SEDESOL
SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

POLITΣIA
centro de estudios en asuntos públicos

Evaluación en materia de Diseño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), 2014

(Entrega Final)

Marzo de 2015

Índice

INTRODUCCIÓN 2

I. ANÁLISIS Y VALORACIÓN DEL NÚCLEO DURO DEL ESQUEMA DE ATENCIÓN Y ASIGNACIÓN DE RECURSOS DEL FAIS (PREGUNTAS 1-3) 3

II. ANÁLISIS DE LA CONTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL FAIS A LOS OBJETIVOS NACIONALES Y A LOS OBJETIVOS SECTORIALES (PREGUNTAS 4-6) 12

III. ANÁLISIS Y VALORACIÓN DE LAS POBLACIONES POTENCIAL Y OBJETIVO DEL FAIS (PREGUNTAS 7-9)…. 15

IV. ANÁLISIS Y VALORACIÓN DE LA MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS (MIR) DEL FAIS (PREGUNTAS 10-20) 19

V. IDENTIFICACIÓN DE COMPLEMENTARIEDADES Y COINCIDENCIAS CON OTROS FONDOS, PROGRAMAS O POLÍTICAS PÚBLICAS (PREGUNTA 21) 35

VALORACIÓN FINAL DEL DISEÑO DEL FAIS 37

CONCLUSIONES 48

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN 51

ANEXOS 54

INTRODUCCIÓN

El acceso a los servicios básicos: agua, saneamiento, electricidad, entre otros, constituye en la actualidad una estrategia importante para la superación sostenida de la pobreza, y es, en esa medida, un paso indispensable para el ejercicio pleno de los derechos de los ciudadanos más excluidos (Romkema, 2006). En este contexto, cobra sentido la existencia del FAIS, cuyo objetivo es financiar obras y acciones sociales en sectores de la población que se encuentran en rezago social y pobreza extrema a través de diversos rubros programáticos como son: agua potable, alcantarillado, urbanización municipal, electrificación, infraestructura básica de salud y educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva.

Por otro lado, si no existieran restricciones presupuestales, cualquier gobierno podría pensar en una meta de acceso universal de los servicios de infraestructura básica. Sin embargo, los recursos son escasos y hay muchas necesidades. De allí que sea esencial contar con criterios sólidos para priorizar el gasto público, y conocer bien el diseño de arreglos institucionales efectivos que permitan brindar servicios de infraestructura. En ese sentido, es importante conocer las cadenas causales a través de las cuales estos servicios inciden en la calidad de vida de las personas. Todo esto enmarcado en el objetivo de orientar la gestión efectiva de los recursos públicos, es decir, que incidan con mayor efectividad en la calidad de vida de los más excluidos.

Tomando en cuenta lo anterior, así como los Términos de Referencia para la Evaluación en materia de Diseño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social 2014, este documento tiene el objetivo general de "contribuir a la consolidación del diseño óptimo del esquema de atención y asignación de recursos del FAIS, a través del análisis y valoración de sus distintos elementos diagnósticos, normativos, metodológicos, operativos, conceptuales y estructurales, de manera tal que puedan mejorarse sus resultados de cara a su población atendida". Para ello, el presente documento presenta los resultados de la evaluación de diseño y se estructura, de acuerdo a los Términos de Referencia, en los siguientes apartados:

- Primero: se analiza y valora el Núcleo Duro del esquema de atención y asignación de recursos del FAIS, tomando en cuenta la existencia de documentos donde se especifique el problema o necesidad que el FAIS busca atender, las causas, efectos y características del problema. Además, se indica si existe justificación teórica o empírica que sustente el tipo de intervención que el FAIS lleva a cabo. (preguntas 1, 2 y 3).
- Segundo: se analiza la contribución de los recursos del FAIS a los objetivos nacionales y a los objetivos sectoriales de la Administración Pública Federal. Dicho análisis se presenta en las respuestas a las preguntas 4, 5 y 6.
- Tercero: se centra en la valoración de las poblaciones potencial y objetivo del FAIS, dando a conocer si están definidas en documentos oficiales y cuentan con unidad de medida, metodología para su cuantificación y fuentes de información. También se examina si se recolecta información socioeconómica de los beneficiarios del FAIS (preguntas 7 a 9).
- Cuarto: se presenta la revisión de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del FAIS. Como parte del análisis, se identifica si las fichas técnicas de los indicadores cuentan con nombre, método de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base, entre otros elementos. También se analiza la lógica vertical y horizontal de la MIR, así como su alineación a diversos instrumentos de planeación del desarrollo (preguntas 10 a 20).
- Quinto: se refiere a la identificación de complementariedades y coincidencias con otros fondos, programas o políticas públicas con los que el FAIS pudiera generar sinergias o duplicar esfuerzos (pregunta 21).

Finalmente, esta evaluación presenta una valoración final del diseño del FAIS, así como las conclusiones del análisis.

I. ANÁLISIS Y VALORACIÓN DEL NÚCLEO DURO DEL ESQUEMA DE ATENCIÓN Y ASIGNACIÓN DE RECURSOS DEL FAIS (PREGUNTAS 1-3)

1. El problema o necesidad prioritaria que busca resolverse con los recursos del FAIS está identificado en un documento que cuenta con la siguiente información:

a) El problema o necesidad se formula como un hecho negativo o como una situación que puede ser revertida.
b) Se define la población que tiene el problema o necesidad.
c) El problema público que busca resolverse con los recursos del FAIS es relevante para la atención del Estado mexicano.

RESPUESTA: Sí

Nivel	Criterios
4	• Se tiene identificado el problema o necesidad que busca resolverse, y • El problema cumple con todas las características establecidas en la pregunta, y • Se actualiza periódicamente la información para conocer la evolución del problema.

El problema que busca resolverse con los recursos del FAIS está identificado en el *Diagnóstico del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)* (*Diagnóstico*). En dicho documento se señala que el principal problema es "la población en pobreza extrema, en localidades con un alto o muy alto grado de rezago social o en las zonas de atención prioritaria del país presentan 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".[1]

A pesar de tener una identificación del problema que se pretende resolver con el FAIS, éste presenta problemas de redacción. En estricto sentido, la formulación del problema debería referirse, en primera instancia, a los rezagos en infraestructura social básica, y por supuesto, éstos tienen mayor incidencia en la población en pobreza extrema, o en la que habita en localidades con un alto o muy alto grado de rezago social, o en la que habita en zonas de atención prioritaria. Tal como hasta el momento se formula el problema, no se entiende claramente si lo que se desea revertir en primer lugar es la pobreza o el rezago en infraestructura social. Una lectura más profunda del *Diagnóstico* permite entender que los esfuerzos del FAIS se dirigen a reducir el rezago en infraestructura social y, como consecuencia de esto, mejorar los niveles de bienestar de la población en condiciones de pobreza.

Esta situación se puede resolver fácilmente si se establece adecuadamente la causalidad del problema. Es decir, si se específica que las limitadas oportunidades de desarrollo que tienen las personas en pobreza extrema, así como las que habitan en localidades con un alto o muy alto grado de rezago social, y las que habitan en zonas de atención prioritaria, son consecuencia o efecto de un mayor grado de rezago en infraestructura social básica. Al respecto, se proponen mejoras para el árbol de problemas planteado en el *Diagnóstico*, específicamente en el tronco y las ramas, pues son elementos que tienen relación directa con el propósito y fin de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del FAIS. Por cuestiones de espacio, estas propuestas se presentarán como parte de los anexos.

Por otra parte, en varios documentos se define la población objetivo del FAIS. Tanto la Ley de Coordinación Fiscal[2] como los Lineamientos Generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura

[1] Sedesol, (2014a), *Diagnóstico del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS),* México, Sedesol.
[2] La Ley de Coordinación Fiscal se encuentra disponible en la siguiente dirección electrónica: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_110814.pdf (consultada en noviembre de 2014).

Social[3] señalan que los recursos e inversiones del FAIS deberán beneficiar 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.

Por su parte, en el *Diagnóstico del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)* se hace referencia a la población potencial que tiene carencias de infraestructura social básica. En específico se advierte que se define a la población potencial del FAIS a partir de los siguientes conjuntos:

a) En el caso de los municipios que son ZAP rurales, la población potencial incluye a todas las personas que habitan en el municipio.
b) En el caso de los municipios que no son ZAP rurales, la población potencial incluye tres grupos de personas:
   I. Personas en las localidades con alguno de los dos grados de rezago social más altos dentro del municipio.
   II. Personas que residen en ZAPs urbanas.
   III. Personas en condición de pobreza extrema

El 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. Asimismo, 6% de estas viviendas tenía piso de tierra. Según Ponce (2012) este rezago de infraestructura social básica es un factor que aumenta la probabilidad de que las personas se sitúen en una condición de pobreza.

De hecho, la propia Sedesol aporta evidencia de que el rezago de infraestructura social básica es un problema público relevante para la atención del Estado mexicano. Al respecto, esta dependencia señala que aunque "se ha identificado que la falta de infraestructura social básica es un fenómeno que se presenta en todo el país… [Su incidencia es mayor]… en términos relativos, principalmente en localidades con un alto o muy alto grado de rezago social o en las zonas de atención prioritaria. Asimismo, la población en pobreza extrema es aquella que presenta mayores rezagos en cuanto a los servicios básicos a los que tiene acceso independientemente de la ubicación de su vivienda dentro del territorio nacional".[4]

Otra muestra de la relevancia del rezago en infraestructura social básica como problema público consiste en su constante inclusión dentro de los temas de la agenda gubernamental. Por ejemplo, durante la LXI Legislatura (2009-2012) se formularon 19 iniciativas legislativas relacionadas con esta materia; en tanto, durante la LXII Legislatura (2012-2015) se han formulado 24 iniciativas.[5] Una de estas iniciativas se desprendió directamente del compromiso número 70 del *Pacto por México*: "Fortalecimiento del Federalismo Fiscal".[6]

El *Pacto por México*, se ha constituido en la principal agenda de políticas públicas del país y el problema del rezago de la infraestructura social básica es parte de ella. La discusión de este problema dio lugar a uno de los componentes de la Reforma Hacendaría, mismo que se concretó en cambios específicos sobre la operación del FAIS dentro de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). En particular, se propuso modificar la fórmula de distribución de recursos del FAIS contenida en el Ramo 33 y plasmada en los artículos 34 y 35 de la LCF, con los siguientes objetivos:

a) Que los recursos se asignen conforme a los principios que fueron creados: resarcitorios y compensatorios.

[3] 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. (consultados en noviembre de 2014).
[4] Sedesol, (2014b), *Diagnóstico, op. cit., p. 23*.
[5] Búsqueda básica en el Sistema de Información Legislativa. Información sobre las iniciativas legislativas formuladas disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/AsuntosLegislativos/busquedaBasica (consultado en noviembre de 2014).
[6] Mayor información sobre el *Pacto por México* se encuentra disponible en la siguiente dirección electrónica: http://pactopormexico.org/ (consultada en noviembre de 2014).

b) Proponer fórmulas que estimulen y fomenten el desarrollo y autonomía de los gobiernos locales.
c) Modificar las etiquetas que limitan las decisiones de los gobiernos locales.
d) Reconocer la eficiencia en recaudación y desempeño.[7]

Por último, es necesario señalar que la Sedesol sí actualiza periódicamente la información para conocer la evolución del rezago en infraestructura social básica. Lo anterior lo hace con apoyo de la "Matriz de Inversión para el Desarrollo Social" (MIDS), una herramienta que utiliza para identificar los proyectos que realizan las entidades, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal (DTDF).

La MIDS es un instrumento de planeación que contiene información sobre el tipo de proyectos ejecutados: directos, complementarios, especiales e indirectos. También tiene información sobre el grado de avance de los proyectos, fechas de inicio y fin de los proyectos, las metas físicas, las acciones programadas, así como la incidencia de los proyectos en las carencias sociales y su coinversión con otros recursos federales para su ejecución. La MIDS contempla, de igual forma, información sobre los criterios de asignación de los proyectos en las zonas de atención prioritaria y, en general, donde se ubique la población con los 2 grados más altos de rezago social y en situación de pobreza extrema.

Además, la Sedesol publica el "Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social", el cual presenta información sobre indicadores relacionados con las condiciones de vida de la población con el objeto de mejorar la planeación en el uso de los recursos, así como la identificación de prioridades.

Una propuesta que mejoraría el esquema de atención y asignación de recursos del FAIS sería registrar información de la población que se beneficia de los recursos del fondo y no sólo de las obras que se ejecutan.

[7] 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).

2. Existe un diagnóstico del problema que se atiende con los recursos del FAIS que describa de manera específica:

a) **Causas, efectos y características del problema.**
b) **Cuantificación y características de la población que presenta el problema.**
c) **Ubicación territorial de la población que presenta el problema.**
d) **Las causas, efectos y características del problema especificadas en el diagnóstico del problema que se atiende con los recursos del FAIS tienen una argumentación sólida y son pertinentes.**

RESPUESTA: SÍ

Nivel	Criterios
4	• Se cuenta con documentos, información y/o evidencias que le permiten conocer la situación del problema que pretende atenderse, y • El diagnóstico cumple con todas las características establecidas en la pregunta, y • El FAIS actualiza periódicamente el diagnóstico.[8]

Sí existe un diagnóstico de la Sedesol sobre el problema del rezago en infraestructura social básica. Se trata del *Diagnóstico del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)*. En este documento se puede advertir que el rezago en infraestructura social básica se debe a las siguientes causas: (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 particular, este *Diagnóstico* específica que la "falta de infraestructura se debe a que los estados y municipios enfrentan estrictas limitaciones legales e institucionales para aumentar de manera sustantiva sus ingresos propios, siendo estos insuficientes para la creación, desarrollo y mantenimiento de la infraestructura social básica. Así, la inadecuada planeación, la fragilidad institucional a nivel local y la dependencia financiera de los municipios, propician deficiencias en la dotación de infraestructura social básica, principalmente para la población con mayores carencias. De igual forma, la dispersión poblacional impide aprovechar las economías de escala existentes incrementándose el costo de la provisión de los servicios públicos y de la infraestructura social básica".[9]

En cuanto a los efectos, este *Diagnóstico* señala a la baja calidad de vida, los bajos niveles de capital humano, el limitado desarrollo de mercados locales, la desigualdad regional y la reducción en la inversión productiva y en la competitividad como las principales consecuencias del rezago en infraestructura social básica. De acuerdo con este diagnóstico "la falta de infraestructura básica en las localidades con mayores niveles de pobreza de nuestro país podría estar desincentivando la actividad económica, frenando así áreas de oportunidad que propicien un mayor bienestar socioeconómico para la población. Asimismo, las carencias de infraestructura que presentan los territorios con mayores niveles de rezago social les impiden atraer inversión en infraestructura productiva debido a los altos costos logísticos que dichas carencias implican para las empresas. Lo anterior provoca una situación de estancamiento económico en estas regiones, lo cual limita la generación de ingresos, provocando una situación de pobreza en la población".[10]

El *Diagnóstico* también cuantifica y caracteriza a la población que presenta el problema. De hecho, brinda información sobre la población potencial (50, 980, 891 personas) y la población objetivo (45, 118, 680 personas) del FAIS en cada una de las entidades federativas, por lo que también se conoce su ubicación territorial. Así, la

[8] De acuerdo con los "Términos de Referencia para la Evaluación en materia de Diseño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social 2014", se considera que el diagnóstico se actualiza periódicamente cuando está establecido un plazo para su revisión y/o actualización
[9] Sedesol, (2014b), *Diagnóstico, op. cit., p. 61.*
[10] *Idem.*

falta de infraestructura aunque está presente en todo el territorio nacional, no está distribuida de manera homogénea entre las entidades federativas, ni al interior de los estados o de los municipios y DTDF, siendo la región del sureste donde se observan mayores rezagos sociales.

