

## FORMATO PARA LA DIFUSIÓN DE LOS RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES

<b>1. DESCRIPCIÓN DE LA EVALUACIÓN</b>	
1.1. Nombre de la evaluación: Evaluación Específica de Desempeño del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	
1.2. Fecha de inicio de la evaluación (18/05/2014)	
1.3. Fecha de término de la evaluación (18/08/2015)	
1.4. Nombre de la persona responsable de darle seguimiento a la evaluación y nombre de la unidad administrativa a la que pertenece:	
Nombre: Artemisa Mejía Bojórquez	Unidad administrativa: Directora General del COPLADE.
1.5. Objetivo general de la evaluación: Contar con una valoración del desempeño del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas ejercidos por el Gobierno del Estado de Baja California en el ejercicio fiscal 2014, con base en la información entregada por las unidades responsables de los programas y las unidades de evaluación de las Dependencias o Entidades, para contribuir a la toma de decisiones.	
Objetivos específicos de la evaluación:	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reportar los resultados y productos de recursos federales del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas ejercidos en Baja California durante el ejercicio fiscal 2014, mediante el análisis de los indicadores de resultados, de los indicadores de servicios y gestión, así como de los hallazgos relevantes derivados de las evaluaciones externas y otros documentos derivados de él.</li> <li>2. Analizar el avance de las metas de los indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) en 2014, y el avance en relación con las metas establecidas.</li> <li>3. Identificar los principales aspectos susceptibles de mejora de los programas derivados de las evaluaciones externas.</li> <li>4. Analizar la evolución de la cobertura y el presupuesto del programa/fondo.</li> <li>5. Identificar las fortalezas, los retos y las recomendaciones de los programas y recursos federales ejercidos en Baja California en 2014.</li> </ol>	
1.6. Metodología utilizada de la evaluación: La evaluación específica de desempeño se realizará mediante un análisis de gabinete con base en información proporcionada por las instancias responsables de operar el fondo, así como	

información adicional que la instancia evaluadora considere necesaria para complementar dicho análisis. Se entiende por análisis de gabinete al conjunto de actividades que involucran el acopio, la organización y la valoración de información concentrada en registros administrativos, bases de datos, evaluaciones internas y/o externas, así como documentación pública. Sin embargo, de acuerdo con las necesidades de información y tomando en cuenta la forma de operar los recursos federales, se podrán realizar entrevistas con responsables de la aplicación de estos recursos.

Cabe destacar que para fortalecer la metodología a desarrollar, la instancia evaluadora se apoyará de lo establecido por el CONEVAL, en el documento denominado: modelo de términos de referencia para la evaluación específica de desempeño 2012-2013 que aún sigue vigente.

## 2. PRINCIPALES HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN

### 2.1. Principales Hallazgos de la evaluación.

1. En 2014 el FAFEF representó el 65% del total del recurso inicial de inversión pública autorizado por el Congreso del Estado.
2. Históricamente la distribución del Fondo se realiza privilegiando el saneamiento financiero y en segundo término se destina a diversos sectores para sus requerimientos en infraestructura, realizándose esta distribución de manera inercial, es decir se toma como base la asignación presupuestal FAFEF otorgada el año inmediato anterior a cada sector.
3. La distribución del Fondo en 2014 se concentra principalmente en el Sector Deuda que abarca la mayor parte del recurso con un 74%, seguido por el Sector Infraestructura (11%) y por Educación (10%), el resto de los Sectores en conjunto suman un 5%.
4. El saneamiento financiero (deuda pública) tuvo una asignación de \$852 millones de pesos, de los cuales \$ 280 millones de pesos (33%) se destinaron al gasto de capital y \$572 millones de pesos (67%) al pago de intereses.
5. Se evidencia que la distribución de los recursos no es proporcional a la población existente en cada Municipio, ya que el Municipio de Mexicali fue quien obtuvo mayor cantidad de recursos (\$83 millones de pesos), mientras que Tijuana y Ensenada contaron con la misma asignación (\$68 millones de pesos) aún y cuando la población en Tijuana es mucho mayor; cabe mencionar que los importes no son representativos en relación al total de la asignación del Fondo, ya que la "cobertura Estatal" es quien concentra la mayor cantidad de recursos (\$892 millones de pesos) al contar la deuda pública con esta clasificación.

