

# **Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa E010.- CRECE [incluye recursos del Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE)], 2019**

## **Coordinador:**

**Mtro. Fernando Román Márquez Colín**

## **Principales colaboradores:**

**Mtro. Oliver Arroyo Ramón  
Mtro. Carlos Camacho Gaos  
Lic. Cynthia Gurrola Escamilla**

---

## Resumen Ejecutivo

El programa presupuestario (Pp) E010.- “Crece” durante el ejercicio fiscal 2019 estuvo integrado por los siguientes tipos de apoyo: I.- Fomento al Ingreso, II.- Infraestructura Social Básica y III.- Fortalecimiento de Espacios Comunitarios, por lo que se mezclaron los recursos de lo que en 2018 había sido el Pp E010.- “Crece”, enfocado al apoyo de iniciativas productivas, con los correspondientes al Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE) ejercidos por el Estado de Campeche. Cabe precisar que para el ejercicio fiscal 2020 se escindieron o separaron del Pp E010.- “Crece” los tipos de apoyo II y III para conformar el Pp I-0156.- “Fondo de Aportaciones a la Infraestructura Social Estatal”.

La presente “Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa E010.- CRECE [incluye recursos del Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE)], 2019”, (Evaluación) se enfoca primordialmente en los tipos de apoyo II y III debido a que se busca valorar a los elementos que integraron el Pp E010 en 2019 que se financiaron mediante los recursos del FISE, ello en cumplimiento con lo mandatado en el “Programa Anual de Evaluación 2020 para los Programas Presupuestarios y Fondos de Aportaciones Federales, los Programas Presupuestarios y Otros Programas Estatales Ejercidos por la Administración Pública del Estado de Campeche” (PAE), emitido por la Secretaría de la Contraloría de la Administración Pública del Estado de Campeche.

Es importante precisar que lo anterior se debe a que no se detectó alguna justificación de política pública que motivó que en 2019 se haya fusionado el Pp E010 con los recursos del FISE y tampoco se identificó alguna justificación para escindirlos o separarlos para 2020. Por tanto, no hay certeza sobre la pertinencia de la fusión ni de la escisión. No obstante, de lo que sí hay certidumbre es de que los recursos del FISE se han utilizado para las mismas finalidades, al menos, en los últimos tres ejercicios fiscales, situación que permite que sea viable valorar su ejercicio en el marco de una Evaluación de Consistencia y Resultados.

Un aspecto relevante para considerar en los Modelos de Términos de Referencia para este tipo de evaluaciones con que cuenta el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) es que asumen que el diseño del Pp evaluado no tienen variaciones respecto de un ejercicio fiscal a otro, por lo que se solicita que la evaluación se realice sobre el ejercicio inmediato anterior concluido, de tal forma que se disponga de datos definitivos de Cuenta Pública. No obstante, en el caso del FISE en Campeche dicha premisa no se cumplió debido a que el diseño del Pp E010 tuvo cambios sustanciales para 2020, aunque las finalidades de política pública del FISE no variaron, lo que hace que sea viable enfocar el desarrollo de la Evaluación a las acciones del Fondo. Por tal motivo y con la finalidad de que la Evaluación generará información relevante para la mejora de la gestión actual del FISE, se decidió que solamente para el caso de aquellas preguntas en las que fue indispensable la utilización de información de 2019 se empleará la misma para dar respuesta y, en los casos en que no, se utilizarán las fuentes de información vigentes en 2020.

La metodología empleada para realizar la Evaluación fue de corte cualitativo mediante la técnica de investigación de análisis documental de gabinete, por lo que se valoró la información proporcionada por los operadores del FISE en Campeche y en función de ello se realizó el análisis respectivo en cada pregunta. Las Evaluaciones de Consistencia y Resultados se caracterizan porque su finalidad es valorar en un inicio la pertinencia del diseño de un Pp con respecto a la Metodología de Marco Lógico (MML) para posteriormente valorar su consistencia con relación a sus documentos de planeación y mecanismos de operación, para finalmente valorar su orientación a una medición de resultados. La Evaluación se integra por 51 preguntas divididas en seis apartados.