Con base en el análisis realizado a la información presentada en el *Diagnóstico*, se detectó una argumentación sólida de las causas y efectos asociados al rezago en infraestructura social básica y que justifican la existencia y actual operación del FAIS. No obstante, a juicio de este equipo evaluador es posible introducir algunos elementos que mejorarían sustancialmente el *Diagnóstico.* Dichos elementos se refieren a otras causas que también tienen mucha incidencia en los rezagos en infraestructura social básica. Estos elementos se identifican en la literatura de políticas públicas como fallas de gobierno y se conocen como el horizonte de tiempo limitado y la distribución de recursos con fines electorales (Weimer y Vining, 2005). Cabe señalar que estas dos fallas de gobierno podrían estar presentes en todas las políticas públicas que implementen las autoridades de cualquier ámbito de gobierno. Son fallas inherentes al ejercicio de recursos públicos, por lo tanto, no son exclusivos del FAIS y podrían afectar a cualquier programa o fondo público que se encargue no solo de la provisión de infraestructura social sino de cualquier bien público.

No obstante, el horizonte de tiempo limitado es un factor que tiene efectos negativos en la inversión en infraestructura social. La construcción de una red de agua potable o de alcantarillado, por ejemplo, obliga a los presidentes municipales o gobernadores (principales ejecutores del FAIS) a tomar decisiones que tienen consecuencias que se extienden hacia el futuro, pues estos proyectos pueden tomar varios años. Desde el punto de vista de la eficiencia económica, el ejecutor de los proyectos debería seleccionar aquellos en los cuales el valor presente de los beneficios excede el valor presente de los costos. Sin embargo, muchas veces se pone 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. Asimismo, los proyectos de infraestructura enfrentan restricciones derivadas de los ciclos presupuestales, que generalmente son de un año. Ello significa que todos los proyectos deben concluir en un lapso no mayor a 12 meses, lo cual a veces impide realizar de manera efectiva y eficiente proyectos de gran envergadura como la construcción de una planta de tratamiento de aguas residuales o de una red de electricidad. Así, el horizonte de tiempo limitado contribuye a que empeore la calidad de la gestión y planeación de los proyectos de infraestructura. No obstante, una solución a esta problemática puede ser el diseño de un proceso estandarizado para financiar proyectos plurianuales de construcción de infraestructura.

Al respecto, en el 2007, una modificación el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[11] estableció como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados autorizar en el Presupuesto de Egresos de la Federación erogaciones plurianuales para proyectos de inversión en infraestructura. Por esta razón, el artículo 50 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria señala que: "los ejecutores de gasto podrán celebrar contratos plurianuales de obras públicas, adquisiciones, y arrendamientos o servicios durante el ejercicio fiscal siempre que: I. Justifiquen que su celebración representa ventajas económicas o que sus términos o condiciones son más favorables; II. Justifiquen el plazo de la contratación y que el mismo no afectará negativamente la competencia económica en el sector de que se trate; III. Identifiquen el gasto corriente o de inversión correspondiente; y IV. Desglosen el gasto a precios del año tanto para el ejercicio fiscal correspondiente, como para los subsecuentes".[12] Los ejecutores de gasto requerirán la autorización presupuestaria de la SHCP para la celebración de dichos contratos plurianuales.
Aprovechando esta posibilidad de generar proyectos plurianuales para la construcción de infraestructura social, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), diseñó un proceso estandarizado para financiarlos. Se trata del programa *Banobras-FAIS*, que consiste en un esquema financiero plurianual que permite anticipar los recursos del FAIS, hasta en un 25% por cada año de gestión de los gobiernos municipales,

[11] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, texto vigente disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm (consultado el 11 de febrero de 2015).
[12] la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, texto vigente disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_110814.pdf (consultado el 11 de febrero de 2015).

preferentemente, en aquellos municipios con mayor nivel de marginación y con nulo o limitado acceso al crédito bancario (Álvarez, 2012: 67-70).

La tasa de interés que obtienen esos municipios es fija y se determina en función de la calificación que obtenga su estructura de crédito. El plazo del crédito se extiende hasta el último mes efectivo en que la gestión municipal vigente recibe recursos del FAIS. La fuente de pago consiste en los recursos del FAIS asignados para dicho municipio. Los pagos podrán ser mensuales o trimestrales, y se programan con el mismo calendario con que se reciben los recursos del FAIS. De esta forma, se resuelven los problemas de horizonte de tiempo limitado al ejecutar las obras con el crédito respaldado por los recursos que se ministrarán a través del FAIS a lo largo de tres años, generando así beneficios plurianuales al municipio. Los requisitos para acceder al programa son: tener autorización del Cabildo para contratar el crédito, tener la aprobación del Congreso local, obtener una calificación de la estructura crediticia por parte de una calificadora autorizada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores CNBV, y por último la constitución de un Fideicomiso para la administración del crédito (Álvarez, 2012: 67-70).

Por su parte, la distribución de recursos con fines electorales (también conocida como efecto *pork-barrel*) se refiere a la utilización del gasto público a través de proyectos encaminados a beneficiar políticamente al partido en el poder en cada localidad (Agnani y Casanova, 2012). Los políticos a menudo se enfrentan al dilema de elegir entre acciones que tengan un impacto en la población con más rezagos o aquellas acciones que atienden las preferencias de sus electores. De hecho, los resultados de algunas investigaciones (previas al cambio de fórmula que tuvo este fondo en 2013) sobre la distribución del FAIS sugieren que aunque la fórmula de distribución está basada en los niveles de pobreza y la intención de proveer infraestructura a las comunidades más marginadas, dicha distribución es definida por el tamaño de la localidad, que a su vez puede estar motivada políticamente dado que las poblaciones más grandes son más rentables durante el proceso electoral (Hernández y Jarillo, 2006).

Cabe señalar que tanto el horizonte de tiempo limitado como la distribución de recursos con fines electorales del FAIS se relacionan con otro problema que agrava los rezagos en infraestructura: los mecanismos de rendición de cuentas a nivel subnacional son sumamente endebles y, por tanto, el gasto público que los gobiernos locales ejercen en infraestructura está poco fiscalizado. Para algunos, la descentralización del FAIS se llevó a cabo sin tomar en cuenta un elemento vital para su eficiente funcionamiento: tener un sistema de rendición de cuentas adecuado.[13] Se argumenta que la descentralización del FAIS, más allá de responder a criterios de racionalidad económica, al tratarse de una transferencia intergubernamental, debería estar condicionada a la existencia de un eficiente sistema de rendición de cuentas, pues de poco sirve tener una política pública de construcción de infraestructura social más eficiente si los recursos habrán de desperdiciarse sistemáticamente (Cejudo y Gerhard, 2010).

Por último, aunque el *Diagnóstico del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)* no hace explicito el plazo para su revisión y/o actualización, la Sedesol publica el "Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social", el cual presenta información sobre indicadores relacionados con las condiciones de vida de la población con el objeto de mejorar la planeación del FAIS, así como la identificación de prioridades; por lo se podría suponer que esa es la periodicidad de la revisión de la problemática que atiende el FAIS.

[13] Por razones de espacio, el sistema de rendición de cuentas del FAIS se abordará con mayor detalle en las conclusiones de esta evaluación.

3. ¿Existe justificación teórica, empírica o ética documentada que sustente el tipo de intervención efectuada con los recursos del FAIS?

RESPUESTA: Sí

Nivel	Criterios
4	• El programa cuenta con una justificación teórica o empírica documentada que sustenta el tipo de intervención realizada con los recursos del FAIS en la población objetivo, • La justificación teórica o empírica documentada es consistente con el diagnóstico del problema, • Existe(n) evidencia(s) (nacional o internacional) de los efectos positivos atribuibles a los beneficios o los apoyos otorgados a la población objetivo, y • La teoría causal de la intervención efectuada con los recursos del FAIS es pertinente y consistente para la resolución del problema público identificado en su diagnóstico • La intervención realizada mediante los recursos del FAIS es la más eficaz para atender la problemática que otras alternativas.

El *Diagnóstico del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)* sí incluye una justificación teórica que sustenta el tipo de 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.

Bajo el enfoque de capacidades, la pobreza es la privación de activos y oportunidades esenciales a los que tienen derecho todos los seres humanos. Así, la pobreza está relacionada con el acceso desigual y limitado a los recursos productivos y con la escasa participación de las personas en las instituciones sociales y políticas. Lo anterior deriva de un acceso restrictivo a la propiedad, de limitadas oportunidades sociales, políticas y económicas, de insuficientes logros en salud, educación, nutrición y en dificultades en el acceso a recursos naturales e infraestructura. 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.[14] Por otra parte, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha desarrollado una metodología para medir la pobreza en función de necesidades básicas insatisfechas. De acuerdo con Feres y Mancero (2001) este método indirecto centra las mediciones en las carencias materiales. 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, medios para calefaccionar ambientes y derechos vigentes en servicios de salud y educación.

Como se puede observar, en ambas aproximaciones teóricas los servicios de infraestructura básica como agua, saneamiento y electricidad son condiciones necesarias para el logro de una vida digna. Asimismo, ambos enfoques consideran que en la medida que el acceso a la infraestructura es condición fundamental para la superación de la pobreza, la dotación de estos servicios a la población excluida es requisito indispensable hacia el ejercicio pleno de sus libertades. Por otro lado, el efecto de los servicios de infraestructura sobre la morbilidad y mortalidad de la población en pobreza y sobre sus oportunidades de generación de ingresos también están justificados por ambos enfoques. Por lo anterior, es posible considerar que la teoría causal de la intervención efectuada con los recursos del FAIS es pertinente y consistente para la resolución del problema público identificado en su diagnóstico.

[14] 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.

Por otra parte, 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). De hecho, existe cierto consenso en la literatura con respecto a los procesos de acumulación de ingresos y activos. Asimismo, hay evidencia que una mayor dotación de servicios de infraestructura tiene importantes efectos sobre la reducción de la pobreza. Por ejemplo, en un estudio en África subsahariana se demostró que la inversión en dotación de agua reducía significativamente la pobreza y dicho impacto era más alto donde existían otros servicios de infraestructura (Hanjra, Ferede y Gemechu, 2009). Lo mismo ocurrió con los proyectos de electrificación en el sudeste asiático y en América Latina, pues en ambos casos el acceso a energía eléctrica y a caminos provocó una disminución de la pobreza (Cook, 2005).

En el mismo sentido, los estudios de Chen y Ding (2007); Bhattarai y Narayanamoorthy (2003); Zhang y Fan (2004) en India y China buscan vincular la inversión en infraestructura, el crecimiento rural y el combate a la pobreza. Estos trabajos muestran que la inversión en infraestructura, especialmente en irrigación, caminos y electricidad no sólo contribuye al crecimiento de la producción agrícola sino también a la reducción de la pobreza rural y la desigualdad regional en esos países. Los autores muestran que los retornos marginales a la inversión pública, en términos de producción y alivio de la pobreza son distintos de acuerdo a las especificidades regionales, siendo más altos en las zonas menos favorecidas. Así, la inversión en infraestructura no sólo combatiría la pobreza rural sino que también reduciría la desigualdad del ingreso. Sawada y Sugawara (2014) argumentan que el desarrollo de la infraestructura tiene impactos que van más allá de los efectos directos e indirectos sobre la pobreza. Estos autores sostienen que la estabilización de los procesos productivos gracias a servicios de infraestructura y la integración de los mercados de bienes y trabajo a través de los servicios de transporte y comunicaciones (caminos, vías férreas, telecomunicaciones) son mecanismos importantes para reducir la vulnerabilidad y por tanto la pobreza transitoria. El argumento presentado está asociado a la posibilidad de mejorar las estrategias de manejo de riesgo en entornos donde los mercados operan más eficientemente gracias a una adecuada dotación de infraestructura.

De acuerdo con Fay y Morrison (2005), el acceso a los servicios de infraestructura junto con las características de los hogares (capital físico y capital humano) son determinantes críticos para la superación de la pobreza. Para estas autoras existe evidencia de que el acceso a servicios de electricidad, agua y desagüe en Latinoamérica reduce la probabilidad de ser afectado por un desastre natural. Escobal y Torero (1999), por su parte, encuentran para el caso peruano que una adecuada dotación de activos, en particular el acceso a servicios de infraestructura básica, permite superar los efectos potencialmente negativos de una geografía adversa. Este hallazgo es importante en la medida que las poblaciones más aisladas y con condiciones geográficas más complicadas son también las más pobres en el área andina.

Pero justo en este punto es donde algunos identifican ciertas restricciones y limitantes a las que se enfrenta el FAIS. Al respecto, se argumenta que los gobiernos locales no necesariamente distribuyen los recursos del FAIS para beneficiar a las comunidades más pobres (Hernández y Jarillo, 2006; Banco Mundial, 2006). En este sentido, los beneficios de la inversión en infraestructura estarían siendo capturados en distinta medida por pobres y ricos, pues los políticos prefieren invertir en proyectos que favorecen a la población de mayores ingresos asentada en la cabecera municipal que en localidades aisladas. Este tipo de decisiones tienen un fuerte incentivo en épocas electorales, que es cuando se busca satisfacer los intereses de las poblaciones más rentables en términos de votos.[15]

[15] También se sostiene que la manera como se alcanza el incremento en el acceso a los servicios de infraestructura no es neutra con respecto a la distribución del ingreso. Algunos señalan que los recursos de estos fondos descentralizados se han aplicado sin establecer una prioridad de focalización regional hacia los gobiernos locales más pobres (Díaz y Silva, 2004). Asimismo, para De la Torre (2004: 1), el FAIS no cumple el criterio de equidad porque "algunos gobiernos locales con un alto nivel de marginación reciben asignaciones de gasto menores a las que corresponden a su rezago y otros con bajos niveles de carencias reciben asignaciones superiores a las que corresponderían a su situación". Cabe señalar que en la actualidad, para el seguimiento de los recursos del FAIS existen dos mecanismos de control que podrán ayudar a confirmar si dichos comportamientos se confirman o no, así como a verificar asignaciones efectivas de los recursos del Fondo. Se trata del *Sistema de Formato Único* (SFU), mediante el cual se reporta el ejercicio, destino y los resultados

Estos problemas de equidad en la operación del FAIS concuerdan con los hallazgos de otros estudios que han identificado que su distribución muestra un fuerte sesgo desfavorable a las comunidades con población aislada, reducida y dispersa (Moreno, 2011). Estas investigaciones han generado dudas sobre la relación que ha tenido el FAIS con la reducción de los niveles de marginación.[16]

En otra investigación se constató que durante 1999, el FISM se distribuyó, en promedio, 48% en la cabecera y 52% en el resto de las localidades. Para De la Garza y González (2002), el porcentaje de distribución fue casi igual debido a que los gobiernos locales concentraron mayores inversiones en la cabecera municipal para optimizar el gasto social, ya que se realizaron obras de salud y educación en el lugar de mejor y mayor acceso para la población. Asimismo, según estos autores, las cabeceras presentaban un mayor número de hogares pobres que el resto de las localidades.[17]

En la actualidad, los municipios siguen enfrentando este problema de invertir más recursos en cabeceras municipales que en otras áreas del territorio municipal. De hecho, los Lineamientos Generales para la Operación del FAIS indican que "si el municipio tiene ZAP urbanas, deberá invertir en éstas, por lo menos una proporción de los recursos del FISMDF, igual a la que resulta de dividir la población que habita en la ZAP urbana entre la población en pobreza extrema del municipio. El resto de los recursos se deberá invertir en beneficio de la población que vive en las localidades que presentan los dos grados de rezago social más altos, o bien, en donde exista población en pobreza extrema".[18] Este porcentaje mínimo de inversión favorece a las ZAPs urbanas, mismas que se ubican fundamentalmente en cabeceras municipales. De esta forma, el propio marco normativo del FAIS fortalece el sesgo desfavorable en inversión de infraestructura en las comunidades con población aislada, reducida y dispersa.

