



INFORME ANUAL DE EVALUACIÓN 2021

Resumen Ejecutivo

*La visión del Inevap es impulsar el desarrollo de políticas públicas basadas en la evidencia.
Las evaluaciones de Inevap invitan a todo aquel que usa recursos públicos a reflexionar sobre los resultados obtenidos para mejorar los servicios que ofrecen.*

El Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango (Inevap) evalúa las intervenciones de los gobiernos y otras entidades que se financian con recursos públicos. El Inevap es una instancia autónoma de los gobiernos que emite evaluaciones independientes, objetivas y con rigor técnico. Las evaluaciones del Inevap reportan sobre asuntos de interés público e incorporan análisis sobre los factores subyacentes de éxito de un programa o política pública, ayudan a la cultura de transparencia y guían sobre referentes y buenas prácticas para el diseño e implementación de las intervenciones públicas. El trabajo del Inevap invita a todo aquel que usa recursos públicos a reflexionar sobre los resultados obtenidos para mejorar los servicios que ofrecen.

Para más información sobre el Inevap contacte:

Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango
Boulevard de las Rosas 151
Fracc. Jardines de Durango
CP 34200 Durango
Durango, México
(618) 456 4114
contacto@inevap.org.mx

Consejo General

Emiliano Hernández Camargo

Consejero Presidente

Isaura Leticia Martos González

Consejera

Francisco Antonio Vázquez Sandoval

Consejero

Inevap 2022

Este material está protegido por derechos de autor y puede ser copiado o reproducido exclusivamente para propósitos no comerciales, como de estudio académico o circulación interna limitada dentro de alguna organización con objetivos de investigación. Este material no puede reproducirse para fines de comercialización sin el consentimiento expreso y directo del Inevap.

La copia de este material debe acompañarse del crédito suficiente. La reproducción debe ser exacta y no utilizarse en contextos engañosos. Para reproducir este material se ruega escribir al correo electrónico contacto@inevap.org.mx una solicitud que contenga nombre, principales datos de contacto y organización de procedencia y explique cómo y por qué se desea utilizar el material en cuestión.

Los vínculos a internet que contiene este documento son válidos al momento de su publicación.

El equipo de análisis del Inevap para elaborar este informe estuvo conformado por Sergio Humberto Chávez Arreola, Omar Ravelo Rivera, Fátima Citlali Cisneros Güereca, Rafael Rodríguez Vázquez y Moisés Tamayo Díaz.

Este informe se localiza en www.inevap.org.mx

Informe Anual de Evaluación 2021

Resumen Ejecutivo

Este documento es el Informe Anual de Evaluación comisionado por el Consejo General del Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango en atención a los artículos 4, fracción VII, y 25 de la Ley que Crea el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango para su presentación ante el Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Durango y el Honorable Congreso del Estado de Durango.

Consejo General del Inevap

Enero de 2022

Contenido

Datos más relevantes	9
Introducción	10
Principales conclusiones	
Poder Ejecutivo <i>Educación, Salud, Seguridad pública, Gasto federalizado en desarrollo social, Evaluaciones especiales</i>	11
Municipios <i>Servicios públicos, Gasto federalizado en infraestructura social, Fortalecimiento financiero</i>	
Seguimiento de las evaluaciones	
Evaluaciones del 2019	21
Evaluaciones del 2020	
Hacia adelante	26

Datos más relevantes

36 evaluaciones realizadas en 2021	\$3,434.6 millones de pesos asignados a las intervenciones evaluadas en 2021	\$1,110 millones de pesos asignados a las intervenciones evaluadas en municipios en 2021
--	---	--

- 5° ejercicio institucional de evaluación
- 13 evaluaciones en 10 dependencias estatales
- 20 evaluaciones de programas de gasto federalizado
- 23 evaluaciones distribuidas en 18 municipios
- 4 evaluaciones a servicios públicos municipales

Todos los informes de evaluación del Inevap están disponibles usando este código



Introducción

- 1** El 2021 constituyó una especie de puente hacia la nueva normalidad y estuvo marcado por la incertidumbre sobre la evolución de la pandemia por COVID-19. Tales condiciones obligaron al equipo del Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango a desarrollar un grado de adaptación y agilidad sin precedentes.
- 2** En pleno cumplimiento de su mandato constitucional, el Inevap asumió, con más vigor que nunca, el compromiso de ofrecer evaluaciones e información de calidad sobre el funcionamiento de las políticas y programas públicos en el estado. Por ello, la estrategia de evaluación del Inevap se concentró en saber cómo los gobiernos utilizaron los recursos públicos para hacer frente a los retos económicos y sociales de la pandemia. Hacia el final del 2021, el Inevap ha reforzado la confianza en sus capacidades y habilidades, aún con las restricciones del contexto social y sanitario y el estrecho escenario financiero del instituto.
- 3** A lo largo de este año, el Inevap reconoció que la evaluación tiene la función de conectar la experiencia previa con el panorama futuro sobre la base de un análisis objetivo hacia el logro de las prioridades gubernamentales y los objetivos de desarrollo. En respuesta, el Inevap impulsó nuevos enfoques y metodologías de evaluación sensibles y responsivas al ambiente económico, social y cultural en el que operan las intervenciones públicas.
- 4** Las evaluaciones hechas por el Inevap en el 2021 encontraron aciertos en el diseño e implementación de las políticas públicas, pero también debilidades y errores. La evaluación no solo se trata de señalar lo que funciona, sino también de fomentar un proceso de aprendizaje sobre cómo mejorar los resultados de las intervenciones públicas de cara a la creación de valor público en sociedades democráticas.
- 5** Este documento recopila las principales conclusiones y observaciones de los informes de evaluación realizados en el 2021 y el avance del logro de las agendas de mejora derivadas de las evaluaciones concluidas en años pasados. De esta manera, el Inevap rinde cuentas sobre la cantidad y calidad de las evaluaciones y su aporte para mejorar las intervenciones evaluadas. El propósito de este resumen ejecutivo es que las más altas autoridades del estado y otros lectores interesados tengan la oportunidad de reflexionar sobre los principales desafíos de la política pública para lograr los resultados comprometidos ante la sociedad.
- 6** El Inevap está comprometido con la mejora constante para construir una institución relevante e influyente en la calidad democrática del estado de Durango. La fortaleza del Inevap se mide por el cumplimiento de su función intrínseca de evaluación y por su esfuerzo para evitar el dispendio de los recursos públicos y la solución inconclusa de los problemas y demandas ciudadanas. La experiencia del 2021 demuestra que el Inevap puede adaptarse y ser ágil ante los desafíos, y le ha permitido edificar un *ethos* institucional más comprensivo de la realidad social para innovar desde la evaluación y favorecer el desarrollo de un Durango más inclusivo, resiliente y sustentable.