6. El recurso ejercido en 2014 muestra un avance presupuestal del 100% y un avance físico del 93%, presentando el avance físico 7 puntos porcentuales menos que el presupuestal; situación que contrasta con el recurso refrendado el cual al mes de mayo de 2015 presenta un mayor avance físico (46%) que presupuestal (41%)
7. El 82% del recurso asignado se ejerció en 2014, refrendándose el 18% restante, si bien existe legalmente la figura del refrendo, no se considera lo más adecuado toda vez que se postergan los beneficios a la población, principalmente en los rubros de infraestructura y educación, que además de la deuda son los que presentaron un mayor importe a refrendar, el recurso refrendado al mes de mayo contaba con un avance presupuestal del 41%; además, propician problemas de transparencia, puesto que se pierde la trazabilidad en su aplicación y destino.
8. De los 9 posibles destinos, se atendieron 6, quedando sin atención: Saneamiento de Pensiones, Modernización de los Sistemas de Recaudación Locales e Infraestructura susceptible de complementarse con Inversión Privada; de los 6 rubros en los que se asignaron recursos destaca el Saneamiento Financiero con un 74%, seguido por la Inversión en Infraestructura Física con un 15% y el rubro de Educación Pública con un 9%, concentrándose en estos 3 rubros el 98% de la totalidad del Fondo; mientras que, el resto de los rubros atendidos: Modernización de Registros Públicos de la Propiedad y del Comercio, Fortalecimiento de Proyectos de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico y los Sistemas de Protección Civiles Locales, en conjunto no logran ni un 2% del total del Fondo.
9. Se cuenta con un cumplimiento del Objetivo global del Fondo del 100%; en donde se parte de que el objetivo es fortalecer los presupuestos de los Estados, así como su saneamiento financiero, a través de 9 posibles destinos de gasto, entonces la totalidad de las obras y/o acciones que integran el FAFEF 2014 contribuyen al cumplimiento del objetivo, ya que se encuentran alineadas a alguno de los 9 posibles destinos.
10. Se cuenta con un cumplimiento de los Objetivos de los Programas Operativos Anuales del 88%; en donde se analizó la contribución de cada uno de los proyectos de inversión que integran el FAFEF a los objetivos establecidos en los Programas Operativos Anuales de las Instancias Gubernamentales involucradas en su ejecución, en la cual se identificó que el 88% de estas obras se encuentran sustentadas en Propuestas Programáticas y por lo tanto contribuyen al cumplimiento de los objetivos.
11. Sin embargo, no existe una correlación directa entre los POAS y los destinos de gasto establecidos en la Normatividad Federal.
12. La inversión en infraestructura física es el segundo rubro del FAFEF al que más recursos se destinan, sin embargo, las obras financiadas con el fondo son realizadas sin que exista una planeación y un proceso definido para su priorización, lo que manifiesta insuficiencias en estos procesos.