En lo que corresponde a la relación del FAIS y la pobreza, se realizó un análisis de regresión para identificar la correlación del FAIS con los niveles de pobreza y de rezago social. Sobre el particular, se encontró que hay cierta correspondencia entre la ejecución del FAIS y la reducción de la pobreza patrimonial y multidimensional, pero no hay mucha correspondencia de este fondo con la pobreza alimentaria y de capacidades. Asimismo, se concluyó que el FAIS tiene una relación muy pequeña y positiva con la masa carencial, esto debido a que los recursos de este fondo no necesariamente están focalizados a la reducción de la pobreza extrema (Ramones y Prudencio, 2014). Al respecto, es necesario señalar que estas observaciones sobre la relación del FAIS con los niveles de pobreza se hicieron con base en investigaciones que tomaron en cuenta datos previos al cambio de fórmula que tuvo la distribución de recursos del FAIS en diciembre de 2013; motivo por el cual no es posible concluir, en la actualidad, que los recursos del FAIS tengan poca incidencia sobre los rezagos en infraestructura y los niveles de pobreza. En este escenario, la intervención realizada mediante los recursos del FAIS se considera más eficaz que otras alternativas para atender los rezagos en infraestructura.

obtenidos por los gobiernos locales con los recursos del FAIS; y de la *Matriz de Inversión para el Desarrollo Social* (MIDS) que sirve para identificar la incidencia de los proyectos que realizan los gobiernos locales con el FAIS.

[16] Estos hallazgos corresponden al diseño y los lineamientos anteriores del FAIS.

[17] *Idem.*

[18] En: http://www.Sedesol.gob.mx/work/models/Sedesol/PDF/Lineamientos_Generales_para_la_Operacion_del_FAIS.pdf. (consultados en noviembre de 2014).

II. ANÁLISIS DE LA CONTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL FAIS A LOS OBJETIVOS NACIONALES Y A LOS OBJETIVOS SECTORIALES (PREGUNTAS 4-6)

4. El Propósito del FAIS está vinculado con los objetivos del programa sectorial, especial o institucional considerando que:

a) Existen conceptos comunes entre el Propósito y los objetivos del programa sectorial, especial o institucional por ejemplo: población objetivo.

b) El logro del Propósito aporta al cumplimiento de alguna(s) de la(s) meta(s) de alguno(s) de los objetivos del programa sectorial, especial o institucional.

RESPUESTA: SÍ

Nivel	Criterios
3	• Se cuenta con un documento en el que se establece la relación con objetivo(s) del programa sectorial, especial o institucional, y • Es posible determinar vinculación con todos los aspectos establecidos en la pregunta.

El *Propósito* especificado en la MIR 2014 del FAIS es "[l]as 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", mientras que el Objetivo Sectorial 2 del Programa Sectorial de Desarrollo Social (PSDS) 2013-2018 es "[c]onstruir 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". En este sentido, se aprecia que el propósito y el objetivo sectorial citados tienen conceptos comunes, particularmente en materia de vivienda.

Asimismo, uno de los tres indicadores correspondientes al objetivo sectorial citado es "[i]nversión per cápita del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM) en localidades con alto y muy alto rezago social", indicador considerado también en el nivel Fin de la MIR 2014 del FAIS, y su meta es de 10% superior al valor de la línea base, que es 0.9141656. En este sentido, y considerando el propósito y objetivo sectorial citados, el logro del Propósito aporta al cumplimiento de una meta del programa sectorial PSDS 2013-2018, ya que al atender de manera preferente a las localidades con alto o muy alto nivel de rezago social y las Zonas de Atención Prioritaria se estaría logrando aumentar en alguna cuantía la inversión per cápita del FISMDF en localidades con alto y muy alto rezago social. No obstante, considerando que no se cuenta con evidencia documental de que al atender de manera preferente a las localidades con alto o muy alto nivel de rezago social con los recursos del FAIS se estaría alcanzando la meta especificada (es decir, construir un entorno digno), no es posible afirmar que el logro del Propósito es suficiente para el cumplimiento de la meta citada del programa sectorial, por lo que no es posible valorar con '4' esta pregunta, si bien es claro que el FAIS contribuye al logro del Objetivo Sectorial 2 del PSDS 2013-2018, también es claro que el FAIS es insuficiente para alcanzar *per se* este objetivo.

Cabe señalar que la redacción del propósito del FAIS presenta áreas de mejora, ya que "atender de manera preferente" a cierta población objetivo no es *per se* un propósito válido de acuerdo con la Metodología de Marco Lógico; el propósito es "el objetivo del programa, la razón de ser del mismo. Indica el efecto directo que el programa se propone alcanzar sobre la población o área de enfoque" (SHCP, Coneval y SFP: 26). En este sentido, el Propósito del FAIS especificado no indica el efecto directo que se propone alcanzar. Por lo anterior, se recomienda especificar exactamente en qué consiste la atención preferente de ciertas localidades o, mejor aún, modificar la redacción del propósito como sigue: "Las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal reducen sus rezagos en la provisión de infraestructura social básica de la población con los mayores niveles de marginación, rezago social y pobreza".

5. ¿Con cuáles ejes temáticos y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo vigente está vinculado el objetivo sectorial relacionado con los recursos y esquema de atención del FAIS?

El Objetivo Sectorial 2 del Programa Sectorial de Desarrollo Social (PSDS) 2013-2018 es "[c]onstruir 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", objetivo sectorial al cual se alinea el FAIS de acuerdo a lo argumentado en la respuesta a la Pregunta 4. Asimismo, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, en la Meta Nacional II (México Incluyente) se considera el Objetivo 2.5 "Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna", así como la Estrategia 2.5.3 "[l]ograr 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".

A partir de lo anterior, se considera que el Objetivo Sectorial 2 (objetivo vinculado con el FAIS) está relacionado con el Objetivo 2.5 del PND 2013-2018 ya que en ambos se hace referencia directa a un entorno digno o adecuado (atributo para el que el FAIS contribuye), así como al desarrollo de la población o área de enfoque. Asimismo, la Estrategia 2.5.3 del PND 2013-2018 se vincula de manera indirecta al citado objetivo sectorial, ya que mediante la alineación del FAIS a este objetivo sectorial se contribuye a la concurrencia y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno, al tener cada uno de éstos una participación importante en el proceso operativo y de asignación de recursos del FAIS, así como en tres etapas importantes del ciclo de políticas públicas: planeación, ejecución y evaluación.

En este sentido, el FAIS se alinea de manera directa con el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 y, de manera indirecta, al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, por lo que a través de la ejecución de los recursos de este fondo, en principio, se contribuye a la consecución de los objetivos sectoriales y nacionales en materia de infraestructura social.

6. ¿Cómo está vinculado el Propósito del FAIS con las Metas del Milenio?[19]

Existen ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM),[20] de los cuales los siguientes seis están vinculados con el Propósito del FAIS de manera indirecta a través de la meta indicada:

- Objetivo 1 "Erradicar la pobreza extrema y el hambre", Meta 1C) "Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre". Mediante la aplicación de los recursos del FAIS —de acuerdo a sus lineamientos operativos— en particular del equipamiento de comedores comunitarios, en principio se estaría contribuyendo a alcanzar la Meta '1C', ya que al facilitar las condiciones iniciales de equipamiento de los comedores se puede operar una mayor cantidad de ellos, lo que contribuiría a erradicar el hambre.

- Objetivo 2 "Lograr la enseñanza primaria universal", Meta: 2A) "Velar por que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria". Mediante la aplicación de los recursos del FAIS para la construcción, mejoramiento o equipamiento de infraestructura educativa primaria, en principio, se estaría contribuyendo a alcanzar la Meta '2A', puesto que al haber más y mejor infraestructura educativa se incrementaría la cobertura y la calidad de la educación, lo que contribuiría a alcanzar la meta; no obstante, de acuerdo con los Reportes de la MIDS con fecha de corte al 7 de noviembre de 2014, en la práctica sólo 0.55% de los recursos del FISE y 10.83% de los recursos del FISMDF se invierten en proyectos clasificados como de Educación, por lo que la contribución del FAIS a este ODM no es sustancial.

- Objetivo 4 "Reducir la mortalidad infantil"; Objetivo 5 "Mejorar la salud materna"; y Objetivo 6 "Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades"

  El argumento para la vinculación indirecta de los ODM 4, 5 y 6 (con sus respectivas metas) es que al versar primordialmente sobre temas de salud, mediante la aplicación de los recursos del FAIS para la construcción, mejoramiento o equipamiento de infraestructura médica o de salud se estaría contribuyendo a alcanzar cada meta de estos objetivos, puesto que al haber más y mejor infraestructura médica se incrementaría la cobertura y la calidad de la misma, lo que contribuiría a alcanzar las metas de estos ODM; no obstante, de acuerdo con los Reportes de la MIDS con fecha de corte al 7 de noviembre de 2014, en la práctica sólo 15.28% de los recursos del FISE y 1.96% de los recursos del FISMDF se invierten en proyectos clasificados como de Salud, por lo que la contribución del FAIS a este ODM no es sustancial.

- Objetivo 7 "Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente", Meta 7C) "Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible a agua potable". Mediante la aplicación de los recursos del FAIS para la construcción, mejoramiento o equipamiento de infraestructura vinculada con el suministro de agua potable se estaría contribuyendo a alcanzar la Meta '7C', ya que de acuerdo con los Reportes de la MIDS con fecha de corte al 7 de noviembre de 2014, en la práctica 23.8% de los recursos del FISE y 36.9% de los recursos del FISMDF se invierten en proyectos clasificados como de Agua y Saneamiento, por lo que la contribución del FAIS a este ODM es notable como proporción del total de recursos del FAIS invertidos en proyectos de infraestructura social básica.

[19] De acuerdo en el sitio web oficial de la ONU, "la Declaración del Milenio fue aprobada por 189 países y firmada por 147 jefes de estado y de gobierno en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas celebrada en septiembre de 2000. Los Objetivos de desarrollo del MIlenio (ODM), ocho ambiciosos objetivos que se intenta alcanzar para 2015, se basan directamente en las actividades y metas incluidas en la Declaración del Milenio". Véase: http://www.onu.org.mx/objetivos_de_desarrollo_del_milenio.html

[20] Los dos ODM no vinculados con el FAIS son: Objetivo 3, "Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer", y Objetivo 8 "Fomentar una asociación mundial para el desarrollo".

III. ANÁLISIS Y VALORACIÓN DE LAS POBLACIONES POTENCIAL Y OBJETIVO DEL FAIS (PREGUNTAS 7-9)

7. Las poblaciones, potencial y objetivo, están definidas en documentos oficiales y/o en el diagnóstico del problema y cuentan con la siguiente información y características:
a) Unidad de medida.
b) Están cuantificadas.
c) Metodología para su cuantificación.
d) Fuentes de información.

RESPUESTA: SÍ

Nivel	Criterios
4	• Se tienen definidas las poblaciones (potencial y objetivo), y • Las definiciones cumplen todas las características establecidas, y • Existe evidencia de que el FAIS actualiza (según su metodología) y utiliza las definiciones para su planeación, y • Las definiciones son **pertinentes y consistentes** con la problemática identificada, así como con sus causas y consecuencias.

De acuerdo con su Diagnóstico, la población potencial del FAIS se define a partir de los siguientes conjuntos: a) en el caso de los municipios que son ZAP rurales, la población potencial incluye a todas las personas que habitan en el municipio; b) en el caso de los municipios que no son ZAP rurales, la población potencial incluye tres grupos de personas: 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. Asimismo, la población objetivo se define como la unión de los siguientes grupos de individuos: 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. En el Diagnóstico se estimó la cantidad de personas que integran a cada conjunto y (con base en el MCS-ENIGH 2012 y en el Censo de Población) se calculó la cantidad de personas que constituyen las intersecciones entre los diferentes conjuntos, misma que fue restada de la suma de las primeras cantidades para cuantificar a las poblaciones de la siguiente manera: 50,980,891 personas que conforman a la población potencial y 45,118,680 personas que integran a la población objetivo del FAIS.

A partir de lo anterior, 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. Asimismo, en el Diagnóstico se considera que la cuantificación de las poblaciones se actualizará cada diez años, ya que la información a nivel localidad sólo se podrá obtener a partir del Censo de Población y Vivienda, cuya frecuencia de levantamiento es decenal. En este sentido, tomando en cuenta que en la propia definición del problema público identificado en el Diagnóstico y en el Árbol del Problema se incluye a las poblaciones potencial y objetivo del FAIS, se considera que las definiciones son pertinentes. No obstante, lo que no se aprecia con claridad en el Diagnóstico es el motivo por el que la población objetivo es menor a la población potencial (diferencia de 5,862,211 personas); también se aprecia un área de mejora en la metodología empleada para la cuantificación de las poblaciones, ya que el MCS-ENIGH 2012 no es representativo en todos los estados, en ningún municipio, ni localidad ni en AGEBS, a diferencia de las Zonas de Atención Prioritaria cuya metodología de identificación emplea primordialmente censos o conteos de población y vivienda.

Por otro lado, considerando que de acuerdo al Diagnóstico existe una alta correlación entre la incidencia de carencias en materia de infraestructura social básica y localidades de muy alto y alto rezago social, ZAPs y personas en pobreza extrema, se considera pertinente la metodología para cuantificarlas, no obstante, la definición de la población potencial debe ser consistente con la redefinición del problema público identificado.

Para plantear una propuesta de redefinición de las poblaciones potencial y objetivo del FAIS se toman en cuenta las siguientes consideraciones:

- Los recursos del FAIS son distribuidos a través de dos programas presupuestarios modalidad 'I' (Aportaciones Federales), esta modalidad presupuestal refiere a "aportaciones federales realizadas a entidades federativas, municipios y DTDF a través del Ramo 33 […]" (CONAC, 2009: 20)
- De acuerdo con la SHCP, "las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios o Ramo 33 es el mecanismo presupuestario diseñado para transferir a los estados y municipios recursos que les permitan fortalecer su capacidad de respuesta y atender demandas de gobierno […] con tales recursos, la federación apoya a los gobiernos locales que deben atender los reclamos que les plantea su población; buscando además, fortalecer los presupuestos de las entidades federativas y las regiones que conforman"[21]
- En la exposición de motivos de las últimas modificaciones a la LCF se mencionan dos objetivos que hacen alusión directa al fortalecimiento o apoyo a los gobiernos de las entidades, de los municipios y DTDF: "Fortalecer la capacidad financiera de los tres órdenes de gobierno", y "Apoyar a los municipios del país para alcanzar y mantener finanzas públicas sanas"[22]
- En el artículo 25 de la LCF se indica que "se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley"[23]
- En la *Guía para la construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados*, (SHCP, Coneval y SFP, 2011: 28) se indica que "los beneficiarios de un [programa presupuestario] pueden ser poblaciones o áreas de enfoque; en el caso concreto de áreas de enfoque se hace referencia a beneficiarios que no pueden ser referidos como poblaciones".
- En el artículo 33 de la LCF se indica que "[l]as 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 […].