Principales conclusiones

7 La evaluación se trata de cambios incrementales, esto es, ayudar a mejorar los programas y políticas públicas para hacer intervenciones más eficaces y eficientes. Este objetivo es socialmente loable y merece ser perseguido. Ante la oleada de políticas y programas que proliferan en el sector público, no basta reconocer su existencia y sus buenas intenciones; la evaluación busca conocer en qué grado alcanzaron sus propósitos, qué tan eficientes son en comparación con otras alternativas de intervención, y qué mecanismos explican el cambio social observado.

8 A lo largo de la implementación del modelo independiente y autónomo de evaluación del Inevap, se ha identificado la necesidad de proveer evidencia que oriente el rumbo hacia la mejor toma de decisiones sobre política pública. Durante los últimos años, el Inevap ha desplegado una estrategia de evaluación que considera las necesidades y razones para evaluar, y anticipa la probabilidad de uso de sus resultados por los gobiernos. En particular, las evaluaciones conducidas y realizadas por el Inevap en el 2021 demandaron la configuración de instrumentos específicos para identificar el mejor alcance de la evaluación dado el contexto de recuperación paulatina de la actividad económica y social tras la pandemia por COVID-19.

9 De este modo, el Inevap configuró el Programa Anual de Evaluación (PAE) para el 2021, donde se definieron las políticas y programas públicos que fueron evaluados durante el año. Específicamente, el PAE 2021, luego de cuatro modificaciones a su alcance derivadas de la dinámica de la estrategia de evaluación a nivel nacional y la identificación de nuevas necesidades de evaluación locales, contempló 36 evaluaciones, 13 en 10 dependencias del gobierno estatal y 23 en 18 municipios. Las principales conclusiones de tales ejercicios evaluativos se presentan a continuación.

Poder Ejecutivo

Educación

10 Durante el 2021, el Inevap realizó cuatro evaluaciones relacionadas con la política pública de educación. En particular, se observó la atención de los alumnos de educación especial, el servicio educativo para la población indígena y las alternativas de formación continua del personal educativo y administrativo de los centros escolares. La mitad de las evaluaciones realizadas se ejecutó para intervenciones con financiamiento federal, donde se valoraron sus mecanismos de implementación a nivel local; mientras que las dos evaluaciones restantes se concentraron en intervenciones estatales. Sobre este asunto, los principales desafíos del gobierno son:

- La oferta formativa para el personal docente, directivo y de supervisión que labora en el estado está limitada por un marco de gasto federal y local cada vez más estrecho. También, la propuesta de formación no alcanza a reconocer y atender las necesidades formativas del personal educativo en contextos vulnerables, como de la educación multigrado e indígena; además, carece de mecanismos documentados para supervisar el desarrollo de las acciones de formación y observar sus resultados en el trabajo cotidiano.
- El servicio educativo para la población indígena tiene serias deficiencias en cuanto a las condiciones físicas de sus espacios escolares. La educación indígena enfrenta retos pedagógicos vinculados con la pertinencia cultural y lingüística de los contenidos programáticos y la suficiencia y adecuación de los materiales educativos. De igual modo, las estructuras de organización escolar incompletas, que predominan en el servicio educativo para la población indígena, dificultan conciliar el tiempo de los docentes entre actividades de enseñanza, gestión escolar y formación.
- La propuesta de educación especial para los alumnos sobresalientes o con discapacidad, financiada por la federación, pero implementada localmente, carece de mecanismos suficientes para identificar los resultados de su estrategia de atención. Igualmente, se notan tensiones entre el modelo de inclusión, que promueve la educación especial, y el modelo de integración, que domina la educación regular. Al final, también se identificó que el servicio de educación especial no ofrece alternativas de apoyo a los alumnos para brindarles seguridad ni opciones de atención a largo plazo.
- Las opciones de formación continua disponibles para el personal administrativo de la educación en el estado enfrentan dificultades en términos presupuestales que limitan el alcance, variedad y frecuencia de las acciones formativas. A la par, existen brechas de información para conocer la demanda de capacitación del personal administrativo y cubrirla con una oferta equitativa, objetiva, cuantificable, progresiva y pertinente.

Evaluación Específica del Programa para el Desarrollo Profesional Docente

Evaluación Específica del Programa Escuelas Multigrado Bilingüe e Indígena

Evaluación Específica del Programa de Fortalecimiento de los Servicios de Educación Especial

Evaluación Específica del Centro de Capacitación y Desarrollo

Salud

11 En esta ocasión, el Inevap tuvo la oportunidad de evaluar el servicio de atención médica de especialidad a distancia que ofrece el gobierno estatal a través de herramientas tecnológicas para la población vulnerable que vive en localidades remotas del estado y que no es derechohabiente de los servicios de salud. La evaluación en cuestión valoró elementos del diseño e implementación de dicho modelo de atención médica a distancia, donde encontró los siguientes desafíos:

- La asignación por localidades de las unidades médicas que ofrecen la consulta a distancia es poco pertinente, pues no considera de forma sistemática la demanda de los servicios de especialidad, las estadísticas de morbilidad y referencia, las

distancias entre unidades médicas, la infraestructura de los servicios de salud y la disponibilidad del personal médico especializado.

- El grado de equipamiento e infraestructura tecnológica en las unidades médicas que brindan la consulta de especialidad a distancia es insuficiente según los requerimientos para asegurar un servicio continuo y de calidad.

