

---

---

## **Resumen Ejecutivo**

---

---

Evaluación piloto en San Luis Potosí del modelo de  
Términos de Referencia para la Evaluación de los  
Fondos del Ramo General 33

### **Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)**

**Coordinador General**

Mtro. Jorge Mario Soto Romero

**Coordinador Técnico**

Mtra. María Eugenia Serrano Diez

**Responsable de la Evaluación del Fondo**

Lic. Norma Castañeda Bustamante

24 de octubre de 2014

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) se pone en operación en la entidad para atender el **problema** de abatir el rezago social, entendido como la carencia de acceso a servicios básicos e infraestructura social en las poblaciones en situación de marginación y pobreza extrema del Estado. Los datos recientes del CONEVAL de 2008 señalan que el 15.2% de la población del estado se encuentra en pobreza multidimensional extrema y que más de la mitad de la población, el 51.1% padece pobreza, esto se traduce en que 560 mil habitantes carecen de una vivienda de calidad y espacio suficiente<sup>1</sup>; 640 mil carecen de servicios básicos en la viviendas.<sup>2</sup>

El **objetivo** establecido para el Fondo es el financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros: **a)** Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural, y **b)** Fondo de Infraestructura Social Estatal: obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Al hablar de vivienda digna y espacio suficiente nos referimos a considerar el material de pisos, techos y muros, y también el grado de hacinamiento, es decir, cuántas personas hay por cada cuarto que tenga una vivienda. Si en una vivienda no se cumple con las características mínimas de calidad en algunos de estos elementos, se considera que sus habitantes enfrentan una carencia por calidad y espacios de la vivienda. [http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/2004/1/images/boletin\\_vivienda.pdf](http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/2004/1/images/boletin_vivienda.pdf)

<sup>2</sup> De acuerdo con los criterios propuestos por la CONAVI, se considera como población en situación de carencia por servicios básicos en la vivienda a las personas que residan en viviendas que presenten, al menos, una de las siguientes características1. El agua se obtiene de un pozo, río, lago, arroyo, pipa; o bien, el agua entubada la obtienen por acarreo de otra vivienda, o de la llave pública o hidrante.

2. No cuentan con servicio de drenaje, o el desagüe tiene conexión a una tubería que va a dar a un río, lago, mar, barranca o grieta.

3. No disponen de energía eléctrica.

4. El combustible que se usa para cocinar o calentar los alimentos es leña o carbón sin chimenea. <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Acceso-a-servicios-basicos-vivienda.aspx>

<sup>3</sup> Artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, última reforma DOF 12-12-2011.

El Fondo contó en 2013 con un **presupuesto** de \$212,111,999<sup>4</sup>, el cual tuvo como principal destino para el ejercicio 2013 tres ejes sociales: Servicios básicos de la vivienda 50% (agua potable, drenaje, electrificación, sanitarios ecológicos y estufas ecológicas), Mejoramiento de Vivienda 43.37% (ampliación de vivienda y pisos firmes), y Mejoramiento del Ingreso 6.63% (infraestructura productiva). Si bien el FAIS también prevé recursos para mejoramiento de infraestructura básica educativa y de salud, éstas no fueron prioridad del FEIS.<sup>5</sup> Para el FISM se destinaron \$1, 491, 680, 000.

La entidad cuenta con otras fuentes de financiamiento federales, estatales y como son los convenios con la federación \$272,459,154 y con los municipios \$144,468,446 así como con los beneficiarios como fuentes alternativas de financiamiento para atender el problema social definido, para las cuales el presupuesto del Fondo representa el 27.82%.

La valoración nominal y ordinal del Fondo arrojan los siguientes hallazgos por sección:

### ***Alineación estratégica y programática***

Hay un conocimiento a nivel estatal que permite contar con un diagnóstico adecuado para atacar las causas de éste; asimismo, existen lineamientos tanto administrativos como jurídicos claros que permiten una correcta gestión de la aplicación de los recursos del Fondo. Estos lineamientos tienen congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y al Plan Estatal de Desarrollo al orientar las obras y acciones que se realizan con los recursos del fondo a los municipios con mayor rezago social y pobreza extrema en la entidad.

No obstante, a nivel municipal se encontró que no hay diagnósticos que permitan detectar las causas del problema social, lo que podría derivar en un problema al aplicar los recursos del fondo en obras u acciones que no necesariamente contribuyen al objetivo del Fondo.

---

<sup>4</sup> El monto destinado para el FEIS fue de \$212,111,999, no obstante, hubo una reasignación del recurso quedando éste en \$162,019,717, ya que se destinaron \$43,783,585 para amortización de crédito a Banobras y \$6,308,697 para gastos de operación, véase POA FEIS, SEDESORE.

<sup>5</sup> Concentrado de los Resultados del Programa de Evaluación Interna de Desempeño 2014 aplicada a los Programas Sociales 2013, SEDESORE.

### **Normatividad**

La SEDESORE tiene una normatividad clara para la aplicación de los recursos del Fondo tanto a nivel federal como estatal, en ese sentido, se tienen identificado todo el proceso de gestión del Fondo, que inicia con la **planeación**, en la cual, los municipios identifican las necesidades de atención en materia *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*, para este fin la SEDESORE consolida las necesidades y define prioridades de atención; se continúa con la **programación**, cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) publica el proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), posteriormente, la SEDESORE elabora el anteproyecto de programa y la SHCP publica el PEF. El siguiente paso es la **presupuestación**, donde la Secretaría de Finanzas, incluye los recursos asignados a los programas en el Presupuesto de Egresos del Estado (PEE) y la SEDESORE realiza ajustes a proyectos y programas, ésta misma entidad, en la parte de **ejecución**, formaliza convenios para realizar dichos programas y los municipios reciben recursos federales y estatales y al mismo tiempo ejecutan las obras. En el **seguimiento** los municipios reportan avances físicos y financieros de las obras, mientras la SEDESORE los supervisa y verifica; de igual forma, **evalúa** mediante el monitoreo trimestral de indicadores de la MIR de cada programa y reportan resultados al Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (PASH). Respecto a la **rendición de cuentas**, la Auditoría Superior de la Federación, en conjunto con la Auditoría Superior del Estado y Contraloría General del Estado de San Luis Potosí, auditan el ejercicio de los recursos del Fondo y de los programas en los que se aplica, haciendo las observaciones que corresponda, mismas a las que la SEDESORE responde.

Estos procesos contribuyen significativamente al logro de los objetivos debido a que se establece un programa de trabajo eficiente y eficaz para la aplicación de los recursos del Fondo.

Si bien no hay documentación específica sobre el proceso de Programación y presupuestación, existe todo un sistema electrónico que permite llevar un proceso sistematizado de la aplicación de los recursos del Fondo.

A nivel municipal se detectó que hay una falta de capacitación por parte de los equipos operadores del Fondo para la integración de los proyectos, lo que retrasa la autorización de estos y por lo tanto la liberación de los recursos es tardía.

También existe poco conocimiento de la normatividad del Fondo por parte de los servidores públicos de la delegación de la SEDESOL de la entidad, cuando debería de ser una oficina de apoyo y acompañamiento a la entidad.

### ***Cobertura y complementariedad***

El Fondo no cuenta con definiciones claras de Población Potencial, Objetivo y Atendida en los ocho programas que operan con recursos del FAIS, no obstante, los criterios para establecer y cuantificar a sus poblaciones son adecuados e identificados en cada uno de ellos.

Asimismo, el Fondo tiene complementariedad con otros programas estatales y federales que hacen que el objetivo de éste tenga mayor impacto en su objetivo.

### ***Información para la eficacia***

El Fondo cuenta con indicadores de desempeño, estratégicos y de gestión tanto obligatorios como adicionales suficientes para medir el impacto de su objetivo. Estos están descritos en cada uno de los nueve programas, los cuales están basados en la Metodología del Marco Lógico con su árbol de problemas y su Matriz de Indicadores, pero no hay una Matriz de Indicadores de Resultados única del Fondo.

Los indicadores adicionales cuentan con la metodología y fuentes de información confiables que permiten verificar o validar la información de las variables que integran los indicadores

El Equipo Evaluador identificó que el Indicador obligatorio que se reporta al PASH: "Porcentaje de los recursos invertidos del FISE", no fue validado por los servidores públicos estatales y resulta insuficiente para medir el impacto del Fondo

pues éste sólo mide el desenvolvimiento financiero del Fondo más no así el alcance de sus metas en los nueve programas que se tienen con recursos del FAIS; a diferencia de los indicadores adicionales, los cuales sí permiten medir el avance del objetivo del Fondo.

En otro orden, los procesos de gestión que tiene la SEDESORE para mejorar la eficacia en las aportaciones del Fondo son lo suficientemente claros en cuanto al seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.

### ***Elementos sobre la eficiencia***

La entidad cuenta con lineamientos claros para fijar que los procedimientos de la aplicación de los recursos del Fondo esten acordes con la normatividad federal y estatal que lo rige, estos son conocidos por los operadores del fondo a nivel estatal.

El Fondo tiene mecanismos de transparencia para la aplicación de los recursos pero falta contar con una desagregación del gasto y no sólo conocer lo que se invierte en cada uno de los nueve programas que financia. .

En ese sentido, la entidad no cuenta con documentos que identifiquen a la población que fue atendida con los bienes y/o servicios con recursos del Fondo, esto podría deberse a que los recursos del Fondo se pontencializan con otros lo cual hace difícil detectar cuánto se paga con ello.

Por otro lado, el Equipo Evaluador detectó que los procesos de gestión para medir la eficiencia del Fondo en el Ejercicio y Control; Seguimiento y Evaluación son adecuados para su fin.

### ***Administración y gestión***

Existe en la entidad una correcta distribución de funciones y coordinación entre los servidores públicos para la ejecución del Fondo, a nivel estatal se reconoce una coordinación entre los servidores públicos y las áreas que intervienen en la gestión del Fondo; sin embargo, a nivel municipal se identifica un retraso entre la disponibilidad presupuestal y la programación de la entrega de los bienes o servicios a la población beneficiaria del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) y del Fondo de

Infraestructura Social Estatal (FISE) debido en ocasiones a la incorrecta elaboración de los proyectos.

En cuanto a la Apertura Programática Estatal para la Infraestructura Social, se establece un calendario al inicio del ejercicio fiscal para la disponibilidad de los recursos presupuestales; esta calendarización es congruente con el calendario de trabajo; a su vez, el suministro de los recursos cumple con la programación establecida.

Por otra parte, el Equipo Evaluador no identificó ninguna evaluación externa que permita conocer bajo otra perspectiva el impacto del Fondo y sus resultados, no obstante, existe a nivel interno el Sistema de Monitoreo de Indicadores de Combate a la Pobreza, Servicios Básicos en la Vivienda 2010-2013 que establece el procedimiento para que de manera institucionalizada se informe sobre los resultados de los indicadores y de las evaluaciones del Fondo, así como una evaluación de la SEDESORE a los municipios de la entidad para evaluar el Fondo.

En cuanto a la capacitación de los servidores públicos sobre la gestión del Fondo, el Equipo Evaluador detectó que se han tenido varios cursos de capacitación tanto a nivel federal como estatal sobre el tema.

#### Resultados obtenidos

El Fondo tuvo un desempeño óptimo en la entidad federativa en el periodo fiscal 2013, ya que la mayoría de los indicadores tuvieron resultados positivos cumpliendo con ello el objetivo del Fondo.

En ese sentido los resultados son congruentes en la generalidad de los indicadores con los tamaños de las poblaciones Potencial y Objetivo establecidas por el Fondo, en ese sentido los indicadores: Porcentaje de viviendas sin drenaje, Porcentaje de ocupantes en viviendas sin energía eléctrica y Porcentaje de viviendas donde se cocina con leña sin chimenea fueron del 90 al 100% de cumplimiento de la meta, mientras que el de Propósito para cada uno de ellos fue de un logro del 93% aproximadamente de cumplimiento de la meta, cubriendo con ello la cobertura de su

población objetivo.<sup>6</sup>

### En **conclusión**:

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) tiene un impacto positivo en la entidad logrando con ello su objetivo principal que es disminuir las condiciones de rezago social y pobreza extrema a través del financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones. Sin embargo, para ello es necesario potencializarse con otras fuentes de financiamiento.

Existe en la entidad normatividad y lineamientos suficientes y claros que permiten una correcta planeación, programación, presupuestación, ejecución, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas del Fondo, lo que contribuye al logro de los objetivos de éste.

El indicador obligatorio que se reporta al PASH no es suficiente para medir el impacto del Fondo, pues éste sólo mide el desenvolvimiento financiero. Sin embargo, los indicadores adicionales son pertinentes y ayudan a medir el avance de cada uno de los programas que operan con recursos del Fondo.

Falta mayor capacitación a los municipios para la integración de los expedientes técnicos a fin de no ocasionar retrasos en la programación presupuestaria.

### El equipo evaluador **recomienda**:

El equipo evaluador detecta en el Fondo las siguientes áreas de oportunidad para favorecer los resultados esperados: diagnóstico técnicos y de factibilidad por parte de los municipios para una mejor planeación en los proyectos que signan con el estado.

Se recomienda que también se reporten al PASH los otros indicadores del FAIS que se incluyen en la MIR Federal, así como indicadores de medición de cobertura de infraestructura social básica y no sólo de aplicación de recursos. Como un indicador global del Fondo, se sugiere reportar la *Variación porcentual del Índice de Rezago Social en el Estado*, con una frecuencia bianual y con base en los resultados del

---

<sup>6</sup> Documentos de Programas: Agua potable, Drenaje, Alcantarillado y Letrinas, Electrificación, Infraestructura Productiva, Mejoramiento de Vivienda. Hacinamiento, Piso firme, Estufas Ecológicas, SEDESORE.



Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. En ese sentido, se sugiere elaborar una MIR única para el Fondo y definir los tres tipos de Población (Potencial, Objetivo y Atendida).