Por todas las consideraciones anteriores se sugiere que la población objetivo del FAIS debería definirse como sigue:

- Población Objetivo (igual a Población Potencial): "entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal que presentan rezagos en la provisión de infraestructura social básica de la población con los mayores niveles de marginación, rezago social y pobreza".

Cabe señalar que esta definición es consistente con el artículo 33 de la LCF al considerar a las entidades, a los municipios y a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal como los órdenes de gobierno que reciben y ejercen directamente los recursos del FAIS, mismos que se focalizan con el empleo de variables como rezago social y pobreza de la población, recursos que se destinan a la provisión de infraestructura social básica.

Es importante destacar que para poder hacer operativa esta definición resulta pertinente definir también el concepto de infraestructura social básica, el cual se define de la siguiente forma:

- "conjunto de elementos físicos que conforman los necesarios para la provisión de servicios básicos, la calidad y espacios en las viviendas, así como aquellos necesarios para corregir el rezago educativo y el acceso a la salud de la población, de acuerdo con la medición multidimensional de la pobreza".

Con el empleo de esta definición también se guardaría consistencia con el artículo 33 de la LCF al incluir rubros como agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, electrificación, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento. Asimismo, para la cuantificación y dimensionamiento de las poblaciones potencial y objetivo del FAIS se consideran a las 32 entidades federativas y a los 2,461 municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal del país, ya que todos presentan algún nivel de rezago en la provisión de infraestructura social básica a su población (Coneval, 2012).

[21] Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), "Aportaciones Federales". Documento disponible en: http://hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/aportaciones/33/aportaciones.html (fecha de consulta 1 de diciembre de 2014).
[22] 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).
[23] La Ley de Coordinación Fiscal se encuentra disponible en la siguiente dirección electrónica: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_110814.pdf (consultada en noviembre de 2014).

8. Existe información que permita conocer quiénes reciben los apoyos financiados con los recursos del FAIS (padrón de beneficiarios y/o registro de obras) que:
- **a) Incluya las características de los beneficiarios y/o de las obras efectuadas en los municipios y/o localidades.**
- **b) Incluya el tipo de obras o acciones efectuadas.**
- **c) Esté sistematizada.**
- **d) Cuente con mecanismos documentados para su depuración y actualización.**

RESPUESTA: Sí

Nivel	Criterios
3	• La información de los beneficiarios cumple **tres de** las características establecidas: incisos a), b) y c)

Para el seguimiento y control del ejercicio de los recursos del FAIS por parte de las entidades federativas, municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (DTDF) 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) y creado en términos del artículo 85 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), mediante el cual se reporta el ejercicio, destino y los resultados obtenidos de los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y DTDF.

2) La Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS), administrada por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) que sirve para identificar la incidencia de los proyectos que realicen las entidades, municipios y DTDF en los indicadores de situación de pobreza y rezago social que se señalan en el Informe Anual.

De acuerdo con los manuales y guías operativas de cada uno, 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 (ZAP rural, ZAP urbana, Alto Grado de Rezago Social y Pobreza Extrema), municipio, localidad, tipo de obra o proyecto (directo, indirecto, complementario, especial, gasto indirecto), costo unitario de la acción, costo total del proyecto, recursos del FAIS y recursos de otras fuentes de financiamiento. Asimismo, al ser plataformas informáticas disponibles en Internet, la información se sistematiza de manera automática al momento del registro.

No obstante, ambos sistemas presentan dos áreas de mejora: 1) no se especifica algún procedimiento para la depuración o actualización de la información registrada en ellos (por esta razón no alcanza una valoración de 4); 2) no se reporta información a nivel personas que permita observar un avance en la cobertura de la población objetivo definida en el diagnóstico. En este sentido, se recomienda atender estas áreas de mejora para tener un mayor y mejor control y seguimiento del ejercicio de los recursos del FAIS.

9. Si se recolecta información socioeconómica de los beneficiarios del FAIS, explique el procedimiento para llevarlo a cabo, las variables que mide y la temporalidad de las mediciones.

No se cuenta con evidencia de la existencia de un procedimiento para la recolección de información socioeconómica de todos los beneficiarios del FAIS. La información socioeconómica empleada para la asignación de recursos del FAIS proviene de medios externos a su operación, tales como el MCS de la ENIGH 2012 y el último Censo de Población y Vivienda, tal como se especifica en el Diagnóstico del FAIS. En este sentido, tampoco se recolecta información de personas que no sean beneficiarias del FAIS.

No obstante, de acuerdo con el documento "Criterios generales para la acreditación de población en pobreza extrema", se menciona el empleo del Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIS) que los gobiernos locales deben levantar para justificar la asignación de recursos del FAIS en un área que no sea ZAP, por lo que el CUIS constituiría el único medio por el cual se recolecta información socioeconómica de los posibles beneficiarios del FAIS.

De acuerdo con los citados criterios, el procedimiento básico para realizar el levantamiento del CUIS es el siguiente:

1. El gobierno ejecutor, en caso de que no cuente con el instrumento (CUIS) vigente, deberá solicitarlo a la delegación federal de la Sedesol en la entidad correspondiente, así como la capacitación necesaria para su aplicación.
2. El gobierno ejecutor financiará, organizará y pondrá en marcha la aplicación en campo de los cuestionarios.
3. La aplicación del CUIS deberá apegarse al contenido de los "Lineamientos para los procesos de recolección de información socioeconómica y captura".
4. Asimismo, el gobierno ejecutor considerará lo establecido en el "Instructivo del entrevistador", disponible en el anexo 4 de los citados lineamientos.
5. La información socioeconómica obtenida a través de la aplicación en campo del CUIS se enviará a la Sedesol mediante su captura o registro en el Sistema Integral de Información de los Programas Sociales (SIIPSO). Para ello, los gobiernos estatales y municipales harán uso de la clave para el registro de información en la MIDS.

Cabe señalar que los gobiernos ejecutores podrán solicitar a la Sedesol, a través de sus delegaciones, capacitación acerca del uso del SIIPSO.

Por su parte, el CUIS considera un total de 62 reactivos o variables, divididos en tres grandes rubros: 1) Identificación geográfica; 2) Datos de los integrantes del hogar, y 3) Datos del hogar. Algunas de las variables principales consideradas en estos rubros son las siguientes: discapacidad, educación, estado civil, condición laboral, seguridad alimentaria, remesas, condiciones de la vivienda y derechohabiencia a servicios de salud y seguridad social.

IV. ANÁLISIS Y VALORACIÓN DE LA MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS (MIR) DEL FAIS (PREGUNTAS 10-20)

IV.I De la lógica vertical de la Matriz de Indicadores para Resultados

10. Para cada uno de los Componentes de la MIR del FAIS existe una o un grupo de Actividades que:

a) Están claramente especificadas, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.
b) Están ordenadas de manera cronológica (en su caso).
c) Son necesarias, es decir, ninguna de las Actividades es prescindible para producir los Componentes.
d) Su realización genera junto con los supuestos en ese nivel de objetivos los Componentes (pertinencia, suficiencia y consistencia).

RESPUESTA: SÍ

Nivel	Criterios
3	• (Criterio del evaluador de acuerdo a la nota al pie número 5 de los Términos de Referencia de la presente evaluación) todas las Actividades tienen 3 de las 4 características establecidas en la pregunta: incisos a), b) y c)

En la MIR 2014 del FAIS están registrados siete componentes (cada uno versa sobre el tipo de proyecto financiado) y 10 actividades, de las cuales siete corresponden de manera clara a cada uno de los siete componentes (refieren al registro de cada tipo de proyecto financiado), y tres actividades son transversales a todos ellos, por lo que para cada uno de los componentes existe al menos una actividad correspondiente.

También, cada una de las 10 actividades anteriores está claramente especificada al no existir ambigüedad en su redacción, característica que comparten dos de las tres actividades transversales. No obstante, la actividad "Registro en la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social" presenta cierta ambigüedad ya que con base en esta redacción no queda clara la diferencia entre este registro en la MIDS y el registro de los distintos proyectos de infraestructura aludidos en las siete actividades restantes (al respecto véase la MIR 2014 del FAIS en el nivel Actividades).

Por otro lado, las 10 actividades de la MIR del FAIS están ordenadas cronológicamente, ya que —en principio— antes de cualquier tipo de registro (ocho de 10 actividades sobre el registro de proyectos) 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, ya que el registro de la información de los proyectos, la capacitación a municipios, DTDF y entidades, así como el seguimiento de los mismos, son actividades consideradas en la LCF y en los Lineamientos Operativos del FAIS, por lo que se requiere su cumplimiento para poder llevar a cabo los proyectos de infraestructura social básica.

No obstante, ninguna de las actividades (junto con su supuesto correspondiente) genera su respectivo componente (razón por la que no se valora con 4 esta pregunta), ya que no se considera para ninguna de ellas dos actividades fundamentales: "Entrega, transferencia o ministración de los recursos para ejecutar los proyectos" y "Contratación de los proveedores o ejecutores de las proyectos", por lo que si bien las actividades consideradas en la MIR del FAIS son pertinentes y consistentes con los componentes, no son suficientes para generarlos.

Las propuestas concretas de cambios en la MIR con respecto a lo anterior se abordan en la respuesta 20 y en el Anexo 6 de la presente evaluación..

11. Los Componentes señalados en la MIR cumplen con las siguientes características:

a) Son los bienes o servicios que se producen con los recursos del FAIS.
b) Están redactados como resultados logrados, por ejemplo "becas entregadas".
c) Son necesarios, es decir, ninguno de los Componentes es prescindible para producir el Propósito.
d) Su realización genera junto con los supuestos en ese nivel de objetivos el Propósito (pertinencia, suficiencia y consistencia).

RESPUESTA: Sí

Nivel	Criterios
2	• (Criterio del evaluador de acuerdo a la nota al pie número 6 de los Términos de Referencia de la presente evaluación) todos los Componentes tienen 2 de las 4 características establecidas en la pregunta: incisos b) y c)

En la MIR 2014 del FAIS están registrados siete componentes (cada uno versa sobre el tipo de proyecto financiado) mismos que representan el bien o servicio que el FAIS proporciona a su población objetivo, ya que están constituidos por el financiamiento de proyectos para la construcción, ampliación o mejoramiento de infraestructura social básica. No obstante, considerando que el problema público definido en el Diagnóstico del FAIS hace referencia a población en pobreza extrema (entre otras situaciones) que presenta rezagos en infraestructura, los componentes deberían estar redactados no sólo como "Proyectos financiados" sino como "Proyectos ejecutados, construidos o realizados", o bien, considerar en sus indicadores la ejecución de los proyectos, que sería un nivel mayor a sólo el mero financiamiento de los mismos, por lo que no puede considerarse que los componentes señalados en la MIR sean los bienes o servicios que se producen con los recursos del FAIS.

Asimismo, los siete componentes de la MIR del FAIS están redactados como resultados logrados (de acuerdo a la MML) y son estrictamente necesarios para alcanzar el propósito definido en el siguiente nivel de la MIR, ya que sin el financiamiento de los proyectos éstos no podrían realizarse.

No obstante, considerando que el Propósito de la MIR del FAIS es "[l]as 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", y los siguientes supuestos especificados en la MIR a nivel Componente:

- Las personas aumentan su conexión a los servicios básicos;
- Existe coordinación efectiva entre las diferentes Dependencias Federales para concurrir recursos en obras de infraestructura social básica;
- El municipio decide apoyar acciones en el ámbito privado debido a la gran necesidad y pocos recursos de las familias;
- Las personas se organizan para demandar las obras de equipamiento, y
- Los municipios entre sí logran una buena coordinación para realizar las acciones de conectividad.

La entrega de los componentes junto con los citados 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. Sin embargo, cabe señalar que la definición del Propósito como tal tampoco se considera pertinente ya que con la atención preferente de este grupo de localidades no se garantiza la solución del problema público identificado, definido y caracterizado en el Diagnóstico del FAIS. Se recomienda reformular el Propósito del FAIS, así como reformular o completar sus componentes en el sentido de lo especificado en el primer párrafo de esta respuesta, pudiendo redactarse como sigue: "Las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal

reducen sus rezagos en la provisión de infraestructura social básica de la población con los mayores niveles de marginación, rezago social y pobreza", considerando también el argumento de la respuesta a la Pregunta 7.

Las propuestas concretas de cambios en la MIR con respecto a lo anterior se abordan en la respuesta 20 y en el Anexo 6 de la presente evaluación.

12. El Propósito de la MIR del FAIS cuenta con las siguientes características:

a) Es consecuencia directa que se espera ocurrirá como resultado de los Componentes y los supuestos a ese nivel de objetivos.
b) Es único, es decir, incluye un solo objetivo.
c) Está redactado como una situación alcanzada, por ejemplo: morbilidad en la localidad reducida.
d) Incluye la población objetivo.
e) Es consistente con el problema público definido en el diagnóstico

RESPUESTA: Sí

Nivel	Criterios
1	• El Propósito cumple con **dos** de las características establecidas en la pregunta: incisos b) y c).

El Propósito del FAIS es "[l]as 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" y, en el mismo sentido que la respuesta anterior, el Propósito de la MIR del FAIS no es consecuencia directa que se espera ocurrirá como resultado de los Componentes y los supuestos a ese nivel de objetivos, ya que el Propósito versa sobre la atención preferente de ciertas localidades, atributo no considerado ni en los componentes, ni en sus supuestos.

Por otro lado, el Propósito sí es único, ya que sólo hace referencia a un solo objetivo en materia de atención preferente con proyectos de infraestructura social básica en un grupo determinado de localidades, no tiene insertados objetivos adicionales con conectores tipo 'y', 'además' o con la utilización equivocada de gerundios. También, el Propósito está redactado como una situación alcanzada con el verbo "son atendidas", tal como lo especifica la Metodología de Marco Lógico (SHCP, Coneval y SFP, 2011).

No obstante, el Propósito del FAIS (cuya unidad de medida son localidades) no incluye a su población objetivo (cuya unidad de medida son personas), por lo que se recomienda reformular el Propósito en función de la población objetivo definida en el diagnóstico y de la posible redefinición (argumentada en las respuestas 1 y 7) del problema público identificado y de la población objetivo del FAIS.

Por lo anterior, no se considera que el Propósito del FAIS sea consistente con el problema público definido en el Diagnóstico, mismo que también hace referencia a personas, y no a localidades. En este sentido, resulta de primordial importancia que tres elementos neurálgicos del diseño del FAIS sean consistentes: 1) Problema público; 2) Población Objetivo, y 3) Propósito. Estos tres elementos deben hacer referencia a los mismos valores, características, conceptos y unidades de análisis, ya que de no guardar plena consistencia, se propiciarán problemas de implementación, monitoreo, seguimiento y evaluación en un segundo momento, ya que no se tendría certeza qué monitorear y qué evaluar.

Las propuestas concretas de cambios en la MIR con respecto a lo anterior se abordan en la respuesta 20 y en el Anexo 6 de la presente evaluación.

13. El Fin de la MIR cuenta con las siguientes características:

a) Está claramente especificado, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.
b) Es un objetivo superior al que los recursos del FAIS contribuyen, es decir, no se espera que la ejecución de los recursos del FAIS sean suficientes para alcanzar el Fin.
c) Su logro no está controlado por los responsables de la ejecución de los recursos del FAIS.
d) Es único, es decir, incluye un solo objetivo.
e) Está vinculado con objetivos estratégicos de la dependencia o del programa sectorial.
f) Está vinculado con alguna o algunas de las consecuencias o efectos del Árbol del Problema de su diagnóstico

RESPUESTA: Sí

Nivel	Criterios
4	• El Fin cumple con todas las características establecidas en la pregunta.

