

TÉRMINOS DE REFERENCIA

Evaluación específica de Uso y Destino de los recursos del Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE), para los años fiscales 2013, 2014 y 2015

Marco normativo y conceptual

Para la realización de las evaluaciones a programas financiados con recursos públicos, se requiere conocer y respetar el marco jurídico que norma estos procesos y que en este caso exige considerar los fundamentos expresados en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que, para cumplir con los objetivos a los que están predestinados, los tres órdenes de gobierno se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez. Y que los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas.

Por su parte, los artículos 1, 2, 4, 27, 45, 78, 85, 110 y 111 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria reglamentan lo señalado en el artículo 134 constitucional; definiendo el Sistema de Evaluación del desempeño (SED), como el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos. Así como que, entre las responsabilidades de los ejecutores del gasto está evaluar las actividades con respecto al gasto público. Señalando que los indicadores son la base para el SED.

También se menciona que, los responsables de la ejecución del gasto serán responsables de la administración y sus resultados. Por ello, deberán cumplir con oportunidad y eficiencia las metas y objetivos previstos en sus respectivos programas, conforme a lo dispuesto en esta Ley y las demás disposiciones generales aplicables. Para ello, las dependencias, o las entidades a través de su respectiva dependencia coordinadora de sector, deberán realizar una evaluación de resultados de los programas sujetos a reglas de operación, por conducto de expertos, instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, de carácter nacional o internacional, que cuenten con reconocimiento y experiencia en las respectivas materias de los programas, conforme al programa anual que al efecto

Handwritten marks on the right margin, including a large '10' at the top, a vertical line with a star-like symbol, and a large signature or scribble at the bottom.

Handwritten marks at the bottom right, including a long horizontal line and a small symbol resembling the number '4'.

se establezca y que deberán reportar el resultado de las evaluaciones en los informes trimestrales que correspondan.

También señala que, los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios, los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales o cualquier ente público de carácter local, serán evaluados conforme a las bases establecidas en el artículo 110 de esta Ley, con base en indicadores estratégicos y de gestión, por instancias técnicas independientes de las instituciones que ejerzan dichos recursos [...].

Así, la evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales. Para tal efecto, las instancias públicas a cargo de la evaluación del desempeño se sujetarán a lo siguiente:

- I. Efectuarán las evaluaciones por sí mismas o a través de personas físicas y morales especializadas y con experiencia probada en la materia que corresponda evaluar, que cumplan con los requisitos de independencia, imparcialidad, transparencia y los demás que se establezcan en las disposiciones aplicables;
- II. Todas las evaluaciones se harán públicas y al menos deberán contener la siguiente información:
 - a) Los datos generales del evaluador externo, destacando al coordinador de la evaluación y a su principal equipo colaborador;
 - b) Los datos generales de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación al interior de la dependencia o entidad;
 - c) La forma de contratación del evaluador externo, de acuerdo con las disposiciones aplicables;
 - d) El tipo de evaluación contratada, así como sus principales objetivos;
 - e) La base de datos generada con la información de gabinete y/o de campo para el análisis de la evaluación;
 - f) Los instrumentos de recolección de información: cuestionarios, entrevistas y formatos, entre otros;
 - g) Una nota metodológica con la descripción de las técnicas y los modelos utilizados, acompañada del diseño por muestreo,

especificando los supuestos empleados y las principales características del tamaño y dispersión de la muestra utilizada;

h) Un resumen ejecutivo en el que se describan los principales hallazgos y recomendaciones del evaluador externo;

i) El costo total de la evaluación externa, especificando la fuente de financiamiento.

III. Las evaluaciones podrán efectuarse respecto de las políticas públicas, los programas correspondientes y el desempeño de las instituciones encargadas de llevarlos a cabo. Para tal efecto, se establecerán los métodos de evaluación que sean necesarios, los cuales podrán utilizarse de acuerdo a las características de las evaluaciones respectivas;

IV. Establecerán programas anuales de evaluaciones;

V. Las evaluaciones deberán incluir información desagregada por sexo relacionada con las beneficiarias y beneficiarios de los programas. Asimismo, las dependencias y entidades deberán presentar resultados con base en indicadores, desagregados por sexo, a fin de que se pueda medir el impacto y la incidencia de los programas de manera diferenciada entre mujeres y hombres, y

VI. Deberán dar seguimiento a la atención de las recomendaciones que se emitan derivado de las evaluaciones correspondientes.

