

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)

EVALUACIÓN EN MATERIA DE CONSISTENCIA Y RESULTADOS Ejercicio fiscal 2019

RESUMEN EJECUTIVO

De acuerdo con el numeral 19 del Programa Anual de Evaluación 2020 publicado el 31 de enero de 2020 en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala, se deberá realizar una evaluación de consistencia y resultados (ECyR) al fondo federal del Ramo 33 **Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)**, cuya ejecución está a cargo de la Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda (SECODUVI).

El FAFEF es un fondo de origen federal cuyo fundamento normativo es el artículo 25, fracción VIII, 46 y 47 de la Ley de Coordinación Fiscal. A través de este fondo se distribuye entre las entidades federativas el 1.4% del Fondo General de Participaciones correspondiente al 20% de la recaudación participable que obtiene la federación en un ejercicio fiscal y pueden ser destinados para: inversión en infraestructura física, saneamiento financiero, apoyo a pensiones, modernización de los sistemas de recaudación locales, fortalecimiento de la investigación científica, sistemas de protección civil, apoyo a la educación pública, y proyectos de fondos público/privados. En el estado de Tlaxcala, los recursos del FAFEF son destinados en su totalidad a inversión en infraestructura física.

El objetivo general de la evaluación es “Evaluar la consistencia y orientación a resultados del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) con la finalidad de proveer información que retroalimente su diseño, gestión y resultados”, a partir de dar respuesta con base en análisis de gabinete principalmente, a 51 preguntas y 16 anexos, a través de los cuales se analizan y valoran los siguientes temas: Diseño, Planeación y Orientación a Resultados, Cobertura y Focalización, Operación, Percepción de la Población Atendida, y Medición de Resultados. Los principales hallazgos y recomendaciones por apartado de la evaluación se señalan a continuación.

Diseño

La definición del problema del FAFEF es muy amplia al no especificar el tipo de obras de infraestructura de las que tiene necesidad la población y plantea el problema central como la falta de una solución, o la ausencia de un bien o servicio. Es recomendable definir la población objetivo como: “Los municipios del estado de Tlaxcala requieren infraestructura adecuada y en buen estado para los rubros de vialidad, infraestructura urbana o rural, agua potable y/o saneamiento”.

Existen áreas de oportunidad en la forma como se plantea el árbol del problema, principalmente porque las causas identificadas se refieren a fallas del gobierno para realizar de manera eficaz y oportuna las obras de infraestructura, sin contemplar causas intrínsecas en la realidad de los municipios. Es recomendable contar, en un horizonte de mediano plazo, con un estudio de necesidades a nivel municipio y/o región de las obras de infraestructura requeridas que permita priorizar las obras de infraestructura a desarrollar y la elaboración de una planeación multianual; así como establecer un mecanismo que contenga una serie de criterios para seleccionar los proyectos susceptibles de ser apoyados por el FAFEF y determinar su priorización al momento de la asignación de los recursos, que contemple tanto las necesidades locales de infraestructura, como las prioridades de la SECODUVI y del Gobierno del estado.

Existen incongruencias entre las definiciones y cuantificación de las poblaciones potencial (PP), objetivo (PO) y atendida (PA) del FAFEF: las poblaciones se definen en términos de municipios y se cuantifican en número de habitantes; la PO incluye el término de “prioridad” pero este no es definido, además de no identificarse a los municipios prioritarios para ejecución de obra pública; y en el documento de Metodología, la PO se plantea como todas las solicitudes atendidas y se

cuantifica en términos de municipios beneficiados, cuando la PO debe definirse antes de brindar la atención. Se sugieren las siguientes definiciones: PP: "Municipios del estado de Tlaxcala que requieren infraestructura adecuada y en buen estado en los rubros de vialidad, infraestructura urbana o rural, agua potable y/o saneamiento". Cuantificada como el total de municipios del estado. PP: "Municipios del estado de Tlaxcala que se considera prioritario atender con obras de infraestructura en los rubros de vialidad, infraestructura urbana o rural, agua potable y/o saneamiento". Cuantificada como el total de municipios en los que se identifica la necesidad de atención prioritaria.

En 2019 el diseño del FAFEF formaba parte de la MIR estatal del proyecto "Integración regional ordenada y sustentable". A partir de 2020, el FAFEF cuenta con una MIR propia, misma que presenta importantes áreas de mejora tanto en su lógica vertical (Resumen Narrativo) como en su lógica vertical (indicadores). Es necesario rediseñar la MIR del FAFEF para que refleje el verdadero diseño y quehacer del fondo, para lo cual se sugiere, entre otras: eliminar el componente 2 e incorporar todas las actividades necesarias para el desarrollo de las obras hasta su conclusión; incorporar indicadores relevantes y adecuados para el objetivo que miden; reubicar el indicador de Fin a nivel de Actividad; y establecer líneas base para todos los indicadores a fin de poder valorar su desempeño en el tiempo.

