



# **Evaluación en materia de Diseño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), 2014 (Resumen Ejecutivo Final)**

**Marzo de 2015**

## Resumen Ejecutivo

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) contempla los recursos que la Federación transfiere a entidades, municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (DTDF) para obras y acciones sociales dirigidas a la población en pobreza extrema y con rezagos en infraestructura social básica. Este fondo recibe 10% de los recursos totales del Ramo 33, que es equivalente a 2.52% de la recaudación federal participable; su ejecución está dividida 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).

El FAIS proviene del Ramo 26, originalmente denominado “Solidaridad y Desarrollo Regional”. No obstante, en 1997, el Ejecutivo Federal propuso modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) para agregar a dicho ordenamiento un capítulo V; mismo que modificaba el Ramo 26, entre otros, y generó transferencias compensatorias hacia los gobiernos locales: las *Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios* (mejor conocidas como Ramo 33).

En diciembre de 2013 se modificó la fórmula de distribución de recursos del FAIS plasmada en los artículos 34 y 35 de la LCF con los siguientes objetivos: a) que los recursos se asignen conforme a principios resarcitorios y compensatorios; b) proponer fórmulas que estimulen y fomenten la autonomía de los gobiernos locales; c) modificar las etiquetas que limitan las decisiones de los gobiernos locales, y d) reconocer su eficiencia en recaudación y desempeño.<sup>1</sup> Para reforzar el logro de esos objetivos, el 14 de febrero de 2014, se publicaron los “Lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.”<sup>2</sup> Cabe señalar que para 2015 se contemplan 58 mil 383 millones de pesos en la operación del FAIS.<sup>3</sup>

En virtud de lo anterior y toda vez que presentó un cambio sustancial en su operación, se llevó a cabo una evaluación de diseño del FAIS. Lo anterior con estricto apego a lo establecido en los Términos de Referencia (TdR) emitidos por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). La metodología utilizada para la realización de esta evaluación se basó en dichos términos de referencia. Asimismo, la información utilizada fue proporcionada por personal de la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional de la Sedesol; además de recurrir a una revisión de la literatura especializada en infraestructura, pobreza, finanzas públicas y desarrollo local.

El presente documento muestra los resultados de la evaluación de diseño del FAIS, contemplados en los siguientes apartados: a) análisis y valoración del Núcleo Duro del esquema de atención y asignación de recursos; b) análisis de la contribución de los recursos del FAIS a los objetivos nacionales y a los objetivos sectoriales; c) análisis y valoración de sus poblaciones potencial y objetivo; d) análisis y valoración de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR); y e) identificación de complementariedades y coincidencias con otros fondos, programas o políticas públicas. A continuación, se presentan los principales resultados de la evaluación.

### ANÁLISIS Y VALORACIÓN DEL NÚCLEO DURO DEL ESQUEMA DE ATENCIÓN Y ASIGNACIÓN DE RECURSOS DEL FAIS

<sup>1</sup> Dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2013/oct/20131017-VIII.pdf> (consultado en noviembre de 2014).

<sup>2</sup> Estos lineamientos están disponibles en la siguiente dirección electrónica: [http://www.Sedesol.gob.mx/work/models/Sedesol/PDF/Lineamientos\\_Generales\\_para\\_la\\_Operacion\\_del\\_FAIS.pdf](http://www.Sedesol.gob.mx/work/models/Sedesol/PDF/Lineamientos_Generales_para_la_Operacion_del_FAIS.pdf). (consultados en noviembre de 2014).

<sup>3</sup> Presupuesto de Egresos de la Federación 2015. Documento disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF\\_2015.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2015.pdf) (consultado en marzo de 2015).