Evaluación Específica del Programa de Telemedicina

Seguridad pública

12 En 2021, el Inevap pudo observar dos aspectos de la política de seguridad pública del estado, la primera tiene que ver con el funcionamiento del sistema penitenciario estatal y la segunda con la mayor fuente de financiamiento de la seguridad pública. Al respecto, las evaluaciones encontraron los siguientes desafíos:

- La estrategia de modernización del sistema penitenciario del estado de Durango no ha logrado contribuir a su objetivo de disminuir la reincidencia delictiva. La principal área de oportunidad de los programas de reinserción social es diseñar intervenciones acordes a las características particulares de cada centro penitenciario y establecer acciones puntuales. Se debe poner especial atención en el caso para atender la reincidencia delictiva en las mujeres, ya que en Durango se presenta una de las tasas más altas de reincidencia a nivel nacional.
- La planeación de la ejecución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) puede mejorar a fin de evitar el reintegro de recursos al final de los ejercicios fiscales. A la par, la vigilancia del uso del financiamiento del FASP contribuiría a garantizar su correcta aplicación.

Evaluación Específica del Programa Modernización del Sistema Penitenciario Estatal

Evaluación de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública

Gasto federalizado en desarrollo social

13 En 2021, el Inevap realizó dos evaluaciones a fondos de financiamiento federal destinados al desarrollo social: el Fondo de Aportaciones Múltiples - componente Asistencia Social (FAM-AS) y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social – componente Estatal (FAIS-FISE). Ambas evaluaciones se enfocaron en medir el desempeño de la gestión local de los fondos, en particular sobre el destino de sus aportaciones y seguimiento de sus indicadores.

14 Con la evaluación realizada este año al FAM-AS, este fondo suma 4 ejercicios evaluativos consecutivos a cargo del Inevap. En esta ocasión, la evaluación identificó los desafíos subsecuentes:

- El documento de diagnóstico de asistencia social que orienta el destino de las inversiones del FAM-AS está desactualizado por lo que no constituye más una fuente de información verosímil.
- A la par, la ejecución de los recursos del FAM-AS todavía carece de mecanismos para recoger la opinión de sus beneficiarios respecto de los productos y servicios que reciben.

15 El FAIS-FISE ha sido objeto de evaluación del Inevap durante 5 años al hilo, incluyendo el 2021. Al respecto, la evaluación concluida este año encontró los siguientes desafíos de la gestión local del fondo:

- Aunque la planeación de la ejecución de los recursos del fondo utiliza datos de fuentes oficiales sobre los niveles de pobreza y carencias sociales de la población, es posible avanzar hacia un uso sistemático de la información oficial combinada con registros administrativos propios para optimizar la asignación del financiamiento del fondo.
- Un reto persistente es que la vigilancia de la ejecución de las obras de infraestructura social financiadas por el fondo sea efectiva para evitar demoras en el inicio y finalización de la construcción.

Evaluación de Desempeño del Fondo de Aportaciones Múltiples - Asistencia Social

Evaluación de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social

Evaluaciones especiales

Atención Multidisciplinaria e Integral a Víctimas de Delito y/o Violaciones a Derechos Humanos

16 Una de las evaluaciones especiales que hizo el Inevap en el 2021 se concentró en determinar y valorar los aspectos organizacionales que favorecen o limitan la capacidad de la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas (CEEAV) para asegurar la atención, protección y reparación de las víctimas de delitos del fuero común y de violaciones a los derechos humanos cometidos por autoridades estatales.

17 En función de las responsabilidades, atribuciones y objetivos de la CEEAV, la evaluación abordó los desafíos de dicha institución alrededor de su estructura organizacional, recursos humanos, gestión financiera, infraestructura y tecnología, gestión de procesos y vínculos interorganizacionales, los cuales se mencionan a continuación:

- Dada la ausencia del Sistema Estatal de Atención a Víctimas, el estado carece de una política transversal para atender, proteger y reparar a las víctimas, como aspira la legislación local y nacional al respecto. Sin dicho sistema, la atención que reciben las víctimas se ha convertido en una alternativa asistencialista y no es una política que garantice sus derechos.
- La reparación integral de las víctimas en el estado no está garantizada, ya que el instrumento financiero para pagar las medidas de ayuda y compensaciones a las víctimas según la normatividad estatal y federal no ha recibido las asignaciones presupuestales debidas. Este hecho se suma a las crecientes restricciones financieras que afronta la CEEAV para cumplir sus funciones con normalidad, ampliar su cobertura y garantizar la calidad de sus servicios.
- Puesto que es un organismo creado hace pocos años, la CEEAV tiene todavía un largo camino de consolidación institucional que pasa por el desarrollo y fortalecimiento de su documentación administrativa, estrategia de monitoreo y evaluación y mecanismos de comunicación e interacción con el exterior.

Resultados e Impacto de las Obras del Crédito Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas 2020

18 El 29 de diciembre de 2019, el Congreso del Estado de Durango autorizó al gobierno estatal la contratación de uno o varios financiamientos de crédito simple por hasta 1,815.8 millones de pesos (ver Decreto No. 255), los cuales estarían destinados a fondear proyectos de infraestructura vial, carretera, educativa y de espacios públicos repartidos en todo el territorio estatal. Las obras del Crédito del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas 2020 (Crédito FAFEF 2020) son un conjunto de proyectos de infraestructura empaquetados y ejecutados por dicho financiamiento.

19 Dada la preocupación del gobierno estatal por la percepción ciudadana sobre el destino de los recursos del financiamiento, el Inevap acordó la ejecución de una evaluación que abordara la pertinencia y significancia de las obras del Crédito FAFEF 2020 para cumplir con el objetivo explícito del financiamiento, que fue la reactivación económica del estado. La evaluación encontró los siguientes retos:

- La premura de la ejecución de los recursos del Crédito FAFEF 2020 se reflejó en la elección del gobierno estatal por realizar proyectos de poca magnitud y complejidad que no requirieran de un análisis técnico y de beneficios más sólido, lo cual representa un costo de oportunidad para el estado.
- Puesto que no existe evidencia sobre un marco que haya orientado la priorización y selección de las propuestas de infraestructura con estándares de calidad, no es posible afirmar que los proyectos financiados con el Crédito FAFEF 2020 se utilizaron para avanzar en la estrategia del Plan Sectorial 2017-2022 de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, que fue la instancia responsable de ejecutar el financiamiento.
- En algunos tramos del proceso de contratación y gestión de obras, el gobierno debe reforzar y avanzar hacia modelos más transparentes.
- En cuanto al reconocimiento de los beneficiarios de las obras, la evaluación detectó que el gobierno carece de criterios homogéneos para la imputación de beneficios por cada tipo de infraestructura.