Así, dicho sistema incorporará indicadores para evaluar los resultados presentados en los informes trimestrales, enfatizando en la calidad de los bienes y servicios públicos, la satisfacción del ciudadano y el cumplimiento de los criterios establecidos en el párrafo segundo del artículo 1 de esta Ley. La Secretaría y la Función Pública emitirán las disposiciones para la aplicación y evaluación de los referidos indicadores en las dependencias y entidades; los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos emitirán sus respectivas disposiciones por conducto de sus unidades de administración.

Por otra parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, emitieron los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, que establecen en el numeral Décimo Sexto, los tipos de evaluación aplicables, señalando que para garantizar la evaluación orientada a resultados y retroalimentar el Sistema de Evaluación del

Handwritten marks on the right margin, including a large 'X' and other scribbles.

Handwritten mark resembling the number '4' at the bottom right.

Desempeño, se aplicarán seis tipos de evaluación, de las cuales, para el caso de este programa, referimos sólo la seleccionada:

e) Evaluación Específica: aquellas evaluaciones no comprendidas en el presente lineamiento y que se realizarán mediante trabajo de gabinete y/o de campo.

Las evaluaciones a que se refieren las fracciones anteriores se llevarán a cabo por evaluadores externos con cargo al presupuesto de la dependencia o entidad responsable del programa federal, o por el Consejo en el ámbito de su competencia y cuando éste así lo determine.

La evaluación de los programas federales y sus resultados formarán parte del Sistema de Evaluación del Desempeño, así como del programa de mejoramiento de la gestión y se articularán sistemáticamente con la planeación y el proceso presupuestario.

En el numeral Vigésimo señala que la metodología y los términos de referencia de la evaluación de impacto deberán ser revisados y, en su caso, aprobados, por la Secretaría, la Función Pública y el Consejo en el ámbito de sus atribuciones, de forma previa al procedimiento de contratación de los evaluadores externos, cuando sea el caso.

Y el Trigésimo, en el párrafo dos, señala que de no ser evaluación de consistencia y resultados, los términos de referencia serán elaborados conforme a las características particulares de cada evaluación y sobre los cuales podrá opinar la Secretaría, la Función Pública y el Consejo en el ámbito de su competencia.

Y finalmente, en la Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas, en el numeral 15, refiere que para cada evaluación se deberán elaborar TdR conforme a las características particulares de cada evaluación que incluyan al menos el objetivo de la evaluación, los alcances, metodología, perfil del equipo evaluador y productos esperados. Los TdR serán elaborados por la unidad administrativa responsable de la evaluación.

El informe de evaluación que elabore el evaluador externo deberá incluir un apartado en el que se expongan, de forma breve y resumida, las fortalezas y oportunidades,

Handwritten signatures and initials in black ink, including a large signature at the top, several smaller initials in the middle, and a signature at the bottom.

A handwritten checkmark or similar mark above the number '4'.

debilidades y amenazas, así como las recomendaciones de cada uno de los temas de la evaluación que hayan sido analizados.

A nivel estatal, se consideran los Lineamientos Generales para la evaluación del desempeño de los programas presupuestarios del estado de Tabasco que señalan en el numeral quinto, los tipos de evaluación aplicable; en el noveno, las particularidades de la evaluación de impacto y, en el décimo sexto, las consideraciones para los términos de referencia.

Así, en cumplimiento de dichas leyes la dependencia Secretaría de Desarrollo Social (SDS) emite los presentes Términos de Referencia para orientar los criterios de la **Evaluación específica de Uso y Destino de los recursos del Fondo de Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE)**, para los años fiscales 2013, 2014 y 2015.

Características del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal, FISE.

Hasta antes de 1990, los gobiernos municipales no recibían de la Federación recursos para aplicar en obras y acciones sociales bajo la modalidad de transferencias condicionadas, por ello sus finanzas dependían fundamentalmente de las participaciones fiscales, ya que sus ingresos propios eran sumamente reducidos.

A fines de 1997, el Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Diputados una iniciativa para **modificar la Ley de Coordinación Fiscal (LCF)**, mediante la incorporación, a ese ordenamiento, de un Capítulo V, con el cual se constituirían las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. La iniciativa consideraba la creación original de 3 fondos: el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), y el **Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM)**. La Cámara de Diputados determinó que se adicionaran otros tres fondos de Aportaciones a los anteriores, que fueron: de Infraestructura Social Estatal (FAISE), que junto con el FAISM integraría el **Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)**; otro para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN – DF); y el de Aportaciones Múltiples (FAM), para transferir principalmente recursos a DIF ya descentralizados a nivel estatal y a la educación.