El problema que busca resolverse con los recursos del FAIS se refiere a los rezagos en infraestructura social básica. Esto como consecuencia de tres factores: (1) mala planeación y calidad de los servicios públicos municipales, (2) insuficiencia de recursos propios y (3) altos costos de la creación y mantenimiento de la infraestructura social básica. En varios documentos se define la población objetivo del FAIS, es decir, aquella que sufre de mayores rezagos de infraestructura social. Tanto la Ley de Coordinación Fiscal como los Lineamientos Generales para la operación del FAIS y el *Diagnóstico del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social* (Sedesol, 2014a), señalan que se busca beneficiar a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social y las zonas de atención prioritaria.

Este rezago en infraestructura social básica es un problema público relevante para la atención del Estado mexicano. De acuerdo con Ponce (2012), a nivel nacional, en 2010, 28.7% de las viviendas mexicanas carecía de drenaje conectado a la red pública, 29.2% de ellas no estaban conectadas a la red de agua potable y 2.5% carecía de energía eléctrica. Este rezago es un factor que aumenta la probabilidad de que las personas se sitúen en una condición de pobreza.

La Sedesol actualiza periódicamente la información para conocer la evolución de este rezago. Lo hace con apoyo de la "Matriz de Inversión para el Desarrollo Social" (MIDS), que contiene información sobre los proyectos del FAIS y su incidencia en las carencias sociales. Además, la Sedesol publica un Informe Anual del FAIS, que contiene información sobre indicadores sociodemográficos y de carencias sociales.

Se ha detectado una argumentación sólida de las causas y efectos que justifican la actual operación del FAIS (Sedesol, 2014b). No obstante, es posible introducir algunos elementos que tienen mucha incidencia en el rezago de infraestructura. Estos elementos son el horizonte de tiempo limitado y la distribución de recursos con fines electorales (Weimer y Vining, 2005).

El primero es un factor que tiene efectos negativos en la inversión en infraestructura social, pues el interés personal (muchas veces electoral) de alcaldes y gobernadores crea incentivos para que ellos pongan más énfasis en proyectos que producirán beneficios en el corto plazo, aunque éstos no sean los más eficientes económicamente o los más prioritarios para la población en pobreza extrema.

Por su parte, la distribución de recursos con fines electorales se refiere a la utilización del gasto público en proyectos encaminados a beneficiar políticamente al partido en el poder en cada localidad. De hecho, algunas investigaciones sugieren que la distribución del FAIS está determinada por el tamaño de la localidad, pues las poblaciones más grandes son más rentables durante el proceso electoral (Hernández y Jarillo, 2006).

Pese a todo, hay una justificación teórica que sustenta la intervención realizada con los recursos del FAIS en la población objetivo. Dicha justificación proviene de dos fuentes principales: el enfoque de capacidades (Sen, 2005) y el método de Necesidades Básicas Insatisfechas (Feres y Mancero, 2001); ambas aproximaciones teóricas son consistentes con el diagnóstico del problema.

Según Sen (2005) y su enfoque de capacidades, una persona es pobre si carece de los recursos necesarios para llevar a cabo un cierto mínimo de actividades. Al respecto, este autor propone seis fuentes de bienestar de las personas: i) el ingreso; ii) el acceso a servicios gubernamentales (entre éstos los de infraestructura social básica); iii) la propiedad o derechos sobre activos para uso básico; iv) los niveles educativos; v) el tiempo disponible para el ocio y la recreación, y vi) otras dimensiones que en conjunto fortalecen la autonomía de las personas.

Con el término necesidades básicas se hace referencia al conjunto de requerimientos físicos cuya satisfacción constituye una condición mínima necesaria para el funcionamiento y desarrollo de los seres humanos en una sociedad específica. Los servicios y condiciones básicas que se han tenido en cuenta con este método son: materiales predominantes en la construcción de las viviendas, habitaciones disponibles para dormir, acceso a la red pública de drenaje, condiciones de abastecimiento de agua potable, acceso al alumbrado eléctrico y derechos vigentes en servicios de salud y educación.

