



Evaluación Específica de Desempeño con énfasis en la Calidad de la Gestión

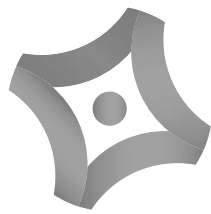
Programa:

Construcción y Ampliación de Vialidades Urbanas

Secretaría de Comunicaciones y
Obras Públicas



Programa Anual de
Evaluación 2018



inevap

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO

Evaluación Específica de Desempeño con énfasis en la Calidad de la Gestión

Programa:

**Construcción y Ampliación de
Vialidades Urbanas**

Secretaría de Comunicaciones y
Obras Públicas



Programa Anual de
Evaluación 2018

Evaluación Específica de Desempeño con énfasis en la Calidad de la Gestión del Programa Construcción y Ampliación de Vialidades Urbanas

Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango
Blvd. de las Rosas #151
Fraccionamiento Jardines de Durango
C.P. 34200
Durango, Durango

Citación sugerida:

Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango. Evaluación Específica de Desempeño con énfasis en la Calidad de la Gestión del Programa Construcción y Ampliación de Vialidades Urbanas, Durango:inevap, 2018.

Contenido

| | |
|--|----|
| Antecedentes | 6 |
| Objetivos de la evaluación | 6 |
| Alcance de la evaluación..... | 7 |
| Introducción..... | 7 |
| Evaluación..... | 8 |
| Justificación y alcance de la evaluación..... | 8 |
| Descripción del programa | 9 |
| Preguntas de investigación | 11 |
| Análisis FODA | 19 |
| Propuesta de recomendaciones y observaciones | 20 |
| Referencias bibliográficas | 21 |
| Formatos de anexos..... | 22 |

Siglas y Acrónimos

| | |
|----------------|---|
| CEPAL | Comisión Económica para América Latina y el Caribe |
| Coneval | Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social |
| Inevap | Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango |
| IRI | Índice de Rugosidad Internacional |
| MIR | Matriz de Indicadores para Resultados |
| MML | Metodología del Marco Lógico |
| PAE | Programa Anual de Evaluación de las Políticas y de los Programas Públicos del Estado de Durango |
| ROP | Reglas de Operación |
| SCT | Secretaría de Comunicaciones y Transportes |
| SECOPE | Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas |
| SHCP | Secretaría de Hacienda y Crédito Público |

Glosario

Análisis de gabinete

Conjunto de actividades que involucra el acopio, organización y análisis de información concentrada en registros, bases de datos, documentación pública y/o información que proporcione la dependencia o entidad responsable del programa o fondo sujeto a evaluación.

Diagnóstico

Documento de análisis que busca identificar el problema que se pretende resolver y detallar sus características relevantes, y de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención.

Evaluación

Análisis sistemático y objetivo de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.

Hallazgo

Evidencias obtenidas de una o más evaluaciones para realizar afirmaciones basadas en hechos que pueden ser fortalezas, oportunidades, debilidades y/o amenazas.

Indicadores

Expresión cuantitativa o cualitativa construida a partir de variables cuantitativas o cualitativas que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros, tales como el cumplimiento de objetivos y metas establecidas y reflejar el resultado o cambios en las condiciones de vida de la población o grupo de enfoque atendido, derivados de la implementación de una intervención pública.

Propuesta de recomendaciones y observaciones

Sugerencias emitidas por el equipo evaluador derivadas de los hallazgos identificados en evaluaciones, cuyo propósito es contribuir a la mejora.

Antecedentes

La presente evaluación es llevada a cabo de acuerdo a lo estipulado en los Lineamientos Generales para la Evaluación de las Políticas Públicas y de los Programas Presupuestarios del Estado de Durango vigentes, los cuales tienen por objeto establecer los métodos, directrices y bases para regular la evaluación de las políticas públicas y de los programas presupuestarios que operan los poderes del Estado, los órganos constitucionales autónomos, los municipios y las entidades paraestatales y paramunicipales, todos del estado de Durango. Los Lineamientos establecen las bases para el cumplimiento de las funciones de evaluación establecidas en la Ley que Crea el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango.

Los Lineamientos establecen que los entes públicos obligados y los equipos evaluadores que ejecuten las acciones de evaluación deberán apegarse a los modelos de Términos de Referencia emitidos por el Instituto, los cuales deberán definir la política pública o el programa presupuestario, los instrumentos, acciones o resultados y alcances que sean objeto de estudio en la evaluación.

La Evaluación Específica de Desempeño con énfasis en la Calidad de la Gestión del Programa Construcción y Ampliación de Vialidades Urbanas se contempla en el Programa Anual de Evaluación de las Políticas y de los Programas Públicos del Estado de Durango (PAE) vigente.

Objetivos de la evaluación

Objetivo general

Generar información acerca de la gestión operativa del Programa Construcción y Ampliación de Vialidades Urbanas para llegar a los resultados comprometidos.

Objetivos específicos

- Identificar y analizar los principales procesos de la gestión operativa del programa.
- Valorar el diseño del programa.
- Valorar los mecanismos de seguimiento de la implementación y de control de riesgos del programa.
- Analizar los indicadores de capacidad y calidad de la gestión y de avance en el tiempo del programa.
- Identificar y valorar los principales resultados del programa.
- Valorar el involucramiento y la capacidad de los responsables del programa para alinear recursos, variables y actores al logro de los resultados comprometidos.

Alcance de la evaluación

Identificar hallazgos y proponer recomendaciones y observaciones a partir del análisis de gabinete con base en la documentación de gestión del Programa.

El equipo evaluador podrá, de acuerdo con su experiencia, ampliar o aportar elementos que fortalezcan la evaluación, debiendo cumplir como mínimo los Términos de Referencia establecidos.

Introducción

Las regiones más prósperas se caracterizan por contar con sistemas de vialidad y transporte eficientes que incentiven y promuevan la movilidad entre las esferas económicas para propiciar un desarrollo económico y social entre los diversos sectores que componen la sociedad. La ejecución de obras representa soluciones y expectativas de los usuarios que buscan una mejor conectividad traducida en beneficios y resultados. Sin embargo, existen causas que pueden mermar o frustrar dichas expectativas con inadecuadas estrategias de implementación de los programas relacionados con la vialidad urbana.

