

Términos de Referencia para la evaluación específica de los Resultados de las Obras del Crédito del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas 2020¹

Programa Anual de Evaluación de las Políticas y Programas Públicos del Estado de Durango (PAE) 2021

abril de 2021

¹ Citación sugerida: Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango. *Términos de Referencia para la evaluación específica de los Resultados de las Obras del Crédito del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas 2020*, Durango:Inevap, 2021.

Contenido

Marco de la evaluación.....	3
Antecedentes	3
Características de la intervención	4
Objetivos.....	4
Hipótesis	5
Alcance	5
Usos y usuarios previstos	6
Principios.....	6
Consideraciones administrativas de la evaluación	6
Etapas, productos y plazos	6
Vías de comunicación.....	8
Roles y responsabilidades.....	8
Confidencialidad y propiedad intelectual.....	8
Consideraciones técnicas de la evaluación.....	9
Metodología.....	9
Criterios para responder las preguntas	9
Criterios para redactar la propuesta de recomendaciones y observaciones.....	10
Preguntas de evaluación	10
Configuración del informe de evaluación	14
Introducción.....	15
Resumen ejecutivo	15
Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas	15
Conclusiones y valoración final	15
Ficha de la evaluación.....	16
Apéndices	16
Glosario.....	16
Referencias	17
Notas para conducir la evaluación bajo la pandemia por Covid-19	17
Criterios de evaluación	18

Marco de la evaluación

Antecedentes

El Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango (Inevap) es el Organismo Constitucional Autónomo encargado de coordinar y realizar las evaluaciones de las políticas y programas públicos que operan los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, otros órganos constitucionales autónomos, los municipios y las entidades paraestatales y paramunicipales del estado de Durango.

El objetivo del Inevap es generar información para mejorar las intervenciones públicas a partir del trabajo independiente, objetivo, transparente, colaborativo y de calidad.

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, contribuyen a la cultura de transparencia y guían sobre referentes y buenas prácticas del diseño y la implementación de las intervenciones públicas. El trabajo de Inevap ayuda a todo aquel que usa recursos públicos a reflexionar sobre los resultados obtenidos para mejorar los servicios públicos.

Los Lineamientos Generales para la Evaluación de las Políticas Públicas y de los Programas Presupuestarios del Estado de Durango vigentes², establecen las bases para el cumplimiento de la función de evaluación del Inevap. Los Lineamientos establecen que las acciones de evaluación deben apegarse a los modelos de Términos de Referencia que emita el Inevap, los cuales definen la intervención pública, instrumentos, acciones, resultados y alcances que sean objeto de evaluación.

Previo a la decisión de evaluar, el Inevap realizó una valoración de evaluabilidad que estimó la disposición y preparación de las intervenciones para ser evaluadas. Los resultados de esta valoración fueron el insumo principal para configurar los objetivos, hipótesis y preguntas de evaluación. De esta forma, se asegura el diseño de la evaluación responde a las características de las intervenciones y se sincroniza con las necesidades de información de sus responsables.

El 29 de diciembre de 2019 se publicó el Decreto No. 55 con el que el Honorable Congreso del Estado de Durango autorizó al Gobierno del Estado de Durango para que contrate y gestione con instituciones financieras del país, uno o varios financiamientos de crédito simple por la cantidad de hasta \$1,815.8 millones de pesos. El Gobierno del Estado de Durango, preocupado por una disminución importante de recursos para infraestructura, planteó una directiva para financiar con el crédito obras que permitieran la reactivación económica del sector de la construcción, y la generación de obras de calidad (sic) a la sociedad, según sus más apremiantes necesidades.

La Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas del Estado (SECOPE) tiene una especial preocupación por la percepción ciudadana en el destino de los recursos derivados del financiamiento. SECOPE se ha ocupado en llevar un registro de los beneficios generados con los proyectos ejecutados según su área de influencia. Existe una motivación explícita a que la evaluación genere un proceso de aprendizaje alrededor el cumplimiento de las metas de los programas de obra 2020 y 2021, y que se convierta en un instrumento de rendición de cuentas sobre la aplicación y destino de los recursos del financiamiento.

Como complemento al análisis de la relevancia, eficiencia y eficacia del destino de los recursos del financiamiento adquirido por el Gobierno del Estado, es importante también ofrecer, como principio de transparencia y rendición de cuentas, los mecanismos de gestión de todo el financiamiento, desde los contratos de crédito simple, los contratos de instrumentos

² Disponibles en: <https://www.inevap.org.mx/nosotros>

derivados que cubran los riesgos de incrementos de la tasa de interés y del comportamiento esperado de la fuente de pago en la forma del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

La evaluación a esta intervención tiene la oportunidad de responder preguntas relevantes y legítimas en la agenda pública: ¿qué se está haciendo con el crédito contratado? y ¿cómo se va a pagar el crédito contratado?

Características de la intervención

Descripción de la intervención que se evalúa:

- Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas del Estado (SECOPE)
- Durante 2020, la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (SECOPE) implementó la estrategia de proyectos de infraestructura conforme algunos antecedentes:
 - El Gobierno del Estado de Durango, preocupado por una disminución importante de recursos para infraestructura, planteó una directiva para financiar obras que permitieran la reactivación económica del sector de la construcción, y la generación de obras de calidad (sic) a la sociedad, según sus más apremiantes necesidades.
 - Para ejecutar esta estrategia, SECOPE echó mano de su cartera de proyectos existente y compilada por medio de los Comités Municipales de Planeación de los 39 municipios. Esta cartera de proyectos incluía rubros en educación, deporte, caminos e infraestructura social. El monto total de la cartera de proyectos ascendía a \$9,000 millones de pesos. Posteriormente, SECOPE descartó los proyectos de amplia envergadura o de aquellos que, por su complejidad, requerían de un Análisis Costo-Beneficio más sólido. Como consecuencia, SECOPE decidió abordar y financiar aquellos proyectos que atenderían, de forma más rápida, a la población en los municipios en sus necesidades básicas.
 - La integración de los proyectos de obra implicó desafíos operativos, pues usualmente, los proyectos de edificación integran muchos conceptos de obra, por lo que su costeo y presupuestación representa una carga importante de trabajo para los gestores en estas áreas. Adicionalmente, para seleccionar los proyectos, SECOPE tuvo que subsanar algunas debilidades de origen en la gestación de algunos proyectos municipales por las bajas capacidades en la generación de proyectos. En caso contrario, los municipios de Durango, Gómez Palacio y Lerdo usualmente tienen una cartera de proyectos técnicamente más sólida y sin debilidades en su gestación. El caso es también para las acciones de caminos que suelen tener pocos conceptos de obra, por lo que su costeo y presupuestación es relativamente fácil para los gestores.
- Al 31 de diciembre de 2020, SECOPE ha ejercido \$513 millones de pesos (29.4% del monto del crédito por \$1,741.5 millones de pesos) en 129 proyectos distribuidos en 29 municipios de Durango. De estos proyectos, 75 se enfocaron en infraestructura vial y carretera y 54 en edificación, ya sea social, cultural o educativa. En total, SECOPE ejecutó 524,453 m² de metas físicas en su programa de obra.
- Para este financiamiento, se estableció como fuente de pago hasta el 25% anual del derecho a recibir y los flujos de recursos que deriven de las aportaciones que, en ingresos federales, le corresponden al estado de Durango del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

Objetivos

Los objetivos de la evaluación específica de los Resultados de las Obras del Crédito del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) 2020 parten del enfoque formativo de la evaluación y se alinean con el paradigma pragmático orientado al uso de los resultados del ejercicio evaluativo.

Objetivos de la evaluación

Principal	Valorar la pertinencia y significancia de las obras del crédito FAFEF 2020 para generar una reactivación económica.
Específicos	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar la teoría del cambio del programa de infraestructura, el destino de las obras ejecutadas y valorar cómo las obras ejecutadas producen resultados sostenibles de manera económica y a tiempo. • Valorar los beneficios y efectos generados por la ejecución de las obras en el estado y en la población. • Valorar el perfil del crédito y el comportamiento de la fuente de pago del crédito.

Hipótesis

Las hipótesis que guían la evaluación específica de los Resultados de las Obras del Crédito del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) 2020 derivan del encuentro de las necesidades de información y los requerimientos de la intervención para alcanzar sus resultados esperados. Estas hipótesis se vinculan con los objetivos y secciones de la evaluación, y apoyan la configuración de su resumen ejecutivo.

Hipótesis de la evaluación

Principal	Las obras del crédito FAFEF 2020 generaron una reactivación económica en el sector de la construcción.
Adicionales	<ul style="list-style-type: none"> • El programa de obras cuenta con una teoría del cambio orientada a generar reactivación económica y producen resultados de manera económica y a tiempo. • La SECOPE ha registrado efectos significativos en el estado y en la población con las obras del crédito FAFEF 2020. • El perfil del crédito que financia las obras es sostenible y tiene un bajo riesgo.

Alcance

El equipo evaluador debe interpretar la información disponible, emitir juicios valorativos y proponer vías de mejora de los resultados de la intervención.

Por sus objetivos e hipótesis, la evaluación se alinea con los criterios de evaluación de pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)³.

La evaluación se concentra en el ejercicio fiscal terminado, aunque pueden añadirse hallazgos de años anteriores si su pertinencia e importancia lo justifican. La cobertura geográfica de la evaluación depende de la intervención evaluada, pero se limita al territorio estatal.

Para realizar la evaluación, es necesario que el equipo evaluador analice la información documental pública y provista por los responsables de la intervención, además de la evidencia relacionada con el logro de sus objetivos y buenas prácticas.

Asimismo, el equipo evaluador debe realizar entrevistas personales, encuestas o grupos focales con los responsables de la intervención para recoger su experiencia y conocimiento, y propiciar su compromiso con el ejercicio evaluativo.

De forma adicional, el equipo evaluador puede aportar elementos y herramientas de análisis que fortalezcan la evaluación, pero esto no debe representar un costo extra ni sustituir los requerimientos de estos Términos de Referencia.

³ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2019). *Mejores criterios para una mejor evaluación. Definiciones revisadas de los criterios de evaluación y principios para su utilización*. OCDE.

Usos y usuarios previstos

Los principales usuarios previstos de la evaluación específica de los Resultados de las Obras del Crédito del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) 2020 son los diferentes actores dentro de la SECOPE, el Congreso del Estado de Durango, el sector formal y organizado de la construcción, como actores clave de la política pública relacionada con la construcción de obras, y la población en general. Se espera que los usuarios primarios utilicen los resultados de la evaluación para responder las preguntas legítimas de la sociedad en Durango: ¿qué se está haciendo con el crédito contratado? y ¿cómo se va a pagar el crédito contratado? Y se materializa en la motivación de SECOPE para comprender y generar capacidades para producir información de desempeño sobre el destino de los recursos utilizados para ejecutar obras de infraestructura. Asimismo, el liderazgo y los responsables por el fomento de esta intervención también son usuarios de los resultados de esta evaluación.

Igualmente, toda evaluación puede entenderse como un ejercicio de rendición de cuentas y transparencia, que fortalece la calidad democrática de la sociedad. Así, los resultados de esta evaluación contribuyen a elevar el nivel de la discusión pública sobre la pertinencia, relevancia, capacidad y resultados de la intervención pública evaluada y cómo se pueden mejorar.

Principios

La evaluación específica de los Resultados de las Obras del Crédito del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) 2020 debe conducirse por el equipo evaluador y validarse por el Inevap según los principios de utilidad, factibilidad, propiedad y precisión.

Principios de la evaluación

Utilidad	La evaluación se sincroniza con las necesidades de información de sus usuarios previstos.
Factibilidad	La evaluación es realista, eficiente y efectiva de acuerdo con sus procesos, contexto y recursos.
Propiedad	La evaluación se conduce de manera legal, ética y transparente.
Precisión	La evaluación expone y justifica técnicamente la interpretación, valoración y recomendaciones sobre los factores que determinan el valor y mérito de la intervención evaluada.

