

Evaluación estratégica con enfoque de procesos

1

17 de diciembre de 2018

Producto 4: Informe final de la Evaluación Estratégica
con enfoque de Procesos del FAIS

**Fondo de Aportaciones
para la Infraestructura Social**
SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

Equipo Responsable de la Evaluación

Coordinadora

Claudia Mir Cervantes

Consultores principales

Marcia San Román García

Iván Carreño González

Edelith Romero Monterde

Raúl Berea Núñez

David Silvio Loyola Mandolini

Alonso Veraza López

Analistas

Azucena Hernández González

Bruno Veraza Quijada

Andrés Mir Mussi

I. Resumen ejecutivo

Este informe constituye el producto final de la “Evaluación Estratégica con enfoque de Procesos del FAIS, 2017” contemplada en la Agenda de Evaluación del FAIS y los Programas Anuales de Evaluación para los Ejercicios Fiscales 2017 y 2018 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal y de los Fondos de Aportaciones Federales. De acuerdo con los Términos de Referencia (TdR), en una primera etapa, la evaluación se orientó al análisis del diseño del FAIS. En la segunda etapa, que concluye con este informe, se evaluaron los principales procesos mediante los cuales se implementa el FAIS a nivel federal, estatal y municipal.

3

I.1. Los principales resultados de la evaluación de diseño

El esquema de intervención divide al FAIS en fondos con clave presupuestaria, uno para el ámbito estatal y otro para el municipal, se apega a lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM o Constitución) respecto del orden federal entre federación, entidades (artículos 40 y 43) y municipios (artículo 115). La división es necesaria para el cálculo de la distribución de los recursos conforme a lo establecido en la LCF (artículos 32, 34 y 35), su ministración por parte de la SHCP a través de la DGPYP “A” y su contabilización para efecto de formular las leyes de ingresos y los presupuestos de egresos de los gobiernos locales. Lo que fundamenta que coexistan dos fondos, el FISE y el FIS MDF. Se observa un mayor desarrollo y precisión en los lineamientos para operar el FIS MDF, lo cual podría explicarse por la importancia relativa de los recursos destinados a este último con respecto al FISE.

A tan sólo 5 años de haberse publicado la primera versión de los Lineamientos, la operativización del FAIS y el poder alcanzar su fin último, sigue en proceso de maduración. En este periodo, la DGDR ha desarrollado capacidades en su ámbito de competencia que es principalmente técnico y normativo, donde la capacitación, las asesorías y el acompañamiento a los enlaces, los gobiernos municipales y las entidades, le han permitido extraer las distintas y múltiples necesidades y con ello, se ha abonado a la mejora continua

no sólo de sus procesos, sino de la apropiación del manejo de los recursos del FAIS al menos por una parte de los gobiernos locales.

Las acciones impulsadas por la SEDESOL a partir de la modificación a la LCF de 2014 han fortalecido los mecanismos de focalización para el logro del objetivo del FAIS. Por una parte, la publicación de los Lineamientos permite homologar criterios para la planeación y ejecución de los recursos; y, por otra parte, el requisito de registrar los proyectos en la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS), son herramientas que fortalecen los mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, para direccionar los recursos hacia acciones que contribuyan a disminuir los rezagos sociales.

A partir de 2016, la MIDS se vinculó con el Sistema de Formato Único (SFU), herramienta administrada por la SHCP para dar seguimiento a la aplicación de los recursos del Fondo. Esta acción ha tenido efectos positivos en cuanto a la aplicación de los recursos, debido a que los proyectos registrados deben cumplir con la norma para coadyuvar en el abatimiento al rezago social.

La población objetivo son las personas en condiciones de pobreza extrema, o que presentan carencia de infraestructura social básica. La fórmula para la distribución de los recursos del FAIS, considera las condiciones de pobreza y rezago social de las personas para identificar en dónde serán aplicados, pero una vez formalizada la radicación de los recursos, su monitoreo se centra en la ejecución de los proyectos y se pierde de vista el efecto que tiene en la población.

Lo anterior se ve reflejado en el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), en los indicadores correspondientes al nivel de Propósito. Éstos reflejan la disminución en el rezago social, sobre todo en lo que se refiere a la disminución de carencias de espacio en la vivienda, de servicios a la vivienda respecto de los cuales los medios de verificación son adecuados, informes del CONEVAL; sin embargo, no hay indicadores en este nivel de la MIR que permitan valorar en qué medida las acciones realizadas con recursos del FAIS contribuyen a los cambios que eventualmente se reflejen en los indicadores del CONEVAL. Igualmente, se nota una ausencia en el papel trascendental que juegan los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios para alcanzar el propósito. Sin embargo, para

saber en qué medida las acciones realizadas con los recursos del FAIS contribuyen a disminuir el problema que pretende atender se recomienda llevar a cabo una evaluación de impacto cuya metodología permita cuantificar el efecto en la población que se beneficia de los proyectos financiados.

