



Resumen Ejecutivo

Evaluación de Diseño

Huehuetlán el Grande

**Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del
Distrito Federal (FISMDF)**

Ejercicio Fiscal 2019

INTRODUCCIÓN

La Ley General de Desarrollo Social en sus artículos 72 al 80 establece que el objetivo de la evaluación de la política de desarrollo social es revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la misma, para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente. Asimismo, los Lineamientos Generales para la Evaluación de los programas Federales de la Administración Pública Federal, en su numeral vigésimo segundo que durante el primer año de operación de los programas nuevos se deberá llevar a cabo una evaluación en materia de diseño.

De igual forma en cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 85, inciso I, de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria la cual enuncia: *“Los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios, los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales o cualquier ente público de carácter local, serán evaluados conforme a las bases establecidas en el artículo 110 de esta Ley, con base en indicadores estratégicos y de gestión, por instancias técnicas independientes de las instituciones que ejerzan dichos recursos, observando los requisitos de información correspondientes”*. Así mismo, y de acuerdo con lo señalado en el artículo anterior: *“Efectuarán las evaluaciones por sí mismas o a través de personas físicas y morales especializadas y con experiencia probada en la materia que corresponda evaluar, que cumplan con los requisitos de independencia, imparcialidad, transparencia y los demás que se establezcan en las disposiciones aplicables”*.

Con fundamento en lo anterior, la evaluación en materia de diseño busca identificar hallazgos y recomendaciones a partir del análisis de la congruencia del diseño del programa, mediante un análisis de gabinete con base en información proporcionada por la dependencia o entidad responsable del programa, de acuerdo con los términos de referencia en materia de Diseño emitidos por el CONEVAL y en apego con la normatividad vigente aplicable al Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISMDF). Aunque la evaluación aporta información relevante para el proceso presupuestario, los usuarios de la evaluación, en primera instancia, son las dependencias y entidades a cargo de la operación de dichos programas, para el correcto funcionamiento del mismo.

OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN

OBJETIVO GENERAL

Evaluar el diseño del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISMDF) del Programa Presupuestario de Obras Públicas con la finalidad de proveer información que retroalimente su diseño, gestión y resultados.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Analizar la justificación de la creación y diseño del programa.
- Identificar y analizar su vinculación con la planeación estatal y nacional.
- Identificar a sus poblaciones y mecanismos de atención.
- Analizar el funcionamiento y operación del padrón de beneficiarios y la entrega de apoyos.
- Analizar la consistencia entre su diseño y la normatividad aplicable.
- Identificar el registro de operaciones presupuestales y rendición de cuentas.
- Identificar posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas federales.

ALCANCES

Identificar hallazgos y recomendaciones a partir del análisis de la congruencia del diseño del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISMDF) del Programa Presupuestario de Obras Públicas, a partir de un análisis de gabinete con base en la documentación normativa del programa, así como de la información disponible sobre la cobertura del programa a la fecha de realización de la evaluación.

APARTADOS

La evaluación de diseño deberá contener para el logro de sus objetivos el desarrollo de los siguientes apartados:

1. Justificación de la creación y del diseño del programa.
2. Contribución a las metas y estrategias nacionales.
3. Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad.
4. Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención.
5. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).
6. Presupuesto y rendición de cuentas.
7. Complementariedades y coincidencias con otros programas federales.

8. Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas.
9. Conclusiones o Recomendaciones.
10. Valoración Final del Fondo.
11. Anexos.

CRITERIOS TÉCNICOS DE LA EVALUACIÓN

TEMAS DE EVALUACIÓN Y METODOLOGÍA

La evaluación en materia de diseño se divide en siete apartados y 30 preguntas de acuerdo con el siguiente cuadro:

APARTADOS DE LA EVALUACIÓN

APARTADO	PREGUNTAS	TOTAL
Justificación de la creación y del diseño del programa	1 a 3	3
Contribución a las metas y estrategias nacionales	4 a 6	3
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	7 a 12	6
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	13 a 15	3
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	16 a 26	11
Presupuesto y rendición de cuentas	27 a 29	3
Complementariedades y coincidencias con otros programas federales	30	1
TOTAL		30

La evaluación se realiza mediante un análisis de gabinete con base en información proporcionada por el municipio responsable del programa. En este contexto, se entiende por análisis de gabinete al conjunto de actividades que involucra el acopio, la organización y la valoración de información concentrada en registros administrativos, bases de datos, evaluaciones internas y/o externas y documentación pública.