Fuente: Yarbrough, D.B., Shula, L.M., Hopson, R.K., & Caruthers, F.A. (2010). *The Program Evaluation Standards: A guide for evaluators and evaluation users (3rd. ed)*. Thousand Oaks, CA: Corwin Press. Adaptado por Inevap. Traducción libre.

Además, el equipo evaluador debe propiciar el involucramiento y participación de los responsables de la intervención, de los usuarios previstos de la evaluación y de aquellos que pueden ser afectados por sus resultados.

Finalmente, la independencia del equipo evaluador es indispensable para garantizar la objetividad del ejercicio evaluativo, por lo que cualquier conflicto de interés o situación potencial de afectar la imparcialidad de la evaluación debe ser evitada.

Consideraciones administrativas de la evaluación

Etapas, productos y plazos

El plan de evaluación del equipo evaluador debe considerar al menos **5 etapas**: 1) Apertura de la evaluación, 2) Desarrollo metodológico, 3) Primer informe preliminar, 4) Informe preliminar final y, 5) Dictaminación de la evaluación.

El desarrollo de la evaluación deriva **2 productos intermedios**: 1) Resultados preliminares de las preguntas de evaluación y 2) Informe preliminar de la evaluación, y **1 producto final**: 1) Informe de la evaluación.

Etapas productos y plazos de la evaluación

Etapa y producto	Periodo o fecha límite
1. Apertura de la evaluación	

Etapas productos y plazos de la evaluación	
Etapa y producto	Periodo o fecha límite
<ul style="list-style-type: none"> Presentación del equipo evaluador y del instrumento y proceso de evaluación 	
2. Desarrollo metodológico	
<ul style="list-style-type: none"> Trabajo del equipo evaluador 	
3. Primer informe preliminar	
<ul style="list-style-type: none"> Respuesta de las preguntas de evaluación <i>Producto intermedio: Resultados preliminares de las preguntas de la evaluación específica de los Resultados de las Obras del Crédito del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas 2020</i> 	
Periodo para comentarios de la dependencia o entidad responsable de la intervención y del Inevap a los resultados preliminares de las preguntas de evaluación	Hasta 5 días hábiles
4. Informe preliminar final	
<ul style="list-style-type: none"> Configuración del informe preliminar de la evaluación <i>Producto intermedio: Informe preliminar de la evaluación específica de los Resultados de las Obras del Crédito del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas 2020</i> 	
Periodo para comentarios de la dependencia o entidad responsable de la intervención y del Inevap al informe preliminar de la evaluación	Hasta 5 días hábiles
5. Dictaminación de la evaluación	
<ul style="list-style-type: none"> Dictaminación de la evaluación por el Consejo General del Inevap <i>Producto final: Informe de la evaluación específica de los Resultados de las Obras del Crédito del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas 2020</i> 	Último día del año

El equipo evaluador debe entregar los productos de la evaluación a la dependencia o entidad responsable de la intervención y al Inevap según las condiciones y plazos de la convocatoria, propuesta técnica de trabajo y contrato de evaluación correspondiente, pero debe atender las fechas y periodos límite que indican estos Términos de Referencia. Así mismo, los mecanismos y plazos para el pago del equipo evaluador se especifican en el mismo documento contractual.

Al momento de entregar los productos de la evaluación, el equipo evaluador debe hacer una presentación ejecutiva de estos a la dependencia o entidad responsable de la intervención y al Inevap.

Cada producto de la evaluación debe revisarse por la dependencia o entidad responsable de la intervención y validarse técnicamente por el Inevap. Para ello, el Inevap y la dependencia responsable de la intervención tienen **hasta 5 días hábiles** para comunicar sus comentarios al equipo evaluador, quien a su vez cuenta con otros **5 días hábiles** para responder a tales comentarios y hacer las adecuaciones necesarias a los productos de la evaluación.

Luego que el Inevap valide técnicamente el informe preliminar de la evaluación, el documento pasa a ser dictaminado por el Consejo General de acuerdo con el artículo 11 numeral 2 fracción V de la Ley que Crea el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango. Hasta que la evaluación haya sido dictaminada aprobatoriamente, se genera el producto final de la evaluación y se considera terminada.

Vías de comunicación

La comunicación y encuentros entre el equipo evaluador, el Inevap y la dependencia o entidad responsable de la intervención pueden ser presenciales o a distancia vía telefónica, videoconferencia, correo electrónico o plataformas de mensajería instantánea. Sin embargo, los productos de la evaluación deben entregarse mediante oficio.

El Inevap constituye un intermediario para la comunicación, aclaración de dudas, seguimiento de avances, retroalimentación, reuniones e intercambios de información, documentos o productos de la evaluación entre el equipo evaluador y la dependencia o entidad responsable de la intervención. Cualquier situación de este tipo debe ser notificada y compartida con el Inevap.

Roles y responsabilidades

En el proceso de evaluación participan **3 actores** con roles y responsabilidades particulares para cumplir los objetivos del ejercicio evaluativo: 1) el responsable de la evaluación designado por el Inevap, 2) el equipo evaluador y, 3) los responsables de la intervención que se evalúa.