El ente encargado de coordinar el ejercicio de los recursos del FISE en Campeche es la Secretaría de Desarrollo Social y Humano (SEDESYP), a través de la Subsecretaría de Planeación y Evaluación y las dependencias que ejercen los recursos mediante diversos proyectos y acciones son la SEDESYP, a través de la Dirección de Infraestructura Social

Básica, la Comisión de Desarrollo de Suelo y Vivienda (CODESVI), la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado (CAPAE) y la Secretaría de Desarrollo Rural (SDR).

## **Diseño**

La Dirección de Infraestructura Social Básica de la SEDESYPH cuenta con el documento denominado “Árbol de Problemas 2020”, en el cual se define el problema público que se atiende como “La población en pobreza extrema, con los dos más altos grado de rezago social y las ZAP’s tiene deficiente infraestructura social básica”, mismo que si bien se formula como un hecho negativo y señala a la población que presenta el problema público, cuenta con áreas de mejora importantes por lo que se recomienda replantear su definición por parte de los ejecutores de los recursos FISE en Campeche y para lo cual una posibilidad que se sugiere que se puede explorar por parte del equipo evaluador de PRETIUM SC es definir el problema público como “Las personas que habitan en las áreas geográficas determinadas en la Ley de Coordinación Fiscal en el Estado de Campeche presentan déficit en el equipamiento de infraestructura social básica”.

Entre la evidencia documental proporcionada por las dependencias que ejecutan proyectos y acciones en el marco del FISE en el Estado de Campeche no se identificó un diagnóstico de política pública o algún documento equiparable. Por lo que se recomienda la elaboración de un documento que contenga, al menos, los siguientes elementos: definición de problema público, evolución del problema público, árbol de problemas, estado actual del problema (en su caso considerando posibles brechas que existan en grupos poblacionales o territorios), árbol de objetivos, definición de poblaciones potencial, objetivo y atendida, justificación teórica o empírica del mecanismo de intervención, Matriz de Indicadores para Resultados, alineación con los documentos rectores de la planeación estatal y nacional, análisis de posibles complementariedades y coincidencias. Para ello se sugiere consultar los “Aspectos a considerar para la elaboración del diagnóstico de los programas presupuestarios de nueva creación o con cambios sustanciales que se propongan incluir en la Estructura Programática

del Presupuesto de Egresos de la Federación”. Cabe precisar que para que los contenidos del diagnóstico reflejen las acciones de política pública que son susceptibles de ejecutarse con los recursos del FISE, se deberán considerar en su elaboración, como componentes o tipos de apoyo, todos los tipos de proyectos o acciones de infraestructura social básica considerados en la normativa federal.

El FISE cuenta con un documento en el que se define su alineación con el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2016 – 2021 (PSDS) del Estado de Campeche mediante el Objetivo 2.- “Impulsar el rescate de los espacios públicos y dignificarlos para generar un ambiente social propicio a través de la mejora en la calidad y espacios de vivienda y la infraestructura social”, así como con el Plan Estatal de Desarrollo 2019-2021 del Estado de Campeche mediante el Eje 1. Justicia Social para el Bienestar y objetivo 1.1. Desarrollo Sostenible e Inclusivo para las personas. Asimismo, los recursos del FISE contribuyen a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 1.- “Fin de la Pobreza” y 11.- “Ciudades y Comunidades Sostenibles”.

A partir de la evidencia documental proporcionada por las dependencias que ejecutan proyectos y acciones en el marco del FISE en el Estado de Campeche no se identificó la existencia de algún documento en el que se definan las poblaciones potencial (aquella que presenta el problema público que motiva la intervención) y objetivo (aquella que se planea atender en el corto plazo en función de las restricciones de recursos humanos y financieros), situación que representa un área de mejora muy relevante para el Pp y que refuerza la necesidad de que se elabore un diagnóstico de política pública.

Otra área de mejora importante es que no se proporcionó por la CAPAE y la SDR algún padrón de beneficiarios para el caso de los proyectos y acciones que realizan. Solamente se entregó al equipo evaluador un padrón de beneficiarios para los proyectos y acciones que realiza en materia de vivienda la CODESVI y para los proyectos que realiza la SEDESYP.

