

---

---

# 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 para las Entidades (FISE)**

**Coordinador General**  
Mtra. Cinthya Rocha Santos

**Coordinador Técnico**  
Mtra. María Eugenia Serrano Diez

**Responsable de la Evaluación del Fondo**

**Mtro. 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. Dicha 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 cuatro entrevistas a profundidad a funcionarios del gobierno estatal, adscritos a SEDESOL estatal, SINFRA, SAMA, UPLA.

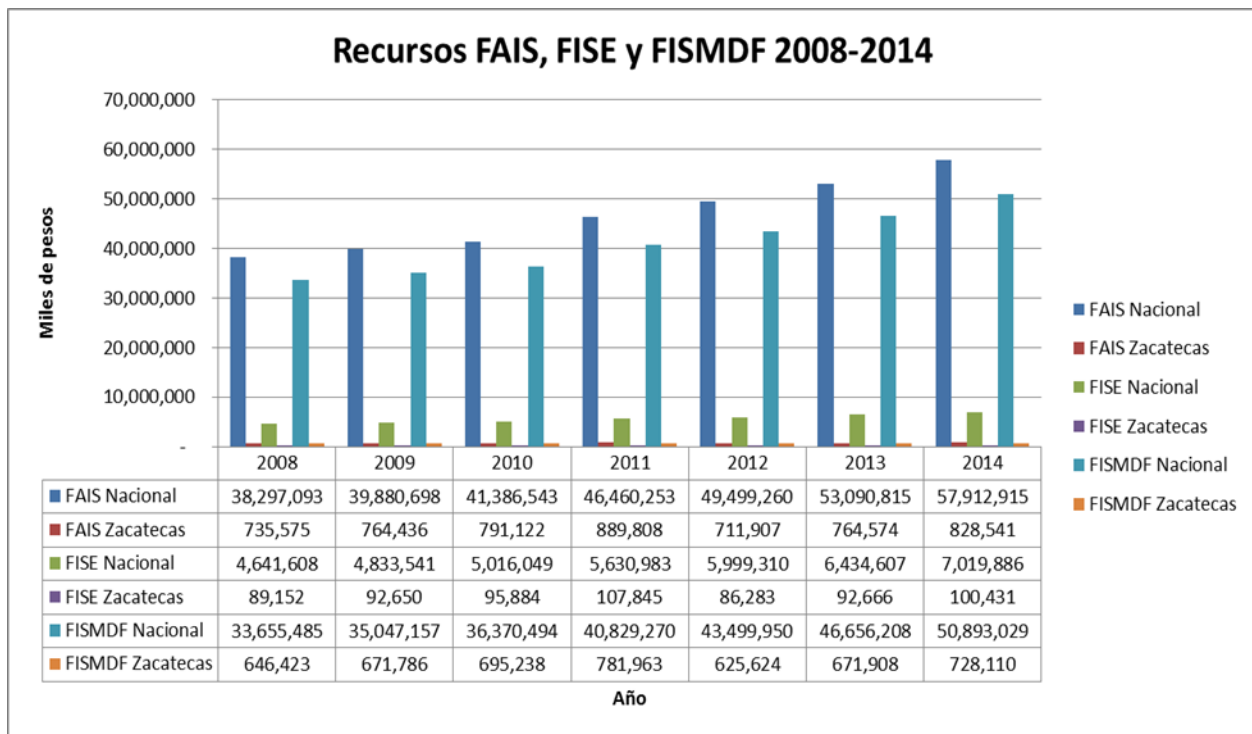
El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) en su componente de Fondo de Infraestructura Social para las Entidades (FISE) busca atender la falta de infraestructura social básica en la población que se encuentra en condiciones de rezago social y pobreza.

Según establece el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, los recursos del FAIS estarán dirigidos 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. En lo que respecta al FISE, dicha Ley señala que los recursos tendrán como objetivo la realización de obras y acciones que beneficien preferentemente a la población de los municipios, demarcaciones territoriales y localidades que presenten mayores niveles de rezago social y pobreza extrema en la entidad.