Roles y responsabilidades

Responsable de la evaluación del Inevap	<ul style="list-style-type: none"> Entregar la información documental provista por los responsables de la intervención al equipo evaluador. Facilitar la comunicación entre el equipo evaluador y los responsables de la intervención. Coordinar la entrega y presentación de los productos de la evaluación y otros encuentros del equipo evaluador con los responsables de la intervención. Comentar y validar técnicamente los productos de la evaluación. Publicar y difundir los resultados de la evaluación. Integrar y dar seguimiento a la propuesta de recomendaciones y observaciones.
Equipo evaluador	<ul style="list-style-type: none"> Notificar al Inevap sobre las reuniones, entrevistas y otros encuentros con los responsables de la intervención. Compartir con el Inevap de cualquier intercambio de información, documentos o productos de la evaluación que haya con la dependencia o entidad responsable de la intervención. Integrar y entregar los productos de la evaluación a los responsables de la intervención y al Inevap. Resolver las dudas y comentarios sobre la evaluación de los responsables de la intervención. Atender los comentarios y requerimientos técnicos del Inevap.
Responsables de la intervención que se evalúa	<ul style="list-style-type: none"> Proporcionar la información documental necesaria para la evaluación y aquella que se solicite durante el proceso. Participar en las entrevistas, grupos focales, encuestas y otras técnicas de investigación que el equipo evaluador realice para la evaluación. Compartir con el Inevap cualquier intercambio de información o documentos que se transmitan al equipo evaluador. Revisar y comentar los productos de la evaluación.

Confidencialidad y propiedad intelectual

Toda la información a la que tenga acceso el equipo evaluador como parte del proceso de evaluación, ya sean documentos, registros administrativos, bases de datos o lo dicho durante entrevistas, encuestas, grupos focales u otras interacciones con la dependencia o entidad responsable de la intervención, es de uso estricto para la evaluación, el equipo evaluador no está

autorizado para difundirla de ninguna manera ni utilizarla para otros fines. Los datos e información deben protegerse de acuerdo con la normatividad aplicable y evitar cualquier alteración, pérdida, tratamiento o acceso no permitido.

Igualmente, todos los derechos de propiedad sobre los resultados y productos de la evaluación son del Inevap, y de la dependencia o entidad responsable de la intervención en caso de haber pagado una parte o todo el ejercicio. Cualquier otra consideración al respecto se documenta en el contrato de evaluación correspondiente.

De esta forma, el equipo evaluador no está autorizado para publicar, difundir, utilizar o reproducir total o parcialmente cualquier resultado o producto de la evaluación sin permiso explícito del Inevap.

Consideraciones técnicas de la evaluación

Metodología

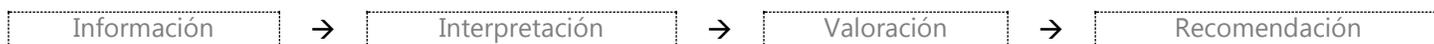
En principio, la evaluación específica de los Resultados de las Obras del Crédito del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) 2020 tiene un enfoque formativo y se alinea con el paradigma pragmático orientado al uso de los resultados del ejercicio evaluativo⁴. La evaluación utilizará un enfoque de marco lógico para valorar la adecuación de todo el programa de infraestructura hacia una contribución en la reactivación económica y sostenible.

Otras técnicas de investigación pueden ser empleadas en la medida que aporten elementos sustanciales para responder las preguntas e hipótesis de evaluación, pero es necesario exponer los argumentos que justifiquen su utilización.

Criterios para responder las preguntas

Las preguntas de evaluación deben responderse con sustento en la información disponible y hacer explícitos los argumentos que sostienen la interpretación, valoración y recomendaciones del equipo evaluador.

Trayectoria analítica para responder las preguntas de evaluación



La extensión máxima de cada respuesta es **2 cuartillas** y debe incluir los siguientes conceptos:

- La pregunta de evaluación
- El análisis del equipo evaluador
- Las recomendaciones u observaciones propuestas
- Las fuentes de información utilizadas

Para todas las preguntas de evaluación, los Términos de Referencia señalan los elementos esperados en la respuesta y las fuentes mínimas de información que deben ser empleadas. El equipo evaluador puede adicionar conceptos que considere importantes a las respuestas de las preguntas de evaluación, siempre y cuando se respalden en la evidencia y la calidad de los argumentos demuestren su importancia.

⁴ Para más detalle ver: Mertens, D. M., & Wilson, A. T. (2019). *Program evaluation theory and practice*. Second Edition. Guilford Publications. & Fitzpatrick, J. L., Sanders, J. R., & Worthen, B. R. (2011). *Program evaluation: Alternative approaches and practical guidelines*. Fourth Edition. Pearson.

Criterios para redactar la propuesta de recomendaciones y observaciones

La propuesta de recomendaciones y observaciones del equipo evaluador debe propiciar la mejora de la intervención y respetar los criterios de claridad, relevancia, justificación y factibilidad.

Criterios para redactar la propuesta de recomendaciones y observaciones

Claridad	Expresión precisa e inequívoca
Relevancia	Aportación específica y significativa para el logro de los objetivos de la intervención
Justificación	Sustentación estricta en los hallazgos de la evaluación
Factibilidad	Viable en función de las capacidades institucionales de la dependencia o entidad responsable de la intervención

Cada recomendación u observación propuesta debe clasificarse según una temática de actuación. Esta clasificación no busca limitar el número y tipo de recomendaciones u observaciones que se propongan, ni forzar al equipo evaluador a proponer una recomendación u observación de cada temática.

Temáticas de las recomendaciones y observaciones propuestas

Diseño	Hace referencia a la justificación y consistencia de la lógica causal de la intervención
Cobertura	Busca el establecimiento de estrategia de cobertura para ampliarla o limitarla
Indicadores	Mejora la pertinencia, consistencia y alcance de los indicadores para monitorear el avance y logro de los resultados
Ejecución	Estandariza o documenta los principales procesos necesarios para la implementación de la implementación
Capacitación	Busca fortalecer las capacidades institucionales para mejorar la implementación de la intervención
Evaluación	Hace referencia a la necesidad de realizar algún tipo de evaluación
Planeación	Busca fortalecer los instrumentos de planeación y orientación hacia resultados
Productos	Mejora las estrategias para definir o entregar los bienes y servicios de la intervención
Transparencia	Hace referencia a la difusión de los objetivos, avance y resultados
Resultados	Mejora la entrega del servicio público de la intervención o el avance en la atención del problema o necesidad pública que justifica la intervención

La propuesta de recomendaciones y observaciones debe presentarse en el informe de evaluación según la **Tabla 1. Propuesta de recomendaciones y observaciones**. Adicionalmente, se sugiere que la redacción de cada recomendación u observación propuesta inicie con un verbo en infinitivo.