Municipios

Servicios públicos

20 La fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las funciones y servicios públicos a cargo de los municipios. Cada uno de ellos, en función de sus capacidades, moviliza actores y recursos para proveerlos.

- Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales
- Alumbrado público
- Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos
- Mercados y centrales de abasto
- Panteones
- Rastro
- Calles, parques y jardines y su equipamiento
- Seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito

21 El Inevap ha reconocido la importancia de tales servicios públicos para los municipios y la brecha de evaluaciones al respecto. Por ello, desde el 2019 el Instituto ha desarrollado e implementado metodologías de evaluación que valoren las capacidades de los municipios para gestionar los servicios públicos, reconozcan la heterogeneidad de los arreglos institucionales para entregarlos y generen opciones para mejorar su provisión.

22 En 2021, el Inevap avanzó con 4 evaluaciones de algún servicio público en tres municipios: Vicente Guerrero, Santiago Papasquiario y Durango, en temas como el suministro de agua potable, la provisión de alumbrado público, la construcción y mantenimiento de calles y avenidas, y el cuidado de parques y jardines. Entre los principales desafíos encontrados al respecto destacan:

- El organismo responsable de la operación del agua potable en el municipio de Vicente Guerrero tiene una brecha de información para determinar sus pérdidas de agua y con ello su nivel de eficiencia física. A la par, la estrategia comercial del organismo operador de agua en el municipio no le permite cubrir sus costos de operación, debido a debilidades institucionales en sus registros administrativos y en la definición de su política tarifaria.
- El servicio de alumbrado público en el municipio de Santiago Papasquiario enfrenta dificultades para estimar y garantizar los recursos necesarios para suministrarlo; además, los procesos del municipio vinculados con la provisión y mantenimiento del servicio no están documentados. Del mismo modo, las restricciones presupuestales limitan las oportunidades del municipio para mejorar el servicio.
- La estrategia de ampliación y cuidado de áreas verdes del municipio de Durango se instrumenta mediante un programa público que requiere de una coordinación entre instituciones para asegurar el adecuado mantenimiento, cuidado y creación de áreas verdes urbanas. No obstante, esta colaboración en el municipio de Durango obedece más a esfuerzos dispersos que a una coordinación interinstitucional. Aunque se reconoce que el municipio realiza una adecuada gestión de información alrededor de la operación del programa, es importante que se redefinan los objetivos para medir el desempeño de esta intervención con el fin de contar con información más precisa sobre el estado de las áreas verdes y no tanto sobre la cantidad de superficie que se encuentre en la mancha urbana.
- El programa público destinado para la construcción y mantenimiento de calles y avenidas en el municipio de Durango tiene debilidades en cuanto a la

actualización sobre el estado de la red vías a su cargo. Históricamente, el financiamiento destinado a la construcción y mantenimiento de vialidades ha sido escaso. También, se identificó que la medición del desempeño del programa y sobre los beneficios de la intervención es limitada.

Gasto federalizado en infraestructura social

23 Durante el 2021, el Inevap realizó 15 evaluaciones al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social – Componente Municipal (FAIS-FISM) en los siguientes municipios: Coneto de Comonfort, Durango, General Simón Bolívar, Gómez Palacio, Guanaceví, Hidalgo, Mezquital, Nuevo Ideal, Ocampo, Otáez, Pueblo Nuevo, San Juan de Guadalupe, San Pedro del Gallo, Santiago Papasquiari y Topia. Además, se evaluó el Programa Mejoramiento y Ampliación de Vivienda (PMAV) del municipio de Durango financiado, principalmente, con el FAIS-FISM.

24 Este fondo tiene como objetivo el financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a la población que se encuentra en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social y en zonas de atención prioritaria.

25 Las evaluaciones buscan conocer cómo los municipios identifican sus necesidades en materia de infraestructura social, cómo eligen las obras a realizar, cuánto gastan en cada rubro o tipo de obra y cómo difunden, transparentan y comunican los montos y obras que ejecutan. De las evaluaciones realizadas en los 15 municipios durante 2021, destaca que 7 de ellos fueron evaluados por primera vez, mientras que los 8 restantes ya habían sido evaluados en años anteriores.

26 Los ejercicios de evaluación identificaron que, de 2016 a 2020, la mayor parte de los recursos se destinaron a obras relacionadas con calidad y espacios y acceso a los servicios básicos de las viviendas. Únicamente en 2020, se identificó una inversión significativa generalizada hacia obras de urbanización, tales inversiones se reflejan en la disminución del porcentaje de personas que viven en una situación vulnerable.

27 Aunque se reconocen los esfuerzos y avances de los municipios sobre la gestión del FAIS-FISM, existen áreas de oportunidad para lograr mayor incidencia positiva en la población. Al respecto, las evaluaciones detectaron los siguientes desafíos:

- Los marcos de decisión para elegir el destino de los recursos del fondo se limitan los planes municipales de desarrollo. En ese sentido, las consultas ciudadanas cobran relevancia para la definición de objetivos, sin embargo, a menudo son poco detalladas y es complicado concluir con certeza qué tipo de obras o servicios requiere mayormente la población.
- Existe poca claridad sobre cómo se priorizan las obras de infraestructura social, más aún, cómo se realiza un balance entre las solicitudes de la población, los recursos financieros disponibles y las obras que las administraciones municipales consideran prioritarias.

