
Entrega Final

1

Evaluación Piloto de los Fondos del Ramo General 33:
FAM y FAIS 2014-2015 para el estado de Zacatecas

**Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
(FAIS) componente Municipal y para las
Demarcaciones del Distrito Federal (FISMDF)**

Coordinador General
Mtro. Cinthya Rocha Santo

Coordinador Técnico
Mtra. María Eugenia Serrano Diez

Responsable de la Evaluación del Fondo
Arturo Baca Millán

30 de noviembre de 2015

Resumen Ejecutivo

De conformidad con el numeral 39 del Programa Anual de Evaluación (PAE) 2015, el CONEVAL tiene el interés de diseñar un instrumento de evaluación para el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) que permita medir su desempeño en el cumplimiento de los objetivos a los cuales está condicionado el gasto, para lo cual se busca llevar a cabo la *Evaluación Piloto de los Fondos del Ramo General 33: FAM y FAIS 2014-2015* en Zacatecas y algunos municipios seleccionados. La presente evaluación tiene la finalidad de analizar el desempeño de las aportaciones federales transferidas a las entidades federativas a través del FAM y FAIS a fin de proveer evidencia que retroalimente su planeación, operación y resultados, así como probar e identificar áreas de oportunidad para mejorar el instrumento de evaluación.

En congruencia con lo establecido en los Términos de Referencia de la presente evaluación, el enfoque metodológico consistió en análisis de gabinete y trabajo de campo; para el cual se realizaron 8 entrevistas a profundidad a funcionarios del gobierno estatal y municipal, adscritos a SEDESOL estatal, UPLA, así como a los encargados de desarrollo social y económico, obras públicas y transparencia de los municipios visitados.

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) en su componente de Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) se pone en operación para atender la falta de infraestructura social básica para la población en condiciones de rezago social, pobreza y Zonas de Atención Prioritaria (ZAP'S). El Fondo no tiene un diagnóstico que permita detectar de manera formal un árbol de problemas.

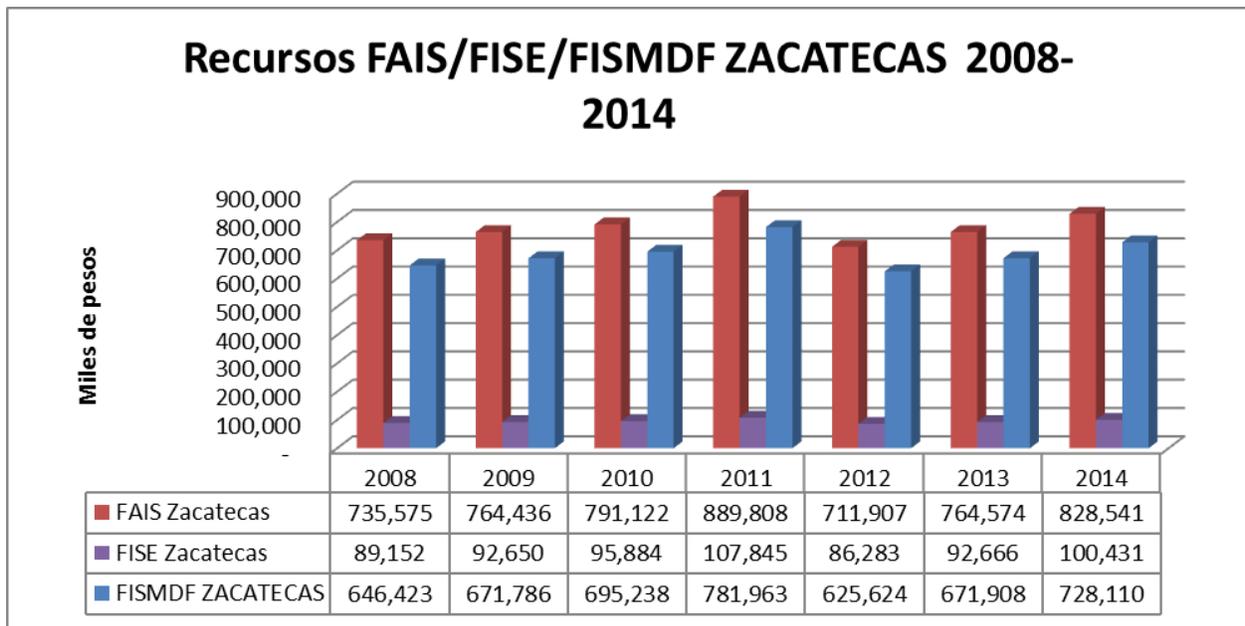
El objetivo del Fondo no se encuentra explícitamente definido, sin embargo, en el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal se menciona que lo fundamental es destinar los recursos del FAIS al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria. Respecto al FISMDF, tienen como objetivo la realización de obras y acciones como agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda así como mantenimiento de infraestructura, conforme a lo señalado en el catálogo de acciones establecido en los lineamientos del Fondo que emita la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Análisis del Gasto