<p>13. No es posible identificar si el componente FAFEF es suficiente para el saneamiento de las finanzas públicas locales, ya que el indicador de la MIR se limita a identificar la relación que existe entre la deuda pública directa y el Ingreso Estatal Disponible, no se conocen indicadores sobre la amortización a la deuda.</p>
<p>13.1. Señalar cuales son las principales Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA), de acuerdo con los temas del programa, estrategias e instituciones.</p>
<p><b>Fortalezas:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El Estado utiliza este fondo para el pago de deuda, liberando recursos propios.</li> <li>2. La multiplicidad de destinos del fondo permite a las entidades federativas disponer de una fuente de financiamiento para atender sus requerimientos en diversas materias</li> <li>3. Los rendimientos son reinvertibles en infraestructura y se contemplan porcentaje para gastos indirectos.</li> <li>4. Se cuenta con certeza en su disponibilidad, ya que los recursos se entregan mensualmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público durante los primeros 10 meses del año, sin limitaciones ni restricciones.</li> <li>5. Los recursos del FAFEF se reportan trimestralmente en los informes sobre el ejercicio, destino y resultados de los Recursos Federales transferidos a las Entidades Federativas que son enviados trimestralmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través del Sistema del Formato Único (SFU), se incluyen los reportes de la Matriz de Indicadores de Resultados.</li> </ol>
<p><b>Oportunidades:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se propone que en el artículo 47 de la Ley de Coordinación Fiscal en su fracción I, que se refiere a la inversión en infraestructura física, se pueda contemplar la asignación de recursos para proyectos ejecutivos de obra sin que estos se consideren con cargo a gastos indirectos y que estos proyectos ejecutivos no necesariamente correspondan a obras que se ejecuten con recursos del FAFEF en el mismo ejercicio fiscal.</li> <li>2. En 2016, la totalidad de las obras y/o acciones de Inversión Pública (se incluye el FAFEF) estarán ligadas a Propuestas Programáticas, esta situación es de carácter obligatorio ya que atiende a la normatividad en materia de Armonización Contable</li> </ol>
<p><b>Debilidades:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los indicadores son insuficientes en términos de eficacia y no se logra conocer el propósito que es el saneamiento de las finanzas públicas locales.</li> <li>2. Los conceptos en los que se puede aplicar el Fondo no tienen en una relación directa, lo que limita el desarrollo de sinergias que potencien sus impactos; asimismo, esa diversidad de destinos dificulta la evaluación de sus resultados,</li> </ol>



por lo que no es posible medir su impacto en el fortalecimiento de las finanzas públicas de forma anual.

3. Las deficiencias en la planeación de las obras inciden en modificaciones constantes a los contratos, aumento de costos y retrasos en su ejecución.
4. No se cuenta con evidencia de que las recomendaciones emitidas a través de la evaluación realizada en 2014 hayan sido retomadas por parte de los Operadores del Fondo.

Amenazas:

1. Existen ambigüedades e imprecisiones en la normatividad vigente señalada en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, la amenaza consiste en que al no contar con definiciones claras es posible que en el Estado se adopte un criterio que no coincida con el de los entes auditores, situación que redundaría en observaciones y eventualmente en el reintegro de recursos ya ejercidos; estas imprecisiones son las siguientes:
2. Existe ambigüedad en el criterio para la aplicación del porcentaje para saneamiento, lo que genera confusión con la interpretación del artículo 50 en cuanto a la relación que guardan los supuestos señalados en la fracción II del artículo 47 (supuesto de saneamiento financiero, preferentemente a través de la amortización de deuda pública) y del tercer párrafo del artículo 50 (supuesto relativo a garantizar obligaciones en caso de incumplimiento o servir como fuente de pago de dichas obligaciones), respecto de la aplicación de la limitante de no poder destinar más del 25% del FAFEF al rubro de saneamiento financiero.
3. El lineamiento no contempla con claridad que los recursos destinados a proyectos correspondan a obras que deban ser realizadas en el mismo ejercicio, tampoco clarifica el pago de afectaciones o indemnizaciones a terceros o liberaciones de derechos de vía.
4. En las asignaciones para educación, ciencia y tecnología, y protección civil, que deben ser adicionales a los de naturaleza local aprobados en el presupuesto respectivo, clarificar esta condición, ya que se puede cumplir con el hecho de que correspondan a otra fuente de financiamiento adicionales a los de origen local.
5. Clarificar el concepto de fortalecimiento de las finanzas públicas locales, para que los gobiernos de las entidades federativas tengan una referencia específica de los requisitos para el ejercicio del fondo en los renglones financieros.
6. Es posible realizar otras acciones de saneamiento (distintas al pago de la deuda) siempre y cuando se acredite un impacto favorable en la fortaleza de las finanzas públicas locales, esta condición se encuentra indefinida, dado que no se especifica el criterio de medición del impacto que se espera obtener, se

- desconoce en qué consiste específicamente ese requisito y cómo cumplirlo, además no se precisa si es factible pagar intereses de la deuda pública.
7. El propósito original de la distribución fue asignar más recursos a las entidades federativas con menor PIB per cápita y de acuerdo con la magnitud de su población, para lograr un efecto compensatorio con la nueva fórmula para distribuir el Fondo General de Participaciones que está vinculada con el crecimiento del PIB, la recaudación local y la población; sin embargo se corre el riesgo de que esta forma de distribución genere la inercia hacia un estancamiento para lograr acceder a mayores recursos.