- La gestión del FAIS-FISM no está todavía institucionalizada, lo que puede derivar en la pérdida de capacidades y conocimientos en cada periodo de transición gubernamental.
- La información relacionada con la aplicación de los recursos del fondo no se encuentra completa ni en formatos accesibles públicamente.
- Los cambios en los lineamientos del FAIS-FISM condicionan el actuar de los municipios. Por ejemplo, para 2020 los lineamientos del fondo no establecieron restricciones en cuanto al porcentaje destinado para tipo de obras; esto se reflejó en un aumento del número de proyectos de urbanización. Si bien este tipo de obras son relevantes para el desarrollo municipal, no debe perderse de vista la atención de las carencias de la población, como los servicios básicos en las viviendas.
- A propósito de la publicación de los resultados del Censo de Población y Vivienda 2020 y las cifras correspondientes a la pobreza municipal para ese año, existe una oportunidad para actualizar el marco de planeación de la política de desarrollo social.
- Algunas recomendaciones emitidas en ejercicios de evaluación anteriores no han sido atendidas; otras no se han incorporado a la gestión cotidiana del fondo.
- En cuanto al PMAV, se detectaron áreas de oportunidad en sus elementos de diseño y operación. Más aún, sus retos son similares a los de la gestión del fondo, como la insuficiencia de elementos de diagnóstico, implementación de indicadores y apropiación de criterios para asignar sus beneficios.

Evaluación de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en el municipio de Coneto de Comonfort

Evaluación de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en el municipio de Durango

Evaluación de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en el municipio de General Simón Bolívar

Evaluación de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en el municipio de Gómez Palacio

Evaluación de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en el municipio de Guanaceví

Evaluación de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en el municipio de Hidalgo

Evaluación de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en el municipio de Mezquital

Evaluación de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en el municipio de Nuevo Ideal

Evaluación de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en el municipio de Ocampo

Evaluación de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en el municipio de Otáez

Evaluación de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en el municipio de Pueblo Nuevo

Evaluación de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en el municipio de San Juan de Guadalupe

Evaluación de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en el municipio de San Pedro del Gallo

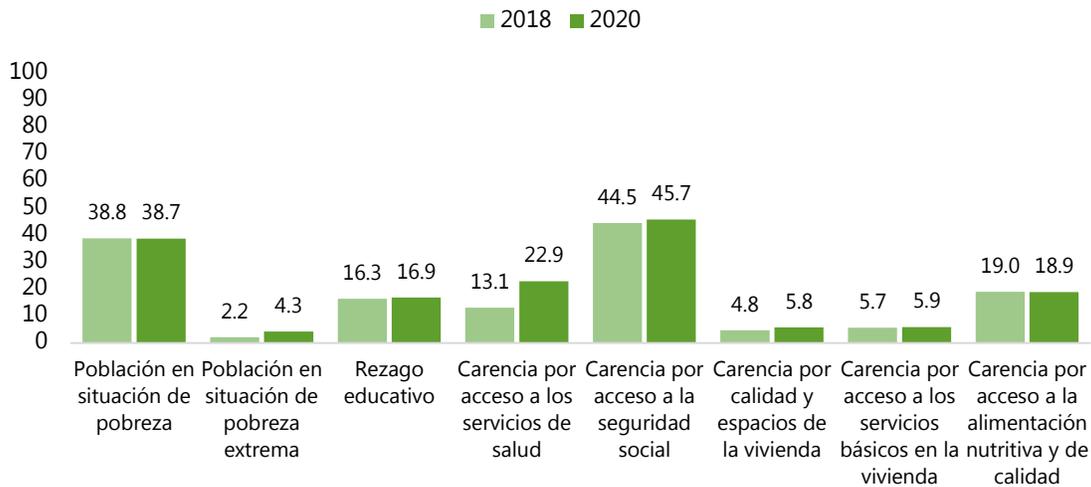
Evaluación de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en el municipio de Santiago Papasquiaro

Evaluación de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en el municipio de Topia

Evaluación Específica del Programa de Mejoramiento y Ampliación de Vivienda del municipio de Durango

28 Recientemente, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) publicó los resultados de la Medición Multidimensional de la Pobreza 2018-2020. A pesar de que esta información solo es representativa del nivel estatal, permite conocer el panorama general sobre los cambios en el estado de Durango en los niveles de pobreza y aproximar los efectos en los hogares como consecuencia de la contingencia sanitaria actual.

Gráfica 1.
Indicadores seleccionados de la medición multidimensional de la pobreza en Durango, 2018-2020
 Porcentaje de la población



Fuente: Inevap con datos de la medición multidimensional de la pobreza 2018-2020 del Coneval.

29 El FAIS guarda una estrecha relación con esta información por, al menos, dos motivos: primero, uno de los objetivos del fondo es atender a la población en pobreza extrema y localidades con alto y muy alto nivel de rezago social y; segundo, dentro de los lineamientos del fondo se establecen que las obras realizadas deberán atender prioritariamente las carencias sociales identificadas en el Informe Anual Sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social. Para ambos casos, la información sobre los resultados de la Medición Multidimensional de la Pobreza es el principal insumo. Con base en lo anterior, se presentan los resultados para el estado de Durango en la medición mencionada.

Fortalecimiento financiero

30 El objetivo del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales (Fortamun), que es uno de los ocho fondos del Ramo General 33, es fortalecer las haciendas públicas municipales para que los gobiernos locales tengan mayor capacidad financiera para realizar las funciones y suministrar los servicios públicos a su cargo estipulados en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

31 Dada su importancia estratégica como instrumento de fortalecimiento financiero de los municipios y para cumplir con la normatividad de evaluación de los fondos de

aportaciones federales, el Inevap condujo 2 evaluaciones del Fortamun, una en Pánuco de Coronado y la otra en Durango. Los resultados de tales ejercicios evaluativos identificaron los siguientes retos de la gestión:

- La baja recaudación local hace que las finanzas públicas municipales sean altamente dependientes de las transferencias federales bajo la forma de participaciones y aportaciones. Este hecho limita la libertad de asignación del gasto público municipal.
- Los municipios carecen de documentación sobre los instrumentos y criterios para focalizar, priorizar y decidir el destino de los recursos del Fortamun, los cuales se utilizan predominantemente en el pago del gasto corriente. Igualmente, los municipios no documentan los procesos clave de la gestión local del Fortamun ni tienen un control sólido de los riesgos de la operación del fondo.
- Los mecanismos de los municipios para comunicar los resultados del ejercicio de los recursos del Fortamun son débiles en términos de la calidad de la información y alcance de los medios de publicación.