Tabla 1.

Propuesta de recomendaciones y observaciones

#	Recomendación u observación	Temática	*	Acciones propuestas	Resultados esperados
---	-----------------------------	----------	---	---------------------	----------------------

Nota: el símbolo (*) señala que en la columna debe incluirse el número de la pregunta de evaluación que sustenta la recomendación u observación propuesta.

Preguntas de evaluación

La evaluación específica de los Resultados de las Obras del Crédito del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) 2020 debe responder **10 preguntas** distribuidas en **3 secciones** que se relacionan directamente con las hipótesis de esta evaluación.

Matriz de evaluación

#	Preguntas de evaluación	Elementos esperados en la respuesta
I. Obras de infraestructura financiadas con el crédito FAFEF 2020		
Hipótesis: El programa de obras cuenta con una teoría del cambio orientada a generar reactivación económica y producen resultados de manera económica y a tiempo.		
Fuentes mínimas de información: Programa Sectorial de SECOPE; Programa General de Obra 2020 y 2021; banco y/o cartera de proyectos en municipios; avance físico-financiero 2020 con georreferencia y montos contratados; avance físico financiero 2021 a marzo con georreferencia y montos contratados y por contratar.		
1	¿La SECOPE cuenta con un marco lógico para su programa de infraestructura?	<ul style="list-style-type: none"> • Se identifica la presencia de un marco lógico que soporte una reactivación económica sostenible por medio de la construcción de obras y su aprovechamiento. <ul style="list-style-type: none"> ○ Se indica si la intervención documenta el problema público que pretende atender, lo define como un hecho negativo y reconoce sus causas y efectos. ○ A partir de la documentación de la intervención, se construye y expone su lógica causal. Si la intervención no documenta su lógica causal, el equipo evaluador debe construirla junto con los responsables de la intervención a partir de sus elementos de implementación y de referentes y experiencias probadas. ○ Se indica si la estrategia de intervención se eligió por su economía, eficiencia o eficacia probada. ○ Se exponen los objetivos de la intervención y se valora su consistencia con la lógica causal y el problema público que se pretende atender. • Se identifica si la SECOPE cuenta con un banco de proyectos de infraestructura. • Se describen los mecanismos y criterios utilizados para conformar el banco de proyectos de infraestructura, en función de la demanda. • Se valora la pertinencia de los criterios de focalización, priorización y decisión de obras en función de los objetivos sectoriales de infraestructura de SECOPE. • Se identifica si la SECOPE empleó mecanismos de participación para la selección de obras financiadas con el crédito.
2	¿Las obras del crédito FAFEF 2020 ejecutadas son congruentes con las necesidades de obra de infraestructura identificadas?	<ul style="list-style-type: none"> • Se describen las obras de acuerdo con su incidencia en la atención de brechas temáticas: caminos, infraestructura vial, educación, deporte, etc. • Se incluye el análisis del Programa General de Obra y del avance-físico financiero. <ul style="list-style-type: none"> ○ Descripción del proyecto ○ Municipio ○ Montos contratados ○ Metas físicas ○ Tipo de acciones ○ Tipo de proyecto ○ Beneficiarios • Se valora la adecuación del banco de proyectos hacia la reactivación económica y generación de beneficios.
3	¿La capacidad de la SECOPE es suficiente y adecuada para materializar las obras del crédito FAFEF 2020?	<ul style="list-style-type: none"> • Se valora la existencia de un marco institucional para la gestión de obras bajo estándares de alta calidad. <ul style="list-style-type: none"> ○ Incluye análisis de responsabilidades según ámbito organizacional. ○ Incluye análisis de principios usados por SECOPE para la contratación de obras.

Matriz de evaluación

#	Preguntas de evaluación	Elementos esperados en la respuesta
		<ul style="list-style-type: none"> ○ Incluye análisis de mecanismos de transparencia en la contratación de obras. ○ Incluye análisis de mecanismos de conducta ética. ● Se describen los elementos y las capacidades que permiten a SECOPE a: <ul style="list-style-type: none"> ○ Conformar el banco de proyectos. ○ Preparar el presupuesto de los proyectos, el análisis y la proyección de los costos de mantenimiento durante la vida del proyecto. ○ Realizar el proceso de licitación, invitación restringida a cuando menos tres personas o adjudicación directa durante la pandemia por COVID-19. <ul style="list-style-type: none"> ▪ Incluye valoración del proceso de análisis de propuestas. ▪ Incluye análisis de algunos contratos de obra sobre los mejores términos para SECOPE. ▪ ¿Se contrató al menor precio posible?
4	¿La SECOPE realiza un monitoreo o seguimiento del desempeño de los contratos de obra?	<ul style="list-style-type: none"> ● Se analiza cómo SECOPE realiza el monitoreo o seguimiento del desempeño de los contratos de obra. <ul style="list-style-type: none"> ○ Incluye análisis de previsiones de defectos, retrasos u otras obligaciones. ○ Incluye análisis de estimaciones y administración de pagos. ○ Se incluye existencia de registro de accidentes en obras. ● Conformar los expedientes unitarios de obra. ● Registrar el destino de los recursos del crédito FAFEF 2020 para obras por: <ul style="list-style-type: none"> ○ Descripción del proyecto ○ Municipio ○ Montos contratados ○ Metas físicas ○ Tipo de acciones ○ Tipo de proyecto ○ Beneficiarios ○ Estimación de impactos ● Se describe si la SECOPE actualiza el estado de los caminos o carreteras en su inventario.
5	¿Hubo incrementos o disminuciones en montos o plazos en los proyectos de infraestructura ejecutados con respecto a su programación y contrato?	<ul style="list-style-type: none"> ● Se valora la existencia de incidencias en: <ul style="list-style-type: none"> ○ Cambios de opinión y de alcance en los proyectos. ○ Aumento o disminución de montos contratados respecto de la planeación. ○ Aumento o disminución en los plazos de ejecución respecto del Programa General de Obra. ○ Se incluye un análisis de desfase promedio de días. ○ Se incluye un análisis, a partir de entrevistas, sobre las causas más recurrentes del desfase (convocatorias desiertas, tardías, cancelación de contratos, causas atribuibles al contratista, etc.) En su caso, incluye análisis sobre anticipos no amortizados de obras en proceso de revisión.