La literatura relacionada con la materia, hace alusión de que las decisiones para concretar las obras de vialidad son de carácter político, sin menoscabo del desarrollo de estrategias de planeación y de los estudios que garanticen la rentabilidad socioeconómica. Por lo que las instituciones de ejecución de las obras de vialidad actúan por un mandato superior, usualmente expresados en la legislación. Por lo anterior, es necesario precisar que las responsabilidades de los organismos ejecutores son meramente técnicas, es decir, observar que las obras se ejecuten de acuerdo con los estándares de calidad definidos, así como garantizar la eficiencia de los recursos¹.

La actual dinámica de los ciudadanos exige de sus gobiernos resultados tangibles asociados a las principales problemáticas sociales. En las últimas décadas, la mayoría de los países desarrollados y en particular los países de la OCDE, han acometido diversos reordenamientos del sector público con el fin de dar una respuesta más eficiente y eficaz a dichas exigencias. Conscientes de la necesidad de reforzar y mejorar sus administraciones han adquirido mayores compromisos con la transparencia pública y rendición, no sólo de cuentas, sino del conjunto de acciones y políticas públicas a los ciudadanos².

¹ CEPAL (2013). *Mejoramiento de la gestión vial con aportes específicos del sector privado*.

² Ministerio de Política Territorial y Administración Pública. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (2010). *Fundamentos de Evaluación de Políticas Públicas*.

En ese sentido, la evaluación de políticas y programas públicos provee elementos para el fortalecimiento de las relaciones gobierno-sociedad, donde se pretende lograr un mejor rendimiento de las actuaciones públicas para la generación de valor público.

La evaluación implica una gran variedad de métodos e instrumentos, cuya pertinencia depende de diversos factores y contextos. De manera particular, la Evaluación Específica de Desempeño con énfasis en la Calidad de la Gestión del Programa Construcción y Ampliación de Vialidades Urbanas, tiene por objetivo analizar los principales factores que explican el desempeño del programa, los cursos de acción seguidos, así como la pertinencia entre los medios efectivamente empleados y los fines objetivamente logrados.

En primer momento, se lleva a cabo una descripción general de los aspectos más relevantes del programa en cuanto a sus principales procesos. En una segunda sección, se realiza un análisis de la planeación, seguimiento, monitoreo, riesgos, mecanismos de difusión y actores involucrados en la ejecución del programa.

Finalmente, se efectúa un análisis de las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas de la intervención, para terminar con una serie de elementos enmarcados en la Propuesta de recomendaciones y observaciones. Todo esto con la finalidad de generar mediante la utilización de criterios técnicos y evidencia, información relevante, útil y oportuna para mejorar la toma de decisiones.

Evaluación

Justificación y alcance de la evaluación

El Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango (Inevap) y el Gobierno del Estado de Durango seleccionaron el Programa Construcción y Ampliación de Vialidades Urbanas con el objetivo de analizar sus requerimientos en la gestión y registrar y valorar sus logros y avances, para recomendar vías de mejora de sus resultados y elevar la eficiencia en el uso de los recursos públicos³. La inclusión del Programa Construcción y Ampliación de Vialidades Urbanas en el PAE 2018 se justifica por contribuir a la generación y mejora de la infraestructura para el desarrollo del estado.

La Evaluación Específica de Desempeño con énfasis en la Calidad de la Gestión busca identificar hallazgos y proponer recomendaciones y observaciones a partir del análisis de los requerimientos de la gestión operativa del Programa para llegar a los resultados comprometidos. Los hallazgos de la evaluación exponen los principales factores que explican el desempeño del Programa; asimismo, la evaluación reconoce los logros

³ Esta evaluación se fundamenta en el Programa Anual de Evaluación (PAE) 2018 del Inevap publicado en Periódico Oficial del Estado de Durango No. 23 de fecha 22 de marzo de 2018.

alcanzados y se concentra en los principales riesgos que pueden limitar el logro de los resultados.

De esta manera, la evaluación busca generar información relevante, útil y oportuna para mejorar la toma de decisiones respecto de la gestión de los recursos y su margen para provocar resultados, así como contribuir a impulsar una cultura de la evaluación, de la transparencia y de la rendición de cuentas.

Descripción del programa

La Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas del Estado de Durango (SECOPE) es la dependencia del Poder Ejecutivo responsable de planear, conducir, ejecutar, normar y evaluar la política general de las comunicaciones, obras públicas y el desarrollo urbano en Durango; dentro de sus facultades está la formulación y ejecución de programas de carreteras, caminos, puentes y demás vías de comunicación de jurisdicción de la entidad, las obras pueden ser ejecutadas por administración directa o a través de terceros, para lo cual debe promover la inversión de los particulares mediante licitaciones, adjudicaciones y/o concesiones para la realización de las obras.

Para dar cumplimiento a lo anterior, en el ejercicio fiscal 2017, la SECOPE contempló 17 programas presupuestarios, y en lo que respecta a vialidades urbanas se identifica el Programa Proyecto de Construcción, Ampliación y Modernización de la Red de Carreteras Estatal y de la Red Vialidades Urbanas, el Programa Modernización de Vialidades Urbanas y el Programa Conservación y Reconstrucción de Vialidades Urbanas, además del Programa objeto de la presente evaluación Construcción y Ampliación de Vialidades Urbanas.

De acuerdo con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes⁴ (SCT) las vialidades urbanas son conjuntos integrados de vías de uso común que conforman la traza urbana, cuya función es facilitar el tránsito eficiente y seguro de personas y vehículos y se clasifican en vías de tránsito vehicular y ciclovías. Las primeras pueden ser vías primarias como vías de circulación continuas o arterias principales, o vías secundarias como avenidas secundarias, calles locales, callejones, cerradas, privadas y terracería.