En la iniciativa para modificar la LCF en 2014, se planteó que la actualización de la fórmula de distribución del FAIS generaría incentivos para fortalecer los mecanismos de recaudación local, y contribuiría al fortalecimiento institucional; en la práctica, este propósito no se ha logrado. El fortalecimiento institucional en el nivel local de gobierno es fundamental para impulsar el desarrollo, al igual que lo es incrementar su autonomía financiera con respecto a los otros órdenes de gobierno. Al respecto, la normatividad establece que los municipios pueden destinar hasta el 2 por ciento de las participaciones que reciben del FAIS a través de su componente municipal (FIS MDF) para acciones dirigidas al fortalecimiento institucional; aunque este precepto es discrecional para su aplicación.

Sin dejar de reconocer los avances del FAIS con una orientación a resultados, el FAIS no cuenta con una planeación estratégica, en la que se registren objetivos y metas de cobertura en el mediano y largo plazos, y que permita medir eventualmente, los resultados de su ejecución. Bajo el diseño actual, se identifica que ahora los recursos, en mucho mayor medida que antes de 2014, se dirigen al logro de los objetivos del FAIS. En esta etapa sería recomendable estudiar otras alternativas para potenciar los efectos del Fondo; entre éstas, coadyuvar al fortalecimiento institucional, y valorar la conveniencia de focalizar a la población objetivo en localidades vecinas, a partir de distribuir los recursos bajo una óptica regional.

La eficacia del uso de los recursos del FAIS depende en buena medida de conocer con más detalle los factores que influyen o determinan la participación de los gobiernos locales tanto en la planeación como el seguimiento de la ejecución para conocer con mayor precisión los alcances de éstos. Los datos revisados, denuncian una baja comprensión por parte de los gobiernos locales de lo que el FAIS pretende lograr a nivel local; sin embargo, no está en duda el avance logrado en lo general y de que se están realizando valiosos

esfuerzos para orientar cada vez más su gestión a resultados. Prueba de ello es que cuenta con fichas de desempeño para las entidades federativas y sus dos fondos FISE y FISMDF; aunque está pendiente definir qué se hará con la información contenida en éstas, para su máximo aprovechamiento y el fortalecimiento de la operativización de este Fondo. Otro aspecto pendiente es contar con mecanismos de seguimiento desde la federación que permitan validar la veracidad y calidad de la información capturada por las instancias locales con respecto a la gestión de los recursos.

I.2. El presente informe de evaluación de procesos

6

La segunda etapa del estudio se centró en la evaluación de procesos del FAIS. Para su desarrollo se llevaron a cabo actividades de investigación de gabinete y levantamientos de información en campo que fueron desarrollados en el periodo septiembre-diciembre de 2018. Este informe final presenta los resultados del estudio y contiene cinco capítulos principales, además de anexos.

El FAIS no es un programa sino un Fondo¹, y la problemática que pretende atender es resolver los rezagos en infraestructura social básica generados por tres causas principales: 1) la mala planeación y calidad de los servicios públicos municipales; 2) la insuficiencia de recursos propios; y, 3) altos costos de la creación y mantenimiento de la infraestructura social básica (tomado del Diagnóstico del FAIS). Lo cual hace que la población objetivo del Fondo sea aquella que sufre de mayores rezagos de infraestructura social.

El direccionamiento de los recursos federales participables del FAIS a la hacienda pública de los gobiernos locales está destinado exclusivamente 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

¹ El FAIS es un fondo que está compuesto por dos programas presupuestarios: I003 FAIS Entidades y I004 FAIS Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal. Ambos programas presupuestarios se incluyen en la presente evaluación estratégica con enfoque de procesos.

previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria (artículo 33, LCF).

Contexto

En la operación del FAIS interactúan los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal. La Dirección General de Programación y Presupuesto “A” (DGPYP “A”) interviene como encargada de la planeación, la presupuestación y la ejecución del gasto, donde participa con fines de integración del presupuesto y ministración de las transferencias a las entidades por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Al tratarse de temas relacionados con desarrollo social, la SEDESOL interviene como dependencia responsable de la coordinación y el seguimiento al uso que hagan las entidades federativas, municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (DT) de los recursos asignados correspondientes al FAIS, encomienda que requiere lograr una coordinación intergubernamental efectiva que ordene la actuación pública para la creación de obras de infraestructura social que tengan incidencia directa o indirecta en el combate a las carencias de la pobreza multidimensional, lo cual realiza a través de la Dirección General de Desarrollo Regional (DGDR, instancia que cuenta solamente con ocho funcionarios para atender a las 32 entidades y a todos los municipios que lo requieran.

El FAIS tiene cobertura nacional y está dividido en dos subfondos —el Fondo de Infraestructura Social para las Entidades (FISE) y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FISMDF)—, y por ello la DGDR, en su papel de área coordinadora, debe interactuar con las 32 entidades federativas y 2,480 municipios y demarcaciones territoriales del país.

Para coadyuvar en el seguimiento sobre el uso de los recursos del FAIS, la SEDESOL cuenta con el apoyo de las Delegaciones de la SEDESOL, que son los enlaces entre las oficinas centrales de la dependencia y los gobiernos locales.

Adicionalmente, la coordinación intergubernamental se apoya de la figura Agente para el Desarrollo Local (ADL) creada por la SEDESOL, quien es el apoyo fundamental para que

las entidades y municipios puedan cerrar el círculo virtuoso de planeación, ejecución y resultados de una obra o acción de infraestructura social y se potencie el uso de los recursos del FAIS.