II. Registro de beneficios de las obras de infraestructura financiadas con el crédito FAFEF 2020

Hipótesis: La SECOPE ha registrado efectos significativos en el estado y en la población con las obras del crédito FAFEF 2020.

Matriz de evaluación

#	Preguntas de evaluación	Elementos esperados en la respuesta
<i>Fuentes mínimas de información: Base de datos de estimación de beneficiarios; ejemplos de expedientes unitarios.</i>		
6	¿La SECOPE documenta información sobre el efecto estimado de las obras ejecutadas con el crédito FAFEF 2020?	<ul style="list-style-type: none"> • Se valora la evolución del valor de la producción de la construcción en Durango. • Se describe si SECOPE realiza un registro de los beneficios directos e indirectos de las obras ejecutadas y si estos son congruentes con el tipo de acción, proyecto y su incidencia. • Se analiza el registro de la georreferenciación de las obras ejecutadas.
7	¿La SECOPE ha hecho transparente la información de obras ejecutadas con el crédito FAFEF 2020?	<ul style="list-style-type: none"> • Se analizan los mecanismos de transparencia de la información de obras. • Se describen los mecanismos para informar a la ciudadanía sobre la ejecución y conclusión de obras (Campaña «Obras Para Vivir Mejor»). <ul style="list-style-type: none"> ○ Se analiza la gestión general de la elaboración de material publicitario de las obras (decisión de cuáles obras publicitar, responsabilidades) ○ ¿SECOPE conoce cuántos comerciales, pendones y materiales publicitarios se han realizado? ○ Incluye análisis sobre el costo de informar a la ciudadanía como comerciales, pendones y demás material de publicidad.
III. Perfil del crédito FAFEF 2020		
Hipótesis: El perfil del crédito que financia las obras es sostenible y tiene un bajo riesgo.		
<i>Fuentes mínimas de información: Contratos de apertura de crédito simple, actas del Comité de Financiamientos y Obligaciones del Estado de Durango; documentación de la Licitación Pública EA-910002998-N13-2020 para la contratación de uno o más financiamientos destinados a financiar inversiones públicas productivas; documentación de la Licitación Pública EA-910002998-N28-2020 para la contratación de instrumentos derivados; Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios; Ley General de Contabilidad Gubernamental; Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango; Ley de Deuda Pública del Estado de Durango y sus Municipios; Ley de Egresos del Estado Libre y Soberano de Durango para el Ejercicio Fiscal 2020 y 2021; Cuenta Pública 2020; informes de calificadoras crediticias.</i>		
8	¿El marco legal para la administración de deuda en Durango es suficiente y comprehensiva?	<ul style="list-style-type: none"> • Se analiza el marco legal existente en el estado de Durango que habilita la asunción de deuda. <ul style="list-style-type: none"> ○ Incluye análisis del texto constitucional sobre la deuda estatal. ○ Se realiza una descripción de las obligaciones, responsabilidades y políticas en la administración de la deuda estatal. ○ Se analiza la legislación local sobre la administración de deuda estatal. ○ Se realiza una descripción general del proceso de autorización y vigilancia de la deuda estatal. <p><i>Ver Guidance for SNG PEFA Assessments. PI-13 Debt Management. PEFA Secretariat. Washington DC. October 2020. P. 113.</i></p>
9	¿El crédito FAFEF 2020 está registrado y reportado en el estado y en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público?	<ul style="list-style-type: none"> • Se explica la estructura del crédito. <ul style="list-style-type: none"> ○ Incluye análisis de las proyecciones del desempeño de la estructura del crédito. ○ Incluye el análisis del procedimiento de pago. ○ Incluye explicación de los contratos de crédito simple. ○ Incluye explicación de obligaciones de hacer y no hacer. ○ Incluye análisis de los principales eventos de aceleración. ○ Incluye análisis de los principales eventos de vencimiento anticipado. ○ Incluye el análisis de la contratación del instrumento derivado como cobertura de tasa de interés para el crédito.

Matriz de evaluación

#	Preguntas de evaluación	Elementos esperados en la respuesta
		<ul style="list-style-type: none"> Se valora si los registros y reportes del crédito son completos, exactos, actuales en términos de la legislación mexicana y estatal aplicable. Se valora si los registros y reportes del crédito incluyen información del servicio de la deuda y las operaciones realizadas, al menos de manera trimestral. En la manera de lo posible, debe incluirse la identificación del sistema usado para registrar las transacciones del crédito, el plazo entre las transacciones y el registro en el sistema y cómo se concilia la información. <p><i>Ver Guidance for SNG PEFA Assessments. PI-13 Debt Management. PEFA Secretariat. Washington DC. October 2020. P. 110.</i></p>
10	¿El Gobierno del Estado de Durango cuenta con una estrategia de administración de deuda?	<ul style="list-style-type: none"> Se identifica la existencia de una estrategia documentada de administración de deuda a mediano plazo o un Plan Anual de Financiamiento. La valoración debe mencionar si la estrategia cuenta con: <ul style="list-style-type: none"> Indicadores de deuda y del crédito (porcentaje del total, tasa de interés, plazo promedio) Criterios de refinanciamiento Reportes periódicos al Congreso del Estado de Durango <p><i>Ver Guidance for SNG PEFA Assessments. PI-13 Debt Management. PEFA Secretariat. Washington DC. October 2020. P. 115.</i></p>
11	¿La fuente de pago del crédito es sostenible y estable en el tiempo?	<ul style="list-style-type: none"> Se analiza la fuente de pago en términos del comportamiento observado y proyectado. <ul style="list-style-type: none"> Incluye un análisis de los determinantes subyacentes de la fuente de pago.