El Programa, en su Matriz de Indicadores para Resultados, define como propósito «El estado cuenta con la construcción de nuevas vialidades y ampliación de las existentes para que a su vez los ciudadanos duranguenses cuenten con obras e infraestructura urbana que contribuyen a mejorar la competitividad del estado y la calidad de vida».

⁴ Norma Oficial Mexicana Nom-034-Sct2-2003, Señalamiento horizontal y vertical de carreteras y vialidades urbanas. Disponible en: http://www.sct.gob.mx/fileadmin/_migrated/content_uploads/17_NOM-034-SCT-2-2003_01.pdf

Para el Gobierno del Estado de Durango, la construcción de circuitos viales es una de las prioridades, prueba de ello es que en el Eje 4 Desarrollo con Equidad del Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022, se contempla el mantenimiento, reconstrucción, construcción, así como la modernización de las vialidades de las urbes del estado, entre otras acciones.

Por otra parte, el Programa Sectorial 2016-2022 de la SECOPE establece como uno de sus objetivos el modernizar, reconstruir y rehabilitar calles y vialidades en las zonas urbanas del estado en concertación con los municipios mediante tres estrategias: ejecutar obras de construcción, mantenimiento y reconstrucción de calles; ejecutar obras de infraestructura en vialidades estratégicas y optimizar la movilidad urbana conforme al crecimiento y desarrollo de las ciudades mediante sistemas de transporte público de calidad y movilidad peatonal.

En el Anexo B de la Ley de Egresos del Estado Libre y Soberano de Durango correspondiente al ejercicio fiscal 2017 se contempla la MIR del Programa, no obstante en lo que corresponde al Anexo A, no se identificó el Programa ni el monto presupuestado para el ejercicio fiscal.

Preguntas de investigación

1. ¿Cuáles son los principales procesos para operar la intervención?

Derivado de la naturaleza del Programa, los procesos definidos para su ejecución varían dependiendo de la fuente de financiamiento para la ejecución de las obras. No obstante, la MIR del Programa contempla cinco actividades principales:

- 1) Desarrollo de proyectos y levantamiento de evaluaciones, diagnósticos, peticiones y su factibilidad de acuerdo con las normas, especificaciones reglamentos, etc.;
- 2) Contratación de la obra de construcción y/o ampliación de la red vial urbana y suburbana de acuerdo con la normatividad aplicable;
- 3) Proceso de la obra de construcción y/o ampliación de la red vial urbana y suburbana con calidad, costos y tiempo establecidos;
- 4) Entrega de la obra de construcción y/o ampliación de la red vial urbana y suburbana a la dependencia encargada de su operación, realizada en condiciones óptimas de operación y funcionalidad adecuada; y
- 5) Desarrollo de evaluaciones, diagnósticos, peticiones y su factibilidad de acuerdo con las normas, especificaciones, reglamentos, etc.

De acuerdo con la información proporcionada por el Programa, los recursos con los que opera principalmente son los ministrados a través del Fondo Metropolitano, el Fondo Minero y el Ramo 23, los cuales atienden a sus respectivos lineamientos o reglas de operación para la aplicación de los recursos. Derivado de los distintos documentos normativos se omite el diseño del Anexo 1. Principales procesos de gestión del programa, por no contar con los elementos pertinentes y/o adecuados para su elaboración.

2. ¿El programa parte de un proceso de planeación estratégica para el diseño de su intervención?

Sí, se identificaron documentos que evidencian la operación del Programa a partir de procesos de planeación estratégica, entendida esta como una herramienta de gestión que permite apoyar la toma de decisiones de las organizaciones en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno y estar en condiciones de lograr la mayor eficiencia, eficacia y calidad en los bienes y servicios que proveen (CEPAL, 2011).

El Programa de Construcción y Ampliación de Vialidades Urbanas, se desprende del Programa Sectorial de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas 2016-2022, el cual contempla las etapas y componentes de un proceso de planeación estratégica bajo el marco de un enfoque de Gestión para Resultados como lo son la Misión y Visión, Diagnóstico del sector, escenarios, formulación de objetivos y estrategias, proyectos estratégicos y mecanismos de seguimiento y evaluación a través de la definición de indicadores y metas.

Tanto en la Misión como en la Visión definida por la dependencia, se identifica la incidencia y contribución del Programa, ya que ambas definiciones contemplan explícitamente la provisión de infraestructura para el desarrollo del estado en beneficio de los duranguenses.

Cabe mencionar que en el apartado de «Situación actual del sector» del Programa Sectorial, no se identifica un análisis específico del estado que guardan las vialidades urbanas en Durango, ya que dicho apartado se aboca a describir información geográfica, poblacional y regional; además, en cuanto a conectividad estatal, únicamente se describe la situación de la infraestructura carretera, la red estatal de carretera, carreteras alimentadoras y caminos rurales. No se identificó una definición explícita del concepto de «Vialidad urbana», lo que dificulta la vinculación con alguno de los apartados anteriores.

En cuanto a los Objetivos, Estrategias y Líneas de acción del mencionado Plan Sectorial, el Programa de Construcción y Ampliación de Vialidades Urbanas se vincula directamente con el objetivo «Modernizar, reconstruir y rehabilitar calles y vialidades en las zonas urbanas del estado en concertación con los municipios» específicamente en las estrategias de «Ejecutar obras de construcción, mantenimiento y reconstrucción de calles» así como «Ejecutar obras de infraestructura en vialidades estratégicas».

En lo que respecta a la primera estrategia descrita, se contempla como línea de acción la elaboración de un diagnóstico de calles del estado para detectar las zonas de atención prioritaria, sin embargo, no se identificó evidencia de dicho diagnóstico, el cual brindaría información oportuna para identificar y formular estrategias de cobertura a corto, mediano y largo plazo en función de la vida útil de las vialidades.

Por otra parte, la estrategia que contempla las vialidades estratégicas contempla como líneas de acción la modernización de vialidades en los municipios de Santiago Papasquiaro, Gómez Palacio, Lerdo y Durango, así como la conclusión del Corredor Vial del Norte.