El Fin de la MIR del FAIS es "[c]ontribuir a construir un entorno digno que propicie el desarrollo mediante el financiamiento de obras de infraestructura social básica en las localidades con alto o muy alto nivel de rezago social y las pertenecientes a las Zonas de Atención Prioritaria", mismo que está claramente especificado, ya que no existe ambigüedad en su redacción.

Por otro lado, el Fin es un objetivo superior al que los recursos del FAIS contribuyen, pero 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.

Por otro lado, la definición del Fin sólo hace referencia a un objetivo, es decir, si bien en su redacción hay una serie de especificaciones, éste es único y se encuentra vinculado con el efecto último del árbol del problema esquematizado en el Diagnóstico del FAIS.

Cabe señalar que aunque el Fin del FAIS cubre las características especificadas en la pregunta, presenta la misma inconsistencia que el Propósito, al hacer referencia a localidades y no a personas, situación que se recomienda corregir de acuerdo a la respuesta de la Pregunta 20.

14. ¿En los lineamientos operativos del FAIS es posible identificar el resumen narrativo de su MIR (Fin, Propósito, Componentes y Actividades)?

RESPUESTA: SÍ

Nivel	Criterios
1	• Algunas de las Actividades de la MIR se identifican en los lineamientos operativos del FAIS. (No se identifican los Componentes, ni el Propósito ni el Fin)

En la MIR 2014 del FAIS se consideran 10 Actividades:

1. Capacitación a municipios.
2. Registro en la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social.
3. Registro de proyectos de infraestructura de servicios básicos en la vivienda.
4. Registro de proyectos de infraestructura para la calidad y espacios de la vivienda.
5. Registro de proyectos de infraestructura para la educación.
6. Registro de proyectos de infraestructura para la salud.
7. Registro de proyectos de infraestructura para la alimentación.
8. Registro de proyectos de infraestructura para la urbanización.
9. Registro de otros proyectos.
10. Seguimiento de proyectos.

En los *Lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social* (Lineamientos) se hace referencia a "[d]ar capacitación a las Delegaciones de la SEDESOL, las entidades, los municipios o [Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal] DTDF sobre la operación del FAIS" como responsabilidades de la SEDESOL; asimismo, el Título Quinto versa sobre la "Capacitación y coordinación para promover la planeación, seguimiento y evaluación del FAIS", particularmente el apartado 5.1 que trata sobre la "Capacitación del FAIS". Por su parte, en el mismo documento se define a la MIDS como la "Matriz de Inversión para el Desarrollo Social. Herramienta que la SEDESOL utilizará para identificar la incidencia de los proyectos que realicen las entidades, municipios y DTDF en los indicadores de situación de pobreza y rezago social que se señalan en el Informe Anual"; no obstante, en ningún apartado de los Lineamientos se especifica que el registro de los proyectos o de las obras y sus avances se realizará en la MIDS. Por otro lado, en el Título Tercero de los Lineamientos se hace referencia al "Seguimiento sobre el uso de los recursos" en el que se considera el seguimiento de los proyectos financiados con los recursos del FAIS.

Por lo anterior, las actividades 1 y 10 de la MIR del FAIS se identifican en los Lineamientos, pero el resto de las actividades no pueden identificarse en los mismos debido a que en este documento no se manejan los mismos conceptos que en cada actividad (tales como de "infraestructura de servicios básicos", "infraestructura para la calidad y espacios de la vivienda", "infraestructura para la educación", "infraestructura para la salud", "de infraestructura para la alimentación" o "infraestructura para la urbanización"), ni se especifica un registro independiente de cada tipo de proyecto. En el mismo sentido, ninguno de los Componentes de la MIR del FAIS se identifica en los Lineamientos por dos razones principales: 1) la estructura de los Lineamientos sugiere en su apartado 2.3 que los Componentes del FAIS serían, primero, la realización de proyectos con recursos del Fondo de Infraestructura Social para las Entidades (FISE) y, segundo, la realización de proyectos con recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las DTDF; o bien, la clasificación de los mismos (Directa, Indirecta, Complementarios o Proyectos Especiales); 2) las diferencias en los conceptos empleados en la MIR y en los Lineamientos.

Asimismo, el Propósito de la MIR del FAIS es "[l]as 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", cuyo

fragmento relevante de acuerdo a la Metodología de Marco Lógico es “son atendidas en forma preferente”, mismo que no se identifica en ningún apartado de los Lineamientos; aunque en el apartado 2.1 de este documento se indica que “los recursos del FAIS deberán beneficiar directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social […]”, lo que difiere del Propósito especificado en la MIR.

Por último, el Fin de la MIR del FAIS es “[c]ontribuir a construir un entorno digno que propicie el desarrollo mediante el financiamiento de obras de infraestructura social básica en las localidades con alto o muy alto nivel de rezago social y las pertenecientes a las Zonas de Atención Prioritaria”, mismo que (como se abordó en la Respuesta 4) está alineado al Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018, pero no necesariamente a los Lineamientos, ya que en este documento no se hace referencia a “entorno digno” ni a conceptos equivalentes como objetivos de orden superior; los objetivos de orden superior que se aluden en los Lineamientos son “fortalecer el desarrollo regional equilibrado y garantizar las formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de programas de desarrollo social”; “superación de la pobreza a través de la educación, la salud y la alimentación, programas asistenciales, desarrollo regional, e infraestructura social básica”. Con base en ello, se podría identificar una correspondencia o identificación parcial entre el Fin de la MIR del FAIS y algunos de los objetivos de orden superior aludidos en los Lineamientos.

A partir de lo anterior, se aprecian algunas inconsistencias entre la MIR del FAIS y sus Lineamientos, mismas que se resumen a continuación y se recomienda corregirlas:

1. Utilización de conceptos heterogéneos en ambos documentos (en los cuatro niveles de la MIR), tales como “infraestructura de servicios básicos”, “infraestructura para la calidad y espacios de la vivienda”, “infraestructura para la educación”, “infraestructura para la salud”, “de infraestructura para la alimentación” o “infraestructura para la urbanización”; conceptos empleados en la MIR, pero no en los Lineamientos; o bien, los verbos y conceptos empleados a nivel Propósito como “son atendidas en forma preferente” especificado en la MIR, con respecto a “los recursos del FAIS deberán beneficiar directamente a población […]” especificado en los Lineamientos, que también presentan diferencias sustanciales.

2. Estructura de los Lineamientos confusa (no hay correspondencia con los Componentes ni con algunas Actividades, y no se especifica un objetivo general del FAIS ni sus objetivos específicos, de manera similar a las Reglas de Operación de los programas modalidad ‘S’ de la Sedesol).

Una vez solventadas estas áreas de mejora se tendrá plena correspondencia entre la MIR y los Lineamientos operativos del FAIS, lo que mostrará una mejor lógica interna y teoría causal de su mecanismo de intervención. Cabe señalar que para ello se deberán hacer adecuaciones tanto a la MIR como a los lineamientos, de acuerdo a la respuesta de la Pregunta 20.

IV.II ***De** la lógica horizontal de la Matriz de Indicadores para Resultado**s***

15. En cada uno de los niveles de objetivos de la MIR del FAIS (Fin, Propósito, Componentes y Actividades) existen indicadores para medir el desempeño del FAIS con las siguientes características:

a) Claros; b) Relevantes; c) Económicos.
d) Monitoreables; e) Adecuados.

RESPUESTA: Sí

Nivel	Criterios
4	• (Criterio del evaluador de acuerdo a la nota al pie número 7 de los Términos de Referencia de la presente evaluación) todos los indicadores tienen casi todas las características establecidas en la pregunta: incisos a), b), c), d) y e)

La Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del FAIS está compuesta por 25 indicadores de desempeño, mismos que son claros en el sentido de que son precisos e inequívocos, ya que sus métodos de cálculo son precisos, claros e inteligibles, y sus nombres dan cuenta de lo que se está midiendo con ellos. Asimismo, los 25 indicadores son económicos, ya que la información necesaria para alimentarlos está disponible a un costo razonable, debido a que son las mismas entidades federativas, DTDF y los municipios las encargadas del registro de los valores de las variables que los componen (nivel Propósito, Componente y Actividad), o bien, sus medios de verificación son encuestas de acceso público (nivel Propósito y Fin). Los 25 indicadores de la MIR del FAIS son monitoreables, ya que pueden sujetarse a una verificación independiente si la Sedesol proporciona la información para ello.

No obstante, sólo 24 indicadores son relevantes, ya que éstos reflejan una dimensión importante del logro del objetivo del nivel que les corresponde, y uno de los indicadores a nivel Fin (Inversión per cápita del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM) en localidades con alto y muy alto rezago social) no es relevante debido a que no está reflejando una dimensión importante del logro del objetivo, ya que la inversión per cápita no es indicativa de la construcción de un entorno digno para las personas. En este sentido, sólo 17 de los 25 indicadores son adecuados y aportan una base suficiente para evaluar el desempeño; los ocho indicadores restantes (todos del nivel de Actividades) sólo consisten en un número absoluto y no representan una relación de dos o más variables para su cálculo, por lo que no es posible identificar si aportan una base suficiente para evaluar el desempeño del programa a nivel actividad, al no tener una referencia entre las variables: por ejemplo, el “Número de otros proyectos registrados en el SFU” no indica información de desempeño relevante si no se le compara con otra variable, cantidad o magnitud de referencia.

Por lo anterior, tomando en cuenta que sólo nueve indicadores carecen de una sola de las cinco características referidas en la pregunta, se valora con 4 el nivel de esta respuesta. No obstante, se recomienda lo siguiente:

- Hacer públicos los medios de verificación de todos los indicadores para fortalecer la capacidad de monitoreo de los indicadores de la MIR del FAIS, sin la necesidad de solicitar la información a Sedesol.

- Adecuar ocho indicadores del nivel Actividad que sólo muestran la variación absoluta de una sola variable, lo que impide mostrar por si mismo un avance en el desempeño del FAIS.

16. Las Fichas Técnicas de los indicadores del FAIS cuentan con la siguiente información:
a) Nombre; b) Definición; c) Método de cálculo;
d) Unidad de Medida; e) Frecuencia de Medición; f) Línea base;
g) Metas;
h) Comportamiento del indicador (ascendente, descendente, regular o nominal).

RESPUESTA: Sí

Nivel	Criterios
4	• Del 85% al 100% de las Fichas Técnicas de los indicadores del FAIS tienen las características establecidas.

La Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del FAIS está compuesta por 25 indicadores de desempeño, cada uno con su respectiva ficha técnica. Las fichas técnicas de 24 indicadores cuentan con todas las características de la pregunta. Mientras que el indicador de nivel Fin “Porcentaje de municipios que mejoraron su grado de Rezago Social, al pasar de Muy Alto a Alto” tiene una frecuencia de medición quinquenal y no cuenta con metas registradas para 2014, ni con metas intermedias del sexenio.

17. Las metas de los indicadores de la MIR del FAIS tienen las siguientes características:

a) Cuentan con unidad de medida.

b) Están orientadas a impulsar el desempeño, es decir, no son laxas.

c) Son factibles de alcanzar considerando los plazos y los recursos humanos y financieros con los que se operan los recursos del FAIS.

RESPUESTA: SÍ

Nivel	Criterios
4	• Del 85% al 100% de las metas de los indicadores del FAIS tienen las características establecidas.

La Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del FAIS está compuesta por 25 indicadores de desempeño, de los cuales 24 sí cuentan con las tres características solicitadas en la pregunta. El indicador de nivel Fin: "Porcentaje de municipios que mejoraron su grado de Rezago Social, al pasar de Muy Alto a Alto" no cuenta con metas registradas para 2014, ni con metas intermedias del sexenio, por lo que no es posible valorar los incisos a), b) y c) de esta pregunta.

Por lo anterior, 96% de los indicadores que integran la MIR 2014 del FAIS cuentan con las características establecidas.

Asimismo, en el documento "Nota Metodológica para el Cálculo [de] las Metas y de los Indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social", se especifica el procedimiento centralizado mediante el cual se determinaron las metas de los indicadores de los niveles Componente y Actividad vinculados con el tipo de proyectos financiados con recursos del FAIS, el cual consiste básicamente en lo siguiente:

1. Las fuentes de información consideradas fueron los proyectos que las entidades, municipios y DTDF registraron en el SFU de la SHCP, durante el ejercicio fiscal 2013 y los Lineamientos de Operación del Fondo, en particular el Catálogo de Obras y Acciones.
2. De acuerdo con la planeación nacional, las acciones llevadas a cabo por el FAIS contribuyen al logro del Objetivo Sectorial 2, vinculado con la construcción de un entorno digno.
3. Para la medición de dicho objetivo se seleccionó el indicador "Inversión per cápita del FISM en localidades con alto y muy alto rezago social", el cual tiene como línea base, 0.9141656 y tiene como meta incrementar 10% el valor de la línea base (no obstante, no se especifica cómo se determinó esta meta).
4. De acuerdo con información del SFU, el número total de proyectos en 2013 fue de 46,663; de esta forma la Sedesol determinó definir la meta 10% superior al valor registrado para 2013: 51,329 proyectos.
5. La clasificación que aparece en el SFU no permite distinguir directamente la relación con las carencias sociales, por lo que se requirió un proceso de revisión especifica que reclasificara los proyectos con relación a las carencias sociales (proceso de revisión no detallado).
6. Se esperaba que el cálculo de metas de la MIR 2014 del FAIS mantuviera una distribución porcentual de los proyectos por carencias sociales similar a la de 2013, y se esperaba una reducción porcentual de 10% en el peso relativo de los proyectos de urbanización.

No obstante, en la Nota Metodológica citada no se detalla cuáles fueron los elementos considerados para definir la meta del indicador a nivel Fin retomado del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018, documento en el cual se indica que la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación (ahora Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional) de la Sedesol es el área responsable del cálculo de dicho indicador.

En este sentido, en la Nota Metodológica tampoco se indica cuáles fueron los elementos para estimar que los proyectos de urbanización disminuirán su "peso relativo en al menos la cantidad de proyectos que se incrementan para 2014", entre otros detalles.

Por último, en la citada Nota se omite la explicación de la metodología para calcular las metas de los indicadores desvinculados con los rubros o clasificaciones de los proyectos, tales como los dos indicadores a nivel Fin, los dos indicadores a nivel Propósito, los indicadores a nivel Actividad "Capacitación a municipios", "Registro en la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social" y "Seguimiento de proyectos".

Se recomienda fortalecer la "Nota Metodológica para el Cálculo [de] las Metas y de los Indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social", primero incluyendo todos los indicadores de la MIR del FAIS y, posteriormente, especificando todos los elementos cuantitativos y cualitativos considerados para la definición y el registro de las metas de todos los indicadores.

18. Cuántos de los indicadores incluidos en la MIR del FAIS tienen especificados medios de verificación con las siguientes características:

a) Oficiales o institucionales.
b) Con un nombre que permita identificarlos.
c) Permiten reproducir el cálculo del indicador.
d) Públicos, accesibles a cualquier persona.

RESPUESTA: Sí

Nivel	Criterios
3	• (Criterio del evaluador de acuerdo a la nota al pie número 10 de los Términos de Referencia de la presente evaluación) = todos los medios de verificación tienen 3 características establecidas en la pregunta: incisos a), b) y c)

Los 25 indicadores de desempeño que conforman la MIR 2014 del FAIS cuentan con medios de verificación institucionales, ya que son constituidos por encuestas nacionales, censos, o información derivada de los sistemas oficiales de operación del FAIS (MIDS o SFU). Asimismo, los medios de verificación de los 25 indicadores de la MIR del FAIS cuentan con un nombre que permite identificarlos, mismo que está especificado claramente en la MIR; en este sentido, los medios de verificación de los 25 indicadores de la MIR del FAIS (una vez que se cuenta con ellos) permiten reproducir el cálculo del indicador, ya que al consultarlos y seguir los métodos de cálculo correspondientes es posible determinar el avance de cada indicador.