La MIR 2020 del FISE está integrada por un indicador a nivel de Fin, uno a nivel de Propósito, tres a nivel de Componente y 11 a nivel de Actividad; entre el 85% y 100% de las Fichas Técnicas de los indicadores en la MIR 2020 cuentan con nombre, definición, método de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, metas y comportamiento del indicador.

### **Planeación y Orientación a Resultados**

Entre la evidencia documental proporcionada por las dependencias que ejecutan proyectos y acciones en el marco del FISE en el Estado de Campeche no se identificó un plan estratégico o algún documento equiparable, por lo que el equipo evaluador de PRETIUM SC recomienda que, a partir de la nueva definición de problema público y de poblaciones potencial y objetivo que se confeccionen, se elabore un plan estratégico del FISE en el que se definan las acciones y resultados que se pretenden alcanzar por la intervención en el corto y mediano plazos, así como su cobertura.

Respecto de la existencia de un plan anual de trabajo del FISE en Campeche, solamente se identificó el Programa Operativo Anual (POA) de la SEDESYP y la CODESVI, siendo un área de mejora el que no se haya proporcionado información de la CAPAE y la SDR; en ese sentido, se recomienda la elaboración de un plan anual de trabajo de forma conjunta y en el que se consideren las acciones a realizar por las dependencias involucradas en el marco del FISE en Campeche durante el año.

El FISE en los últimos tres años (2016, 2017 y 2018) previos a la presente evaluación ha sido objeto de las siguientes evaluaciones externas: en el marco del Programa Anual de Evaluación (PAE) 2017 se realizó la “Evaluación de Procesos del Fondo de Infraestructura Estatal “FISE” 2016”, en el marco del PAE 2018 se realizó la “Evaluación de Consistencia y Resultados 2017” y en el marco del PAE 2019 se realizó la “Evaluación Específica de Desempeño 2018”<sup>1</sup>. A

---

<sup>1</sup> Cabe precisar que al momento de la elaboración de la presente evaluación aún no se habían clasificado ASM para la “Evaluación Específica de Desempeño 2018”.

partir de las recomendaciones de las dos primeras evaluaciones se clasificaron siete Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM), cuatro específicos y tres institucionales. De los cuales se cuenta evidencia documental de que cinco fueron solventados al 100%. Mientras que para dos más se decidió que no eran factibles de ser atendidos mediante el oficio SEDESYP/OT/DEIS/111/19 de fecha 9 de diciembre de 2019, por lo cual se considera que la totalidad de ASM fueron solventados.

El equipo evaluador de PRETIUM SC, debido a que no identificó que se cuente con alguna evaluación de resultados o impacto de la intervención del FISE en Campeche, recomienda realizar a mediano plazo una evaluación cualitativa de resultados, en la cual se espera que se valore, a partir de técnicas cualitativas, los resultados que el Pp tiene con respecto a los proyectos y acciones que ejecutan las diversas dependencias que participan en las personas beneficiarias.

### **Cobertura y Focalización**

Como consecuencia de que, entre la evidencia documental proporcionada, por las dependencias que ejecutan proyectos y acciones en el marco del FISE en el Estado de Campeche, no se identificó la existencia de algún documento en el que se definan las poblaciones potencial y objetivo, tampoco se identificó la existencia de una estrategia de cobertura documentada del FISE. Por tanto, el equipo evaluador de PRETIUM SC recomienda que toda vez que se definan y cuantifiquen las poblaciones para el FISE, se elabore una estrategia de cobertura en la que se determinen las brechas iniciales que hay entre población potencial, objetivo y atendida, así como el punto del tiempo en el que se esperaría que converjan, considerando los recursos presupuestarios y humanos que se requerirán para ello.

Otra consecuencia de la falta de claridad que hay en la definición y cuantificación de las poblaciones potencial y objetivo del FISE es que las dependencias que ejecutan proyectos y acciones no proporcionaron al equipo evaluador datos de su cobertura en los últimos años.

Salvo la SEDESYP que solamente proporcionó números de población objetivo y atendida para 2016 de forma aislada.