En cuanto a los Indicadores y Metas 2022, no se identifican de manera concreta variables o indicadores vinculados de manera directa con el Programa de Construcción y Ampliación de Vialidades Urbanas.

3. ¿El programa cuenta con mecanismos para dar seguimiento a su implementación?

No se identificaron elementos que permitan dar cuenta del seguimiento de la implementación del Programa. Aun cuando el Programa cuenta con una MIR que incorpora indicadores para cada uno de sus niveles de objetivo (Fin, Propósito, Componentes y Actividades), no se encontró evidencia para constatar e informar el avance en cada uno de ellos.

Los Lineamientos técnicos generales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el Título Quinto y en la Fracción IV del artículo 31 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que deben

de difundir los sujetos obligados en los portales de internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia, establecen como obligación de transparencia dos formatos relacionados con los indicadores: V. Los indicadores relacionados con temas de interés público o trascendencia social que conforme a sus funciones, deban establecer; y VI. Los indicadores que permitan rendir cuenta de sus objetivos y resultados. A pesar de que la SECOPE publica dichos formatos con información del nombre del indicador, dimensión a medir, definición, el método de cálculo, la unidad de medida y la frecuencia de medición, no se definen las metas y el avance por trimestre.

4. ¿El programa hace un control de los riesgos asociados a su operación?

No se identificó evidencia de que el Programa documente un control de los riesgos asociados a su operación y el tratamiento de estos. No obstante, dentro de la información que se contempla en la MIR del Programa, la columna de «Supuestos» tiene el objetivo de identificar los riesgos y/o contingencias que pueden afectar el desempeño del programa y que son ajenos a su gestión⁵. Los supuestos definidos en la MIR, corresponde a los factores externos, cuya ocurrencia es importante corroborar para el logro de los objetivos del programa e implican riesgos y contingencias que se deben considerar.

Tabla 1. Supuestos identificados por el Programa en la Matriz de Indicadores para Resultados

| | Resumen Narrativo | Supuestos |
|-------------|--|--|
| Fin | Contribuir con la construcción de nuevas vialidades y la ampliación de las existentes para todas a las comunidades de la debida construcción y ampliación de la red vial urbana y suburbana existente permitiendo una mayor competitividad y una mejor calidad de vida | Se genera un entorno de desarrollo intraurbano |
| Propósito | El estado cuenta con la construcción de nuevas vialidades y la ampliación de las existentes para que a su vez los ciudadanos duranguenses cuenten con obras e infraestructura urbana que contribuyan a mejorar la competitividad del estado y la calidad de vida | Suficiencia presupuestal |
| Componentes | Obras de construcción y ampliación de la red vial urbana y suburbana realizadas | Certeza de factibilidad y de propiedad del predio donde se realizará la modernización de la red vial urbana y suburbana. |
| Actividades | Desarrollo de proyectos y levantamiento de evaluaciones, diagnósticos, peticiones y su factibilidad de acuerdo con las normas, especificaciones reglamentos, etc. | Suficiencia presupuestal e interesados en participar |
| | Contratación de la obra de construcción y/o ampliación de la red vial urbana y suburbana de acuerdo con la normatividad aplicable | Condiciones óptimas sociales y climatológicas |
| | Proceso de la obra de construcción y/o ampliación de la red vial urbana y suburbana con calidad, costos y tiempo establecidos | Beneficiarios satisfechos |

⁵ Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados. Coneval.

Tabla 1. Supuestos identificados por el Programa en la Matriz de Indicadores para Resultados

| | Resumen Narrativo | Supuestos |
|-------------|--|--|
| Actividades | Entrega de la obra de construcción y/o ampliación de la red vial urbana y suburbana a la dependencia encargada de su operación, realizada en condiciones óptimas de operación y funcionalidad adecuada | Certeza de factibilidad y de propiedad del predio donde se realizará la conservación de vialidades |
| | Desarrollo de evaluaciones, diagnósticos, peticiones y su factibilidad de acuerdo con las normas, especificaciones, reglamentos, etc. | Certeza de factibilidad y de propiedad del predio donde se realizará la modernización de la red vial urbana y suburbana. |

Fuente: Matriz de Indicadores para Resultados del Programa Construcción y Ampliación de Vialidades Urbanas

Dentro de los aportes que implica la aplicación de la Metodología del Marco Lógico, es incitar a los encargados del Programa a identificar los riesgos para cada nivel de objetivo. Tal como lo establece la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el cumplimiento de dichos supuestos está fuera del alcance de los ejecutores del Programa, si el riesgo puede ser evitado o controlado, entonces debe ser incorporado a la estructura de la MIR. El Programa, a través de los supuestos, considera riesgos externos que pueden incidir en los resultados esperados, sin embargo, no se identificó evidencia que permita verificar el tratamiento y/o seguimiento de estos para mitigar o eliminar la probabilidad de ocurrencia.

En lo que respecta a la ejecución de las obras de infraestructura, la evaluación socioeconómica de los proyectos es una herramienta que permite no sólo la identificación de los riesgos asociados, sino que determina a través de metodologías rigurosas la rentabilidad social de la inversión, es decir, si los beneficios son superiores a los costos que implican los proyectos.

5. ¿El programa cuenta con indicadores de capacidad y calidad de su gestión y de avance en el tiempo del logro de sus resultados?

Los indicadores son el principal insumo para los sistemas de monitoreo y evaluación, ya que expresan medidas relacionadas con el actuar de los programas y permiten la definición de objetivos expresados en metas. Los indicadores de desempeño son expresiones cuantitativas construidos a partir de variables cuantitativas o cualitativas, que proporcionan un medio sencillo y fiable para medir logros, reflejar los cambios vinculados con las acciones del programa, monitorear y evaluar sus resultados (SHCP, sf).

En la información relacionada con el Programa, se identifican indicadores planteados por la SECOPE para constatar el logro de los resultados. En lo que respecta a la MIR, los indicadores se informan en la segunda columna y todos ellos son considerados indicadores de desempeño. De acuerdo con la Guía para la elaboración de la Matriz de Indicadores para

Resultados de la SHCP, los indicadores estratégicos⁶ son los relacionados a los niveles de Fin, Propósito y Componentes de la Matriz, mientras que los indicadores de gestión⁷ corresponden al nivel de Componente o Actividad de la MIR.