Este proceso se profundizó con la **creación del Ramo 33**, a partir de la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal en **1997**, formado con recursos del Ramo 26 (Combate a la Pobreza), 25 (Educación), 23 (Partida del Presidente), 29 (Saneamiento Financiero), 04 (Seguridad Pública) y 23 (Coordinación Hacendaria).

Con la creación del Ramo 33, **dos de los cinco fondos que lo componían en ese entonces estaban destinados expresamente a combatir el rezago social y la pobreza extrema**. El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en su vertiente municipal (**FISM**) y el Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal, siendo el primero el **único que se distribuye tomando en cuenta una medida de pobreza**.

Actualmente y de conformidad con el Artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, los recursos que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social – que contiene a los fondos de carácter estatal (FISE) y los de carácter municipal (FISM)- reciban las entidades, los municipios y las demarcaciones territoriales, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones **que beneficien directamente a población en pobreza extrema, demarcaciones con los grados de rezago social más altos** conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social.

Normativa para la operación del FAIS.

El **14 de febrero de 2014** son publicados en el Diario Oficial de la Federación los primeros **Lineamientos Generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social**, donde se detallan los principios, ámbito de aplicación, uso, población objetivo y tipos de proyectos bajo los que deberá regirse la operación del fondo, así como las obligaciones de cada dependencia involucrada y los procedimientos de seguimiento y evaluación.

Para términos de esta evaluación se utilizará la normativa vigente según el año fiscal evaluado, es decir la Ley de coordinación Fiscal para evaluar el año 2013, los lineamientos publicados en el DOF en mayo del año 2014 para evaluar dicho año y la modificación publicada en marzo de 2015 para evaluar el mismo año.

Es importante resaltar que la normativa contempla el ejercicio de los recursos en dos ámbitos:

Por una parte, el **destino de los recursos**, que tiene que ver con la focalización territorial precisada en el artículo 2.3 de los lineamientos, donde señala que los recursos deben ser destinados a Zonas de Atención Prioritaria (ZAP), ya sean urbanas o rurales, municipios con los dos grados más altos de rezago social y/o municipios utilizando el criterio de población en pobreza extrema.

Por otra parte, en lo que concierne a criterios de **uso de los recursos** los mismos lineamientos establecen criterios específicos en su artículo 2.3.1, donde se establecen límites máximos y mínimos para la inversión en el tipo de obras según las clasificaciones del Catálogo único de proyectos del FAIS, contenido como anexo de los mismos lineamientos y el cual etiqueta los proyectos según su incidencia en la pobreza multidimensional.

Finalmente, no se debe perder de vista que el FAIS logra concretar las intenciones de política pública con respecto al combate a la pobreza con modificaciones en las normas presupuestales y en su operación que no siempre se tienen en cuenta.

Evaluación requerida

Evaluación al Fondo de Infraestructura Social Estatal

Tipo de Evaluación:

Evaluación Específica del destino y uso de los recursos del FISE para los años fiscales 2013, 2014 y 2015.

Objetivo General

Evaluar la orientación de los recursos del Fondo hacia los destinos y usos previstos en las disposiciones normativas aplicables.

Objetivos Específicos

- Evaluar si la inversión de los recursos está orientada a atender las carencias sociales.

Handwritten marks and signatures on the right margin, including a large '20' at the top, a signature, and a large '4' at the bottom.

- Evaluar si con ello se estima que se contribuye a los objetivos estratégicos de la política pública en materia de reducción de algunos aspectos de la pobreza multidimensional.
- Evaluar si el recurso se invirtió en áreas correctamente focalizadas
- Medir la mejora en el destino de la inversión pública hacia la pobreza multidimensional
- Estimar la disminución de las vulnerabilidades sociales.