#### 14. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN

##### 14.1. Describir brevemente las conclusiones de la evaluación:

###### 1. De la asignación del fondo al Saneamiento Financiero

No es posible identificar si el componente FAFEF es suficiente para el saneamiento de las finanzas públicas locales, ya que el indicador de la MIR se limita a identificar la relación que existe entre la deuda pública directa y el Ingreso Estatal Disponible, no se conocen indicadores sobre la amortización a la deuda.

###### 2. De la distribución del fondo territorialmente

Se evidencia que la distribución de los recursos no es proporcional a la población existente en cada Municipio, el reto en este sentido es que dicho alcance sea equitativo en términos territoriales pero atienda prioridades en términos de rezago social.

###### 3. De la atención a los 9 posibles destinos que establece el Fondo

No se atendieron 3 de los 9 posibles destinos que establece el Fondo, de los 6 rubros atendidos destaca el Saneamiento Financiero (74%), seguido por la Inversión en Infraestructura Física (15%) y el rubro de Educación Pública (9%), concentrándose en estos 3 rubros el 98% de la totalidad del Fondo; el resto de los rubros atendidos contaron con asignaciones mínimas, en conjunto no suman ni un 2% del total del Fondo.

###### 4. De la contribución al cumplimiento de los objetivos

Se cuenta con un cumplimiento del Objetivo global del Fondo del 100%, ya que la totalidad de las obras y/o acciones que integran el FAFEF 2014 se encuentran alineadas a alguno de los 9 posibles destinos.

Se cuenta con un cumplimiento de los Objetivos de los Programas Operativos Anuales del 88%; ya que esta proporción de proyectos de inversión se encuentran sustentados en las propuestas programáticas de las Instancias Gubernamentales involucradas en su ejecución.

No existe una correlación directa entre los POAS y los destinos de gasto establecidos en la Normatividad Federal.

## 5. De los indicadores

Los Indicadores de Desempeño definidos para el fondo tienen algunas limitaciones para apoyar una adecuada evaluación de sus impactos, ya que relacionan sus recursos con resultados de Alcance Estatal, respecto de los cuales su incidencia no es generalmente significativa pues, el FAFEF sólo representa alrededor del 3% de los ingresos del Estado de Baja California, lo que no corresponde con el alcance de dichos indicadores.

## 6. Del ejercicio de los recursos

Se refrendó el 18% del total del recurso asignado, situación que ocasiona que se postergan los beneficios a la población.

### 6.1. Describir las recomendaciones de acuerdo a su relevancia:

1. Se propone que se elabore un plan estratégico del fondo basado en diagnósticos que permita establecer las prioridades de inversión, definir las instancias, acciones y actividades a los que se asignará el fondo antes de ejercerlo, el cual servirá de insumo para la integración de las Matrices de Indicadores de Resultados propuestas en el siguiente punto.
2. Se recomienda que al menos los rubros de Saneamiento Financiero e Infraestructura, cuenten con su propia Matriz de Indicadores de Resultados, de acuerdo a la siguiente propuesta:
  - a. Saneamiento financiero: construir una matriz en donde uno de los componentes sean los recursos FAFEF, incluyéndose el resto de los recursos que se destinan a este tema, identificando de forma clara e integral como se va avanzando hacia reducción de la deuda pública.
  - b. Infraestructura: no existe a nivel Estatal una MIR de infraestructura, si bien el POA de la SIDUE cuenta con un Programa de Infraestructura y por obligatoriedad este cuenta con una MIR, los indicadores miden básicamente el avance en la ejecución de las obras; se propone que exista una MIR por rubro de inversión que integre la totalidad de los recursos (uno de los componentes serán los recursos FAFEF):
    - Vialidades: en donde los indicadores permitan medir fluidez vehicular, tiempos de traslado, circuitos viales, integración del peatón, movilidad integral, entre otros.
    - Pavimentación: coberturas de pavimentación, estado físico de los pavimentos.
    - Carreteras: estado físico, seguridad que presentan.
    - Educación, Cultura, Deporte, Seguridad Pública, Infraestructura Gubernamental, entre otros; se recomienda establecer coberturas de acuerdo a las Normas de Equipamiento Urbano de la SEDESOL.
3. En tanto no se cuente con estas Matrices no se podrá conocer la contribución que tiene cada obra específica de inversión pública a objetivos amplios de desarrollo,