### Análisis del gasto

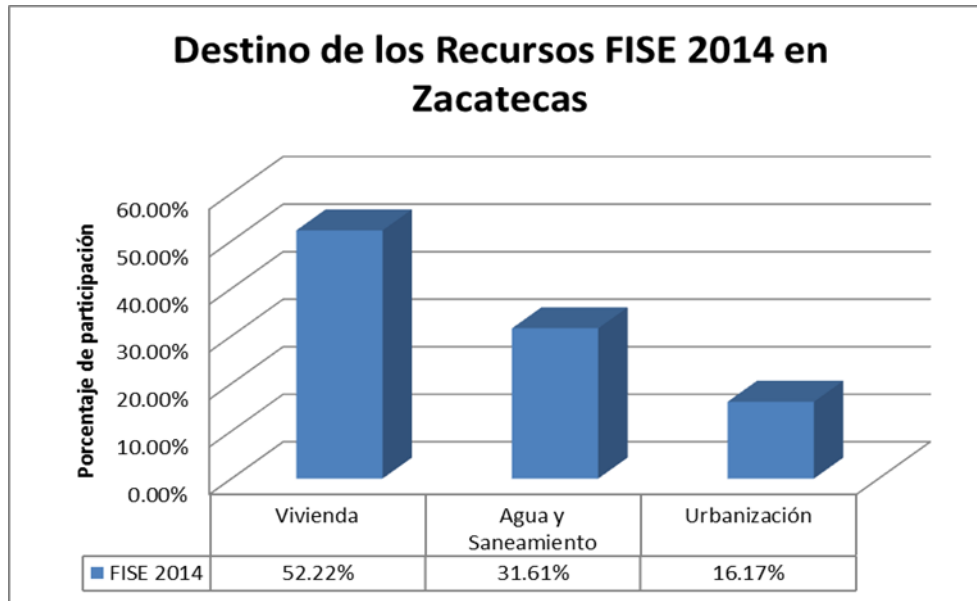
El presupuesto para el FAIS nacional en 2014 fue de 57.9 mil millones de pesos, para el FISE de 7 mil millones de pesos y para el FISMDF de 50.8 mil millones de pesos. En tanto que, en la entidad, el presupuesto FAIS fue de 828.5 millones de pesos, el FISE de 100.4 millones de pesos y el FISMDF de 728.1 millones de pesos.

En el periodo 2008-2014, los recursos del FAIS pasaron de 38.27 a 57.91 mil millones de pesos, lo que representa un incremento de 51.3% en el periodo; en contraste con el presupuesto de dichos Fondos para Zacatecas en el mismo periodo sólo incrementó en 13%. Este comportamiento se mantiene para el FISE y el FISMDF.



Fuente: Última visita 30/10/2015 [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5227119&fecha=28/12/2011\\_buscar\\_periodo\\_2008-2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5227119&fecha=28/12/2011_buscar_periodo_2008-2014).

Del presupuesto FISE en Zacatecas, el 100% de los recursos (100.4 millones de pesos) se ejecutó mediante inversión directa, cuyo destino fue: vivienda (52.22%), agua y saneamiento (31.61%) y urbanización (16.17%).



Fuente: Realizada con Información proporcionada por la Secretaría de Finanzas del Gobierno de Zacatecas.

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.

Con respecto a los proyectos realizados en 2014, estos presentan concurrencia con: SEDESOL a nivel federal con un monto de 150 millones de pesos (49.5% del total de recursos); Comisión Nacional del Agua y Programa para la Sostenibilidad de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en Comunidades Rurales (CONAGUA/PROSSAPYS) con un monto de 50.28 millones de pesos (16.59%); el Estado participa con 100.43 millones de pesos (33.14%) y los municipios con 2.29 millones de pesos (0.76%).

El destino de los recursos del FISE fue: 79.66% a infraestructura básica y mejoramiento

de la vivienda; 14.14% a Infraestructura de agua potable y 6% al Programa Emergente de Mejoramiento de Vivienda realizado por SINFRA. De la aportación de SEDESOL federal, el 100% de los recursos se destinó a infraestructura básica y mejoramiento de la vivienda.

La inversión realizada por CONAGUA/PROSSAPYS se destinó a proyectos de infraestructura de agua potable (alimentación y red de distribución, equipamiento, rehabilitación, perforación de pozos); mientras que la aportación municipal se dirigió al desarrollo de infraestructura de agua potable.

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.

### ***Planeación Estratégica***

La priorización de las necesidades la realiza SEDESOL estatal, SINFRA, SAMA y UPLA, para lo cual consideran dirigir la atención a la población en extrema pobreza y localidades con alto y muy alto rezago social, como lo señala en artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal; asimismo, a través de la Metodología de Marco Lógico se priorizan las obras y acciones a desarrollar por la Unidad de Planeación (UPLA).

A través del ejercicio de priorización que desarrolla la UPLA; se identifica de entre las demandas sociales, las prioritarias que presenten posibilidades de ser resueltas, costo/beneficio, posibilidades de potenciar recursos, dispersión poblacional, dictamen de factibilidad y proyecto ejecutivo validado, destacando las solicitudes canalizadas a través de gestión social y los diagnósticos participativos, también se prioriza considerando las obras que tengan al mayor número de personas beneficiadas y al lugar que ocupan en la fila de solicitudes de atención. Las necesidades del Estado son atendidas a través del Programa Superación de la Marginación (SUMAR) a cargo de la SEDESOL estatal. Todas las instituciones estatales y municipales intervienen en la atención de solicitudes de los municipios, las demandas de servicios que realizan los Comités de Participación Social donde las comunidades están involucradas en la detección de necesidades por medio de reuniones, intercambio de propuestas de

proyectos que requieren atención prioritaria y solicitudes de obra de las comunidades.

Dentro de las fortalezas detectadas en el proceso de planeación del Fondo, destaca que la entidad cuenta con mecanismos para identificar y priorizar las necesidades; además de que los nuevos lineamientos han mejorado la focalización, los recursos sólo pueden estar dirigidos a la población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social y en las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP), además de que promueven la potenciación de recursos, conviniendo con dependencias federales y presidencias municipales.