Características de la evaluación

Con base en el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, así como en los artículos 2.3 y 2.3.1 de los Lineamientos Generales para la operación del FAIS, se deben considerar dos tipos de análisis para llevar a cabo la evaluación:

1. Destino de los recursos: se verificará en qué grado los recursos fueron focalizados según tres criterios territoriales:
 - I. Zonas de Atención Prioritaria, ya sean urbanas o rurales.
 - II. Municipios con los dos mayores grados de rezago social según la información de CONEVAL.
 - III. Municipios con población en pobreza extrema, según el Informe Anual sobre la situación de la pobreza y rezago social, publicado por SEDESOL, así como la información sobre medición de la pobreza publicada por CONEVAL.
2. Uso de los recursos: se analizará la pertinencia de la inversión en tres tipos de obras¹, según su incidencia en la pobreza multidimensional:
 - I. Obras de incidencia Directa: en la que se evaluará si la inversión se realizó dando cumplimiento al porcentaje mínimo exigido por la norma.
 - II. Obras incidencia complementaria: en la que se evaluará la inversión máxima según la exigencia normativa.

¹ Cabe señalar que para evaluar el año 2013, cuando todavía no aplicaban los lineamientos generales de operación, la evaluación debe realizarse con base en los temas prioritarios señalados en el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal vigente para dicho año. Asimismo, debido a que no se especifican criterios de uso para el año 2013, la evaluación se ajustará a la metodología utilizada por el evaluador en donde se considere la prioridad según el contexto de carencias sociales en los ámbitos de infraestructura social del estado y municipios.

- III. Obras especiales: se deberá evaluar si los tipos de proyectos inciden en la pobreza multidimensional y si se encuentran dentro del límite máximo de inversión según la norma.

Asimismo, con la información disponible, se deberá agregar un diagnóstico de la pobreza del estado, así como su perfil sociodemográfico, para precisar las necesidades en cuanto a infraestructura y servicios y/o proyectos que puedan realizarse con los recursos del fondo evaluado.

Metodología a emplear

Tal y como se especificó en el apartado anterior, la evaluación debe seguirse con base en los dos grandes rubros analíticos mencionados, mismos que están normados por reglas específicas según el año sometido a evaluación. En ese sentido a continuación se indica la normativa que deberá usarse como vigente para cada año y algunos aspectos que deben considerarse:

Se tomarán como base principalmente dos normas:

1. Ley de Coordinación Fiscal: Se deberá utilizar la vigente para evaluar el año 2013 y su reforma publicada en 2014 que aplicará para la evaluación tanto del año 2014 como del año 2015. Asimismo se debe poner especial atención en el artículo 33, el cual regula el uso y destino de los recursos.
2. Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social: tal y como se mencionó debido a que éstos se publicaron por primera vez en el año 2014, se deberá utilizar para la evaluación de dicho año, los publicados en mayo de 2014. Para el año 2015 se deberá utilizar la modificación publicada en marzo del mismo año. Asimismo poner atención en sus artículos 2.1, que menciona la población objetivo del fondo; el 2.2 que habla sobre el uso de los recursos y el 2.3 que determina especificidades en cuanto a uso y destino.

De esta forma el guion metodológico que debe cubrirse es el siguiente:

1. Análisis del cumplimiento de las normas en materia de focalización.
2. Análisis del cumplimiento de las normas en materia de uso de los recursos.
3. Análisis comparativo de los municipios donde se ejercieron los recursos del Fondo asociado al impacto en sus niveles de carencia social.

4. Determinación de los montos, proporciones y variación de la inversión según los tipos de proyectos y según su incidencia en la pobreza multidimensional. (Numeral 2.3.1, Lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social).
5. Estimación de la cobertura de las obras y acciones (por tipo de proyecto) asociadas a la magnitud de la carencia social.
6. Valoración del cambio en la proporción de la inversión por tipo de proyecto para los tres años mencionados utilizando de base el catálogo único de proyectos del FAIS.
7. Análisis FODA.
8. Identificación de Aspectos Susceptibles de Mejora.

Características del Producto Final

- Informe final detallando:
 - Resultados de la evaluación del uso y destino del Fondo para los años fiscales correspondientes.
 - Resultados de la evaluación comparativa de la tendencia de la inversión hacia la atención de la pobreza multidimensional.
 - Diagnóstico de la pobreza y rezago social del estado, así como perfil sociodemográfico.
 - Valoración del cumplimiento normativo respecto al uso y destino de los recursos.
 - Anexos de los instrumentos aplicados y soporte documental y estadístico.
- Resumen Ejecutivo
- Base de Datos

Fecha de entrega:

Las entregas se harán con base en el Programa Anual de Evaluación 2016.

Especificaciones de entrega:

La versión final deberá ser entregada en forma impresa en formato Word y PDF (en 3 tantos) y en medio digital.

Los tantos de la versión final deberán entregarse al área que designen las instancias evaluadoras.