No obstante, los medios de verificación de los indicadores de nivel Propósito, Componente y Actividad no son públicos o accesibles a cualquier persona, ya que se requiere contar con acceso al Sistema de Formato Único (SFU) del FAIS (que es gestionado y administrado de manera interna) y la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS), que es administrada por la Sedesol.

Por lo anterior, los medios de verificación de los 25 indicadores de la MIR 2014 del FAIS solamente cuentan con tres de las cuatro características mencionadas en la pregunta, por lo que se valora con 3.

Al respecto, se sugiere diseñar e implementar un sitio web institucional que sea accesible para todos los ciudadanos y en éste se comparta la información relacionada con los avances de los indicadores de desempeño del FAIS, de tal forma que los 23 indicadores que no cuentan con medios de verificación públicos dejen de presentar dicha condición, o bien, que pueda darse acceso a la MIDS y al SFU a otros usuarios sólo para su consulta.

19. Considerando el conjunto Objetivo-Indicadores-Medios de verificación (Lógica Horizontal), es decir, cada renglón de la MIR del FAIS es posible identificar lo siguiente:

a) Los medios de verificación son los necesarios para calcular los indicadores, es decir, ninguno es prescindible.

b) Los medios de verificación son suficientes para calcular los indicadores.

c) Los indicadores permiten medir, directa o indirectamente, el objetivo a ese nivel.

RESPUESTA: SÍ

Nivel	Criterios
3	• **Tres** de los conjuntos Objetivo-Indicadores-Medios de verificación del FAIS tienen las características establecidas

Del conjunto *Objetivo-Indicadores-Medios de verificación* de nivel Fin se considera que los indicadores no miden de manera directa el objetivo: "contribuir a construir un entrono digno que propicie el desarrollo […]", ya que los indicadores "Inversión per cápita del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FAISM) en localidades con alto y muy alto rezago social" y "Porcentaje de municipios que mejoraron su grado de rezago social, al pasar de Muy Alto a Alto" no dan cuenta de la construcción de un entorno digno para las personas que habitan en este tipo de localidades, puesto que aunque pasen a un nivel de rezago social Alto aún siguen presentando condiciones de marginación que no podrían asemejarse a un "entorno digno",[24] a pesar de que en la metodología de medición del rezago social se consideren elementos consistentes con el entorno digno y con los rubros de gasto del FAIS, por lo que para medir de manera directa al objetivo se requeriría de un indicador que diera cuenta de las localidades que pasan de un rezago social Alto a Bajo; o bien, se requeriría modificar el objetivo en los siguientes términos: "contribuir a construir un mejor entrono que propicie el desarrollo mediante el financiamiento de obras de infraestructura social básica en las localidades con alto o muy alto nivel de rezago social y las pertenecientes a las Zonas de Atención Prioritaria".

El conjunto *Objetivo-Indicadores-Medios de verificación* de nivel Propósito se considera que sí cumple con las características establecidas en la pregunta, ya que los medios de verificación de los indicadores son necesarios y suficientes, y se mide a través de sus indicadores de manera directa el objetivo: "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" debido a que el "Porcentaje de localidades con alto o muy alto nivel de rezago social y/o localidades en ZAP rural y/o que contiene una ZAP urbana que cuentan con proyecto de inversión financiado por FAIS respecto del total de localidades que cuentan con inversión FAIS" mide de menara directa la cobertura mediante el FAIS de las localidades en ZAP y con alto y muy alto grado de marginación. Mientras que "Porcentaje de recursos del FAIS que se destinan a proyectos de contribución directa respecto del total de recursos invertidos por el FAIS" mide los proyectos de servicios básicos calidad y espacios de la vivienda, urbanización, educación, salud, infraestructura productiva y asistencia social que se implementan. No obstante lo anterior, se considera importante revisar la respuesta a la Pregunta 11 que señala algunas debilidades del Propósito del FAIS, para lo cual en la respuesta a la Pregunta 20 se emiten las recomendaciones pertinentes.

Tanto el conjunto *Objetivo-Indicadores-Medios de verificación* de nivel Componentes, como el mismo conjunto de nivel Actividades, se considera que sí cumplen con las características establecidas en la pregunta, ya que los medios de verificación de los indicadores son necesarios y suficientes y miden, a través de sus indicadores

[24] De acuerdo con el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 (p. 35), puede entenderse al 'entorno digno' como lo que rodea de manera inmediata a las personas, propiciando su desarrollo social mediante el acceso a servicios básicos en viviendas construidas con materiales de buena calidad y con espacio suficiente para albergar a todos los integrantes del hogar, además de contar con acceso efectivo a la infraestructura social básica.

en cada uno de los siete componentes y los indicadores en cada una de las 10 actividades (ambos de manera directa), los objetivos planteados en los diferentes tipos de proyectos.

IV.III ***Valoración*** *final de la MIR*

20. Sugiera modificaciones en la MIR del FAIS o incorpore los cambios que resuelvan las deficiencias encontradas en cada uno de sus elementos a partir de sus respuestas a las preguntas de este apartado.

Fin:

- **Objetivo**: sin recomendación, considerando la restricción de adecuarlo al objetivo sectorial. Aunque es importante señalar que el Fin presenta una importante área de mejora que no podrá subsanarse, al hacer referencia de manera indirecta con el concepto "entorno digno" a los mismos elementos del concepto "infraestructura social básica" del propósito (revisar respuestas a las preguntas 7 y 19).
- **Supuestos**: los supuestos considerados, aunque adecuados, son insuficientes y dejan de lado condiciones necesarias para que el FAIS pueda conseguir sus objetivos; se recomienda agregar los siguientes para que con base en éstos y en el objetivo propuesto verdaderamente se contribuya a la consecución del Fin: 1) existe un entorno económico y macroeconómico estable;[25] 2) las condiciones climáticas y naturales permiten la provisión de infraestructura social básica, así como la permanencia y durabilidad de la misma; 3) permanece la tendencia decreciente en el crecimiento de la población.
- **Indicadores**: considerando la debilidad mencionada en el nivel Fin de la MIR y las áreas de mejora del indicador "Porcentaje de municipios que mejoraron su grado de Rezago Social, al pasar de Muy Alto a Alto" (que no da cuenta de un entorno digno como se desarrolló en la respuesta 19) se considera pertinente sólo conservar el indicador sectorial "Inversión per cápita del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM) en localidades con alto y muy alto rezago social".

Propósito:

- **Objetivo**: considerando que la población objetivo directa del FAIS (las instancias que reciben los recursos) son las entidades federativas, los municipios y las DTDF, y que al interior de éstas existen personas que presentan rezagos en materia de infraestructura social básica, la redacción de este objetivo es inadecuada; el principal problema es que la "atención preferente" no implica necesariamente una mejoría en los rezagos de infraestructura social básica de la población. Al respecto se propone modificar el objetivo como sigue: "Las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal reducen sus rezagos en la provisión de infraestructura social básica de la población con los mayores niveles de marginación, rezago social y pobreza".
- **Supuestos**: los supuestos considerados, aunque adecuados, son insuficientes y dejan de lado condiciones necesarias para que el FAIS pueda conseguir sus objetivos; se recomienda agregar los siguientes para que con base en éstos y en el objetivo propuesto verdaderamente se contribuya a la consecución del Propósito y, con ello, del Fin: 1) existe un entorno económico y macroeconómico estable; 2) las condiciones climáticas y naturales permiten la provisión de infraestructura social básica, así como la permanencia y durabilidad de la misma; 3) permanece la tendencia decreciente en el crecimiento de la población.
- **Indicadores**: considerando la propuesta de objetivo a nivel Propósito, y que el concepto de "infraestructura social básica" se definición en la respuesta 7, los dos indicadores incluidos en este nivel no son adecuados (véanse las respuestas a las preguntas 4, 7, 10, 11 y 12 de la presente evaluación). Para definir los nuevos indicadores a nivel propósito del FAIS, En este sentido, se recomienda que los indicadores a nivel Propósito sean los siguientes: 1) Porcentaje de población que presenta carencia de Calidad y espacios de la vivienda; 2) Porcentaje de población que presenta carencia de Servicios básicos en la vivienda; 3) Porcentaje de población que presenta Rezago educativo, y 4) Porcentaje de población que presenta carencia de acceso a Servicios de salud, ya que con la evolución de estos porcentajes claramente se estaría dando cuenta del avance o el rezago en la provisión de infraestructura social básica, elemento fundamental del Propósito del FAIS.

Componentes:

- **Objetivos**: los conceptos que se emplean para definir a los siete componentes del FAIS no están especificados en sus Lineamientos operativos, tales como "infraestructura del sector educativo" o "infraestructura del sector salud", entre otros; por ello no se considera pertinente definir los Componentes de esta manera. En cambio, en estos Lineamientos se distinguen elementos que podrían fungir también como Componentes: 1) los dos subfondos que maneja el FAIS: FISE y FISMDF, 2) la clasificación de los proyectos: Directa, Indirecta, Complementarios, y Proyectos especiales. En

[25] Se considera importante la inclusión de este supuesto, ya que una crisis económica afectaría variables como precios de materiales, insumos, mano de obra, transporte y traslados, entre otros conceptos, lo que haría más cara la ejecución de las obras con recursos del FAIS y podría complicar el alcance de sus metas, además de reducir su eficiencia y comprometer su eficacia.

este sentido, se propone que sus componentes sean estos últimos, ya que reflejan los bienes o servicios (en este caso las principales clasificaciones de los proyectos sujetos a financiarse con recursos del FAIS) que el FAIS le otorga a su población objetivo: Objetivo del Componente 1: "Proyectos de infraestructura social básica financiados con recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), cuya contribución al mejoramiento de los indicadores de pobreza y rezago social sea directa"; Objetivo del Componente 2: "Proyectos de infraestructura social básica financiados con recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), cuya contribución al mejoramiento de los indicadores de pobreza y rezago social sea indirecta"; Objetivo del Componente 3: "Proyectos de infraestructura social básica financiados con recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), cuya contribución al mejoramiento de los indicadores de pobreza y rezago social sea complementaria", y Objetivo del Componente 4: "Proyectos de infraestructura social básica financiados con recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), cuya contribución al mejoramiento de los indicadores de pobreza y rezago social sea especial".

- **Supuestos**: los supuestos considerados no son pertinentes ya que no hacen referencia a condiciones necesarias externas o ajenas a la operación del FAIS para que éste pueda cumplir sus objetivos. En este sentido, se proponen los siguientes supuestos para los cuatro componentes propuestos: 1) Las entidades federativas, los municipios y DTDF utilizan los recursos del FAIS de acuerdo a la normatividad aplicable; 2) Las entidades federativas, los municipios y DTDF generan sinergias o coinversiones con otros instrumentos de política pública de los tres órdenes de gobierno para el cofinanciamiento de proyectos de infraestructura social básica; 3) Las entidades federativas, los municipios y DTDF tienen capacidad para identificar a las personas que presentan las carencias de 'Calidad y espacios de la vivienda' y 'Servicios básicos en la vivienda'.
- **Indicadores**: en función de lo anterior, se proponen los siguientes indicadores: 1) Porcentaje de proyectos financiados con recursos del FAIS en el trimestre de referencia, cuya contribución sea [directa, indirecta, complementaria o especial, según sea el caso], con respecto al total de proyectos financiados en el mismo trimestre; 2) Porcentaje de recursos del FAIS transferidos en el trimestre de referencia para financiar proyectos cuya contribución sea [directa, indirecta, complementaria o especial, según sea el caso], con respecto al total de recursos transferidos en el mismo trimestre, y 3) Porcentaje de proyectos ejecutados con recursos del FAIS cuya contribución sea [directa, indirecta, complementaria o especial, según sea el caso], con respecto al total de proyectos [directos, indirectos, complementarios o especiales, según sea el caso] financiados.

Actividades:

- **Objetivos**: los objetivos son pertinentes ya que se requieren para entregar los componentes, pero adolecen de al menos dos fundamentales, los cuales harían referencia a la "Transferencia de recursos para el financiamiento de los proyectos" y "Contratación de los proveedores o ejecutores de las proyectos", o bien, "Adquisición de materia prima o herramientas para el desarrollo de los proyectos", actividades que se recomienda incluir en la MIR del FAIS. Asimismo, se recomienda agrupar a los siete objetivos que hacen referencia al "registro de proyectos" en un solo objetivo a nivel Actividad.
- **Supuestos**: además de los supuestos especificados se recomienda considerar el siguiente en cada objetivo a nivel Actividad: "los funcionarios locales asisten a las capacitaciones sobre el FAIS, asimilan la información proporcionada en ellas y aplican sus conocimientos en la operación, gestión y aplicación de los recursos del FAIS".
- **Indicadores**: salvo por los indicadores "Porcentaje de municipios capacitados sobre el FAIS respecto del total de municipios del país", "Porcentaje de municipios que reportan MIDS respecto del total de municipios del país" y "Porcentaje de municipios que reportan en el SFU respecto del total de municipios del país" los indicadores no son los más pertinentes, debido a que están calculados en valores absolutos, lo que no recomienda la Metodología de Marco Lógico ni la Guía para la construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados, emitida por la SHCP, la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). Al respecto, se recomienda modificarlos y agruparlos en un solo indicador: "Porcentaje de proyectos registrados con respecto a los proyectos financiados"; asimismo, se recomienda agregar los siguientes indicadores: "Porcentaje de recursos transferidos a las entidades federativas, a los municipios y a las DTDF para financiar proyectos de infraestructura social básica hasta el trimestre de referencia, con respecto al total de recursos obligados a transferir de acuerdo a la normatividad aplicable", "Porcentaje de proyectos financiados con recursos del FAIS que cuentan con la materia prima para desarrollarlos o con el proveedor de servicios contratado al trimestre de referencia".

No se omite mencionar que como se trata de un solo fondo con un Fin y con un Propósito, se debería tener un solo programa presupuestario modalidad 'I', por lo que sólo sería necesario el registro de una MIR. Como este tema no depende de la Sedesol sino de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se tendría que gestionar este cambio con esta última secretaría.

En el Anexo 6 se detallan las modificaciones sugeridas a la MIR del FAIS.

V. IDENTIFICACIÓN DE COMPLEMENTARIEDADES Y COINCIDENCIAS CON OTROS FONDOS, PROGRAMAS O POLÍTICAS PÚBLICAS (PREGUNTA 21)

21. ¿Con cuáles fondos o programas federales y en qué aspectos los recursos del FAIS podrían tener complementariedad y/o coincidencias?

El FAIS está dirigido a financiar obras y acciones sociales en sectores de la población que se encuentran en rezago social y pobreza extrema a través de rubros programáticos como: agua potable, alcantarillado, drenaje, electrificación, infraestructura básica de salud, educativa y productiva rural y mejoramiento de vivienda. Desde esta perspectiva, el FAIS mantiene cierta complementariedad y/o coincide con 17 programas federales.