Como se puede observar, en ambas aproximaciones teóricas la dotación de infraestructura básica es una condición necesaria para el logro de una vida digna. De hecho, en la literatura internacional se muestra que la provisión de servicios de infraestructura genera bienestar entre los segmentos más pobres de la población (Calderón y Servén, 2014; Brenneman y Kerf, 2002). En este escenario, la intervención realizada mediante los recursos del FAIS se considera más eficaz que otras alternativas para atender los rezagos en infraestructura.

## **ANÁLISIS DE LA CONTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL FAIS A LOS OBJETIVOS NACIONALES Y A LOS OBJETIVOS SECTORIALES**

De acuerdo al propósito establecido en su Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), el FAIS se alinea con el *Plan Nacional de Desarrollo* (PND) 2013-2018, en la Meta Nacional II (México Incluyente), misma que considera el Objetivo 2.5 “Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna”, así como con la Estrategia 2.5.3 “Lograr una mayor y mejor coordinación interinstitucional que garantice la concurrencia y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno para el ordenamiento sustentable del territorio, así como para el impulso al desarrollo regional, urbano, metropolitano y de vivienda”.

En el mismo sentido, el Propósito especificado en la MIR del FAIS: “las localidades con alto o muy alto nivel de rezago social y las Zonas de Atención Prioritaria son atendidas en forma preferente, con proyectos de servicios básicos, calidad y espacios de la vivienda, urbanización, educación, salud, infraestructura productiva y asistencia social”, se alinea adecuadamente con el Objetivo Sectorial 2 del *Programa Sectorial de Desarrollo Social* (PSDS) 2013-2018, que es: “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”.

Por último, se advierte que el Propósito del FAIS está vinculado con los siguientes seis Objetivos del Milenio (ODM): 1) “Erradicar la pobreza extrema y el hambre”, 2) “Lograr la enseñanza primaria universal”, 4) “Reducir la mortalidad infantil”; 5) “Mejorar la salud materna”; 6) “Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades”; y 7) “Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente”. El argumento para la vinculación de estos ODM con el FAIS es que mediante la construcción, mejoramiento o equipamiento de infraestructura alimentaria, educativa, médica, así como de agua potable y saneamiento, este fondo estaría contribuyendo a que nuestro país alcance dichos objetivos.

## **ANÁLISIS Y VALORACIÓN DE LAS POBLACIONES POTENCIAL Y OBJETIVO DEL FAIS**

La población potencial del FAIS se define a partir de los siguientes conjuntos: a) en el caso de los municipios que son ZAP rurales, se incluye a todas las personas que habitan en el municipio; b) en el caso de los municipios que no son ZAP rurales, se incluyen tres grupos: personas en las localidades con alguno de los dos grados de rezago social más altos dentro del municipio, personas que residen en ZAPs urbanas y personas en condición de pobreza extrema. La población objetivo se define como la unión de los siguientes grupos: a) personas que residen en las localidades con alguno de los dos grados de rezago social más altos dentro del municipio al que pertenecen; b) personas que residen en ZAPs urbanas, y c) personas en condición de pobreza extrema.

Considerando que las poblaciones potencial y objetivo del FAIS no son mutuamente excluyentes, se calculó la cantidad de personas que integran a cada conjunto y con base en el MCS-ENIGH 2012, así como en el Censo de Población, se estimó que 50,980,891 personas conforman a la población potencial y 45,118,680 personas integran a la población objetivo del FAIS. Por ello, se considera que las poblaciones del FAIS cuentan con unidad de medida (personas) y están cuantificadas con base en una metodología y en fuentes de información o medios de verificación externos pertinentes. No obstante, en el *Diagnóstico* no se aprecia el motivo por el que la población objetivo es menor a la población potencial (diferencia de 5,862,211 personas) y la razón por la que este conjunto de personas no están consideradas en el espectro de atención del FAIS.