Los archivos electrónicos deberán organizarse en Carpetas con la misma estructura señalada en el informe y con nombres que faciliten su localización.

Los informes deberán estar redactados en formato libre. Se sugiere la utilización del estilo APA.

Perfil del evaluador

Perfil de la empresa evaluadora:

- Experiencia en evaluación bajo el esquema del Sistema de Evaluación del Desempeño, a partir de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y la Ley del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Tabasco en dos instituciones distintas.
- Desarrollo de evaluaciones de Fondos Federales (FISE, FAEB, FASSA, FAM, FAETA, FISM y FORTAMUN)
- Experiencia en evaluaciones sobre sistemas de evaluación y evaluación de indicadores a nivel municipal, estatal, nacional e internacional, acreditada a 5 años.
- Experiencia en el desarrollo de Presupuestos basados en Resultados (PbR), Aperturas Programáticas y Sistemas de Evaluación de Desempeño (SED)

Perfil del coordinador general de la evaluación:

- Experiencia en la coordinación de evaluaciones de programas de la administración pública
- Experiencia en diseño, implementación o evaluación de proyectos de desarrollo (de preferencia con experiencia en programas de infraestructura social -vivienda y servicios básicos-).
- Experiencia específica en investigación, monitoreo y evaluación en proyectos de desarrollo social o afines.

Perfil del equipo analista:

- Profesional universitario en el ramo de las Ciencias Sociales y Económicas.
- Experiencia en la realización de evaluaciones de programas de la administración pública
- Experiencia en investigaciones con temáticas sociales o de población.
- Experiencia de manejo de paquetes de análisis estadístico y bases de datos.

Una vez conocido los términos de referencia de los cuatro programas a evaluar, los integrantes de la Unidad de Evaluación del Desempeño decidieron aprobarlos por unanimidad.

PUNTO 4. Continuando el desahogo del Orden del Día, el **C. Leonardo Alfonso Verduzco Dávila, Director de Planeación del Desarrollo Social y Secretario Ejecutivo de la Unidad de Evaluación del Desempeño** pone a consideración y, en su caso, aprobación de la metodología para su cálculo, y el rango de precios por tipo de evaluación que se debería pagar por tipo de evaluación:

La metodología consistió en hacer un estudio de mercado documental exhaustivo de los precios 2015, por tipo de evaluación.

Las fuentes de información fueron, a nivel nacional SEDESOL y SHyCP y a nivel local COPLADET: años 2014y 2015

Se definió, no solo el precio promedio, sino la moda, el mínimo y el máximo.

Rango de Precios por tipo de evaluación, 2016

Programa/ Proyecto	Tipo de Evaluación	Monto Min/Max
Programa presupuestario "E035 Atención a familias y población vulnerable", específicamente en el proyecto Apoyo a personas con discapacidad en el estado de Tabasco (Corazón Amigo)	Evaluación Específica del desempeño del programa y estimación de los resultados en el cumplimiento de los objetivos.	Mínimo \$ 750000.00 Máximo \$ 950000.00
Programa presupuestario "F015 Vivienda". Ejercicio Fiscal 2015	Evaluación de Consistencia y Resultados en materia de Diseño	Mínimo \$200000.00 Máximo \$325000.00
Proyecto "Impulso a la economía de traspatio para comunidades vulnerables de Tabasco", perteneciente al programa	Evaluación Específica para el análisis del desempeño de los resultados de los indicadores del proyecto.	Mínimo \$220000.00 Máximo \$325000.00

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large signature at the top, a vertical signature in the middle, and another signature at the bottom.

presupuestario "E035 Atención a Familias y Población Vulnerable" del ejercicio fiscal 2015.		
Programa FISE para los años fiscales 2013, 2014 y 2015.	Evaluación Específica del destino y uso de los recursos del FISE	Mínimo \$250000.00* Máximo \$550000.00*

*Por año evaluado.

Una vez conocido la propuesta de precios, los integrantes de la Unidad de Evaluación del Desempeño la dieron por aprobada de manera unánime.

PUNTO 5. Continuando el desahogo del Orden del Día, el **C. Leonardo Alfonso Verduzco Dávila, Director de Planeación del Desarrollo Social y Secretario Ejecutivo de la Unidad de Evaluación del Desempeño** pone a consideración y, para su aprobación la siguiente metodología para la evaluación de los evaluadores:

Handwritten signatures and initials on the right side of the page, including a large signature at the top and several smaller ones below it.