ALINEACIÓN DEL FONDO CON EL PND Y LAS METAS NACIONALES

El FAIS está alineado con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 en la Meta 2. México incluyente, y sus objetivos 2.2. *Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente*, y 2.5. *Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna*, ya que son coincidentes en hacer referencia a la infraestructura social, la cooperación entre órdenes de gobierno y la atención a la población de localidades marginadas.

También está alineado con el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 en el Objetivo 2 Construir un entorno digno que propicie el desarrollo a través de la mejora en los servicios básicos, la calidad y espacios de la vivienda y la infraestructura social, cuya relevancia se finca en el reconocimiento de que el hecho de que las personas habiten y realicen sus actividades cotidianas en un entorno digno, es una condición necesaria para que mejoren sus condiciones de vida, pues los servicios básicos contribuyen a mejorar la salud de las personas, y además la dotación de infraestructura social, como escuelas, clínicas, e incluso la construcción de calles, alumbrado, entre otras acciones, contribuye a mejorar las oportunidades de acceso a la educación, al trabajo y a comunidades seguras en donde se fomente la cohesión social.

Alcances de la evaluación

De acuerdo con los TdR, en la determinación de los alcances del Análisis de Procesos se utilizan los resultados obtenidos tanto en la valoración general del grado de consolidación operativa, como los resultados de la valoración de cada uno de los elementos considerados. Asimismo, en los TdR se establece que “son de particular interés de estudio y deberán ser contemplados en el alcance de la Evaluación: 1) la asignación de los recursos a entidades, municipios y demarcaciones territoriales; 2) el seguimiento a nivel central de los recursos; y 3) la evaluación coordinada a nivel central.

Es importante resaltar que bajo el enfoque de Gestión para Resultados (GpR) es necesaria la identificación y definición de los procesos, subprocesos, y en su caso macroprocesos, que integran la operación a nivel central del FAIS, así como aquellos que suceden a nivel estatal y municipal y que son requeridos para dar cuenta de los resultados de dicho Fondo

OBJETIVO GENERAL DE LA EVALUACIÓN

Contribuir a la mejora del funcionamiento, operación y organización de la coordinación del FAIS a nivel federal, mediante la realización de un análisis y valoración de su gestión operativa, de modo que se permita orientar o fortalecer dicha gestión a la consecución de los resultados deseados.

Equivalencia de procesos

El desarrollo de la presente evaluación implicó el análisis de los procesos y subprocesos sustantivos a través de los cuales se realiza la ejecución del FAIS, así como la respectiva priorización de éstos. Para ello, se realizó la identificación y jerarquización de los procesos.

Es importante considerar que, si bien la evaluación del FAIS se concentra en los procesos a nivel central, es decir, considerando a la SEDESOL como dependencia coordinadora del Fondo, resulta indispensable, bajo un enfoque de orientación a resultados, revisar con detalle los procesos a nivel local, es decir, aquellos que recaen en el ámbito de responsabilidad de los gobiernos locales.

Metodología

La evaluación se llevó a cabo de conformidad con lo establecido en los TdR, con un enfoque cualitativo. Se inició por la realización de un análisis de gabinete para construir los elementos e instrumentos metodológicos a fin de realizar un levantamiento de información cualitativa campo. Adicionalmente, como herramienta de análisis cuantitativo, se generó una encuesta en línea que fue respondida por operadores en las 32 entidades federativas, con la que se complementó el estudio cualitativo.

El análisis de gabinete consistió en la revisión del contexto en el que se ejecutan los servicios del FAIS objeto de esta evaluación, así como un análisis del marco normativo que lo rige. Entre otras actividades, este análisis incluyó el acopio, organización,

sistematización y valoración de información contenida en registros administrativos, evaluaciones externas, documentos oficiales, documentos normativos y sistemas de información.

El análisis cualitativo consistió en la realización de un trabajo de campo en una muestra de seis entidades federativas y 24 municipios. Durante el mismo, se realizaron entrevistas a profundidad y algunos grupos focales con diferentes actores relacionados con FAIS, así como la observación directa de los procesos, en la medida que estos se estuvieran ejecutando durante las visitas.

Con respecto a la selección de la muestra analítica de entidades federativas y municipios, para cumplir con el objeto de reflejar la variabilidad de la operación en los diferentes contextos en que opera el FAIS, se identificaron las siguientes variables para seleccionar la muestra de entidades; Grado de rezago social; Volumen de operación y gestión del FISE y FISMDF; Pobreza, carencias y rezago social; Administración de los recursos a través de fideicomisos; Partido político en la entidad. La muestra seleccionada incluyó los estados de Chiapas, Morelos, Nuevo León, Puebla, Sinaloa y Yucatán. Para la selección de la muestra de municipios a visitar en cada una de las entidades federativas de la muestra, se replicó el proceso empleado para la selección de entidades federativas.

Finalmente, se obtuvo información a través de una encuesta en línea que se aplicó a funcionarios de las Delegaciones Estatales de SEDESOL y de los gobiernos estatales y municipales, encargados o relacionados con la operación de los dos subfondos FISE y FISMDF; con su análisis se complementó la información cualitativa y se contextualizaron los hallazgos derivados del trabajo de campo.