Las 11 políticas públicas con las que coincide el FAIS son aquellas cuyos objetivos son similares. Una se refiere a la política de prestación de servicios con clave presupuestaria "E", denominada "Dignificación, conservación y mantenimiento de la infraestructura y equipamiento en salud" (Secretaría de Salud). Las otras 10 políticas públicas son programas sujetos a reglas de operación con clave presupuestaria "S":) Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU); 2) Programa de Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales (PROSSAPYS); 3) Programa Tratamiento de Aguas Residuales (de la Comisión Nacional del Agua); 4) Programa Infraestructura Indígena (de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas); 5) Programa de Vivienda Digna; 6) Programa de Vivienda Rural (del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares); 7) Programa de Fomento a la Urbanización Rural; 8) Programa Hábitat (de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano); 9) Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias; y 10) Programa 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. Son políticas públicas de diferentes sectores (desarrollo social, salud, medio ambiente, desarrollo agrario o urbano y vivienda) que tienen propósitos orientados a un objetivo más amplio: contribuir a que los habitantes de las localidades con rezagos de infraestructura social los superen mediante la dotación de diferentes bienes y servicios básicos.

Por otra parte y tomando en cuenta que las políticas públicas complementarias al FAIS son aquellas que atienden a la misma población o tienen la misma área de enfoque pero sus apoyos son diferentes, se identifica complementariedad entre el FAIS y 6 políticas públicas; 4 de ellas son programas sujetos a reglas de operación con clave presupuestaria "S": Programa de Esquema de financiamiento y subsidio federal para vivienda (de la Comisión Nacional de Vivienda); Programa Integral de Desarrollo Rural (de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.); Programa de Rescate de Espacios Públicos; y Programa de Reordenamiento y Rescate de Unidades Habitacionales (de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano). 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.

Asimismo, el FAIS se complementa con dos políticas de entrega de subsidios con clave presupuestaria "U": el Programa Escuelas Dignas (de la Secretaría de Educación Pública) y el Fondo de Pavimentación y Desarrollo Municipal (de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público). El primero involucra la aplicación de recursos federales en planteles educativos que presentan las mayores condiciones de rezago en infraestructura educativa. El segundo no tiene un objetivo definido, pero se refiere a subsidios federales para proyectos de inversión en pavimentación, espacios deportivos, alumbrado público e infraestructura educativa.

De este modo y de acuerdo con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 2014), en el presupuesto autorizado en 2014 por programa presupuestario, el gasto aprobado para el FAIS durante este año es de 57,912 millones de pesos, monto superior a la sumatoria de todos los recursos asignados a estos 17

programas federales, la cual es de 51,188 millones de pesos. Dentro de este total, el mayor porcentaje de presupuesto se encuentra en el rubro de desarrollo rural (Programa de Fomento a la Urbanización Rural y el Programa de Desarrollo Integral Rural) con 12,440 millones de pesos. Le sigue el rubro de vivienda con 11,289 millones de pesos (se trata de los programas de Fonhapo y CONAVI). Posteriormente, se encuentran los programas de desarrollo social con 7,789 millones de pesos; infraestructura indígena con 7,141 millones de pesos; y de desarrollo urbano con 5,817 millones de pesos (estos últimos son programas de Sedatu). Con una aportación más modesta se encuentran los programas de infraestructura en salud con 3,130 millones de pesos, medio ambiente 2,192 millones de pesos y educación 1,387 millones de pesos.

Aunque no es propiamente una política pública, existe un fideicomiso que administra el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), cuyos recursos se asignan a proyectos de inversión en infraestructura de las entidades federativas que se ejecutan en los ámbitos agropecuario; educación; salud; saneamiento ambiental; electrificación; comunicaciones y transportes; y desarrollo social, urbano, rural y regional, entre otros. Se trata del *Fideicomiso para la Infraestructura en los estados*; el cual no tiene un objetivo definido, no obstante, es un fideicomiso que comparte los mismos instrumentos de política pública que el FAIS y también está dirigido a uno de los ámbitos locales de gobierno que atiende el FAIS: los estados.

Ahora bien, toda política pública ocurre en un espacio que abarca distintas intervenciones para resolver problemas públicos concretos. Así, para que una política contribuya, refuerce o mejore el desempeño de otra, se requiere que ambas políticas se coordinen. Por el contrario, cuando las políticas no se coordinan, su coexistencia puede devenir en algo más que la falta de articulación: políticas que estorban, traslapan o dejan personas sin atender. Para mejorar la coordinación del FAIS con otras políticas públicas (federales), se recomienda hacer mayor uso de las estrategias de coordinación existentes, como la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH).

Una actividad coordinación que es impulsada por la CNCH es el uso de matrices de inversión, que son instrumentos para planear las inversiones públicas que se realizarán por medio de cada programa que forma parte de la Cruzada y en las que las inversiones están asociadas a los indicadores de pobreza de CONEVAL.[26] Este instrumento resulta de gran relevancia debido a que sus componentes reflejan acciones claras y obligaciones de los tres órdenes de gobierno para mejorar cada uno de los indicadores. De este modo, a través de las matrices se contará con información de la población con carencia, el programa que se implementará para reducir esa carencia, así como las acciones a ejecutar y las metas/plazos establecidos para su implementación.

Cabe señalar que el FAIS cuenta con la MIDS como un instrumento de planeación, que también contiene información sobre el tipo de proyectos ejecutados, el grado de avance, las metas físicas, las acciones programadas, así como la incidencia de los proyectos en las carencias sociales y su coinversión con otros recursos federales. Por ello, la MIDS también podría servir como instrumento de coordinación con otros programas federales.

[26] Mayor información en el *Programa Nacional Sin Hambre 2014-2018*. Documento disponible en: dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343098&fecha=30/04/2014 (consultado el 16 de diciembre de 2014).

VALORACIÓN FINAL DEL DISEÑO DEL FAIS

De acuerdo a la literatura revisada durante esta evaluación (Sen, 2005; Feres y Mancero, 2001; Calderón y Servén, 2014; Brenneman y Kerf, 2002; Hanjra, Ferede y Gemechu, 2009) el rezago en los servicios de infraestructura es un factor que promueve la reproducción de la pobreza. Los pobres tienen menos acceso a servicios de electricidad, agua potable, alcantarillado, electricidad y caminos. Dada esa menor provisión de servicios, los pobres enfrentan restricciones que reducen la rentabilidad de sus activos privados (educación, tierra, otros). De esta forma, el rezago en infraestructura social básica y una menor rentabilidad de activos privados se convierten en una combinación perversa que genera menores tasas de crecimiento del ingreso entre la población pobre.

Por ello, el rezago en infraestructura social básica es un problema público relevante para la atención del Estado mexicano. Ahí radica la importancia del FAIS para el desarrollo social del país, pues este fondo está dirigido a atender los rezagos en infraestructura social básica, es decir, atiende uno de los factores de la ecuación de la pobreza.

Al respecto, es necesario señalar que la provisión de infraestructura básica no puede ser entendida como el único instrumento necesario y suficiente para reducir la pobreza. Los servicios de infraestructura son una herramienta más al servicio de los programas sociales, que deben estar guiados por una estrategia de acción integral donde lo central es la persona humana y no las instituciones o las inversiones públicas.

Por lo anterior, en estricto sentido, la formulación del problema[27] que atiende el FAIS debería referirse, en primera instancia, a los rezagos en infraestructura social básica**,** y por supuesto, éstos tienen mayor repercusión en la población en pobreza. Tal como hasta el momento se formula el problema, no se entiende claramente si lo que se desea revertir en primer lugar es la pobreza o el rezago en infraestructura social.[28] Esta situación se puede resolver fácilmente si se establece adecuadamente la causalidad del problema. Es decir, si se específica que las limitadas oportunidades de desarrollo que tienen las personas en pobreza extrema, así como las que habitan en localidades con un alto o muy alto grado de rezago social, y las que habitan en zonas de atención prioritaria, son consecuencia o efecto de un mayor grado de rezago en infraestructura social básica.

Gracias a esta breve modificación, el FAIS lograría una mejor coherencia interna; la cual se refiere a la situación que ocurre cuando una política pública es congruente con la definición del problema público y hay conexión lógica o articulación causal entre la definición del problema, los instrumentos de política y la solución esperada. De esta forma, la coherencia interna nos asegura que hay una teoría causal que estructura adecuadamente una política pública.

Ahora bien, es importante reconocer que mejorar el acceso de la población pobre a servicios de salud, educación, agua y saneamiento, entre otros, son objetivos muy importantes, pero la pregunta es cómo alcanzar realmente tales objetivos. Y alcanzarlos requiere resolver una amplia gama de cuestiones: los fondos necesitan ser movilizados, asignados y desembolsados de forma apropiada; se deben adquirir y supervisar provisiones y servicios; y se debe recolectar, procesar y analizar la información que será utilizada en el proceso de administración y toma de decisiones.

De hecho, en el *Diagnóstico* del FAIS, se señala que el rezago en infraestructura social básica se debe a las siguientes causas: (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. Tales

[27] El principal problema es "la población en pobreza extrema, en localidades con un alto o muy alto grado de rezago social o en las zonas de atención prioritaria del país presentan 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". Sedesol, (2014b: 59-61).

[28] Una lectura más profunda del Diagnóstico permite entender que los esfuerzos del FAIS se dirigen a reducir el rezago en infraestructura social y, como consecuencia de esto, mejorar los niveles de bienestar de la población en condiciones de pobreza.

problemas relacionados con el FAIS son críticos a la cadena de eventos necesarios para hacer de la provisión infraestructura social básica un verdadero instrumento contra la pobreza. Además, a juicio de este equipo evaluador es posible introducir otras causas que también tienen mucha incidencia en los rezagos en infraestructura social básica: el horizonte de tiempo limitado y la distribución de recursos con fines electorales.

La mala planeación y calidad de los servicios públicos municipales es consecuencia de muchos factores. Algunos opinan que en México el municipio "adolece de falta de representatividad de los grupos ciudadanos, no responde con la eficacia esperada a las demandas de la población, y no tiene los soportes técnicos y fiscales suficientes para conducir con visión de largo plazo el desarrollo local y urbano [además hay] muchos funcionarios municipales con escasa o nula experiencia en los asuntos públicos [...] que difícilmente culminan un proyecto integral de mejoras estructurales o de atención a los problemas públicos del municipio. Bajos niveles de profesionalización y arraigo hacen de la administración municipal un espacio de improvisación continua" (Arellano, David, et al., 2011: 30). Así, con todas estas dificultades es poco probable que el municipio pueda mejorar la planeación y la calidad de los servicios de infraestructura social.

Por otro lado, uno de los temas más relevantes en el rezago en infraestructura social es la falta de recursos económicos suficientes. Los municipios mexicanos todavía están lejos de tener un papel estratégico en la captación de recursos fiscales propios. La dependencia de los recursos provenientes del ámbito de gobierno federal o estatal es la tendencia que sigue marcando la construcción de obras de infraestructura social municipal. Sin duda la falta de recursos propios es relevante, pues dada la amplitud de tareas asignadas a los municipios —infraestructura básica, medio ambiente, desarrollo urbano, política social, vivienda, seguridad pública, etc.—, es común observar el constante dilema de la falta de recursos para atender todos estos asuntos (Cabrero y Orihuela, 2011).

Dentro de los principales desafíos que enfrenta la provisión de infraestructura social se encuentran los altos costos de su construcción y mantenimiento. En el caso de México, el costo de cerrar las brechas de infraestructura social es de tal magnitud, que requiere una estrategia de largo plazo en cuanto a movilización de recursos físicos y financieros, lo que representa una carga financiera muy relevante para los municipios, DTDF y estados, que son los principales ejecutores del FAIS (Díaz y Silva, 2004). Dada esta situación, no es de extrañar que sigan persistiendo los rezagos en la provisión de infraestructura social en nuestro país.

Finalmente, el horizonte de tiempo limitado y la distribución de recursos con fines electorales son características inherentes a las actuaciones de los cuerpos político/burocráticos y se encuentran ampliamente difundidas en las áreas de política social y para el caso que nos ocupa: el funcionamiento del FAIS, éstas se traducen en que los gobiernos locales no priorizan la provisión de infraestructura social básica en las obras y lugares que realmente se requiere. De hecho, algunas investigaciones sobre el FAIS sugieren que la distribución del FAIS está definida por el tamaño de la localidad, que a su vez puede estar motivada políticamente dado que las poblaciones más grandes son más rentables durante el proceso electoral (Hernández y Jarillo, 2006).

No obstante, es necesario señalar que estas investigaciones se llevaron a cabo tomando en cuenta datos previos al cambio de fórmula que tuvo la distribución de recursos del FAIS en diciembre de 2013; motivo por el cual no es posible concluir que, en la actualidad, los recursos del FAIS se distribuyan de la misma forma. En ese sentido, este cambio de fórmula representa una verdadera mejora en el diseño del FAIS, pues es más congruente con la naturaleza del problema que se busca resolver: la deficiente y desigual distribución de infraestructura social básica; que a su vez explica una parte importante de las disparidades regionales y de la reproducción de la pobreza.
Tal es la repercusión de este cambio que merece particular atención en este apartado. Por ello, se analizan los cambios efectuados en la fórmula de distribución del FAIS en relación con las prioridades de la superación de la pobreza.[29] Para apoyar este análisis se presenta el cuadro 1, que incluye una descripción de las principales

[29] 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: 9), para analizar si la intervención realizada mediante los recursos del FAIS es la más eficaz para atender la problemática que otras alternativas, se deberá de analizar y valorar la fórmula de distribución de recursos del FAIS.

variables o criterios de las fórmulas consideradas en la Ley de Coordinación Fiscal antes y después de las recientes modificaciones.

Cuadro 1
Comparativo de las variables consideradas en la fórmula de distribución del FAIS

Criterios considerados en la <u>anterior</u> Ley de Coordinación Fiscal	**Criterios de la <u>nueva</u> Ley de Coordinación Fiscal**
De acuerdo al Artículo 34 de la LCF, la fórmula de distribución seguía "criterios de pobreza extrema", sin embargo las variables consideradas guardaban poca relación con las variables consideradas en la definición oficial de pobreza extrema de CONEVAL vigente desde 2008.	Las variables que componen la fórmula de distribución toman como referencia explícita la definición de pobreza extrema de CONEVAL.
Las variables consideradas en la fórmula son: ▪ Ingreso per cápita del hogar ▪ Nivel educativo promedio del hogar ▪ Disponibilidad de espacio en la vivienda ▪ Disponibilidad de trabajo ▪ Disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar	Las variables consideradas en la fórmula son: 1. Un monto del año previo como referencia (componente inercial). 2. Carencias promedio (de un total de seis) de la población en pobreza extrema. Las carencias consideradas son: o Rezago educativo. o Acceso a la salud. o Acceso a la seguridad social. o Servicios básicos en la vivienda. o Calidad y espacios de la vivienda. o Acceso a la alimentación. 3. Población en pobreza extrema en la entidad federativa. o Combinación de las carencias sociales y comparación del ingreso per cápita con la Línea de Bienestar Mínimo.
Se utilizaba como fuente de información los censos y conteos de población, cuya disponibilidad alternada se tiene cada 5 años.	Se utiliza como fuente de información el Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gastos de los Hogares (ENIGH), que se encuentra disponible cada dos años y que es precisamente la que utiliza el CONEVAL para la medición oficial de la pobreza y la pobreza extrema.
Las variables de la fórmula se actualizaban cada 5 años para las entidades federativas, DTDF y los municipios, excepto el ingreso per cápita, cuyo valor se ajustaba anualmente en función de Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC).	Las variables consideradas (seis carencias sociales, ingreso per cápita y línea de bienestar mínimo) se actualizan cada dos años para todas las entidades federativas y cada cinco para los municipios.

Fuente: elaboración propia con base en texto vigente y anterior de la Ley de Coordinación Fiscal

Anteriormente, el FAIS se distribuía en función de la pobreza extrema a nivel nacional, mediante la fórmula del Índice Global de Pobreza, la cual se componía por cinco brechas de las necesidades básicas:

1. Ingreso por persona
2. Nivel educativo promedio por hogar
3. Disponibilidad de espacio en la vivienda
4. Disponibilidad de drenaje y
5. Disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar.