Por otra parte, para el seguimiento y control del ejercicio de los recursos del FAIS se cuenta con dos sistemas informáticos en línea: 1) el Sistema de Formato Único (SFU), administrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), mediante el cual se reporta el ejercicio, destino y los resultados obtenidos de los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (DTDF); 2) la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS), administrada por la Sedesol y que sirve para identificar la incidencia de los proyectos del FAIS que realicen las entidades, municipios y DTDF en los indicadores de situación de pobreza y rezago social. A través de ambos sistemas pueden identificarse las características de las obras financiadas con los recursos del FAIS, tales como fondos disponibles, monto invertido, monto por invertir, tipo de lugar intervenido, municipio, localidad, tipo de obra o proyecto, costo unitario de la acción, costo total del proyecto, recursos del FAIS y fuentes de financiamiento.

No obstante, ambos sistemas presentan tres áreas de mejora: 1) no se especifica algún procedimiento para la depuración o actualización de la información registrada en ellos; 2) no se reporta información a nivel personas que permita observar un avance en la cobertura de la población objetivo, y 3) son pocos los gobiernos locales que registran la información completa y oportunamente. Finalmente, no se cuenta con evidencia de la existencia de un procedimiento generalizado para la recolección de información socioeconómica de los beneficiarios del FAIS,<sup>4</sup> ésta proviene de medios externos tales como el MCS de la ENIGH 2012 y el último Censo de Población.

## **ANÁLISIS Y VALORACIÓN DE LA MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS (MIR) DEL FAIS**

En la MIR 2014 del FAIS están registrados siete componentes (cada uno relacionado con el tipo de proyecto financiado: servicios básicos en la vivienda; calidad y espacios de la vivienda; educación; salud; alimentación; urbanización; y otros proyectos); y 10 actividades, siete de ellas corresponden de manera clara a los siete componentes referidos. Asimismo, están consideradas tres actividades transversales a todos los componentes (capacitación a gobiernos locales; registro en la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social; y seguimiento de proyectos).

Las 10 actividades de la MIR del FAIS están ordenadas cronológicamente. En principio, antes de cualquier tipo de registro (8 de 10 actividades) se requiere de una capacitación (considerada como la primera actividad); posterior al registro se requiere de un seguimiento (considerada como la última actividad). En este sentido, todas las actividades son necesarias (pero no suficientes) para producir los componentes, la capacitación a municipios, DTDF y entidades, el registro de la información de los proyectos, así como el seguimiento de los mismos, son actividades consideradas en la LCF y en los Lineamientos Operativos del FAIS, por lo que es obligatorio su cumplimiento para ejecutar proyectos de infraestructura social. Para mejorar esta parte de la MIR se sugiere la inclusión de dos actividades fundamentales: “Entrega o transferencia de los recursos para ejecutar los proyectos” y “Contratación de los proveedores o ejecutores de los proyectos”.

Por otra parte, la entrega de los componentes y sus supuestos (aunque sí son pertinentes) no generan el Propósito del FAIS, ya que el mismo versa sobre la atención preferente de ciertas localidades, atributo no considerado ni en los componentes, ni en los supuestos. Así, la definición del Propósito presenta un área de mejora, ya que con la atención preferente a población que presenta rezagos en infraestructura no se garantiza la solución del problema público identificado y caracterizado en el *Diagnóstico* del FAIS. Se recomienda redactar los componentes o sus indicadores no sólo como “Proyectos financiados” sino como “Proyectos ejecutados, construidos o realizados” que sería un nivel mayor a sólo el financiamiento de los mismos, o bien, considerar en sus indicadores la ejecución de los proyectos, que sería un nivel mayor a sólo el mero financiamiento de los mismos.

---

<sup>4</sup> Excepcionalmente, los gobiernos locales recolectan información socioeconómica de los beneficiarios a través del *Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIIS)* o del *Formato para la identificación de beneficio a población que habita en Zonas de Atención Prioritaria y/o municipios/localidades con los grados de rezago social más alto*. Lo anterior se lleva a cabo exclusivamente para la acreditación de beneficio a población en pobreza extrema que no se ubica en ZAPs o en localidades con alguno de los dos grados de rezago social más altos dentro del municipio.