Configuración del informe de evaluación

La redacción del informe de evaluación busca el uso de sus resultados y se enfoca en exponer la interpretación, valoración y recomendaciones del equipo evaluador. El informe de evaluación debe contener las siguientes secciones:

- Resumen ejecutivo (máximo **4 cuartillas**)
- Contenido
- Introducción (máximo **2 cuartillas**)
- Descripción de la intervención evaluada (máximo **1 cuartilla**)
- Secciones y preguntas de evaluación
- Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas
- Propuesta de recomendaciones y observaciones
- Conclusiones y valoración final (máximo **2 cuartillas**)
- Referencias
- Ficha de la evaluación
- Anexos

En cuanto a la presentación del informe de evaluación, el equipo evaluador debe seguir las indicaciones de la *Guía de formato para los informes de evaluación* vigente del Inevap.

En cuanto a los productos intermedios de la evaluación, el primero son los resultados preliminares de las preguntas de evaluación que contienen las respuestas y los apoyos visuales como gráficas, tablas o figuras que correspondan. El segundo, es el informe preliminar de la evaluación, que incluye todas las secciones del documento final pero su versión está destinada a generar comentarios durante la revisión de la dependencia o entidad responsable de la intervención y el Inevap.

Introducción

La introducción del informe de evaluación expone la justificación, objetivos, hipótesis y alcance del ejercicio; además, describe brevemente el proceso ocurrido y señala cualquier situación que interfirió durante su ejecución.

Como la introducción son los párrafos que abren el informe de evaluación, es importante redactar la introducción de forma que invite a los lectores a continuar con el documento en un máximo de **2 cuartillas**.

Resumen ejecutivo

El resumen ejecutivo del informe de evaluación se concentra en responder las hipótesis de la evaluación. Para cada una de las **3 hipótesis** se deben exponer los hallazgos que correspondan y la propuesta de recomendaciones y observaciones que de ellos derive en un máximo de **4 cuartillas**.

Igualmente, el resumen ejecutivo puede mencionar los aspectos que estuvieron fuera del alcance de la evaluación y que merecen abordarse en ejercicios de evaluación o investigación futuros.

Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas

El equipo evaluador debe identificar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de la intervención a partir de los hallazgos de la evaluación. Esta información se presenta en el informe de evaluación según la **Tabla 2. Matriz de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas**.

Tabla 2.			
Matriz de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas			
Fortalezas	*	Debilidades	*
Oportunidades	*	Amenazas	*

Nota: el símbolo (*) señala que en la columna debe incluirse el número de la pregunta de evaluación que sustenta la fortaleza, oportunidad, debilidad o amenaza mencionada.

Las fortalezas son los elementos, recursos y capacidades internas que contribuyen al logro de los objetivos de la intervención. Al contrario, las debilidades son las limitaciones, fallas o defectos internos que lo obstaculizan.

Las oportunidades son los factores externos no controlables por la intervención que representan elementos potenciales de crecimiento o mejora. Mientras que las amenazas identifican las condiciones del entorno que, directa o indirectamente, afectan o impiden el logro de los objetivos de la intervención.

Conclusiones y valoración final

Las conclusiones de la evaluación deben ser precisas y fundamentarse en el análisis del equipo evaluador sobre los elementos de la intervención que limitan o favorecen el logro de sus resultados en un máximo de **2 cuartillas**.

Al ser el cierre de la evaluación, las conclusiones resumen la valoración de las hipótesis de la evaluación, insisten en la importancia de atender las recomendaciones y observaciones propuestas y señalan los aspectos que pueden estudiarse en próximos ejercicios de evaluación.

Ficha de la evaluación

El informe de la evaluación debe incluir una ficha que resuma los aspectos administrativos y técnicos de la evaluación y sus resultados.

Ficha de la evaluación	
Aspectos administrativos	<ul style="list-style-type: none"> • Responsable de la evaluación • Principales colaboradores (equipo evaluador) • Organización evaluadora (si aplica) • Unidad administrativa de la dependencia o entidad responsable de la intervención evaluada • Titular de la unidad administrativa de la dependencia o entidad responsable de la intervención evaluada • Unidad administrativa de la dependencia o entidad responsable de la intervención encargada de dar seguimiento a la evaluación • Forma de contratación del equipo u organización evaluadora (si aplica) • Costo total de la evaluación (si aplica) • Fuente de financiamiento de la evaluación (si aplica) • Fecha de inicio de la evaluación (reunión de apertura) • Fecha de conclusión de la evaluación (dictaminación por el Consejo General del Inevap)
Aspectos técnicos	<ul style="list-style-type: none"> • Palabras clave de la evaluación (al menos 3 palabras) • Términos de Referencia de la evaluación • Objetivo de la evaluación • Hipótesis de la evaluación
Resultados	<ul style="list-style-type: none"> • Síntesis de los hallazgos de la evaluación • Síntesis de la propuesta de recomendaciones y observaciones • Síntesis de las conclusiones

Apéndices

Glosario

Glosario	
Enfoque formativo	Se refiere a una evaluación que busca mejorar el desempeño de la intervención, más que decidir sobre su valor y continuidad.
Evaluación	Análisis sistemático y objetivo de una intervención cuya finalidad es determinar su pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto, sostenibilidad y coherencia, así como su valor y mérito.
FAFEF	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.
Fideicomiso del crédito	Fideicomiso Irrevocable de Administración y Fuente de Pago que será utilizado como mecanismo de pago del crédito y de los instrumentos derivados, y al cual, se afectará el porcentaje del FAFEf como fuente de pago del crédito y de los instrumentos derivados.
Hallazgos	Evidencias obtenidas de una o más evaluaciones para realizar afirmaciones basadas en hechos.
Instrumento derivado	Significa cada operación financiera derivada, contrato, valor o cualquier otro acto jurídico cuya valuación esté referida a uno o más activos, valores, tasas o índices subyacentes, incluyendo las operaciones de intercambio de tasas de interés conocidas como swaps, y las coberturas de tasa de interés conocidas como CAPS, asociadas al crédito, que el acreditado

	contrate con cualquier institución financiera debidamente autorizada para celebrar dichas operaciones, para mitigar los riesgos relacionados con las variaciones de la tasa de interés del crédito.
Intervención	Iniciativas de un gobierno o ente público para producir algún cambio o resolver un problema, tales como proyectos, programas, políticas, planes y estrategias.
Propuesta de recomendaciones y observaciones	Sugerencias emitidas por el equipo evaluador derivadas de los hallazgos identificados en evaluaciones cuyo propósito es contribuir a la mejora.
Términos de Referencia	Documento donde se especifica el marco y las consideraciones técnicas y administrativas para realizar una evaluación.