Medición de los atributos de los procesos y subprocesos de la coordinación a nivel federal del FAIS

Una vez realizada la descripción y análisis de los principales procesos ejecutados a nivel federal, estatal y municipal, se procedió a la valoración cuantitativa de la ejecución de los procesos a cargo de la coordinación a nivel federal del FAIS. Esta valoración se hace a partir de la medición de los atributos de eficacia, oportunidad, suficiencia y pertinencia.

Un proceso es eficaz en la medida en que cumple con sus metas; se encontró que el 75 por ciento de los procesos analizados cumple con el atributo de eficacia. Los procesos que cuentan con este atributo son: planeación, selección de beneficiarios, la producción de recursos y capacitación, la entrega de recursos, el seguimiento, el control, el monitoreo y la evaluación.

Un proceso es oportuno en la medida en que otorga sus productos (componentes o entregables) o resultados en un periodo de tiempo determinado o adecuado para el logro de sus objetivos, el 67 por ciento de los procesos pueden calificarse como oportunos.

Un proceso es suficiente en la medida en que produce sus resultados de forma completa o adecuada para el logro de sus objetivos, únicamente el 33 por ciento de los procesos que desempeña la coordinación federal pueden calificarse como suficientes.

Por último, un proceso es pertinente si sus actividades y productos son adecuados para lograr tanto sus metas específicas como sus objetivos, es decir si contribuyen al mejoramiento de la gestión del Fondo, el 17 por ciento de los procesos analizados pueden calificarse como pertinentes.

Por todo esto, y con base en la fórmula presentada en los TdR, la valoración global cuantitativa sobre la operación y ejecución de los procesos de la coordinación a nivel federal del FAIS es de 50 puntos en una escala de 100.

Hallazgos y resultados

VALORACIÓN INTEGRAL DE LA OPERACIÓN DE LA COORDINACIÓN A NIVEL FEDERAL DEL FAIS.

La valoración del grado de consolidación operativa global y de los procesos que conforman el circuito operativo del FAIS está basada en el análisis de gabinete, los resultados del trabajo de campo y la información obtenida a partir de la encuesta en línea². A partir de la

² La metodología consiste obtener el grado de consolidación de cada proceso y posteriormente el global. De acuerdo con los TdR, los elementos que conforman el grado de consolidación operativa de un proceso son los siguientes:

Si existen documentos que normen los procesos y subprocesos, y en su caso macroprocesos; Si los procesos y subprocesos, y en su caso macroprocesos, están estandarizados, es decir si son utilizados por todas las instancias ejecutoras de manera homogénea; Si los procesos y subprocesos, y en su

valoración del grado de consolidación operativa realizada por proceso, se puede concluir que el FAIS cuenta con respaldo documental en la mayor parte de sus procesos, en un nivel general, y que la mayoría de dichos procesos se encuentran estandarizados en la práctica, es decir, la mayor parte de los ejecutores los realizan de la misma forma. Sin embargo, en lo particular hay subprocesos que están parcialmente documentados, que no en todos los casos están descritos a detalle y que son parcialmente conocidos por los operadores, lo que también se relaciona con un alto grado de rotación de personal a nivel municipal. Por otra parte, no se encontró evidencia que permitiera afirmar la existencia de sistemas de monitoreo e indicadores de gestión para la mayoría de los subprocesos de la operación ni en oficinas centrales ni a nivel local. Además, el Fondo sí cuenta con sistemas informáticos que apoyen la ejecución, en casi todos los procesos, pero para pocos de ellos se cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras. Por lo anterior, se considera que el grado de consolidación operativa global de los procesos del Fondo es de 3.7 en una escala de 0 a 6.

12

Conclusiones y recomendaciones

La evaluación brinda evidencia de que la coordinación a nivel federal del Fondo (SEDESOL y SHCP) cumplen las obligaciones establecidas en la LCF (artículo 33, B, I), así como en los Lineamientos; no obstante, conviene aclarar que solamente respondieron 166 funcionarios de 14 de las 32 entidades federativas. Sin embargo, también muestra que esto no necesariamente es suficiente, en una lógica de gestión orientada a resultados, para asegurar que las obras beneficien directamente a toda la población objetivo y los recursos sean destinados exclusivamente a los fines que señala la LCF. En tal sentido, se plantean algunas recomendaciones para la mejora de los procesos mediante los cuales se implemente el FAIS.

caso macroprocesos, están documentados y son del conocimiento de todos los operadores; Si se cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión; Si se cuenta en los procesos y subprocesos, y en su caso macroprocesos, analizados con sistemas informáticos que permitan la automatización en la ejecución de los mismos; Si se cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras.

ASIGNACIÓN DE RECURSOS A ENTIDADES MUNICIPIOS Y DEMARCACIONES TERRITORIALES

En términos generales el proceso de asignación de recursos de la federación a las entidades federativas mediante la fórmula funciona de manera eficaz y en tiempo, considerando la normativa que lo rige. En el caso de estados a municipios sucede de la misma manera. Sin embargo, se encuentran importantes áreas de oportunidad en materia de focalización de estos recursos.

Recomendación

- Que la DGDR y la DGPYP “A” documenten sus mecanismos de coordinación a fin de institucionalizarlos. Asimismo, es deseable documentar las actividades relacionadas con el cálculo de la distribución, la publicación del calendario y el proceso de ministración de los recursos toda vez que comprende actividades entre distintas dependencias, comunicaciones ágiles y resultados que han sido efectivos. Esta acción servirá para orientar las acciones de las áreas involucradas, así como para poder transparentar ante terceros el mecanismo de asignación de recursos a las entidades federativas y municipios.