CRITERIOS GENERALES PARA RESPONDER A LAS PREGUNTAS

Los siete apartados incluyen preguntas específicas, de las que **24** deben ser respondidas mediante un esquema binario (**SÍ/NO**) sustentando con evidencia documental y haciendo explícitos los principales argumentos empleados en el análisis. En los casos en que la respuesta sea **SÍ**, se debe seleccionar uno de cuatro niveles de respuesta definidos para cada pregunta.

Las seis preguntas que no tienen respuestas binarias (por lo que no incluyen niveles de respuestas) se respondieron con base en un análisis sustentado en evidencia documental y haciendo explícitos los principales argumentos empleados en el mismo.

I. FORMATO DE RESPUESTA

Cada una de las preguntas debe responderse en un **máximo de una cuartilla** e incluir los siguientes conceptos:

- a. la pregunta;
- b. la respuesta binaria (**SÍ/NO**) o abierta;
 - Para las respuestas binarias y en los casos en los que la respuesta sea **SÍ**, el nivel de respuesta (que incluya el número y la oración), y
- c. el análisis que justifique la respuesta.

II. CONSIDERACIONES PARA DAR RESPUESTA

Para las preguntas que deben responderse de manera binaria (**SÍ/NO**), se debe considerar lo siguiente:

- Determinación de la respuesta binaria (**SÍ/NO**). Cuando el programa no cuente con documentos ni evidencias para dar respuesta a la pregunta se considera información inexistente y, por lo tanto, la respuesta es **“No”**.
- Si el programa cuenta con información para responder la pregunta, es decir, la respuesta es **“SÍ”**, se procede a precisar uno de cuatro niveles de respuesta, tomando en cuenta los criterios establecidos en cada nivel.

Se podrá responder **“No aplica”** a alguna(s) de las preguntas sólo cuando las particularidades del programa evaluado no permitan responder a la pregunta. De presentarse el caso, se deben explicar las causas y los motivos de por qué **“No aplica”** en el espacio para la respuesta. El CONEVAL podrá solicitar que se analicen nuevamente las preguntas en las que se haya respondido **“No aplica”**.

Para el total de las preguntas, los términos de referencia incluyen los siguientes cuatro aspectos que se deben considerar al responder:

1. De manera enunciativa más no limitativa, *elementos con los que debe justificar su valoración*, así como la información que se debe incluir en la respuesta o en anexos.
2. *Fuentes de información mínimas* a utilizar para la respuesta. Se podrán utilizar otras fuentes de información que se consideren necesarias.
3. *Congruencia entre respuestas*. En caso de que la pregunta analizada tenga relación con otra(s), se señala(n) la(s) pregunta(s) con la(s) que debe haber coherencia en la(s) respuesta(s). Lo anterior no implica, en el caso de las preguntas con respuesta binaria, que el nivel de respuesta otorgado a las preguntas relacionadas tenga que ser el mismo, sino que la argumentación sea consistente.
4. Los anexos que se deben incluir en el informe de evaluación son los siguientes:
 1. “Metodología para la cuantificación de las poblaciones potencial y objetivo”.
 2. “Procedimiento para la actualización de la base de datos de beneficiarios”.
 3. “Matriz de Indicadores para Resultados del programa”.
 4. “Indicadores”.
 5. “Metas del programa”.
 6. “Propuesta de mejora de la Matriz de Indicadores para Resultados”.
 7. “Gastos desglosados del programa y criterios de clasificación”
 8. “Complementariedad y coincidencias entre programas federales y/o acciones de desarrollo social en otros niveles de gobierno”.