El presupuesto en 2014 para el FAIS nacional es de 57.9 mil millones de pesos, para el FISE es de 7 mil millones de pesos y FISMDF 50.8 mil millones de pesos. En la entidad, el presupuesto FAIS fue de 828.5 millones de pesos, el FISE de 100.4 millones de pesos y el

FISMDF de 728.1 millones de pesos. Del presupuesto FISMDF en Zacatecas por incidencia, 670.77 millones de pesos, se destinó 547.31 millones de pesos a inversión directa (81.6%), inversión complementaria 97.07 millones de pesos (14.47%), inversión indirecta por 17.44 millones de pesos (2.60%), no clasificado 5.5 millones de pesos (0.83%) e inversión especial por 3.37 millones de pesos (0.50%).

3



Fuente: Última visita 30/10/2015 http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5227119&fecha=28/12/2011 buscar periodo 2008-2014

El destino de los recursos (vivienda, agua y urbanización) a nivel estado, coinciden con lo invertido en los municipios visitados. Por tipo de contribución, a nivel estatal se destina el 81.6% de los recursos a inversión directa, complementaria 14.47% e indirecta 2.60%. Respecto a los municipios, Villanueva es el que destina menos recursos a la inversión directa y el que más destina a directa es Mazapil con el 91.63% de los recursos. De la contribución indirecta sólo Fresnillo tiene con 7.06% de los recursos, por complementario todos los municipios tienen, y existe un dato de Villanueva en No especificado, que sale del común y que no fue posible identificar con el municipio.

Aunado a las disposiciones que establece en la materia la Ley de Coordinación Fiscal, el 14 de febrero de 2014 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación *el Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social*, entre las principales modificaciones citadas en dicho Acuerdo se encuentran las siguientes:

- a) se eliminó la necesidad de regionalizar e intermunicipalizar las obras, ahora se focaliza con base en la población en pobreza extrema, localidades en muy alto y alto rezago

social y zonas de atención prioritaria, lo que permite una mejor y más efectiva focalización en el destino de los recursos.

- b) se modificó la fórmula para la distribución de los recursos, creando un piso base de recursos con lo cual las entidades no podrán recibir menos recursos de los recibidos en 2013.

Los proyectos realizados en 2014 tienen concurrencia:¹ a nivel federal con un monto de 300.95 millones de pesos², 107.40 millones de pesos de aportación estatal, 22.72 millones de pesos de aportación municipal, otra fuente 87.65 millones de pesos y otras fuentes 518.71 millones de pesos (no se realiza mayor especificación de las fuentes).

Una de las principales fortalezas detectadas en el ejercicio del gasto es que la entidad destinó los recursos en apego a la normatividad; mientras que una de las principales debilidades detectadas es que los recursos de este Fondo en la entidad han crecido a una tasa notoriamente inferior que la registrada por el resto del país; si bien este es un factor externo a la entidad, sí le afecta negativamente.