ACTUALIZACIÓN DE LOS LINEAMIENTOS

La existencia de los Lineamientos ha provisto a los gobiernos locales de claridad sobre el objetivo que se persigue alcanzar con el FAIS, se conoce que hay elementos y criterios preestablecidos que hay que revisar y cumplir con respecto al uso de los recursos del Fondo. Este documento ha tenido modificaciones que han coadyuvado a que los recursos del FAIS invertidos por los gobiernos locales se hayan canalizado hacia la atención de las carencias sociales de una manera más enfocada.

Entre las modificaciones a lo largo del periodo 2014 a 2017, sobresale la reducción del porcentaje a invertir en las ZAP, que como mínimo en el FISE pasó de 70% a 30%, y en el FISMDF pasó de hasta 100% a como máximo 30%; se incluyeron mecanismos para promover la concurrencia de recursos; desaparecieron los proyectos indirectos y los proyectos especiales; se crearon las obras complementarias; se agregaron los criterios de exclusión para levantamiento de CUIS.

La última actualización de los Lineamientos entró en vigor el 1 de septiembre de 2017 y son aplicables también para 2018. El hecho de que en 2017 haya habido dos Lineamientos dificultó la gestión de los gobiernos locales, que debieron ajustar sus programas de obra conforme a los nuevos lineamientos a mediados de año.

Recomendaciones

- Que la DGDR documente el procedimiento de actualización de los Lineamientos considerando que la entrada en vigor sea a partir del inicio del ejercicio fiscal siguiente.
- Que los Lineamientos tengan vigencia preferentemente multianual, para facilitar la comprensión y el dominio de parte de los gobiernos locales, y que los procedimientos para su actualización n la retroalimentación de los gobiernos locales.

FOCALIZACIÓN

La LCF establece que “las obras y acciones que se realicen con los recursos del Fondo [...] se deberán orientar preferentemente conforme al Informe anual de la situación de pobreza y rezago social de las entidades y sus respectivos municipios o demarcaciones territoriales”, lo cual supone que el Informe anual es una guía certera para atender de manera focalizada las necesidades de la población y abatir las carencias sociales. En ese sentido, los gobiernos locales expresan que la MIDS les resulta útil para la planeación y la validación del cumplimiento de la normatividad con los proyectos propuestos.

En la práctica el Informe Anual no refleja adecuadamente la situación de pobreza y rezago social que prevalece en el territorio, debido a que la información de las ZAP y las AGEB referidas no está actualizada, y las variables consideradas en la medición llegan a cambiar significativamente en poco tiempo. Por ejemplo, hay comunidades catalogadas por el INEGI como prioritarias que hoy en día están inhabitadas o, por el contrario, hay otras que han recibido oleadas de población o hasta se han creado nuevos asentamientos que tienen necesidades apremiantes de atención.

En otros casos, hay localidades, en las que ya se han superado las carencias que es posible atender con las obras incluidas en el Catálogo. Sin embargo, la LCF establece que los recursos serán entregados a los estados y los municipios por fórmula y deben ser

ejercidos conforme a los Lineamientos, lo que complica atender necesidades que se encuentran fuera de las ZAP autorizadas, aunque puedan ser prioritarias. Los Lineamientos tampoco prevén modificaciones en caso de desastres naturales que alteran de manera imprevista y significativa las prioridades de atención.

Los procedimientos previstos para ejercer recursos fuera de las ZAP y con ello hacer más atinada la focalización —aplicación de CUIS y del Anexo III de los Lineamientos— resultan de difícil aplicación dadas las capacidades del personal encargado de la gestión del FAIS en los gobiernos locales (sea en número de personal o en calificación para hacerlo).

Recomendaciones

- Que la DGDR, junto con la DGGPB, y en su caso el INEGI, se coordinen para diseñar un procedimiento costo-efectivo (distinto del CUIS) para que los gobiernos de las entidades y municipios puedan acreditar una ZAP y ésta quede considerada en la MIDS, en vez de que se haga la acreditación para cada proyecto.
- Que la DGDR, junto con la DGGPB, y en su caso el INEGI y el CONEVAL, diseñen un procedimiento para que las entidades y municipios puedan medir el avance en la atención de carencias o rezagos con respecto a lo detectado mediante los CUIS. Podría conformarse un “Censo de infraestructura por localidad” a partir de la sistematización de los CUIS y darle seguimiento periódico.
- Que la DGDR incluya en los Lineamientos una cláusula de excepción para la proporción de gasto de obras de incidencia directa y obras complementarias para municipios con declaratoria de desastre natural, en el año del evento y en el subsiguiente, siempre que los recursos sean para la reconstrucción de infraestructura social que sufrió daños por el desastre que ocasionó la declaratoria.
- Es conveniente generar incentivos para que los gobiernos locales avancen efectivamente en la atención de carencias sociales mediante la flexibilización tanto de los conceptos del Catálogo como de los porcentajes atribuibles a obras de incidencia directa y complementarias.