RESUMEN EJECUTIVO

La marginación y el rezago social constituyen un fenómeno no sólo de repercusiones sociales, sino una problemática estructural presente en numerosos municipios de la República Mexicana, expresados principalmente en la falta o insuficiencia de infraestructura social básica, servicios básicos y espacios en la vivienda.

Razón por la cual, desde 1997 se establecieron las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios o Ramo 33; el cual está distribuido en ocho fondos y tiene como base el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) mismo que está desagregado en dos rubros:

- El Fondo de Aportaciones para la infraestructura Estatal (FISE).
- El Fondo para la Infraestructura Social Municipal de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISDMDF).

Este último constituye una de las principales fuentes de financiamiento que los gobiernos locales utilizan a fin de contribuir al cambio de las condiciones de pobreza y rezago de la población. Por lo que su objetivo radica en el financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a la población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social y en las zonas de atención prioritaria, conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS).

Por lo anterior, dicho fondo es considerado como estratégico, debido a que es la principal fuente de financiamiento para gran parte de las administraciones municipales, representando alrededor del 90 por ciento de sus ingresos totales, con el cual se puede contribuir a abatir la pobreza en los municipios.

En virtud de lo anterior, el H. Ayuntamiento de Huehuetlán el Grande, determinó realizar la Evaluación de Diseño del Programa de “Obras Publicas” para el ejercicio fiscal 2019. La cual tiene como objeto evaluar el programa con la finalidad de proveer información que retroalimente su diseño, gestión y resultados. Misma que se encuentra sustentada en los términos de referencia para la Evaluación en materia de diseño vigente, publicados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Durante el desarrollo de los trabajos se concertaron reuniones con los responsables de las áreas encargadas de llevar la información correspondiente al programa presupuestario, principalmente la Dirección de Obras y la Dirección de Contabilidad de Huehuetlán el Grande.

A continuación, se presentan los principales hallazgos:

1. JUSTIFICACIÓN DE LA CREACIÓN Y DISEÑO DEL PROGRAMA

El H. Ayuntamiento de Huehuetlán el Grande no cuenta con un diagnóstico del problema, donde se identifique de manera clara la problemática de la población que hace que sus condiciones de vida se vean afectadas negativamente. De esta forma no se tiene identificado las causas que lo originan, así como de los efectos del problema.

No se cuenta con una definición clara de la población potencial y objetivo, a pesar de esto **se tiene cuantificado la población potencial y objetivo** mediante el **Informe Anual de Pobreza 2019** del Municipio de **Huehuetlán el Grande** que emite conjuntamente el CONEVAL y la Secretaría de Bienestar Federal con información disponible de la Encuesta Intercensal 2015 realizada por el INEGI, por lo que hace de esta información inoportuna para la toma de decisiones respecto a la política pública social del municipio para focalizar los recursos disponibles y escasos que se disponen anualmente a través del Fondo.

2. CONTRIBUCIÓN A LAS METAS Y ESTRATEGIAS NACIONALES

El propósito del programa que se encuentra en el programa presupuestario de obras, no se encuentra construido conforme a la metodología del marco lógico, por lo cual, no fue posible vincular el objetivo del propósito con las metas y estrategias que se estipulan en el Plan de Desarrollo Nacional, Estatal y Municipal.

3. POBLACIÓN POTENCIAL, OBJETIVO Y MECANISMOS DE ELEGIBILIDAD

El H. Ayuntamiento de Huehuetlán el Grande al no contar con la identificación y definición de la población y objetivo, no se puede llegar a tener un mecanismo de elegibilidad claro que permita atender a la población que más presenta algún tipo de carencia social que se pueda revertir a través de los recursos del fondo. Por lo que no se tiene con una estrategia de cobertura anualmente que contemple un horizonte mínimo de mediano plazo para atender a la población objetivo, así como de información y formatos establecidos para conocer la demanda de la sociedad que se encuentran en condiciones precarias.