Tabla 2. Indicadores identificados por el Programa en la Matriz de Indicadores para Resultados

| | Resumen Narrativo | Indicadores |
|-------------|--|--|
| Fin | Contribuir con la construcción de nuevas vialidades y la ampliación de las existentes para todas a las comunidades de la debida construcción y ampliación de la red vial urbana y suburbana existente permitiendo una mayor competitividad y una mejor calidad de vida | Porcentaje de construcciones y/o ampliaciones de la red vial urbana y sub-urbana realizadas |
| Propósito | El estado cuenta con la construcción de nuevas vialidades y la ampliación de las existentes para que a su vez los ciudadanos duranguenses cuenten con obras e infraestructura urbana que contribuyan a mejorar la competitividad del estado y la calidad de vida | Porcentaje de reducción de los tiempos de recorrido y reducción de congestiones viales, mejoramiento de imagen, mejor flujo vial y equipamiento |
| Componentes | Obras de construcción y ampliación de la red vial urbana y suburbana realizadas | Porcentaje de construcciones y/o ampliaciones de la red vial urbana y sub-urbana realizadas |
| Actividades | Desarrollo de proyectos y levantamiento de evaluaciones, diagnósticos, peticiones y su factibilidad de acuerdo con las normas, especificaciones reglamentos, etc | Porcentaje de cumplimiento en la contratación de la construcción y/o ampliación de la red vial urbana y sub-urbana |
| | Contratación de la obra de construcción y/o ampliación de la red vial urbana y suburbana de acuerdo con la normatividad aplicable | Porcentaje de cumplimiento en la ejecución de la construcción y/o ampliación de la red vial urbana y sub-urbana |
| | Proceso de la obra de construcción y/o ampliación de la red vial urbana y suburbana con calidad, costos y tiempo establecidos | Porcentaje de cumplimiento en la entrega de la construcción y/o ampliación de la red vial urbana y sub-urbana |
| | Entrega de la obra de construcción y/o ampliación de la red vial urbana y suburbana a la dependencia encargada de su operación, realizada en condiciones óptimas de operación y funcionalidad adecuada | Porcentaje de cumplimiento en la elaboración de las evaluaciones, diagnósticos y factibilidades en las conservaciones de vialidades |
| | Desarrollo de evaluaciones, diagnósticos, peticiones y su factibilidad de acuerdo con las normas, especificaciones, reglamentos, etc. | Porcentaje de cumplimiento en la elaboración de las evaluaciones, diagnósticos y factibilidades en la construcción y/o ampliación de la red vial urbana y sub-urbana |

Fuente: Matriz de Indicadores para Resultados del Programa Construcción y Ampliación de Vialidades Urbanas

⁶ Indicadores que miden el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas, contribuyen a corregir o fortalecer las estrategias y la orientación de los recursos. Estos indicadores tienen un impacto directo en la población o área de enfoque.

⁷ Indicadores que miden el avance y logro en procesos y actividades, es decir, sobre la forma en que los bienes y/o servicios públicos son generados y entregados.

De acuerdo con la Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos⁸ de la SHCP, los indicadores deben cumplir con los siguientes criterios:

- Claros: deben ser directos e inequívocos, es decir, entendibles.
- Relevantes: deben proveer información sobre la esencia del objetivo que se quiere medir, deben estar definidos sobre lo importante, con sentido práctico.
- Económicos: todos los indicadores tienen costos e implicaciones para su construcción y medición, se deben elegir aquellos que estén disponibles a un costo razonable.
- Monitoreables: los indicadores deben poder sujetarse a una comprobación independiente.
- Adecuados: deben proveer suficientes bases para medir.
- Aportación marginal: en caso de que exista más de un indicador para medir el desempeño en un determinado nivel de objetivo, el indicador debe proveer información adicional en comparación con los otros indicadores propuestos.

Como se puede apreciar en la Tabla 2 se identifica duplicidad en los indicadores definidos en el nivel de Fin y Componentes. El indicador correspondiente al Propósito contempla hasta 5 objetivos, por lo que es conveniente desglosarlo y realizar una medición en lo individual, ya que estos indicadores son los que realmente permiten medir el impacto del Programa y sus beneficios en la población. El indicador correspondiente al Fin debe contemplar elementos que permitan verificar los impactos sociales y económicos alcanzados, el cumplimiento de este indicador está fuera del alcance del Programa, ya que únicamente se contribuye a su logro porque deben intervenir otros factores para su cumplimiento, es decir, el indicador en este nivel debe contribuir a un fin superior del actuar del Programa, condición que no se cumple en su definición.

Dentro de los criterios que deben cumplir los indicadores se encuentra que estos deben ser monitoreables, es decir, su comprobación es posible por cualquier interesado a través de información disponible, sin embargo, no se identificó evidencia que permita dar cumplimiento a este criterio.

Organismos internacionales como las Naciones Unidas, reconocen un alto grado de dificultad en las instituciones encargadas de proveer y conservar la infraestructura vial en las ciudades para generar de forma sistemática indicadores suficientes y adecuados para verificar la rentabilidad de las inversiones, lo que incide en la poca o nula capacidad de obtener información del rendimiento de los recursos en el mediano y largo plazo, además de no crear incentivos para introducir innovaciones tecnológicas para garantizar mayor durabilidad de las acciones o reducir los costos.

⁸ Disponible en

<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Capacitacion/GuiaIndicadores.pdf>

El contexto social de la actualidad exige una amplia rendición de cuentas de los aspectos sustantivos o de resultados de las intervenciones o acciones financiadas con recursos públicos. De acuerdo con las competencias de la SECOPE es necesaria la definición y/o desarrollo de indicadores que reflejen el desempeño institucional y así contar con elementos para juzgar la calidad de la gestión y evaluar sus resultados. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas hace especial énfasis en el desarrollo de indicadores de desempeño clasificados por calidad del servicio, eficacia y eficiencia (Tabla 3).