32 Por otra parte, una de las principales fuentes de ingresos propios que tienen los municipios son los impuestos a la propiedad inmobiliaria, como el predial y el traslado de dominio. La base para el cálculo de estas fuentes de ingresos es el valor de la propiedad inmobiliaria registrada en el catastro de cada uno de ellos. Contar con un catastro actualizado y eficiente es uno de los principales retos que enfrentan los gobiernos municipales, principalmente debido al esfuerzo de gasto que significa su mantenimiento y actualización constante.

33 Al respecto, en 2021 el Inevap realizó una evaluación en el municipio de Canatlán que valoró las capacidades de su catastro para garantizar y aumentar la recaudación del impuesto predial, la cual encontró los desafíos subsecuentes:

- La alternativa de administración del catastro municipal que ofrece el gobierno del estado permite que los municipios tengan una gestión sólida de este, pero que no ha logrado capitalizarse en un aumento de la recaudación del impuesto predial.
- Las restricciones materiales, técnicas y de recursos humanos que enfrenta la oficina de catastro de Canatlán contribuyen al estancamiento de la recaudación del impuesto predial desde el 2016.
- Los instrumentos de valuación de la propiedad inmobiliaria no han sido actualizados por más de 5 años, esto, aunado a que los valores comerciales de las viviendas difieren grandemente de los valores catastrales registrados, evitan el incremento de la recaudación municipal.

Evaluación de Desempeño del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios en el municipio de Pánuco de Coronado

Evaluación de Desempeño del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios en el Municipio de Durango

Evaluación Específica del Catastro y Archivo Predial del municipio de Canatlán

Seguimiento de las evaluaciones

Agenda de mejora continua

34 Los esfuerzos del Inevap por la evaluación de las políticas públicas son parte de un proceso que marcha con firmeza en la búsqueda de la rendición de cuentas y transparencia, así como la mejora de las intervenciones públicas para aumentar la calidad de vida de la población.

35 Lo que en su momento era una práctica aislada, hoy en día la evaluación se ha convertido en una acción cotidiana de los programas y políticas públicas en Durango. Si bien, la contribución de los informes de evaluación para conocer qué y cómo se realizan las intervenciones públicas en el estado es innegable, existe un efecto adicional de los resultados de la evaluación, que es su uso para mejorar las intervenciones del gobierno. De hecho, el uso de los resultados de la evaluación engloba muchos conceptos, como las ideas, percepciones, procesos de aprendizaje y cambios que derivan de los hallazgos de un proceso evaluativo.

36 Una evaluación que no genera información relevante para la mejora continua es una evaluación sin sentido. La existencia de recomendaciones de mejora no significa que serán procesadas adecuadamente por los gestores públicos, existen numerosas razones que pueden desviar las acciones propuestas de los resultados esperados.

37 Con el objetivo de garantizar el uso de los resultados, la toma de decisiones con base en evidencia y la institucionalización de las estrategias de mejora de la acción pública, el Inevap, a través de la Coordinación de Seguimiento de la Evaluación, implementa estrategias e instrumentos para lograr la apropiación y atención a los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM).

38 Una vez concluido un informe de evaluación y dictaminado por el Consejo General, se difunden sus resultados y, de manera operativa, entre el Inevap y los enlaces del ente evaluado se realiza el llenado del Formato Único, un documento que incorpora las áreas de oportunidad detectadas en la evaluación, las fechas de cumplimiento, los resultados esperados y las áreas responsables de atenderlos.

39 Gracias a la cooperación interinstitucional con cada ente evaluado, el Inevap signa el Acta de Seguimiento de la Evaluación con sus titulares a fin de formalizar las acciones de mejora y su atención. De esta manera se fomenta la creación y seguimiento de una agenda de mejora continua, convirtiendo las observaciones y/o recomendaciones en ASM.

40 A partir de ese momento se inicia el Mecanismo de Seguimiento de la Evaluación, un documento que norma las acciones en el seguimiento de los ASM. Esta actividad distingue al Inevap de otros organismos de evaluación a nivel nacional, ya que más que el seguimiento de la atención de los ASM brinda acompañamiento continuo a los organismos públicos durante la elaboración e institucionalización de sus estrategias de atención, con el objetivo de asegurar el alcance de sus resultados esperados.

Figura 1.
Proceso de seguimiento de los ASM por el Inevap



Seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora

41 Gracias a la experiencia acumulada por el Inevap es posible identificar dos retos de la atención de los ASM de las evaluaciones:

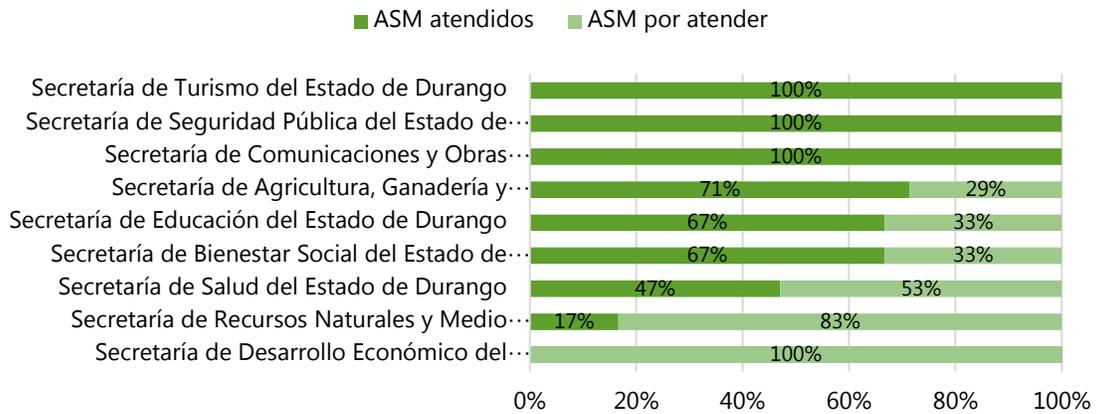
- La alternancia de las administraciones públicas y la entrada de nuevos gestores a la operación de los programas y políticas públicas significan rehacer los esfuerzos de sensibilización sobre los usos de la evaluación y reexplicar los procesos, hallazgos y resultados de las evaluaciones concluidas. Tales situaciones truncan la atención de los ASM.
- La pandemia de COVID-19 ha retrasado, e incluso detenido, los trabajos de algunas entidades públicas para atender sus ASM, además de que también se ha ralentizado la estrategia del Inevap para concertar y recopilar la evidencia de la atención de las agendas de mejora derivado del trabajo intermitente en el sector público.