Referencias

- HR Ratings (2020). Structured Debt of Mexican States: Federal-Transfers Backed Debt Methodology. New York, New York. September 2020.
- NAO. (2013). Planning for Economic Infrastructure. HM Treasury. National Audit Office. London, UK.
- PEFA Secretariat. (2020). Guidance for SNG PEFA Assessments. PI-13 Debt Management. Washington DC. October 2020.

Notas para conducir la evaluación bajo la pandemia por Covid-19

Como respuesta a las restricciones provocadas por la pandemia de Covid-19, los planes, procesos y gestión de las evaluaciones deben adaptarse para garantizar la independencia, objetividad, transparencia y consistencia de los ejercicios evaluativos.

Bajo el contexto de pandemia y en tanto permanezcan las medidas restrictivas, existen 3 opciones sobre el curso de las evaluaciones: posponer, cancelar o conducir la evaluación a distancia. La decisión sobre qué alternativa elegir depende del tipo de evaluación, la disponibilidad de información y el acceso a las tecnologías para el trabajo remoto. La idea es evitar posponer o cancelar una evaluación, sino pasar de un modelo de evaluación presencial a uno remoto.

La ejecución de una evaluación a distancia tiene ciertas consideraciones sobre las interacciones entre los actores que participan en el ejercicio, la modificación del alcance, tiempo y métodos de la evaluación y la configuración de recomendaciones. Con todo, los estándares, criterios y principios de la evaluación permanecen, así como la aplicación de un análisis sistemático, comprehensivo y transparente.

En primer lugar, los intercambios de información, productos y documentos de la evaluación deben transmitirse por medios digitales. Así mismo, conviene reducir al mínimo las interacciones personales durante el proceso de evaluación, es decir, se debe priorizar que las reuniones, presentaciones, entrevistas y otros encuentros sucedan a distancia mediante videoconferencias o llamadas telefónicas.

Si la evaluación o algunas de sus hipótesis y preguntas requieren de información que no puede recolectarse de manera segura, es necesario ubicar fuentes de información secundarias o estrategias de recolección a distancia, siempre y cuando se mantenga la verosimilitud de los datos. En caso de que ninguna de estas opciones sea posible, se pueden omitir estos elementos del análisis, modificar el alcance de la evaluación e incluso valorar la posposición del ejercicio hasta que las condiciones permitan contar con la información necesaria.

Igualmente, la pandemia puede imponer otros obstáculos para cumplimiento del plan de evaluación. Es importante anticipar esta situación y acordar con el Inevap cualquier cambio de las actividades y técnicas de análisis, así como de las fechas para la entrega de los productos o la conclusión de la evaluación.

Finalmente, es necesario que las recomendaciones de la evaluación se adapten al contexto donde se presentan, sobre todo en términos de su factibilidad y relevancia. Además, conviene prever los potenciales retrasos para el cumplimiento de las recomendaciones en las acciones de seguimiento posteriores a la evaluación.

Criterios de evaluación

El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) definió en 1991 los primeros 5 criterios para la evaluación de las intervenciones de ayuda al desarrollo que financia en su documento Principios de Evaluación de la Ayuda al Desarrollo⁵: relevancia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad. En 2002, con la publicación del Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados⁶, estos criterios se han convertido en la referencia básica para hacer evaluación pues responde en buena medida al objetivo del ejercicio evaluativo de determinar el mérito, valor o importancia de una intervención.

Luego de más 25 años de aplicación, durante el 2018 y 2019 el CAD de la OCDE realizó una revisión de los criterios de evaluación a la luz del aprendizaje y experiencia acumulada. Como resultado, las definiciones de los criterios fueron adaptadas y se añadió el criterio de coherencia.

De esta forma, actualmente existen 6 criterios que guían la implementación y alcance de las evaluaciones, con el objetivo que estos ejercicios sean más útiles y sus resultados se traduzcan en mejores políticas públicas.

Criterios de evaluación	
Pertinencia	El grado en que los objetivos y el diseño de la intervención son coherentes con las necesidades, políticas y prioridades de los beneficiarios, asociados e instituciones, así como con las prioridades nacionales y globales a pesar de los cambios del contexto.
Coherencia	La medida en la que la intervención es compatible con otras dentro de un mismo contexto, de manera que se complementan y armonizan con el objeto de agregar valor y evitar la duplicidad de esfuerzos.
Eficacia	El grado en que la intervención ha alcanzado, o se espera que alcance, sus objetivos teniendo en cuenta los resultados diferenciados entre grupos.
Eficiencia	La medida en que la intervención cumple, o es probable que cumpla, con los resultados de manera económica y oportuna.
Impacto	El grado en que la intervención ha producido, o se espera que produzca, efectos significativos, positivos o negativos, directos o indirectos, en el nivel más alto.
Sostenibilidad	La medida en que continúan, o es probable que continúen, los beneficios netos de la intervención a lo largo del tiempo.

Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2019). *Mejores criterios para una mejor evaluación. Definiciones revisadas de los criterios de evaluación y principios para su utilización*. OCDE. Adaptado por Inevap.

⁵ Organisation for Economic Co-operation and Development (1991). *Principles for evaluation of development assistance*. OECD.

⁶ Organisation for Economic Co-operation and Development (2002), *Evaluation and Aid Effectiveness No. 6 - Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*. OECD.