Tabla 3. Clasificación de indicadores de desempeño de organismos viales

| Tipo de Indicador | Objetivo |
|--------------------------|--|
| Calidad del servicio | Dar cuenta del estado de las vialidades en una forma tal que sea entendida por los usuarios, como puede ser una clasificación en bueno – regular – malo; en todo caso, ello debe realizarse sobre la base de un sistema objetivo de calificación. En el ámbito institucional, se pueden analizar los tiempos habituales de reacción frente a diversas necesidades, como reparar baches o atender emergencias |
| Eficacia | Uno de los más relevantes es el valor del patrimonio vial; calculado periódicamente, es un instrumento para medir la efectividad de las políticas de construcción y conservación seguidas. Adicionalmente, se pueden dar a conocer la cantidad de kilómetros construidos o mejorados cada año, las tasas de accidentes, y otros aspectos similares. |
| Eficiencia | Referentes al rendimiento de los recursos, como los costos de conservación por kilómetro, la proporción de los gastos de administración con relación al total gastado, etc. |

Fuente: CEPAL. Mejoramiento de la gestión vial con aportes específicos del sector privado

Países como España han hecho uso de indicadores para evaluar la calidad de los servicios de infraestructura vial considerando aspectos como estado de conservación, seguridad vial, calidad del flujo y servicios suministrados. Para el caso de conservación se consideran los criterios del Índice de Rugosidad Internacional (IRI)⁹; en lo que respecta a la seguridad vial contempla índices de accidentalidad y mortalidad; y para el caso de calidad del flujo incorpora el indicador anual de congestión (SCT, 2011).

6. ¿El programa cuenta con mecanismos para dar a conocer sus resultados?

Dado que las obras financiadas provienen de recursos federales, la entidad federativa envía al Ejecutivo Federal informes sobre el ejercicio, destino y los resultados obtenidos, mismos que deben publicarse en los órganos locales oficiales de difusión, así como la publicación en la página de internet respectiva para dar cumplimiento a lo establecido en el numeral II del artículo 85 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

⁹ El Índice Internacional de Rugosidad, mejor conocido como IRI (International Roughness Index), fue propuesto por el Banco Mundial en 1986 como un estándar estadístico de la rugosidad y sirve como parámetro de referencia en la medición de la calidad de rodadura de un camino.

De igual manera, se localizó en la página de internet de la SECOPE el Programa Anual de Obra 2017¹⁰, mismo que en el resumen de acciones contempla una inversión de 243.31 millones de pesos a través de 52 acciones en Infraestructura Vial, tales como señalamientos, alumbrado, cruce vial, aumento de carriles, pavimentaciones de calle, peatonalización, riego de sello, puente vehicular, puente peatonal, acceso a hangar, obra complementaria Estación Central y reparación de losas de concreto. Asimismo, en dicho documento se contempla el «Programa de Trabajo 2017» donde se especifica el nombre del proyecto, la dirección o localidad, el municipio y la fuente de los recursos pero no se detalla el monto de inversión por obra. Cabe hacer mención que en dicho documento no se identifica una clasificación específica de las obras relacionadas con el Programa objeto de la presente evaluación.

Además de dar cumplimiento a lo anterior, resulta relevante que el Programa responda por los resultados de su intervención en función de los beneficios que se generan a través de la infraestructura generada que se integra al patrimonio público.

7. ¿Los responsables del programa identifican las variables y actores implicados en el logro de los resultados comprometidos?

De acuerdo con al análisis de la información proporcionada el Programa, no se identificó evidencia documental que describa las responsabilidades de los actores involucrados, sus respectivas actividades y las variables relacionadas con la ejecución del Programa.

De esta manera, se concluye que la coordinación entre los actores involucrados, sus funciones y tareas son resultado del conocimiento empírico. Por lo que resulta necesario documentar y estandarizar los procesos y actividades que involucra la gestión del Programa. Para promover la eficiencia de la administración pública, se requieren instrumentos administrativos como manuales de procedimientos donde se identifiquen de manera ordenada y sistemática los procesos principales y se establezcan los marcos de referencia para que los involucrados identifiquen sus funciones, obligaciones y responsabilidades institucionales relacionadas con la operación del Programa.

El desarrollo de manuales de procedimientos contribuye a fortalecer la coordinación, dirección, evaluación y control administrativo del quehacer institucional identificar y detallar los procesos y contribución específica de cada unidad administrativa involucrada.

¹⁰ Disponible en <http://secope.durango.gob.mx/wp-content/uploads/sites/6/2018/04/PROGRAMA-ANUAL-DE-OBRA-2017-FINAL-CON-RESUMEN-1.pdf>

Análisis FODA

Fortalezas

- El Programa parte de una planeación estratégica a nivel sectorial que le permite establecer una vinculación precisa a las estrategias del sector de comunicaciones y obras públicas.
- Existe evidencia de la aplicación de la Metodología del Marco Lógico para el diseño de la intervención.
- El objetivo del Programa contribuye de manera directa a lo establecido en el Plan Estatal de Desarrollo Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022 del Gobierno del Estado de Durango.
- Capacidad institucional para desarrollar indicadores adecuados que permitan verificar el logro de resultados del Programa.
- Compromiso por parte de actores involucrados de nivel directivo para implementar acciones de mejora.

Oportunidades

- Posibilidad de concurrencia con otras fuentes de financiamiento para potenciar las inversiones e impacto del Programa.
- Incorporar el aprendizaje a partir de experiencias nacionales e internacionales generado con estudios y/o evaluaciones relacionadas a las vialidades urbanas.
- Desarrollo de evaluaciones socioeconómicas de proyectos de inversión para incrementar las probabilidades de rentabilidad de la inversión.
- Instrumentación de mecanismos de participación ciudadana que permitan generar sentido de compromiso social desde la planificación, la ejecución y la posterior evaluación.