Evaluaciones del 2019

42 Al 2021, la atención de los ASM derivados de las evaluaciones terminadas en 2019 a las dependencias de la Administración Central del Poder Ejecutivo estatal tiene avances importantes. En promedio, se ha atendido el 63% de los ASM identificados en tales ejercicios

de evaluación, incluso algunas dependencias del estado ya han completado su agenda de mejora.

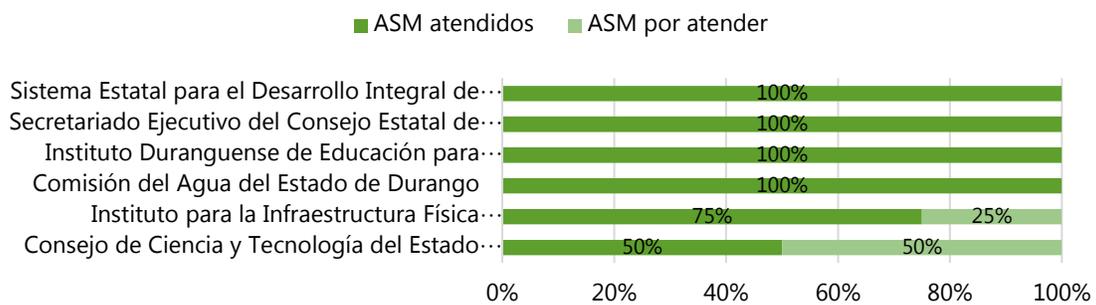
Gráfica 2.
Avance al 2021 de atención de los ASM de las evaluaciones realizadas en 2019 en las dependencias de la Administración Central del Poder Ejecutivo de Durango
 Porcentaje



Fuente: Inevap.

43 En cuanto a las evaluaciones hechas en 2019 en los organismos descentralizados del gobierno del estado, el avance medio de la atención de los ASM es del 87%. Esto es muestra del compromiso de tales entidades con el perfeccionamiento continuo de sus intervenciones y del trabajo eficaz del Inevap para transitar de la propuesta a la mejora.

Gráfica 3.
Avance al 2021 de atención de los ASM de las evaluaciones realizadas en 2019 en los organismos descentralizados del Poder Ejecutivo de Durango
 Porcentaje

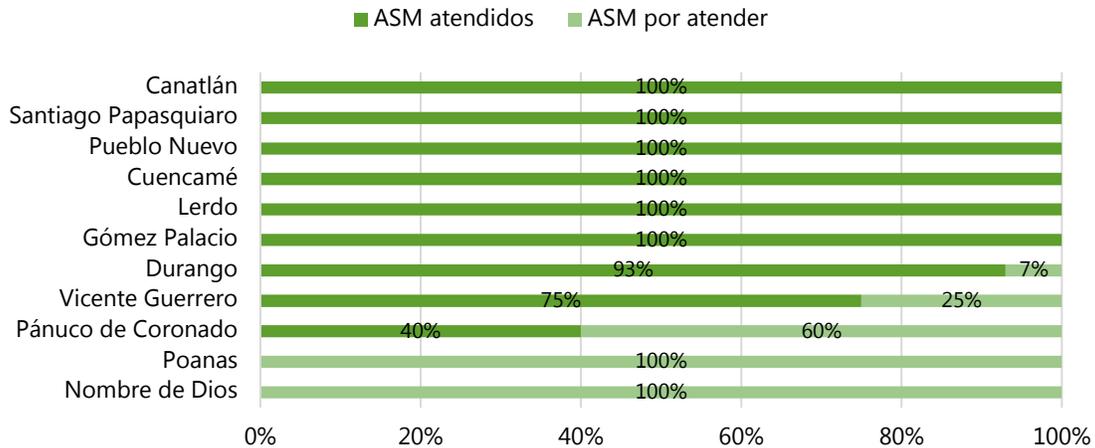


Fuente: Inevap.

44 En 2019, el único organismo autónomo que recibió una evaluación del Inevap fue la Comisión Estatal de Derechos Humanos. Al 2021, dicha institución ha logrado atender todos los ASM identificados en su ejercicio evaluativo.

45 De los 11 municipios que tuvieron alguna evaluación del Inevap en 2019, 6 de ellos han completado el 100% de sus compromisos de mejora hasta el 2021. Solamente 2 municipios tienen un avance nulo en la atención de los ASM encontrados en sus evaluaciones.

Gráfica 4.
Avance al 2021 de atención de los ASM de las evaluaciones realizadas en 2019 en los municipios de Durango
Porcentaje

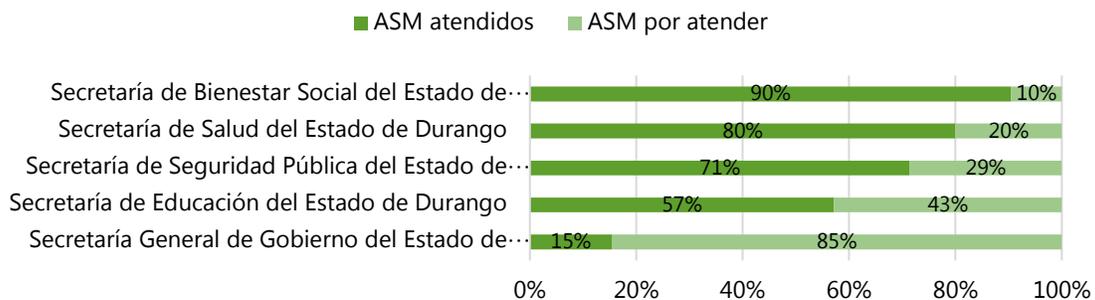


Fuente: Inevap.

Evaluaciones del 2020

46 Hasta la fecha que se informa, las dependencias de la administración central del Poder Ejecutivo del estado han atendido el 62% de los ASM identificados en las evaluaciones hechas por el Inevap en 2020.