- ni cómo se va transitando hacia los niveles de cobertura y bienestar deseados, tampoco se puede sustentar los rubros de inversión a los que se debe asignar mayor cantidad de recursos.
4. Se recomienda que una vez concluidas y publicadas las evaluaciones, se den a conocer de manera directa a las instancias gubernamentales encargadas de operar los fondos, procurando que las recomendaciones emitidas sean atendidas.
  5. Se recomienda que las obras de infraestructura a ejecutarse con recursos FAFEF provengan de un proceso de planeación de la inversión pública y que cuenten con todos los elementos necesarios (principalmente proyectos ejecutivos y certeza de la propiedad de la tierra) para la ejecución eficiente y oportuna de la obra, evitando así desfases en la ejecución de las obras e incremento de los costos.
  6. Se recomienda que se realicen las gestiones necesarias ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que se emita la normatividad complementaria necesaria para clarificar los puntos enlistados en el apartado de amenazas.

<b>7. DATOS DE LA INSTANCIA EVALUADORA</b>
7.1. Nombre del coordinador de la evaluación: Luis Enrique Higuera Aguilar
7.2. Cargo: Consultor -Investigador
7.3. Institución a la que pertenece: Investigador Independiente.
7.4. Principales colaboradores: Raúl Holguín Ávila, Ricardo Barragán Noguera
7.5. Correo electrónico del coordinador de la evaluación: enrique..higuera11@gmail.com
7.6. Teléfono (con clave lada):686-5765295

<b>8. IDENTIFICACIÓN DEL (LOS) PROGRAMA (S)</b>
8.1. Nombre del (los) programa (s) evaluado (s): Evaluación Específica de Desempeño del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas 2014.
8.2. Siglas: FAFEF 2014.
8.3. Ente público coordinador del (los) programa (s): Comité de Planeación Para el Desarrollo de Baja California.
8.4. Poder público al que pertenece (n) el (los) programa (s): Poder Ejecutivo <input checked="" type="checkbox"/> Poder Legislativo ___ Poder Judicial ___ Ente Autónomo ___
8.5. Ámbito gubernamental al que pertenece (n) el (los) programa (s): Federal. Federal <input checked="" type="checkbox"/> Estatal ___ Municipal ___
8.6. Nombre de la (s) unidad (es) administrativa (s) y del (los) titular (es) a cargo del (los) programa (s): Gobierno del Estado, Secretaría de Planeación y Finanzas, Antonio Valladolid Rodríguez.





1.1. Nombre del (los) titular (es) de la (s) unidad (es) administrativa (s) a cargo del (los) programa (s), (Nombre completo, correo electrónico y teléfono con clave lada): Antonio Valladolid Rodríguez, Secretario de Planeación y Finanzas del Estado de Baja California, correo: avalladolid@baja.gob.mx Tel: (686) 558-1118, (686) 558-1162.

#### 9. DATOS DE CONTRATACIÓN DE LA EVALUACIÓN

9.1. Tipo de contratación:

Adjudicación directa \_\_\_ Invitación a tres \_\_\_ Licitación pública \_\_\_ Licitación pública nacional \_\_\_ Otra (señalar)  Adjudicación directa por tres cotizaciones.

9.2. Unidad administrativa responsable de contratar la evaluación: Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Baja California. (COPLADE).

9.3. Costo total de la evaluación: \$249,700 (Doscientos cuarenta y nueve mil setecientos pesos 00/100 M.N) más IVA.

9.4. Fuente de financiamiento: Gobierno Estatal, Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Baja California (COPLADE).

#### 10. DIFUSIÓN DE LA EVALUACIÓN

10.1. Difusión en internet de la evaluación: Portal de transparencia del Gobierno Estatal.

10.2. Difusión en internet del formato: Portal de transparencia del Gobierno Estatal.