Debilidades

- Existencia de otros programas presupuestarios con objetivos similares o en común.
- Los indicadores definidos en la MIR presentan ambigüedades, lo que dificulta constatar el avance o impacto del Programa con base en resultados.
- A pesar de contemplar riesgos, expresados como supuestos en la MIR, no todos cumplen con las características propias que establecen las diversas metodologías o guías sobre su composición.
- El Programa, aun cuando publica los formatos relacionados para el seguimiento de los indicadores, no genera mecanismos que permitan verificar el avance en su implementación.

- No se identifican las responsabilidades individuales por parte de los involucrados en la ejecución del Programa.

Amenazas

- Dependencia de recursos de carácter federal para la ejecución del Programa.
- Los costos en que incurre la ejecución de las obras presentan niveles importantes de volatilidad.
- Alineación de expectativas y prioridades con otros niveles de gobierno.

Propuesta de recomendaciones y observaciones

Ver Anexo 3 sobre las principales propuestas y recomendaciones que la gestión del Programa puede considerar para mejorar, en el margen de las atribuciones de los ejecutores, acorde a estas reflexiones.

Referencias bibliográficas

- CEPAL. (2003). *Mejoramiento de la gestión vial con aportes específicos del sector privado*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CEPAL. (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CEPAL. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Naciones Unidas.
- Coneval. (2013). *Guía para la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados*. Ciudad de México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- SCT. (1998). *Índice Internacional de Rugosidad en la Red Carretera de México*. Querétaro: Instituto Mexicano del Transporte.
- SCT. (2011). *Prácticas para evaluar la calidad de infraestructura de carretera de cuota*. Querétaro: Instituto Mexicano del Transporte.
- SHCP. (sf). *Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados*. Ciudad de México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- U. d. (2011). *Aspectos institucionales para potenciar la evaluación social de proyectos de transporte: lecciones de América Latina*. Santiago de Chile: Departamento de Economía de la Universidad de Chile.

Formatos de anexos

Anexo 1. Principales procesos de gestión del programa

Derivado de los distintos documentos normativos que emplea el Programa para su ejecución, se omite el diseño del Anexo 1 por no contar con los elementos pertinentes y/o adecuados para su elaboración.

Anexo 2. Cadena de Resultados del programa

Se identifica la Cadena de Resultados del programa.

| Insumos | Actividades | Productos | Calidad del servicio entregado | Resultados de corto plazo | Resultados intermedios | Impacto |
|--|-------------------------|--|--|----------------------------------|--------------------------------------|--|
| Recursos presupuestarios Recursos Humanos | Desarrollo de proyectos | | | | | |
| | Licitación de la obra | | Verificación y Cumplimiento de estándares de calidad | Reducción de tiempos de traslado | Disminución de la tasa de accidentes | Incremento de la competitividad económica en el estado |
| | Contratación de la obra | Obras de construcción y ampliación de vialidades | Grado de satisfacción por parte de la ciudadanía | Mejoramiento de imagen urbana | Disminución de la congestión vial | |
| | Ejecución de la obra | | | Incremento del patrimonio vial | | |
| | Entrega de la obra | | | | | |
| Evaluación de la obra | | | | | | |

Fuente: adaptado de Rubio, G (2012). Building Results Frameworks for Safety Nets Projects. The World Bank. EE.UU. Washington, D.C.

Elementos de la cadena de resultados:

- Insumos: recursos financieros, humanos y de otro tipo movilizados para realizar las actividades.
- Actividades: acciones emprendidas o trabajo realizado para transformar los insumos en productos específicos.
- Productos: productos resultantes de las actividades.
- Calidad del servicio entregado: relevancia y calidad de los bienes y servicios producidos.
- Resultados de corto plazo: Cambios resultantes del uso de los productos en la población objetivo.
- Resultados intermedios: cambios futuros resultantes del uso prolongado o sostenido de los productos.
- Impacto: Metas de largo plazo o efecto superior.

Anexo 3. Propuesta de recomendaciones y observaciones

| No. | Recomendaciones y observaciones | Acciones propuestas | Resultados esperados |
|------------|---|--|--|
| 1 | Documentar, homologar y armonizar los procesos principales de la gestión del Programa | Implementación de un Manual de Procedimientos | Identificar las responsabilidades individuales de las áreas que intervienen en la ejecución del Programa |
| 2 | Generar información sobre el estado actual de las vialidades urbanas en el estado | Elaboración del diagnóstico de vialidades | Contar con elementos que permitan priorizar acciones a mediano y largo plazo |
| 3 | Instrumentar mecanismos de participación ciudadana | Detección de necesidades en materia de infraestructura vial Encuestas de satisfacción por parte de los usuarios | Involucramiento de la sociedad en las diversas etapas del Programa |
| 4 | Generar información que permita constatar el avance de los objetivos del Programa | Definición de indicadores de resultados Seguimiento del avance de los indicadores | Identificar la incidencia del Programa en la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía |
| 5 | Identificar riesgos asociados a la ejecución del Programa | Diseñar mecanismos de control de riesgos Establecer criterios para estudios y proyectos de pre-inversión | Incrementar las probabilidades de éxito de las estrategias de la Dependencia |

Anexo 4. Cédula de la Evaluación Específica de Desempeño con énfasis en la Calidad de la Gestión