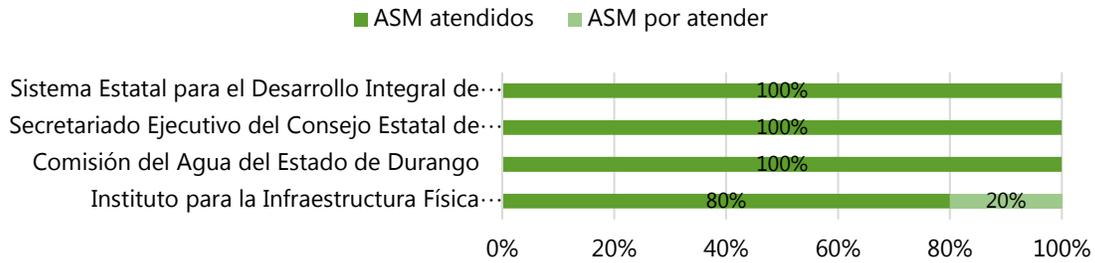
Gráfica 5.
Avance al 2021 de atención de los ASM de las evaluaciones realizadas en 2020 en las dependencias de la Administración Central del Poder Ejecutivo de Durango
Porcentaje



Fuente: Inevap.

47 Por su parte el avance medio de la atención de los ASM de las evaluaciones del 2020 en los organismos descentralizados del gobierno estatal es del 95%. Nuevamente, estas entidades demuestran un progreso sustancial en el cumplimiento de sus agendas de mejora.

Gráfica 6.
Avance al 2021 de atención de los ASM de las evaluaciones realizadas en 2020 en los organismos descentralizados del Poder Ejecutivo de Durango
 Porcentaje



Fuente: Inevap.

48 Como consecuencia de la pandemia del virus SARS-CoV2, la alternancia política y el cambio de los responsables de la gestión de algunos programas, políticas y servicios públicos evaluados en los municipios durante el 2020, solo se han atendido el 47.76% de los ASM hasta el 2021. No obstante, el Inevap ha realizado numerosas mesas de trabajo, solicitado nuevos enlaces para el seguimiento y reforzado las líneas de comunicación con los municipios a fin de no interrumpir el cumplimiento de las agendas de mejora y garantizar el uso de los resultados de las evaluaciones.

Hacia adelante

49 El 2021 fue un esbozo de lo que la nueva normalidad puede ser. A la par de los desafíos para controlar la pandemia por COVID-19, persisten retos sociales, económicos y políticos para llevar a la sociedad duranguense por un camino de desarrollo inclusivo y sustentable.

50 Ante este escenario, la evaluación cobra mayor relevancia como un instrumento para construir intervenciones públicas más eficaces y eficientes, sobre todo en un entorno de crisis, inquietud social e inestabilidad. No obstante, el Inevap, como el responsable de la política de evaluación en el estado, reconoce algunos retos para mejorar el alcance, influencia y pertinencia de sus trabajos de evaluación.

51 En primer lugar, debe reconocerse la existencia e importancia de aproximaciones de evaluación más integrales y multidisciplinarias. Segundo, la participación social y los procesos de democratización de la evaluación ahora juegan un papel más importante para fortalecer la apropiación y sostenibilidad del sistema de evaluación en el estado. Tercero, la evaluación ahora se reconoce como un proceso de aprendizaje que construye capacidades y favorece la diseminación del conocimiento. Y finalmente, ante escenarios de complejidad e incertidumbre, la apuesta por un sistema de evaluación —en el sentido más amplio del término— sigue siendo la respuesta para informar la toma de decisiones y para dotar de evidencia empírica sobre los asuntos colectivos más importantes. La misión es crear un sistema donde se reconoce la visión política de la evaluación, existe un ambiente propicio para el uso de la evidencia y hay capacidades para generar información oportuna y creíble para tomar decisiones.

52 La Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) provee el mandato internacional, nacional y estatal y la oportunidad para concentrar los esfuerzos en un crecimiento económico y sustentable. Es ampliamente reconocido que la calidad del crecimiento, en función de su inclusión y sostenibilidad, afecta el bienestar de la sociedad y las regiones. Así, los ODS plantean una diversidad de temas y desafíos que deben ser abordados por los gobiernos y, como consecuencia, por la evaluación.

53 Haciendo uso de su ancho mandato, el Inevap buscará ampliar su oferta de evaluaciones para abordar diferentes temas de desarrollo sostenible, como: desarrollo social, desarrollo económico, seguridad, infraestructura, turismo, salud, educación, violencia de género, impartición de justicia, derechos humanos, gestión de residuos sólidos, acceso al agua potable y saneamiento, alumbrado y espacios públicos, y transparencia y rendición de cuentas.

54 Pero estos desafíos difícilmente pueden ser abordados si el Inevap no mira hacia adentro. Particularmente, la pandemia aceleró la necesidad de equipo tecnológico que permita transmitir en tiempo real los contenidos sobre evaluación y promoción de la cultura de la evaluación y de la evidencia. Al mismo tiempo, la demanda de evaluaciones ha implicado repensar las necesidades de infraestructura frente a la nueva normalidad y bajo una modalidad de trabajo presencial. Igualmente, la atracción de talento en evaluación y análisis de políticas públicas, la consolidación de la estrategia de profesionalización y el incremento de competencias vinculadas con el trabajo técnico de la evaluación son asuntos sumamente relevantes. Al final, el panorama financiero del Inevap ha limitado el margen de maniobra para regularizar la seguridad social del personal del Instituto, por lo que el Consejo General refiere este compromiso como catalizador de especial importancia para mejorar el clima y la apropiación de la organización hacia el mandato y visión del Inevap.

55 Ante los desafíos esbozados, se requiere una evolución en la forma de hacer evaluación en el Inevap. El mandato constitucional del Instituto solo podrá responder a los tiempos actuales si otros criterios de evaluación se incorporan al *ethos* de la práctica evaluativa. La equidad, la innovación, la resiliencia, los derechos humanos, la igualdad de género y la justicia social son algunos criterios que el Inevap puede retomar de las tendencias del norte global —cada vez más adoptadas en el sur global— para llevarlo a la relevancia institucional en la sociedad de Durango.