Respecto a las principales debilidades detectadas en el proceso de planeación se encuentra la dispersión poblacional y la falta de información actualizada por parte de INEGI y CONEVAL. Con respecto a la primera debilidad, la dispersión limita la atención de infraestructura social por la elevada relación costo/beneficio que implica el desarrollo de proyectos u obras en lugares muy alejados y con escasos medios de transportes y comunicación. En tanto que, la falta de actualización de la información que genera CONEVAL e INEGI no permite destinar recursos a localidades que lo requieren pero no se encuentran dentro de las zonas de atención.

Adicionalmente, no existe un mecanismo que le permita a la entidad detectar adecuadamente las necesidades de infraestructura del sector salud y educación, la información que se toma en consideración es la AGEB y CUIS, los cuales dan información sólo para identificar el número de demandantes sin tomar en cuenta el número y estatus de la infraestructura.

Si bien, la nueva fórmula de distribución de recursos del FISE y la posibilidad de realizar convenios entre diferentes instituciones y órdenes de gobierno para su ejecución, permite a las entidades realizar una mejor planeación y llevar a cabo obras multianuales, existen retrasos generados por la formalización de dichos convenios además de que no todas las áreas involucradas en la operación del Fondo conocen a profundidad los nuevos lineamientos.

### ***Operación***

En cuanto a la operación de los recursos del Fondo, es de destacarse que la entidad no sólo tiene documentados sus procesos, sino que cuenta con un mecanismo sistematizado y adecuado que comprende las fases de Planeación, Programación,

Presupuestación, Ejercicio, Monitoreo y Evaluación, lo que permite que se realice de forma ordenada, la actuación y operación gubernamental a través de los POA. Así mismo, tiene mecanismos de transparencia adecuados y accesibles que favorecen la rendición de cuentas a través de la publicación de la información relativa al desarrollo de los proyectos a través de la página electrónica.

Una de las principales debilidades detectadas en materia de operación está asociada con la generación del expediente técnico por parte de los municipios, la cual retrasa la puesta en marcha de los proyectos. 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 limita la supervisión de los proyectos; además de que el sistema no acepta la firma electrónica. En el caso específico de SINFRSA, esta última debilidad le dificulta verificar que realmente las necesidades de vivienda existan, ya que no puede realizar las visitas para constatarlas, esto derivado a la exclusión de los rubros de gasolina consumibles y adquisición de vehículos del catálogo de gastos indirectos.

## **Resultados**

La entidad cuenta, además de la MIR federal, con una MIR estatal para medir el desempeño del Fondo, lo cual da cuenta de un seguimiento más oportuno y mayor control sobre la ejecución de las obras o proyectos.

La MIR federal 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; ello, a pesar de que cuentan con archivos en Excel que dan cuenta que se les da seguimiento a los indicadores, aunque 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 ampliamente a la solución de necesidades, ya que el estado las identifica, cuantifica y toma 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 supervisión y la falta de reporte de indicadores.

Por todo lo anterior, y para generar mejoras en la aplicación de los recursos 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 la sistematización de las CUIS, a fin de tener actualizados los datos sobre las comunidades, permitiendo una más rápida atención a la población que no se encuentra en áreas de atención. La actividad es desarrollada por la SEDESOL estatal y podría incorporarse a SINFRA.
2. Establecer mecanismos que permitan una más efectiva detección de necesidades de infraestructura en el sector salud y de educación, para lo cual se sugiere establecer una mayor comunicación y colaboración con las Secretaría de Salud y la Secretaría de Educación.
3. Para evitar retrasos en la puesta de operación de las obras, se propone generar un portafolio anual de inversiones que esté listo antes de iniciar las negociaciones para convenir recursos, así como definir y consensuar entre las áreas que participan en la ejecución de los recursos del Fondo, unos lineamientos mínimos en los que se establezcan las actividades, responsables y los tiempos para convenir recursos y, con ello, evitar los rezagos que genera el establecimiento de los convenios.
4. Fortalecer 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 el proceso de gestión, lo que incidirá en un manejo más eficaz y eficiente del Fondo. La coordinación de dicha capacitación pudiera definirse y coordinarse a través UPLA aprovechando su experiencia.
5. Capacitar a los funcionarios de los gobiernos municipales sobre la integración del expediente técnico, modernizar los sistemas y adecuar los lineamientos para que se acepte la firma electrónica en lugar de la firma autógrafa para las facturas, con lo que será más expedita la operación.
6. Aunque el equipo evaluador reconocer el esfuerzo del Fondo por contar con una MIR a nivel local, se sugiere revisar el diseño de los indicadores de Fin y Propósito a fin de validar la lógica horizontal de la MIR; además de completar la información requerida para cada indicador como meta, línea base, tendencia, entre otros. Se sugiere que el ejercicio de mejora y diseño de indicadores, se realice mediante un taller de planeación entre las áreas



involucradas en el manejo del Fondo apoyado y coordinado por la Unidad de Planeación.

7. 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.
8. Se recomienda a SEDESOL y SHCP analizar la fórmula de asignación de los recursos del FAIS a fin de verificar si la información sobre la población migrante está impactando negativamente en dicha distribución.
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.