Se recomienda revisar y analizar la fórmula de asignación de los recursos de dicho Fondo a fin de verificar si la información sobre la población migrante está impactando negativamente en dicha distribución y, en tal caso, establecer una estrategia que les permita negociar un mayor monto recursos ante la Federación.

Planeación Estratégica

Todos los municipios visitados detectan las necesidades que atenderán con los recursos del FISMDF, primero eligiendo a la población en extrema pobreza, localidades con alto o muy nivel de rezago social, como se señala en los lineamientos del fondo. Habiendo definido la población y comunidades a atender, se detectan las necesidades internas en reuniones con los Comités Comunitarios, solicitudes a la presidencia municipal de manera directa o a la dirección de desarrollo social y las solicitudes realizadas durante la campaña del Presidente en turno.

El municipio de Pinos prioriza de acuerdo al monto de recursos con los que cuenta y por el número de beneficiarios de las obras, Jiménez del Teúl prioriza por el número de beneficiarios, Mazapil y Villanueva priorizan por el costo/beneficio y la dispersión poblacional, Fresnillo prioriza considerando lo que determinen los Comités Comunitarios con base en los rubros de inversión autorizados en el catálogo del fondo.

Dentro de las fortalezas detectadas en el proceso de planeación del Fondo, destaca que los municipios cuentan con mecanismos para identificar y priorizar las necesidades; y estos son adaptados a las realidades locales; además de que los nuevos lineamientos han mejorado la

¹Última visita 02/11/2015 http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Base_de_Datos_MIDS_2014

² No se identifica la fuente concreta.

focalización y promueven la potenciación de recursos.

Respecto a las principales debilidades detectadas en el proceso de planeación se encuentra la falta de documentación respecto a la cuantificación de las necesidades, además de que la información actualizada por parte de INEGI y CONEVAL, lo que no permite destinar recursos a localidades que lo requieren pero no se encuentran dentro de las zonas de atención, esto pudiera ser suplido con la CUIS pero existe una baja capacidad de los municipios para la captura de las CUIS.

Los municipios no tienen una estrategia documentada de atención de necesidades, el Plan Municipal de Desarrollo es lo que en su caso cumple la función de tener una estrategia de atención y la estrategia de planeación de los municipios no es congruente con la disponibilidad de los recursos, ya que normalmente los recursos no son suficientes por lo que se debe ajustar la planeación al momento de conocer el monto de recursos asignados a los municipios.

Operación

La operación del Fondo comienza con la detección de necesidades, la elaboración del expediente técnico y la presupuestación, y en su caso del ajuste presupuestal que se tenga que realizar una vez conocido el monto real de los recursos del Fondo. Aprobado el proyecto, se concursa, el seguimiento lo realiza la oficina de desarrollo social y económico de los municipios en conjunto con obras públicas y los Consejos de Desarrollo Municipal.

Los procesos de validación, ejecución y seguimiento de los proyectos no están documentados a nivel municipal; ni existen lineamientos de la coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales respecto a los procesos generales de aplicación del fondo.

La información que se presenta en la MIDS de SEDESOL y en el PASH, son reportes de avances físicos/financieros de los proyectos. Los municipios tienen mecanismos de transparencia y publican la información relacionada a los recursos del Fondo, pero generalmente, en páginas oficiales de Facebook.

La operación del Fondo tiene importantes fortalezas como es la validación de los proyectos, la cual considera la inclusión de los beneficiarios a los Comités Comunitarios. Las comunidades participan de manera importante en la supervisión reportando anomalías a las autoridades lo que resulta especialmente provechoso en las comunidades más alejadas.

Una de las principales debilidades detectadas en materia de operación es la alta rotación de personal en los municipios lo que afecta el manejo de los sistemas, lo cual aunado a las dificultades en el uso y comprensión de los sistemas PASH y MIDS repercute en deficientes reportes de información. Un importante cuello de botella es el proceso de negociación de convenir recursos, ya que retrasa el comienzo de las obras.