La falta de evidencia sobre los mecanismos utilizados para el establecimiento de metas, y la falta de líneas base en todos los indicadores, (excepto a nivel de Fin), dificulta valorar la factibilidad de las metas y su orientación a impulsar el desempeño del fondo. La periodicidad anual de todos los indicadores de la MIR tampoco permite valorar si se está impulsando el desempeño del fondo durante el transcurso del año; además de que dicha periodicidad es inconsistente con los reportes trimestrales de avances físico financieros en el SIIF y SRFT. Es recomendable establecer una periodicidad adecuada a los indicadores, de acuerdo a los niveles de objetivo que miden y la naturaleza del fondo.

Planeación y orientación a resultados

El FAFEF utiliza los resultados de las evaluaciones externas de manera regular e institucionalizada a través del establecimiento de Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) que contribuyan a mejorar su gestión o resultados.

Cobertura y focalización

El Programa Anual de Obras Públicas (PAOPS) del FAFEF contiene un listado de obras de infraestructura, ordenadas por proyecto y tipo de obra e identifica el municipio/localidad y costo. No obstante, no contiene un mecanismo para establecer prioridades para el financiamiento de obra y sentar las bases de una estrategia de cobertura de corto plazo. Los mecanismos para identificar a la población objetivo (PO), no son pertinentes debido a que: 1) La PO está definida como todos aquellos municipios que por prioridad requieren de ejecución de obra pública y 2) Dentro de los requisitos para realizar una solicitud está la elaboración del expediente técnico y la posibilidad de incluirla en el PAOPS según la disponibilidad presupuestal y prioridades. Sin embargo, el término de prioridades empleado no está definido, lo que deja un campo muy amplio para la identificación de la PO.

Operación

Los procedimientos para la recepción, registro y trámite de las solicitudes de apoyo para ser financiadas con recursos del FAFEF no están documentados ni cuentan con formatos definidos. Tampoco se cuentan con mecanismos documentados para la verificación del procedimiento. Además, toda vez que no se cuenta con un documento metodológico en el que se describan las características de los municipios prioritarios para el desarrollo de obra pública e identifique cuáles son estos municipios, y que cualquier persona puede ingresar una solicitud de apoyo, no se puede asegurar que las solicitudes de apoyo correspondan a los municipios prioritarios.

Es deseable establecer un formato para la presentación de las solicitudes que incorpore aspectos generales y técnicos del proyecto, así como conceptos que permitan a la dependencia: recibir o rechazar la solicitud, determinar si las características del lugar a beneficiar cumplen con las características de la población objetivo (municipios o proyectos prioritarios), asignar el área al interior de la SECODUVI responsable del proyecto, y asignar el posible fondo a financiarlo. Asimismo, el formato debiera estar acompañado de una guía para su elaboración, y ambos difundirse en la página oficial y oficinas de la dependencia.

En el documento de requisitos de solicitud del FAFEF no se establece la forma como se determina la prioridad de la obra y en el documento de los criterios de selección solo se señala que se asignarán según el cúmulo de solicitudes de ingreso, sin especificar tampoco los criterios para determinar la prioridad de la obra, ni los criterios para priorizar la asignación del recurso entre el cúmulo de solicitudes de apoyo factibles. Por su parte, el Banco de Proyectos ni el PAOPS contienen información sobre las razones que justifican la selección de los proyectos (cumplimiento de criterios de elegibilidad), ni los criterios de priorización para ordenar su financiamiento.

Es recomendable que en la actualización del manual de procedimientos de la SECODUVI se incluya: 1) el procedimiento de recepción y trámite de las solicitudes de apoyo, las actividades asociadas, su secuencia temporal, responsables y documentos normativos base y 2) los procedimientos de selección de proyectos, en donde se señale el uso de criterios para la selección y priorización de proyectos, para brindar mayor transparencia al destino y ejercicio de los recursos y focalizarlos en los proyectos con el mayor efecto posible en la población.

Percepción de la población atendida

El FAFEF no ha realizado encuestas de satisfacción a la población atendida, toda vez que esta corresponde a los municipios donde se desarrollan las obras. Aún así, es deseable conocer el nivel de satisfacción de los habitantes de las comunidades donde se desarrollan las obras de la SECODUVI con recursos del FAFEF, para lo cual, se podría habilitar un espacio en la página oficial de la dependencia e instalar un buzón de quejas y sugerencias en sus instalaciones.

Resultados

El FAFEF documenta sus resultados a través de los indicadores de Fin y Propósito de la MIR, los cuales, en 2019 mostraron resultados positivos de acuerdo con la forma en la que se encuentran planteados; sin embargo cabe precisar que ambos indicadores tienen áreas de oportunidad como se señalan en el apartado de diseño. Finalmente, el fondo no con estudios o evaluaciones de resultados que permitan identificar hallazgos relacionados con su Fin y Propósito.