



Instituto Mora

Proyecto: Evaluación Piloto en Veracruz del Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de los Fondos del Ramo General 33.

**Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
(FAIS)**

Resumen ejecutivo

México, D.F., a 17 de octubre de 2014

Resumen ejecutivo de la evaluación del FAIS

El FAIS es uno de los 8 fondos que conforman el Ramo 33. La LCF señala que tiene dos componentes -uno estatal (FISE¹) y otro municipal (FISM²). El FISE recibió 678 millones de pesos y el FISM 4,922 millones de pesos³. Estos montos se publicaron en el Diario Oficial de la Federación así como en la Gaceta Estatal, junto con las fórmulas y variables que fueron utilizadas para hacer la distribución entre los 212 municipios del estado⁴. Cada componente tiene un tratamiento independiente y ejecución separada, lo que hace complejo evaluar el fondo de manera integral.

Los recursos FISE fueron asignados a 5 ejecutoras estatales, las que presentaron sus proyectos de obra en reunión del Subcomité Especial del FISE, en la que también se aprobaron los Criterios para operar el FISE y se estableció el Índice FISE⁵, que son instrumentos adicionales a la normatividad federal con que cuenta el estado para apoyar a los ejecutores a mejorar la operación del fondo, estos instrumentos se complementan con los Lineamientos y la ficha técnica que se pide elaborar para cada proyecto. Estos instrumentos son una fortaleza para la operación de estos recursos estatales. Adicionalmente se identificó una Guía para operación del FISM, elaborada por el ORFIS, que cubre los procesos de gestión, desde la planeación y programación, hasta entrega-recepción de la obra financiada con estos recursos, como apoyo a la gestión municipal y complemento a la normatividad que regula la operación del FISM.

Los recursos FISM se ejercen por los municipios, por lo general en proyectos generados por algún mecanismo de participación ciudadana, que se analizan por el área municipal de obras públicas (analizan que sean para destinos autorizados, su viabilidad técnica y financiera y la ubicación dentro del polígono autorizado⁶, entre otros análisis) y se someten al Consejo de Desarrollo Municipal; la relación de aquellos que aprueban se envía al congreso estatal, a SEDESOL estatal, al ORFIS, se publican en la página electrónica del municipio y se procede a licitar, en la práctica esto da al municipio tres meses de “respaldo financiero”, pues los procesos licitatorios concluyen en marzo, pero la ministración de recursos ocurre desde enero.

El fondo ha operado básicamente como un mecanismo de financiamiento a ejecutores

¹ La LCF dispone que debe financiar obras y acciones de ámbito intermunicipal que beneficien a población que presente mayores niveles de rezago social y pobreza extrema.

² La LCF dispone que debe proveer servicios de: agua potable, alcantarillado; drenaje y letrinas; urbanización municipal; electrificación rural y de colonias pobres; infraestructura básica de salud y/o educativa; mejoramiento de vivienda; caminos rurales e infraestructura productiva rural.

³ La cifra 2013 fue 7% mayor que en 2012; que a su vez tuvo un incremento de 1% respecto a la de 2011.

⁴ Al igual que el calendario de las 10 ministraciones, por montos iguales, los primeros 10 meses del año.

⁵ El que incorpora criterios obligatorios para valorar si el proyecto es financiable por el FISE y priorizarlo por su congruencia con el Plan Veracruzano de Desarrollo y por los beneficios para su población

⁶ Se dijo que ha habido casos de polígonos autorizados que en realidad no tienen población habitante.

Resumen ejecutivo de la evaluación del FAIS

estatales y municipales para el desarrollo de obras y acciones que beneficien a sectores de población en rezago social y pobreza extrema. Esta forma de operación se enfatiza al separar por componente –FISE, FISM- así como por ejecutor de gasto al interior de cada uno y se aprecia incluso en la información disponible, por ejemplo, hay estimaciones de la población por condición de rezago⁷, lo que es útil para el ejecutor que realiza obras de electrificación, el de agua potable o el de drenaje; pero resulta poco útil para identificar la población potencial del fondo o valorar el avance integral logrado al final del año; otro ejemplo de esta forma de operación separada es “beneficiarios”, pues se reportan personas beneficiadas, pero también objetos, como planta de tratamiento o aulas; lo que no permite hablar de “población beneficiada”. Es recomendable definir si el fondo atiende un problema o si su objetivo es ser el mecanismo de financiamiento señalado.