4. PADRÓN DE BENEFICIARIOS Y MECANISMOS DE ATENCIÓN

No existe información que permita conocer detalladamente quienes reciben el beneficio de las obras y proyectos realizados con los recursos monetarios provenientes del FISMDF, por lo que se recomienda a la administración Municipal llevar a cabo después de concluida la obra o entregado el proyecto recabar información socioeconómica de las personas que están recibiendo el beneficio en una base de datos que contenga las características de los beneficiarios, tipo de apoyo, clave única de identificación que no cambie con el tiempo y establecer mecanismos para su depuración y actualización.

Esto con la finalidad de crear un Padrón Único de Beneficiarios y tener control y manejo de la duplicidad de beneficiarios, esfuerzos y dinero con otros programas que coincidan ya sea en su propósito o en la población objetivo. La conformación del Padrón Único de Beneficiarios deberá de estar apegado a los lineamientos Generales para la conformación del Padrón Único de Beneficiarios de los Programas Sociales Estatales de del estado de Puebla y de los Lineamientos Normativos para la integración del Padrón Único de beneficiarios de la Secretaría de Bienestar Federal.

5. MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS

El Ayuntamiento de Huehuetlán el Grande no cuenta con una Matriz e Indicadores para Resultados (MIR), por lo cual, se contestaron las preguntas correspondientes a este apartado acorde con el programa presupuestario de obras públicas, sin embargo, no cumple con las características establecida en cada nivel ni se cuenta con una lógica vertical y horizontal de acuerdo a la metodología del marco lógico.

6. PRESUPUESTO Y RENDICIÓN DE CUENTAS

En términos de Transparencia y Rendición de Cuentas el programa carece de mecanismos claramente definidos que la sustente además de no contar con un manual de procedimientos para la ejecución de obras.

7. COMPLEMENTARIEDAD Y COINCIDENCIAS CON OTROS PROGRAMAS FEDERALES

El programa tiene identificado de forma general las complementariedades y coincidencias con varios programas financiados por gobierno federal, operados por la Secretaría de Bienestar Federal, CONAGUA, SEDATU, SEP y BANOBRAS. Con los cuales se procura fortalecer las acciones emprendidas por el H. Ayuntamiento de Huehuetlán el Grande, teniendo entre otras la posibilidad de aplicar obras bajo la modalidad peso a peso.

Se identifica que el H. Ayuntamiento de Huehuetlán el Grande cumple con lo establecido en los Lineamientos Generales para la Operación del FISM vigente, y para el ejercicio 2019 en el direccionamiento de los recursos planeados en donde se manifiesta que al menos el 70% de los recursos de este fondo deberán planearse y ejecutarse en las ZAP, ya que dicho indicador para el municipio es del 70% en el ejercicio fiscal 2019; que al menos el 70% de los recursos deberán destinarse a proyectos de contribución directa, rubro en el que se tiene un gasto programado de **\$11,820,947.80 pesos**; y hasta un máximo del 30.00% en proyectos de tipo complementario, con un monto planeado de **\$4,558,912.20 pesos**, y una inversión en gastos indirectos de **\$505,000.00 pesos**; **con lo cual se tiene el 100% de los recursos asignados al municipio, equivalentes a \$16,884,860.00 pesos.**

El programa tiene identificado de forma general las complementariedades y coincidencias con varios programas financiados por gobierno federal, operados por la Secretaría de Bienestar Federal, CONAGUA, SEDATU, SEP y BANOBRAS. Con los cuales se procura fortalecer las acciones emprendidas por el H. Ayuntamiento de Huehuetlán el Grande, teniendo entre otras la posibilidad de aplicar obras bajo la modalidad peso a peso.

Finalmente, se observó que los principales mecanismos de difusión de la información que permiten verificar el cumplimiento de la normatividad federal y estatal en materia de Rendición de Cuentas y Transparencia: es la página web del gobierno del estado: <http://www.transparenciafiscal.puebla.gob.mx/>, en el apartado de rendición de cuentas; así como el portal de cumplimiento a la Ley General de Contabilidad Gubernamental del gobierno del estado: <http://lgcg.puebla.gob.mx/>, en el apartado de Recursos federales; en el cuales se detallan las obras y acciones realizadas con los recursos públicos, así como información relativa al ejercicio del Fondo.