- Dada la utilidad que les reporta la MIDS a los gobiernos locales para planear y validar el cumplimiento de la normatividad de los proyectos propuestos, se considera pertinente incluir un módulo en la MIDS en el que los ejecutores del Fondo puedan hacer pruebas cargando y validando internamente los proyectos, sin que la información se transfiera al SFU. Esto permitiría contar con un banco de proyectos y una planeación multianual. Otra opción para salvaguardar la función de planeación de la MIDS es que el SFU pudiera actualizar cada trimestre la totalidad de la información contenida en la MIDS, y no únicamente los proyectos nuevos y cancelados.

CAPACITACIÓN

La DGDR ha cumplido su mandato respecto de la capacitación tanto mediante formatos presenciales como creando contenidos de libre uso disponibles en línea. No obstante, dada su capacidad instalada, en promedio solamente realiza una capacitación presencial por estado al año con una duración entre dos o tres días (aunque hay casos en que la capacitación ocurre más de una vez si así lo solicita la entidad federativa).

La capacitación del personal en gobiernos locales es muy relevante como catalizador de la correcta interpretación y comprensión del funcionamiento del Fondo. Sin embargo, dados los recursos disponibles y la dimensión de la tarea, resulta insuficiente para el logro cabal del fin que persigue. La DGDR se enfrenta a factores como la gran cantidad de municipios por capacitar, las rotaciones de personal, los cambios de las administraciones en los años electorales y lo extenso y complejo de la normatividad del FAIS.

Recomendaciones

- Que la SEDESOL adopte una estrategia de Formación de Formadores para potenciar la capacitación y su incidencia efectiva en las instancias de los gobiernos locales que en la práctica son quienes se encargan del ciclo de gestión de los programas en los que son ejercidos los recursos del FAIS. Para ello, se requiere. que la SEDESOL a través de la DGDR convenga anualmente un programa de capacitación con los gobiernos de las entidades y que estos señalen quiénes serán designados para ser formados como formadores, ya sea funcionarios en las instituciones ejecutoras o bien ADL o puestos que desempeñen una función equivalente; asimismo, debieran

establecerse de manera conjunta los contenidos y alcances en función de las necesidades de los estados. De esta manera, la actividad de capacitación de la DGDR se enfocaría en un número limitado de destinatarios y en el desarrollo de instrumentos didácticos e informativos para que a su vez sean los formadores quienes se hagan cargo de la capacitación a los funcionarios en las instancias ejecutoras estatales y en los Ayuntamientos, lo cual en cada entidad se haría de modo que responda a sus necesidades particulares. De esta manera se crearía una capacidad instalada institucional con más estabilidad para replicarse en el tiempo que la capacitación impartida a funcionarios municipales que cambian con frecuencia. Otra ventaja sería que los formadores en las entidades podrían más fácilmente adaptar los ritmos de los procesos de capacitación e incluso aspectos particulares de los contenidos de acuerdo con las necesidades locales. Las actividades de capacitación podrían así ser preferentemente presenciales para que la efectividad no se vea afectada en aquellos municipios que presentan una brecha tecnológica de falta de acceso a Internet³.

- Que la SEDESOL amplíe los contenidos y mecanismos para la capacitación a ser impartida por los formadores de modo que, además de los elementos básicos (LCF, Lineamientos, MIDS-SFU, Acreditación de pobreza), contribuya a elevar las capacidades de los gobiernos locales para cumplir las obligaciones que el artículo 33 de la LCF les señala.⁴

³ En el gobierno federal ha habido experiencias exitosas de formación de formadores en el INCA Rural, en SER Mexicano y en el PESA.

⁴ [Según la LCF (artículo 33, B, II), las entidades, municipios y demarcaciones territoriales tienen las siguientes obligaciones respecto del FAIS: a) Difundir los montos que reciban, las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios; b) Promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar; c) Informar a sus habitantes los avances del ejercicio de los recursos trimestralmente y al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados; d) Proporcionar a la SEDESOL la información que sobre la utilización del FAIS le sea requerida (en el caso de los municipios y las DT, por conducto de las entidades); e) Procurar que las obras que realicen con los recursos de los fondos sean compatibles con la preservación y protección del medio ambiente y que impulsen el desarrollo sostenible; f) Reportar trimestralmente el seguimiento sobre el uso de los recursos del

- Como parte de la estrategia de capacitación, la DGDR deberá mejorar y ampliar el contenido disponible en medios virtuales y tutoriales en línea, cuidando la calidad de audio y video. Resultan de particular importancia los contenidos relativos al uso de las plataformas electrónicas MIDS o SFU; se sugiere incorporar formatos más amigables y didácticos como el story telling animado.
- Considerando las recomendaciones previas, resulta indispensable que la SEDESOL como Dependencia Coordinadora del FAIS gestione la ampliación y fortalecimiento de la estructura de personal de la DGDR para cumplir y mejorar los resultados de las actividades que se realizan con las 32 entidades federativas y la totalidad de municipios, entre ellas las de capacitación.

COMUNICACIÓN

La comunicación es efectiva entre la SEDESOL, la SHCP y las Delegaciones, y los correos electrónicos son el principal medio de comunicación. A nivel municipal, las formas de comunicación son múltiples y variadas: cuando se trata de la Delegación de la SEDESOL, se usa ampliamente el correo electrónico, aunque también se hace mediante oficios escritos cuando existen condiciones restringidas de acceso a las telecomunicaciones.

La comunicación de las entidades y municipios con la población es principalmente directa con los habitantes a través de asambleas en plazas y calles, pero también se aprovechan las redes sociales, en especial Facebook, para informar sobre las obras de infraestructura.

En algunos municipios visitados se encontró que la población demanda la entrega de los recursos del FAIS en efectivo o en especie, como material de construcción, en gran medida por su desconocimiento de los Lineamientos del Fondo.

Recomendaciones

- Que la SEDESOL y los gobiernos locales diseñen y ejecuten una campaña permanente en la que se difundan mensajes con un lenguaje más accesible para la población, en

Fondo; g) Publicar las obras financiadas con los recursos de este fondo (contratos, informes de avances y evidencias de conclusión).

los que se promueva el uso adecuado de los recursos del FAIS (el para qué sí es y el para que no es) a través de folletos impresos, por redes sociales y tiempos oficiales en radiodifusoras locales. Un buen ejemplo de ello es el material diseñado por la CG-COPLADE de Oaxaca.

- Producir y distribuir material de comunicación (cápsulas de video y audio, boletines, etcétera) con contenidos sobre diversos aspectos de la operación del Fondo en formatos adecuados para su trasmisión vía redes sociales y con niveles diversos de complejidad adecuados a los distintos actores que intervienen en la gestión: funcionarios estatales, funcionarios locales, representantes comunitarios, miembros de comités de obra, beneficiarios).
- Convenir con los gobiernos de las entidades la creación y operación de una Línea de Atención Telefónica donde actores involucrados en la gestión o público en general puedan obtener información y orientación sobre el FAIS.

CONCURRENCIA

El diseño del FAIS prevé que los recursos puedan usarse de manera concurrente con otros programas federales o estatales. La concurrencia de recursos es más frecuente en obras cuyas contrapartes son claramente identificables y son a la vez las instancias de validación técnica de los proyectos, como las de electrificación (con CFE) y las de agua y drenaje (CONAGUA y organismos operadores estatales).

La concurrencia de recursos del FAIS con otros programas puede ser aprovechada más plenamente si los actores locales cuentan con información suficiente y oportuna sobre sus ventajas.

Recomendaciones

- Apoyar el fortalecimiento de mecanismos de intercambio de información de proyectos que ya tienen validación técnica y que requieren recursos adicionales para facilitar la concurrencia federal y también en las entidades (como el SISPLADE de Oaxaca).

- Apoyar la formulación de los convenios de concurrencia para que los gobiernos locales no queden inermes ante el incumplimiento de compromisos de las instituciones federales.
- Transparentar a los beneficiarios que las obras son realizadas con recursos de concurrencia para que no se disminuya la percepción de logro del gobierno local.
- Profundizar el tema de concurrencia en la capacitación.

SEGUIMIENTO Y MONITOREO

El seguimiento a nivel central de los recursos del FAIS se realiza a través de la MIDS, a cargo de la SEDESOL y del SFU cargo de la SHCP. Se encuentran áreas de oportunidad en la vinculación entre ambos sistemas, ya que actualmente los gobiernos locales estratégicamente aplazan la carga, a fin de evitar un doble trabajo una vez que los proyectos se registren en el SFU, dado que suelen requerir modificaciones que implican borrar todo y registrar como proyectos nuevos. Esto hace que el seguimiento a nivel central no pueda realizarse en tiempo real.

El seguimiento por parte de la Delegación de la SEDESOL en los estados se centra en procurar el registro oportuno de la información en la MIDS y el SFU, y en resolver asuntos prácticos de la funcionalidad de estos sistemas (como gestionar altas, bajas y desbloques de claves de acceso). En gran medida, su labor depende de los reportes que reciben de la DGDR. Además, con apoyo de los ADL o figuras equivalentes, en los casos en que los hay, se da un seguimiento más directo a las instituciones ejecutoras estatales y los Ayuntamientos.

En la evaluación no se observaron mecanismos en ningún orden de gobierno que permitan validar la calidad y la veracidad de la información que se carga en campo. Ahora existe la Cédula de verificación y seguimiento de obra del FAIS, pero se trata de un formato adicional que implica más carga de trabajo y duplica datos con el riesgo de que existan inconsistencias.

Recomendaciones

- Es necesario mejorar el Sistema Integral MIDS- SFU. Específicamente es importante que la vinculación entre MIDS-SFU mejore a fin de facilitar a los usuarios la modificación de información, incluso cuando ya ha sido insumida por el SFU, a fin de incentivar la carga oportuna de la misma y con ello mejorar el seguimiento y la toma de decisiones. Una posibilidad es que trimestralmente se actualice la totalidad de la información contenida en la MIDS en el SFU, en lugar de únicamente los proyectos nuevos y cancelados.
- Ampliar la funcionalidad de la MIDS para los actores locales de modo que estos puedan consultar reportes útiles para su gestión local.
- Integrar la Cédula de verificación y seguimiento de obra como módulo de la MIDS que agregue evidencias.

ACOMPANAMIENTO A LA GESTIÓN LOCAL (ADL Y EQUIVALENTES)

Se encontró que la figura de los ADL no está presente en cuatro de los seis estados visitados: Chiapas, Durango, Oaxaca, Puebla. Sin embargo, en Oaxaca existen los enlaces de módulo de la CG-COPLADE, que cumplen una función equivalente en lo que concierne al FAIS.