Otra debilidad es la relativa a los gastos indirectos, los cuales no incluyen un rubro dirigido a

gastos en gasolina, papelería, consumibles y adquisición de vehículos, lo que aunado a la dispersión geográfica limita la supervisión de los proyectos.

Resultados

Los municipios cuentan con la MIR federal como instrumento para medir el desempeño del Fondo; tiene la ventaja de contar con la lógica vertical y horizontal con suficiente calidad de sus indicadores. No obstante lo anterior, se detectó una importante debilidad asociada al registro de la información en el PASH; únicamente se tienen informes de avance físico/financiero de obra; por lo que no se contó con evidencia sobre el cumplimiento de las metas propuestas.

Dado lo anterior y de forma general, el equipo evaluador concluye que la aplicación de los recursos del Fondo en su componente de FISE, contribuye a la solución de necesidades, ya que la entidad y los municipios, cuando convienen recursos, las identifican y toman criterios claros de priorización de necesidades; asimismo, destaca que el destino del gasto es congruente con las prioridades detectadas, además, se potencian los recursos a través de la firma de convenios con otras instancias. Ello a pesar de los obstáculos que existen en aspectos como la falta de documentación de los procesos, la alta rotación del personal y el bajo nivel de capacitación, así como las dificultades en la supervisión y la falta de reporte de indicadores.

Por todo lo anterior y para fortalecer la aplicación del Fondo en la entidad, el equipo evaluador emite las siguientes recomendaciones:

1. Con el fin de determinar de una forma más eficaz y eficiente el destino de los recursos, se sugiere realizar un ejercicio de diagnóstico en forma, que además de detectar las necesidades las cuantifique oportunamente. Asimismo, incrementar la capacitación para el levantamiento de las CUIS, para que SEDESOL estatal pueda sistematizar la información de las CUIS, a fin de tener actualizados los datos sobre las comunidades.
2. A fin de transmitir la experiencia en el manejo del Fondo, se recomienda documentar los criterios de priorización y desarrollar una estrategia documentada de atención a las necesidades.
3. Fortalecer los mecanismos para la capacitación de los servidores públicos involucrados en la aplicación de los Fondos a fin de que conozcan y apliquen la normatividad y la puedan aprovechar para mejorar la planeación y programar obras que antes no se realizaban por costo o por no saber si se contaría con los recursos y programas obras multianuales.
4. Con el fin de abatir la problemática que la nueva administración no cuenta con documentación que respalde la operación del Fondo, se recomienda documentar todos los procesos y establecer lineamientos sobre la entrega-recepción de los puestos de trabajo,

aún y cuando sean operativos.

5. Concretar lineamientos que regulen los tiempos para convenir recursos, y comenzar las negociaciones con más tiempo, lo que repercutirá en mayores obras. Las áreas que se deben involucrar en la negociación son la propia presidencia municipal y desarrollo social.
6. Fortalecer la capacitación a servidores públicos involucrados en la aplicación de los Fondos a fin de que conozcan y apliquen la normatividad y el proceso de gestión; así como el uso de los sistemas PASH y MIDS y solicitar la mejora de dichos sistemas a un lenguaje más amigable.
7. Se recomienda a las presidencias municipales que publiquen en su página de internet el seguimiento del gasto de los recursos del Fondo.
8. Establecer un mecanismo que les permita resolver la problemática del registro en el PASH a fin de reportar la información correspondiente de forma correcta y oportuna; lo anterior, considera también una mayor coordinación con la Secretaría de Finanzas de la entidad y con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
9. Se sugiere a SEDESOL valorar la pertinencia de incluir algunos rubros al listado de gastos indirectos; así como incrementar el monto de gastos para supervisión en los lineamientos del FAIS.