### **Operación del Pp**

En las Reglas de Operación 2019 de “Crece”, si bien en la sección “Operación” se describe de forma general el proceso operativo de cada tipo de apoyo no se señala paso a paso cómo se debe realizar la gestión de los diversos procesos que integran el circuito operativo de los proyectos y acciones del FISE por parte de los operadores. En ese sentido, se considera que la información relativa a los manuales de procedimientos de las dependencias que ejecutan proyectos y acciones, de momento, es inexistente. No obstante, se identificó que la SEDESYP está trabajando en la elaboración de un manual de procedimientos, con lo cual se espera que los principales procesos que se ejecutan por su parte queden documentados en el corto plazo. Aunque aún queda incertidumbre sobre el horizonte de tiempo en que se documentarán los procedimientos de la CAPAE, la SDR y CODESVI relacionados con el FISE.

Es importante aclarar que en la “Evaluación de Procesos del Fondo de Infraestructura Estatal” realizada en 2017 y en la “Evaluación de Consistencia y Resultados” realizada en 2016 sí se proporciona información sobre los principales procesos que integran el circuito operativo de los proyectos y acciones que realiza la CODESVI y la SEDESYP; no obstante, para la realización de la presente Evaluación no se proporcionó al equipo de PRETIUM S.C la información solicitada.

La única fuente de financiamiento de las acciones del FISE en Campeche son los recursos que se asignan por parte de la Federación en el marco de la Ley de Coordinación Fiscal.

### **Percepción de la Población Atendida**

Se identificó que la CODESVI y la SEDESYP aplican una encuesta de satisfacción a sus beneficiarios, las cuales no inducen a las respuestas por parte de los beneficiarios en sus



reactivos y que corresponden a las características de éstos, pero no se proporcionó información en ambos casos sobre el universo de observaciones y tipo de muestreo realizado en la aplicación de las encuestas, por lo que no es posible valorar si los resultados que se obtienen son representativos.

### **Medición de Resultados**

El FISE documenta sus resultados con indicadores de su MIR a nivel de Fin y Propósito; no se identificó que documente sus resultados con hallazgos de estudios o evaluaciones que no son de impacto, con hallazgos de evaluaciones de impacto a programas similares a nivel nacional o internacional, ni con alguna evaluación de impacto sobre su intervención en el Estado de Campeche.

Lo anterior, refuerza la relevancia de realizar en el mediano plazo una evaluación cualitativa de resultados en las diversas poblaciones atendidas por las dependencias involucradas mediante los recursos del FISE.

### **Conclusiones**

El Pp mostró áreas mejora importantes en su operación debido a que no se identificó que los procedimientos que ejecutan las dependencias para sus proyectos y acciones en el marco del FISE estén documentados.

Asimismo, es imprescindible que no continúe postergándose la elaboración de un diagnóstico de política pública del FISE en Campeche que contenga, al menos, los siguientes elementos: definición de problema público, evolución del problema público, árbol de problemas, estado actual del problema, árbol de objetivos, definición de poblaciones potencial, objetivo y atendida, justificación teórica o empírica del mecanismo de intervención, Matriz de Indicadores para Resultados, alineación con los documentos rectores de la planeación estatal y nacional, análisis de posibles complementariedades y coincidencias y la definición del plazo para su

revisión y actualización. Lo cual debiese ser la base para la posterior elaboración de otros documentos relevantes como son un plan anual de trabajo que considere los proyectos y acciones de todas dependencias que ejercen recursos del FISE, una estrategia de cobertura y un plan estratégico.

Lo anterior contribuirá a romper con la inercia de construir por parte de la SEDESYPH, la CAPAE, la SDR y CODESVI el ejercicio de los recursos del FISE como algo fragmentado para transitar hacia una visión en conjunto y coordinada de política pública, lo que sin duda se traducirá en una mejor utilización del presupuesto, y con ello, en una mejor atención de las personas que aquejan la problemática relacionada con un déficit de infraestructura social básica en Campeche.

### **Valoración Cuantitativa**

Como resultado de las valoraciones obtenidas en los niveles de respuesta de las preguntas cuantitativas el Pp E010 obtuvo 1.35 de 4, situación que es consecuencia en gran parte de que existe el reto de que haya un trabajo coordinado entre las diversas dependencias de Campeche que ejercen recursos del FISE en la elaboración conjunta de diversos documentos relevantes como son un diagnóstico de política pública, un plan anual de trabajo, manuales de procedimientos o guías operativas, una estrategia de cobertura y un plan estratégico, entre otros.