El estado puso en marcha el programa Adelante, que agrupa a todos los programas orientados al desarrollo social; les instruye a actuar de forma coordinada, a utilizar el Padrón único de beneficiarios de programas sociales y a incluir comités de beneficiarios en todas las obras de infraestructura y equipamiento que realicen, entre otras cosas. Este mecanismo es integrador y puede conformar una fortaleza para la operación del fondo.

El fondo cuenta con ocho indicadores de desempeño obligatorios. Uno de ellos mide la reducción de la masa carencial, pero su medición es decenal; otro indicador da seguimiento a la participación de los municipios en la entrega de información completa y oportuna; un tercero mide el ejercicio de los recursos del FISE, que reporta avance anual de 15%; un cuarto mide la participación de los recursos que hayan complementado al FISM en las mismas obras vs recursos FISM autorizados; los restantes cuatro revelan la composición del gasto ejercido por el FISM⁸. Estos ocho indicadores no permiten dar seguimiento al avance en la reducción de las carencias sociales; son pocos los municipios que informan y los valores que reportan no corresponden a lo que pide la fórmula del indicador, por lo que son poco confiables para hacer una valoración del resultado. Es recomendable que se diseñe un mecanismo que valide que la información que se carga en el SFU corresponda con la información que la ficha técnica del indicador requiere. Hay indicadores adicionales por programa presupuestario de los ejecutores estatales, se presentaron tanto en su ficha técnica como en MIR, aunque varios se ocupan de procesos administrativos⁹. Ambos tipos de indicadores son un área de oportunidad pues podrían

⁷ Por ejemplo analfabetas mayores de 15 años, viviendas con piso de tierra o viviendas sin drenaje.

⁸ Por ejemplo: Porcentaje ejercido en servicios urbanos vs monto FISM autorizado o bien Porcentaje ejercido en urbanización municipal vs monto FISM autorizado.

⁹ Tales como supervisiones realizadas; licitaciones o expedientes integrados

Resumen ejecutivo de la evaluación del FAIS

enriquecerse con otros que den seguimiento a la reducción de las carencias sociales identificadas, para lo que es recomendable aplicar la metodología del marco lógico.

Hay vinculación con el PND así como con el PVD y el PV de Desarrollo Social, en particular en combate a la pobreza y marginación. No hay evidencia de un “árbol de problema” estatal. Se identificó un análisis sectorial FODA elaborado por la SEDESOL estatal, que incluye información municipal respecto a carencias sociales. Hubo evidencia de diagnósticos elaborados por algunos municipios, con información por localidad, tal como población, índices de marginación, indicadores de desarrollo humano y bienestar social, algunos exhibieron “árboles del problema” elaborados con método de marco lógico. Los ejecutores estatales y municipales señalaron que más de la mitad de los municipios son marginados y tienen rezago social; asimismo que los recursos asignados se destinan a obras de drenaje, abasto de agua potable y electrificación, principalmente, aunque sin eliminar completamente acciones en otros rubros y destacaron que, para ellos el monto de recursos asignado es muy significativo¹⁰ y constituye una de las principales fuentes de financiamiento de la obra pública municipal.

Los ejecutores señalaron que los órganos fiscalizadores aplican estrictamente los criterios del fondo, esto les hace cuidar más una posible observación que el beneficio del proyecto, coincidieron en la petición de actualizar con mayor frecuencia la información con la que se calculan los índices de marginación y rezago. Los ejecutores estatales destacaron la dificultad de demostrar “beneficio regional o intermunicipal” a los fiscalizadores.

No existe un área designada para coordinar el seguimiento y evaluación del fondo, los procesos sustantivos recaen en los propios ejecutores, aunque a nivel estatal hay cierta coordinación en el Subcomité FISE. Un coordinador podría acopiar información agrupada y municipal¹¹, cabe destacar que los municipios señalaron que ellos reportan habitualmente al ORFIS su información, sin embargo, sólo dos o tres aparecen en algunos indicadores de seguimiento del informe de la SHCP al cierre del 2013 y con valores que no resultan los esperados, de acuerdo a la fórmula del indicador, por lo que debe enfatizarse la obligación de informar también a la SHCP.

¹⁰ Algunos municipios señalaron que es 3 o 4 veces el monto de recursos propios. Para los ejecutores estatales representa desde 2-3% hasta 70-80% de los recursos destinados a combatir el rezago social.

¹¹ Por ejemplo, identificar los recursos que operan concurrentemente con este fondo y mejorar la información que aparece en los indicadores de seguimiento obligatorios, tanto en su apego a lo solicitado como en el número de municipios informantes