| | | |
|---|--|--|
| Descripción de la intervención | <p>La Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas del Estado de Durango (SECOPE) es la dependencia del Poder Ejecutivo responsable de planear, conducir, ejecutar, normar y evaluar la política general de las comunicaciones, obras públicas y el desarrollo urbano en Durango; dentro de sus facultades está la formulación y ejecución de programas de carreteras, caminos, puentes y demás vías de comunicación de jurisdicción de la entidad.</p> <p>El Programa Construcción y Ampliación de Vialidades Urbanas se plantea como objetivo la construcción de nuevas vialidades y ampliación de las existentes para que los ciudadanos duranguenses cuenten con obras e infraestructura urbana que contribuya a mejorar la competitividad del estado y la calidad de vida. El Programa ejecuta sus obras, principalmente, a través de fuentes de recursos como el Fondo Minero, Fondo Metropolitano y Ramo 23, es decir, a través de recursos federales.</p> | |
| 1. Principales procesos de la intervención | | |
| <p>Derivado de que existen diferentes fuentes de financiamiento, cada una atiende lo establecido en sus respectivos lineamientos, reglas de operación o documentos normativos, sin embargo el Programa identifica en su Matriz de Indicadores para Resultados cinco actividades principales: 1) Desarrollo de proyectos, 2) Contratación de la obra, 3) Proceso de la obra, 4) Entrega de la obra, y 5) Desarrollo de evaluaciones.</p> | | |
| 2. Calidad de la gestión de la intervención | | |
| 2.1. Diseño del programa | 2.2. Mecanismos de seguimiento | |
| <p>El objetivo del Programa está directamente relacionado con el Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022, así como en el Programa Sectorial de SECOPE. El diseño y operación del Programa parte de procesos de planeación estratégica, así como herramientas de gestión como la Metodología del Marco Lógico.</p> | <p>Aun cuando el Programa cuenta con una MIR que incorpora indicadores para cada uno de sus niveles de objetivo (Fin, Propósito, Componentes y Actividades), no se encontró evidencia para constatar e informar el avance en cada uno de ellos. El Programa cumple con lo establecido en materia de transparencia, no obstante no se genera información para verificar el grado de cumplimiento de dichos indicadores.</p> | |
| 2.3. Riesgos en la operación | 2.4. Indicadores de capacidad y calidad y de avance en el tiempo | |
| <p>Al contar con una MIR, se establecen riesgos externos que pueden limitar el logro de los resultados. Dichos riesgos corresponden a los supuestos, entendidos como situaciones fuera del alcance de los ejecutores, sin embargo, se definen algunos que pueden ser controlables que deben estar contemplados a nivel Componente o</p> | <p>Los indicadores son el principal insumo para los sistemas de monitoreo y evaluación, ya que expresan medidas relacionadas con el actuar de los programas y permiten la definición de objetivos expresados en metas. Los indicadores definidos por el Programa presentan inconsistencias, duplicidades y ambigüedad en su redacción. Se propone incluir indicadores que de calidad del servicio, eficiencia y eficacia.</p> | |
| 2.5. Resultados | | |
| 2.5.1. Indicadores estratégicos | 2.5.2. Principales resultados | |
| <p>Fin: Porcentaje de construcciones y/o ampliaciones de la red vial urbana y sub-urbana realizadas</p> | <p>El indicador correspondiente al Fin debe contemplar elementos que permitan verificar los impactos sociales y económicos alcanzados, el cumplimiento de este indicador está fuera del alcance del Programa, ya que únicamente se contribuye a su logro porque deben intervenir otros factores para su cumplimiento, es decir, el indicador en este nivel debe contribuir a un fin superior del actuar del Programa.</p> | |
| <p>Propósito: Porcentaje de reducción de los tiempos de recorrido y reducción de congestionamientos viales, mejoramiento de imagen, mejor flujo vial y equipamiento</p> | <p>El indicador correspondiente al Propósito contempla hasta 5 objetivos, por lo que es conveniente desglosarlos y realizar una medición en lo individual, estos indicadores son los valiosos para medir el impacto del Programa y sus beneficios en la población.</p> | |

| 2.6. Responsables de la operación | |
|---|---|
| De acuerdo con el análisis de la información proporcionada el Programa, no se identificó evidencia documental que describa las responsabilidades de los actores involucrados, sus respectivas actividades y las variables relacionadas con la ejecución del Programa. De esta manera, se concluye que la coordinación entre los actores involucrados, sus funciones y tareas son resultado del conocimiento empírico. Queda de manifiesto la necesidad de documentar y estandarizar los procesos y actividades que involucra la gestión del Programa. | |
| Análisis FODA | |
| Fortalezas | Oportunidades |
| <ul style="list-style-type: none"> • Parte de una planeación estratégica • Evidencia de la aplicación de la Metodología del Marco Lógico • El objetivo del Programa contribuye de manera directa a lo establecido en el Plan Estatal de Desarrollo Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022 del Gobierno del Estado de Durango • Capacidad institucional para desarrollar indicadores adecuados que permitan verificar el logro de resultados del Programa • Compromiso por parte de actores involucrados de nivel directivo para implementar acciones de mejora | <ul style="list-style-type: none"> • Concurrencia con otras fuentes de financiamiento • Incorporar el aprendizaje a partir de experiencias nacionales e internacionales • Desarrollo de evaluaciones socioeconómicas de proyectos de inversión • Instrumentación de mecanismos de participación ciudadana |
| Debilidades | Amenazas |
| <ul style="list-style-type: none"> • Existencia de otros programas presupuestarios con objetivos similares o en común • Los indicadores definidos en la MIR presentan ambigüedades • A pesar de contemplar riesgos, expresados como supuestos en la MIR, no todos cumplen con las características propias que establecen las diversas metodologías o guías sobre su composición. • No genera mecanismos que permitan verificar el avance en su implementación • No se identifican las responsabilidades individuales de los actores involucrados en la gestión del Programa | <ul style="list-style-type: none"> • Dependencia de recursos de carácter federal para la ejecución del Programa • Los costos en que incurre la ejecución de las obras presentan niveles importantes de volatilidad • Alineación de expectativas y prioridades con otros niveles de gobierno |
| Propuesta de recomendaciones y observaciones | |
| <ol style="list-style-type: none"> 1) Documentar, homologar y armonizar los procesos principales de la gestión del Programa a través de la implementación de un Manual de Procedimientos. 2) Generar información sobre el estado actual de las vialidades urbanas en el estado a través de la elaboración de un diagnóstico de vialidades. 3) Instrumentar mecanismos de participación ciudadana a través de la detección de necesidades en materia de infraestructura vial, así como encuestas de satisfacción por parte de los beneficiarios. 4) Generar información que permita constatar el avance de los objetivos del Programa a través de la definición y seguimiento de indicadores de resultados. 5) Identificar los riesgos asociados a la operación del Programa a través del diseño de mecanismos de control de riesgos. | |



inevapo

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO