

POSICIÓN INSTITUCIONAL DEL ESTUDIO DE ANÁLISIS Y VALORACIÓN DEL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF), 2014

I. Consideraciones Generales

Con las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) en diciembre de 2013, se actualizaron los términos en que las instancias ejecutoras se deben coordinar para el logro de los objetivos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), quedando a cargo de la SEDESOL la tarea de favorecer la concurrencia articulada de tales instancias a través de diversas acciones, en particular, mediante el diseño y consolidación de un mecanismo eficaz de seguimiento, monitoreo y evaluación.

En este sentido, el *Estudio de Análisis y Valoración del Funcionamiento del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales (FISMDF)* – complementario a la *Evaluación de Diseño del FAIS* (2014) – tiene por objeto “contribuir a la consolidación del diseño óptimo del esquema de atención y asignación de recursos del FISMDF, a través del análisis y valoración del funcionamiento y operación del ejercicio de los recursos de dicho Fondo”.

Por medio de un análisis de gabinete y visitas a 25 municipios en las entidades de Oaxaca, Chiapas, Guanajuato y Puebla, y de conformidad con los Términos de Referencia que sirvieron como guía para la elaboración de este Estudio, se analizaron los siguientes seis temas: i) Mecanismos de elegibilidad para la selección de beneficiarios o proyectos, así como de las áreas geográficas en las que se ejecutan los recursos del FISMDF; ii) Integración y operación del padrón de beneficiarios; iii) Mecanismos de atención; iv) Ejecución de las obras del FISMDF; v) Registro de operaciones programáticas y presupuestarias; y vi) Rendición de cuentas, transparencia y difusión de la información.

La SEDESOL, a través de la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales (DGEMPS), coordinó y supervisó el desarrollo de este Estudio, mediante un proceso participativo en donde también intervino la Dirección General de Desarrollo Regional (DGDR), como unidad responsable de diseñar y publicar la normativa que incluye las tareas de direccionamiento y seguimiento para el uso de los recursos del Fondo. En todo momento se mantuvo una comunicación cordial e institucional con el equipo investigador, guardando pleno respeto a los hallazgos derivados del carácter externo del equipo de investigadores.

En este documento se presenta la postura institucional sobre el *Estudio de Análisis y Valoración del Funcionamiento del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales*, tanto de la DGEMPS como de la DGDR, la cual tiene la atribución de diseñar e implementar los criterios y lineamientos para la regulación y operación de las Aportaciones

Federales para Entidades y Municipios en materia de desarrollo social, y en su caso se señalan las posibles diferencias de criterio respecto de las opiniones vertidas por el equipo de investigadores.

II. Comentarios Específicos de la DGEMPS

La DGEMPS agradece el trabajo realizado por el equipo de investigadores de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo para presentar sus valoraciones y recomendaciones de forma imparcial y concisa. Sin embargo, esta Dirección General considera importante que el lector tome en cuenta las siguientes observaciones respecto al Estudio:

- En el trabajo se menciona que algunos de los proyectos aprobados por el FISMDF tienen un vínculo más cercano a los programas de desarrollo de los gobiernos estatales o municipales, o bien, que son realizados a solicitud de la población, dejando a un lado lo que se señala en los Lineamientos Generales para la Operación del FAIS para su selección y ejecución. Sin embargo, esto no es necesariamente negativo ni significa que los proyectos dejen de cumplir con la normatividad tanto del tipo de obras como de la población beneficiaria.
- Dado que el FISMDF forma parte del FAIS, el cual es operado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SCHP) y coordinado por la SEDESOL como lo constituye la LCF, la ejecución de algunas de las recomendaciones expuestas en el Estudio podrían llevarse a cabo en un periodo a mediano plazo, ya que se requieren cambios en leyes, lineamientos o en la operatividad de mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno.

III. Comentarios Específicos de la Dirección General de Desarrollo Regional (DGDR)

La Dirección General de Desarrollo Regional (DGDR), responsable del diseño y puesta en marcha de Lineamientos y Criterios para la regulación y seguimiento de los recursos del FAIS, felicita y agradece el esfuerzo realizado por la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo responsable del *Estudio de Análisis y Valoración del Funcionamiento del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales (FISMDF)* – complementario a la *Evaluación de Diseño del FAIS* (2014).

El Informe Final de este Estudio presenta un contenido claro y cumple con los objetivos planteados en los Términos de Referencia.

En el Estudio, el equipo evaluador detecta, entre otros, los siguientes aspectos positivos en el funcionamiento del Fondo:

- *Los cambios en la reglamentación del FISMDF, según la Ley de Coordinación Fiscal, han logrado focalizar a la población objetivo y empieza a alinear las acciones de los diferentes órdenes de gobierno con base en los indicadores de carencias sociales, a partir de la medición multidimensional de la pobreza. Esto permitirá avanzar en la necesaria complementariedad para la aplicación de recursos derivados de programas federales que comparten fines y destinatarios en el ámbito local.*
- *A nivel de las delegaciones de SEDESOL se entrevistaron a los responsables del programa, y se tuvo posibilidad de revisar detalladamente las condiciones del Fondo. Los responsables mostraron gran capacidad de organización y de conocimiento profundo de las condiciones de ejecución. Sobre todo en la composición de expedientes en relación de los indicadores y matrices.*

Por otro lado, el equipo responsable del estudio detecta, entre otras, las siguientes áreas de oportunidad sobre las que la DGDR considera necesario realizar las siguientes precisiones para los usuarios del documento:

- *De acuerdo a las entrevistas realizadas y las visita en campo se conoció que la autorización de las obras municipales con recursos del FISMDF están alineadas a partir de los planes de desarrollo Estatales, considerando la definición de prioridades y cumplimiento de sus compromisos establecen la jerarquización de las obras, por lo que se recomienda que se le otorgue facultades a la Delegación de SEDESOL para dar una revisión a la propuesta. [...] En los lineamientos de operación, delimitar las responsabilidades y facultades que el orden estatal tiene en la operación del Fondo.*

En lo que compete al ejercicio de los recursos del FAIS, la Secretaría de Desarrollo Social ha impulsado la coordinación entre los tres niveles de gobierno. Las Dependencias (Federales y Estatales) involucradas en cada tipo de proyecto son convocadas y participan en su ámbito de competencia con el objetivo de asesorar el plano técnico de los proyectos, alinear las estrategias de desarrollo en el marco de la planeación estatal y nacional así como potenciar los recursos del Fondo a través de esquemas de coinversión.

Estas actividades se llevan a cabo en total respeto de la autonomía de operación de los recursos que la Ley otorga a cada nivel de gobierno y la evidencia muestra que han resultado eficaces para fortalecer tanto la calidad como la focalización de los proyectos ejecutados con este Fondo.

- *Las obras en comunidades y municipios deben enfocarse en el impacto micro y regional, que rompan el centralismo de la cabecera municipal y se requiere mejorar la comunicación terrestre. La capacitación debe ser permanente pues se hace evidente el desconocimiento de los LO y las resistencias acerca de la conformación de comités de obra y su funcionamiento con la participación de beneficiarios.*

La Ley de Coordinación Fiscal en el artículo 33 establece que las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban las entidades, los municipios y las demarcaciones territoriales, se destinarán 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 previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria.

Las Zonas de Atención Prioritaria de tipo urbano (ZAPU) son Áreas Geográficas Estadísticas Básicas (AGEB's) urbanas con Grado de Rezago Social Alto o Medio y que además tienen Grado de Marginación Muy Alto o Alto, adicionalmente las AGEB's urbanas de los municipios de la Cruzada Nacional Contra el Hambre con Grado de Rezago Social Alto o Medio o Grado de Marginación Muy Alto o Alto. La identificación de estos territorios atiende a la metodología establecida por el CONEVAL.

Del total de ZAPU existentes en 2014, más del 70% se ubican en cabeceras municipales, de esta forma el gasto se efectúa en beneficio de quienes habitan dichas ZAPU, las cuales, aunque ubicadas en las cabeceras municipales, forman parte de la población objetivo de este Fondo y presentan una alta y creciente concentración de pobreza.

La DGDR extiende un agradecimiento a los funcionarios de la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales por los esfuerzos realizados en este estudio, así como al equipo de la Universidad Autónoma del estado de Hidalgo por su dedicación y retroalimentación aportada. Se valorarán las debilidades observadas con la perspectiva de continuar trabajando en resolver las áreas de oportunidad, así como de mantener el compromiso de potenciar las fortalezas detectadas.

Los avances reportados dan cuenta del esfuerzo de la Secretaría por consolidar una política social institucional, orientada a resultados, con transparencia y rendición de cuentas. Contar con una política social de Estado, incentiva a realizar ejercicios similares en los tres niveles de gobierno.

Finalmente, se reitera el compromiso de valorar conjuntamente, entre las áreas técnicas de la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional de la SEDESOL, los hallazgos del Estudio con la perspectiva de una agenda de trabajo en 2015 y 2016 que atienda las áreas de oportunidad detectadas, así como de mantener el compromiso de potenciar las fortalezas identificadas y contribuir al proceso de mejora continua del FAIS.