



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

EVALUACIÓN EN MATERIA
DE DISEÑO CON MÓDULO
DE CONTRIBUCIÓN Y
GESTIÓN EN EL ESTADO
DE TLAXCALA
Ejercicio fiscal 2020

Programa Anual de Evaluación 2021

RESUMEN EJECUTIVO

RESUMEN EJECUTIVO

Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) se hizo con base en lo establecido en el Programa Anual de Evaluación 2021 para el estado de Tlaxcala, así como en el modelo de Términos de Referencia para las evaluaciones de este tipo emitido por el CONEVAL que, a su vez, se basa en la adaptación que se hizo en México de la Metodología de Marco Lógico; que es la metodología general con la que se diseñan, operan y evalúan los programas y fondos federales. En este documento, se evalúa el diseño vigente del FAFEF en el ejercicio 2021 e incluye un módulo complementario que analiza y valora la contribución y gestión del fondo en esta entidad federativa, esencialmente durante el ejercicio 2020. Esta evaluación tiene el objetivo de «Evaluar [el diseño del fondo] y aspectos relevantes de su gestión en el estado de Tlaxcala con la finalidad de proveer información que retroalimente su diseño, gestión y resultados»; se hizo esencialmente con técnicas cualitativas, trabajo de gabinete y entrevistas semiestructuradas y comprende un total de 30 preguntas con sus respectivas respuestas, correspondientes al módulo de diseño, y seis elementos a evaluarse correspondientes al módulo de contribución y gestión del fondo en el estado. Las 30 preguntas se agrupan en los siguientes siete apartados para los que se indican sus hallazgos más importantes:

1. Justificación de la creación y del diseño del programa

- El fondo cuenta con un diagnóstico básico del problema que atiende en la entidad, en el que se definen algunos aspectos esenciales de su lógica causal como problema, árbol del problema y árbol de objetivos; sin embargo, carece de otros elementos deseables como justificación teórica o empírica y análisis de alternativas.
- La definición de problema que atiende el fondo cumple con los atributos considerados en los TdR, aunque con algunas áreas de mejora que se corrigen con la siguiente propuesta: Los municipios del estado de Tlaxcala están imposibilitados para construir suficiente infraestructura adecuada para su población en los rubros de vialidad, infraestructura urbana o rural, agua potable y saneamiento.

2. Contribución a las metas y objetivos nacionales

- El gobierno del estado no cuenta con un programa sectorial de obras públicas, desarrollo urbano o vivienda al que contribuya la operación del fondo; por ello, en la evaluación se identificó que el propósito del fondo se vincula conceptualmente al Eje 3. Integración regional ordenada y sustentable del PED, así como a los ODS 6 y 11, relacionados con la disponibilidad de agua y con ciudades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles.

3. Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad

- El fondo, aunque cuenta con definiciones y cuantificaciones básicas de sus poblaciones potencial y objetivo, carece 1) de datos que permiten conocer la demanda total de obras sujetas a financiarse con el FAFEF; 2) de una estrategia de cobertura para atender sus poblaciones potencial y objetivo; 3) de procedimientos para la selección de beneficiarios y para tramitar solicitudes de obras. Por ello, se recomienda cubrir estas áreas de mejora.
 - Se identificó inconsistencia en las unidades de medida de las poblaciones potencial y objetivo (siempre debería ser «municipio») y no se identificó un plazo para su actualización; así, se recomienda que las poblaciones potencial y objetivo sean los municipios del estado de Tlaxcala, dejando abierta la posibilidad de acotar a municipios prioritarios la población objetivo, según sus niveles de pobreza, marginación o rezago social.
4. Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención
- El fondo no cuenta con un padrón de beneficiarios como tal porque no beneficia de manera directa a personas; por lo que no tendría por qué contar con uno; aunque sí con una base de datos que permite conocer con cierto detalle los municipios y localidades intervenidos con las obras de infraestructura. Además, el fondo no cuenta con procedimientos institucionalizados para otorgar sus componentes ni recolecta información socioeconómica de beneficiarios por lo indicado arriba, aunque sí podría hacerlo como una práctica complementaria enfocada en su población beneficiaria indirecta (personas que habitan los municipios del estado).
5. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)
- El fondo en el estado de Tlaxcala cuenta con una MIR diseñada *ex profeso* para este orden de gobierno; misma que cuenta con algunas fortalezas: en su lógica vertical, en los atributos de sus componentes y actividades, en la definición de su propósito y fin, así como en las fichas técnicas de sus indicadores. Sin embargo, también presenta áreas de mejora en la consistencia con su documento normativo único (LCF), que debería definirse a nivel estatal, en la relevancia de sus indicadores (no miden la variable de resultados de su objetivo) y en sus medios de verificación que no tienen un nombre que permita identificarlos.
 - Se recomienda redefinir el propósito así: Los municipios del estado de Tlaxcala pueden proveer suficiente infraestructura adecuada a su población en los rubros de vialidad, infraestructura urbana o rural, agua potable y saneamiento. Además de desagregar su único componente por tipo de obra.
 - Por la debilidad en la relevancia de los indicadores mencionada, la lógica horizontal de la MIR del fondo resulta afectada negativamente, con excepción del nivel de componentes, en el que su indicador sí es relevante.

6. Presupuesto y rendición de cuentas

- El fondo cuenta con información presupuestaria, pero no la desglosa en las categorías consideradas en los TdR (gastos de operación, en mantenimiento, en capital y gastos unitarios); cuenta con algunos mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, aunque carece de procedimientos ante solicitudes de información y de mecanismos que fomenten la participación ciudadana.
- El fondo cuenta con mecanismos o procedimientos de ejecución de obras y/o acciones, aunque no se tiene evidencia de su sistematización y difusión.

7. Complementariedades y coincidencias con otros programas federales y/ o acciones de desarrollo social

- El fondo se complementa y coincide con algunos programas estatales y federales (ver Anexo 8 de la evaluación) para los que se recomienda explorar mecanismos de coordinación y complementación de esfuerzos para potenciar sus resultados.

Por su parte y a continuación, se indican los seis elementos que integran el módulo complementario con sus respectivos hallazgos relevantes:

- Criterios de distribución de recursos: no están definidos formalmente y deben definirse para institucionalizarlos y haya mayor claridad y transparencia sobre ellos.
- Destino de recursos del fondo: se identificaron siete tipos de obras de urbanización (consistentes con la LCF y con el diagnóstico del fondo) y su presupuesto.
- Financiamiento concurrente: se identificó concurrencia con un programa de la CONAGUA, aunque podría haber más concurrencia con otros programas y fondos.
- Procesos de gestión: no se cuenta con procesos institucionalizados, pero sí con procesos administrativos identificados, para lo que se recomienda institucionalizarlos.
- Planeación y estrategia de atención: no se cuenta con elementos para identificar que la operación del FAFEF en la entidad responde a una planeación predefinida.
- Verificación y seguimiento: no cuenta con procesos institucionalizados, pero ejecuta supervisión de obras, de sus procesos particulares y de indicadores.

Así, con base en esta evaluación, se identificó que el diseño y gestión local del FAFEF presenta importantes áreas de mejora que, al ser un fondo federal, se generan en buena medida desde este orden de gobierno. Las principales debilidades que presenta el fondo a nivel federal son las siguientes: multiplicidad de objetivos, ausencia de diagnóstico, ausencia de rectoría efectiva y focalizada. Estas debilidades afectan el diseño y operación del fondo en lo local, de modo que de los 88 puntos posibles de obtener solo se obtuvieron 32 (36.4% o 1.45 en escala de 0 a 4).