De la misma forma, el Fin es un objetivo superior al que los recursos del FAIS contribuyen, y éstos no son suficientes para su cumplimiento total, ya que para alcanzar este objetivo superior se requiere de una serie de instrumentos de política pública en los tres órdenes de gobierno que rebasan el campo de acción, los recursos y el ámbito de aplicación del FAIS. En este sentido, el logro del Fin no está controlado por la Sedesol ni por las instancias que ejecutan los recursos del FAIS. Además, se aprecian algunas inconsistencias entre la MIR del FAIS y sus Lineamientos Generales: 1) uso de conceptos heterogéneos en ambos documentos (en los cuatro niveles de la MIR); y 2) estructura de los Lineamientos Generales confusa (no hay correspondencia con los Componentes ni con algunas Actividades, y no se especifica un objetivo general del FAIS ni sus objetivos específicos, algo que si ocurre en las Reglas de Operación de otros programas modalidad 'S' de la Sedesol).

## **IDENTIFICACIÓN DE COMPLEMENTARIEDADES Y COINCIDENCIAS CON OTROS FONDOS, PROGRAMAS O POLÍTICAS PÚBLICAS<sup>5</sup>**

El FAIS coincide con 11 programas federales.<sup>6</sup> Uno de ellos es una política de prestación de servicios: "Dignificación, conservación y mantenimiento de la infraestructura y equipamiento en salud" (Secretaría de Salud). Otros 10 son programas sujetos a reglas de operación: 1) Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas; 2) Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales; 3) Tratamiento de Aguas Residuales (de Conagua); 4) Infraestructura Indígena (de CDI); 5) Vivienda Digna; 6) Vivienda Rural (de Fonhapo); 7) Fomento a la Urbanización Rural; 8) Hábitat (de Sedatu); 9) Desarrollo de Zonas Prioritarias; y 10) 3 x 1 para Migrantes (de Sedesol). Todos estos programas y el FAIS coinciden en tener como objetivo dotar de obras de infraestructura social básica, así como dar apoyo en mejoramiento de vivienda a las personas que habitan en localidades marginadas y en pobreza extrema.

Por otra parte, el FAIS se complementa<sup>7</sup> con 6 programas: 1) Esquema de financiamiento y subsidio federal para vivienda (de Conavi); 2) el Programa Integral de Desarrollo Rural (de Sagarpa); 3) Reordenamiento y Rescate de Unidades Habitacionales; y 4) Rescate de Espacios Públicos (de Sedatu); 5) el Programa Escuelas Dignas (de SEP); y 6) el Fondo de Pavimentación y Desarrollo Municipal (de SHCP). Se complementan con el FAIS porque se dirigen a mejorar ya sea el entorno, las viviendas y/o el bienestar de la población en situación de pobreza tanto del ámbito rural como urbano. Por ello, estos programas, también con dotación de infraestructura pero con un enfoque diferente, están orientados a la misma población objetivo del FAIS.

Esta complementariedad o coincidencia se justifica a partir del análisis de los objetivos de las diversas intervenciones federales de carácter social y del FAIS, pues con ello fue posible identificar que dichas intervenciones están utilizando instrumentos similares o atienden a la misma población objetivo que el FAIS.

<sup>5</sup> Información recopilada del Inventario Federal de Programas y Acciones de Desarrollo Social. Disponible en: [www.coneval.gob.mx/sjpf](http://www.coneval.gob.mx/sjpf) (consultado el 15 de diciembre de 2014).

<sup>6</sup> De acuerdo con los *Términos de Referencia para la Evaluación en materia de Diseño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social*, emitidos por Sedesol (2014a: 26), cuando los objetivos de otros programas diferentes al FAIS son similares, existen coincidencias.

<sup>7</sup> Según los *Términos de Referencia* de Sedesol (2014a: 26), cuando existen programas que atienden a la misma población o área de enfoque pero sus apoyos son diferentes al FAIS, se trata de programas complementarios al FAIS.