Donde sí hay ADL o equivalente se logra un seguimiento más cercano a las obras realizadas con recursos del FAIS y la información reportada tiene mayor grado de verificación. Sin embargo, la eficacia de los ADL se ve disminuida si son contratados en plazos discontinuos y no cuentan con recursos de operación.

Recomendaciones

- Apoyar la contratación de ADL, incluso con recursos concurrentes, en esquemas permanentes (no en plazos discontinuos).
- Asignar recursos para los ADL distintos a la fracción de 3% de FISE destinada para Gastos Indirectos, a fin de que los proyectos del Fondo en las entidades no vean mermados los recursos disponibles para la realización de estudios y la evaluación de proyectos.

- Clarificar en el diseño la cadena de mando para que los ADL no se vean en la situación de ser pagados por una institución y tener obligaciones de reporte hacia otra institución diferente.

PARTICIPACIÓN Y CONTRALORÍA SOCIAL

Las actividades de la Contraloría Social generan efectos cuando el Comité de Obra o Comunitario llega a reportar alguna inconformidad, entonces el personal del municipio revisa y atiende el hecho. Sin embargo, los integrantes del Comité no necesariamente conocen si la coordinación está normada o tiene procedimientos; las personas que lo integran se coordinan espontáneamente, pues comúnmente son vecinos o allegados. Generalmente tienen trato directo con los supervisores de obra, el director de obras o el propio presidente municipal.

Recomendaciones

- Reconocer en los Lineamientos el hecho de que existen grupos de representación de la población, sobre todo en las zonas donde existen gobiernos de usos y costumbres, y validar formalmente que se constituyan como comités de obra y cumplan la función de contraloría social.
- Profundizar el tema de contraloría social en la capacitación.

EVALUACIÓN

A nivel federal, si bien en los últimos años ha sido posible la realización de evaluaciones del Fondo a través de la coordinación entre CONEVAL, SHCP, DGDR y DGEMPS, una tarea pendiente es definir con claridad la responsabilidad de los distintos órdenes de gobierno para distintas tareas como la establecida por el artículo 49, fracción V de la LCF respecto a la existencia del 0.05% de los recursos de los fondos de aportaciones federales aprobados en el PEF asignados para llevar a cabo la evaluación de desempeño de los recursos de ese Fondo. Asimismo, definir el (los) actor(es) que deberá(n) atender los ASM que se derivan de las evaluaciones realizadas a nivel federal. En ese sentido, la LCF es poco clara con respecto a las atribuciones y responsabilidades de cada orden de gobierno en materia de evaluación.

A nivel local, en los municipios visitados no se encontró evidencia de que hayan realizado ejercicios de evaluación, aunque en una búsqueda en Internet a nivel nacional se encontró un conjunto de municipios y entidades que sí tienen evaluaciones ya sea del FISMDF y el FISE en sus páginas web institucionales.

El FAIS tiene indicadores para medir el desempeño a través de la MIR para el FISE y para el FISMDF, sin embargo, los actores estatales y municipales no derivan un beneficio claro de proveer información para la construcción de los indicadores de esa MIR

Recomendaciones

- Se recomienda a la SEDESOL explorar las opciones para la toma de acuerdos con los gobiernos de los estados (CONAGO) para definir atribuciones y obligaciones en materia de evaluación del uso de los recursos del FAIS en los estados y municipios, aprovechando el recurso que ya está disponible para el efecto y las obligaciones derivadas de la Ley de Planeación en materia del SED. Estos acuerdos podrían formar parte del clausulado de los convenios entre federación y estados; o bien aterrizar en el Programa Anual de Evaluación que emiten CONEVAL y SHCP.
- En la medida en que con los recursos del FAIS se financia parte de las inversiones en infraestructura social prioritarias para los estados y los municipios, se recomienda que la SEDESOL a través de la DGDR y la DGEMPS explore con el CONEVAL y la SHCP la posibilidad de incluir en el PAE el desarrollo de matrices de indicadores de resultados del FAIS a nivel estatal. Esto tendría que ser un diseño en cascada en el cual las matrices estatales se alinean a los objetivos del PND y a los objetivos de los Planes estatales y municipales de desarrollo. Al contar con objetivos, indicadores y metas estatales, sería posible un mejor seguimiento y evaluación del Fondo a nivel local.
- Una vez definidas las atribuciones para cada actor en materia de evaluación, se sugiere diseñar modelos de Términos de Referencia y ejercicios piloto de evaluación que en un futuro puedan servir de referencia a los gobiernos locales.

- Que la DGEMPS en coordinación con la UED diseñe una evaluación con el fin de valorar la calidad y veracidad de la información reportada en la MIDS y SFU tanto para FISE como para FIS MDF mediante trabajo de campo, visitando las obras registradas. Los hallazgos de esta evaluación permitirían retroalimentar el diseño de los sistemas, las necesidades de capacitación a funcionarios locales y el proceso de seguimiento – evaluación.
- Es deseable que se establezca una agenda de evaluación del FAIS desde el punto de vista federal, considerando las necesidades de información al respecto de la SEDESOL, la SHCP, el CONEVAL y la ASF.