La fuente de información que se utilizaba para estimar la distribución del FAIS era la base de datos de la Muestra Censal (cuestionario ampliado) de los Censos de Población y Vivienda que realiza el INEGI, los cuales se actualizan cada diez años. Si bien con el uso de información censal se obtenía una excelente precisión en la

medición del Índice Global de Pobreza, también originaba un rezago en la identificación de los cambios en las variables consideradas en la distribución de los recursos del fondo.

Además, se generaban variaciones abruptas en los recursos que reciben los estados y/o municipios cuando tiene lugar la actualización, tal y como ocurrió en 2012, al realizar el cambio de la fuente de información del Censo de Población y Vivienda del 2000 al Censo realizado por el INEGI en el año 2010, en donde 17 estados recibieron $3.3 mil millones menos respecto al año 2011.

Igualmente, antes de las recientes modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal, ésta contemplaba que cuando la información necesaria para la estimación de la distribución porcentual del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) por medio del índice Global de Pobreza, no estuviera disponible, las entidades podían optar por otra fórmula que favorecía las concentraciones poblacionales, lo cual beneficiaba a los municipios que no necesariamente contaban con los mayores índices de pobreza extrema.

No obstante, en el año 2013 la Ley de Coordinación Fiscal fue modificada y se presentó una nueva fórmula de distribución, la cual se basa en fuentes de información más oportunas, debido a que obedece al uso de estadísticas de carencias de la población en condiciones de pobreza extrema publicadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), información que se deriva del Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) que realiza el INEGI bianualmente (cada 5 años en el caso de los municipios).

Gracias a lo anterior se permite asignar los recursos del fondo con base en indicadores directos de pobreza extrema y rezago social. Asimismo tiene un componente que premia la reducción de la pobreza, que permite suavizar la transición de los estados que cumplan con el abatimiento eficiente de las carencias en la población. Con todo ello, la actualización de la fórmula pretende canalizar los recursos atendiendo plenamente el objetivo del Fondo, el cual consiste en realizar obras, acciones de infraestructura básica e inversiones que beneficien a personas en condiciones de 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.

La nueva fórmula fue utilizada por primera vez en la distribución del FAIS en el año 2014. Esta fórmula pretende mejorar la asignación de los recursos atendiendo tres componentes:

1. El número promedio de carencias de la población en pobreza extrema, que por su composición permitirá medir con mayor precisión la intensidad de la pobreza, otorgando mayores recursos a las entidades federativas con pobreza y rezago social.

2. Eficacia en la reducción de la pobreza extrema. Dicho componente busca premiar a las entidades federativas que focalizan los recursos del Fondo adecuadamente, lo cual se refleja en la disminución de la cantidad de personas en pobreza extrema y la superación de la situación de rezago social de la población.

3. Con la finalidad de evitar una afectación a los objetivos de reducción de la pobreza en las entidades federativas por la nueva fórmula que se propone, se garantiza un monto fijo equivalente al importe que cada entidad recibió en 2013.

Después de presentar los principales problemas que enfrentaba la formula anterior y describir los cambios que contempla la nueva fórmula; se muestra un análisis de estadística descriptiva con el objeto de identificar las mejoras a la nueva fórmula de distribución del FAIS. Se analiza la distribución porcentual del FAIS (FISE +

FISM ó FISMDF[30]) respecto a la incidencia de la pobreza extrema y el rezago social de las entidades federativas.

En el cuadro 2 se presenta la distribución de las personas en condiciones de pobreza extrema por nivel de incidencia de las entidades federativas. Para realizar el análisis se dividen dichas entidades en 4 grupos: 1) los estados con incidencia de la pobreza extrema menor a 5%; 2) estados con incidencia entre 5 y 10%; 3) estados con incidencia entre 10 y 15% de la pobreza extrema y; 4) estados con incidencia mayor a 15%. Como se aprecia en cuadro 2, son 6 los estados (Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima y Nuevo León)[31] que en 2010 tenían menos de 5% de incidencia de pobreza extrema y que a su vez contaban con 3% del total de personas en condiciones de pobreza extrema. En tanto, en 2012 los estados con dicha incidencia aumentaron a 10 (se incluyeron Chihuahua, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas) y el porcentaje de pobreza extrema aumento a 8.5%; casi tres veces respecto al año 2010. Mientras que los estados que contaban con incidencias mayores a 15% en 2010 eran 6 (Chiapas, Guerrero, Puebla, Oaxaca, San Luís Potosí y Veracruz), dichas entidades contaban con el 53.7% del total de las personas en condiciones de pobreza extrema. En el año 2012 dicho grupo de incidencia disminuyó a 4 Entidades (salieron del grupo San Luís Potosí y Veracruz) quedándose con el 41.7% del total de personas en condiciones de pobreza del país.

Cuadro 2. Distribución de la pobreza extrema según incidencia de la pobreza extrema en los Estados para los años 2010 y 2012

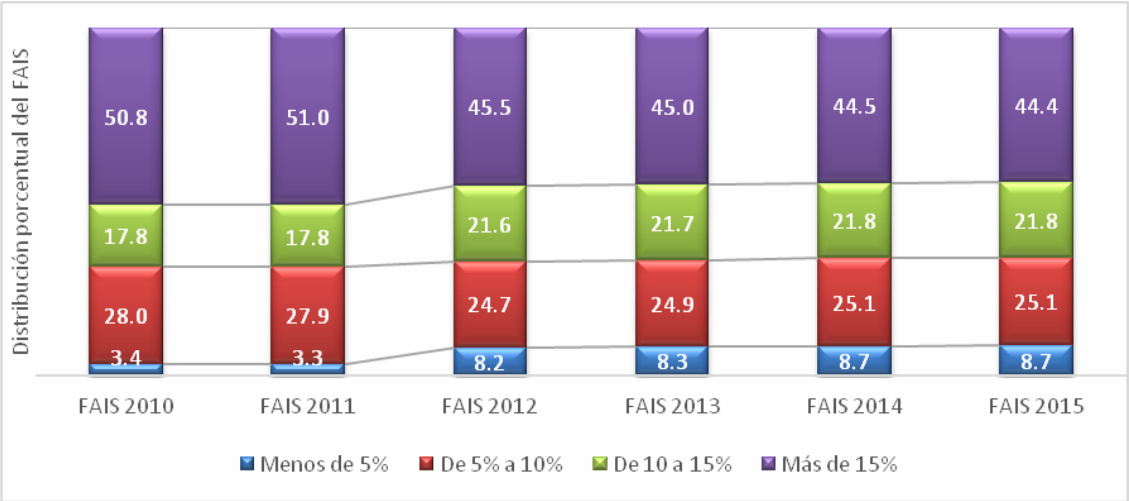
Estados según incidencia de pobreza extrema	2010			2012		
	Estados	Personas en pobreza extrema	Porcentaje de personas en pobreza extrema	Estados	Personas en pobreza extrema	Porcentaje de personas en pobreza extrema
Menos de 5%	6	350,255	3.0	10	963,449	8.5
De 5% a 10%	12	3,283,673	28.1	11	2,954,636	26.1
De 10% a 15%	7	1,768,729	15.2	6	2,675,473	23.7
Más de 15%	6	6,269,854	53.7	4	4,716,367	41.7
Total general	31	11,672,511		31	11,309,925	

Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL.
Notas: 1) No se incluye el Distrito Federal ya que empezó a recibir recursos del Fondo a partir del 2014.
2) La publicación de la medición de la pobreza para el año 2014 la realizará el CONEVAL a mediados del año 2015.

En la gráfica 1 se presenta la distribución porcentual de los recursos del FAIS para cada uno de los grupos de incidencia de la pobreza extrema a nivel estatal. Como se aprecia existe una relación entre la concentración de la pobreza extrema y los recursos que reciben cada uno de los grupos, por ejemplo los estados con más de 15% de incidencia de la pobreza extrema en el año 2010 concentraban el 53.7% de la pobreza total y recibieron el 50.8% de los recursos del Fondo en el mismo año. Situación similar se presenta en el año 2012 en donde se concentraba el 41.7% de la pobreza extrema con el 45.5% de los recursos del Fondo. Cabe señalar que la medición de la pobreza del año 2012 es la última medición oficial de la pobreza publicada, por lo tanto, para el presente análisis se mantiene la misma incidencia de la pobreza extrema para los años subsecuentes, en los cuales no se presenta un cambio en la distribución del Fondo.

[30] El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) cambia de nombre a Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) a partir de la inclusión del Distrito Federal en la distribución del Fondo del año 2014.
[31] Distrito Federal entra en este grupo pero no se incluye debido a que la primera vez que recibió recursos del Fondo fue a partir del año 2014.

Gráfica 1. Distribución de los recursos del FAIS según la concentración de la pobreza extrema en las entidades federativas



Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL y de la Sedesol (Diarios Oficiales de la Federación)
Nota: No se incluye el Distrito Federal ya que empezó a recibir recursos del Fondo a partir del 2014

Es importante señalar que en la gráfica 1 se observa un cambio importante en la distribución de los recursos entre el año 2011 y 2012 dicha variación se debe a dos factores:

1. La fuente de información para el cálculo de la distribución porcentual cambio del Censo de Población y Vivienda del año 2000 al Censo de Población y Vivienda del año 2010, con dicho cambio 17 Estados perdieron recursos respecto al año anterior.
2. La actualización de la medición oficial de la pobreza del año 2012 cambió la incidencia de pobreza extrema en los Estados, lo que representa una redistribución de los Estados en cada uno de los grupos.

Para completar el análisis de la distribución del Fondo respecto a los grupos de incidencia de pobreza extrema en las entidades federativas, en el cuadro 3 se aprecia que el grupo con incidencia de la pobreza extrema menor a 5% presenta una tasa promedio anual de crecimiento mayor al 39.2% para el periodo del año 2010 al 2015. Mientras que el grupo con el menor cambio porcentual son los estados con incidencia mayor a 15%.

Cuadro 3. Cambio porcentual de la distribución de los recursos del FAIS según el grupo de concentración de la pobreza extrema a nivel Estatal

	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	Cambio promedio
Menos de 5%	11.5	162.5	8.9	11.7	1.5	39.2
De 5% a 10%	11.9	-5.7	8.3	8.4	1.1	4.8
De 10% a 15%	12.1	29.4	7.5	8.0	1.1	11.6
Más de 15%	12.6	-4.9	6.3	6.3	0.8	4.2

Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL y de la Sedesol (Diarios Oficiales de la Federación)

Como se mencionó anteriormente, los grupos generados por la incidencia de la pobreza extrema tuvieron un cambio en el año 2012.Por ello y para eliminar el efecto ocasionado por la actualización de la medición de pobreza, se plantea analizar la distribución de los recursos del Fondo con el nivel de rezago social de las entidades federativas. En cuadro 4 se presenta la distribución de la pobreza extrema en los niveles de rezago social, como se aprecia, los estados con rezago social Muy Alto (Chiapas, Guerrero y Oaxaca) en 2010 contaban con 31.1% del total de las personas en condición de pobreza extrema del país, mientras que en 2012 aumentó el porcentaje a 32.3% del total de las personas en dicha condición.

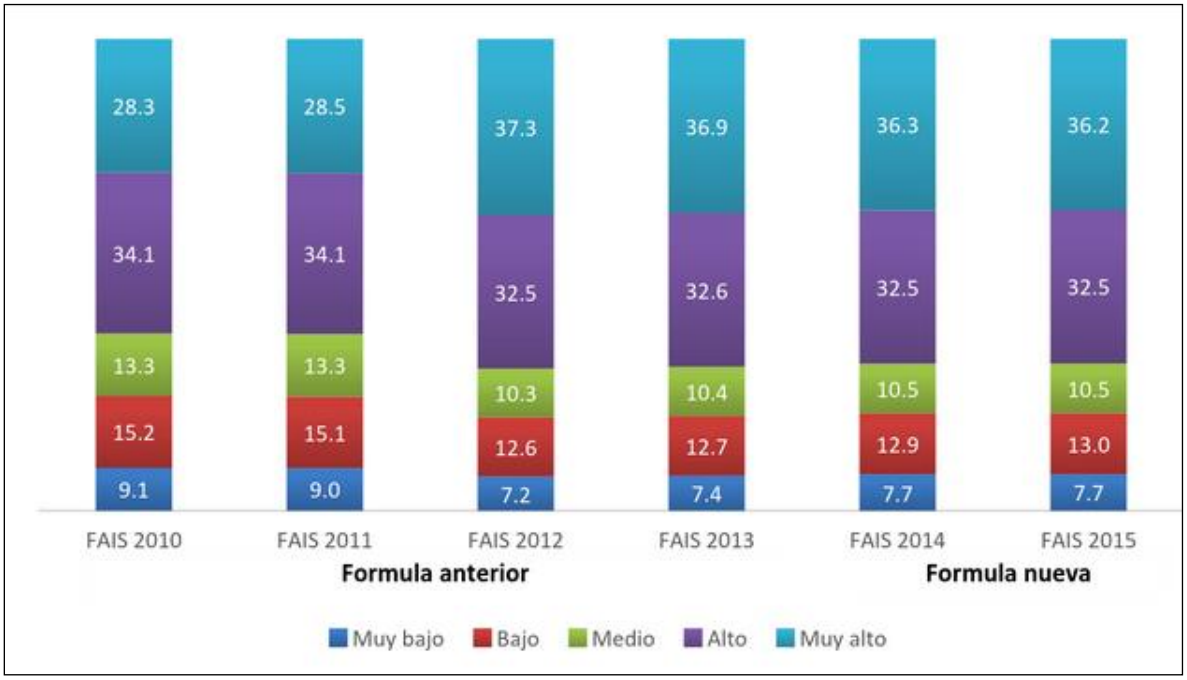
Cuadro 4. Distribución de la Pobreza Extrema según el nivel de rezago social de las Entidades Federativas

Nivel de rezago social (2010)	Estados	2010		2012	
		Personas en pobreza extrema	Porcentaje de personas en pobreza extrema	Personas en pobreza extrema	Porcentaje de personas en pobreza extrema
Muy alto	3	3,627,105	31.1	3,657,293	32.3
Alto	7	3,831,549	32.8	3,742,383	33.1
Medio	6	1,248,315	10.7	1,195,392	10.6
Bajo	7	1,961,348	16.8	1,597,534	14.1
Muy bajo	8	1,004,194	8.6	1,117,323	9.9
Total general	31	11,672,511		11,309,925	

Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL

De esta forma, en la gráfica 2 se presenta la distribución porcentual de los recursos del FAIS para cada uno de los niveles de rezago social de las entidades federativas.

Gráfica 2. Distribución de los recursos del FAIS según nivel de rezago social en las entidades federativas



Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL y de la Sedesol (Diarios Oficiales de la Federación)
Nota: No se incluye el Distrito Federal ya que empezó a recibir recursos del Fondo a partir del 2014

Como se aprecia en la gráfica 2 existe una relación positiva entre el porcentaje de pobreza extrema y los recursos que reciben cada uno de los niveles del rezago social, por ejemplo los estados con Muy Alto rezago social en el año 2010 concentraban 31.1% de la pobreza extrema total y recibieron 28.3% de los recursos del Fondo. Mientras que en 2012 el mismo nivel de rezago social concentraba 32.3% del total de la pobreza extrema y los recursos que recibieron fueron de 37.3%, lo cual sugiere que la actualización de la fuente de información para el cálculo de la distribución presentó un efecto progresivo en el combate a la pobreza extrema, ya que los estados con mayor rezago social recibieron un mayor porcentaje de los recursos del FAIS. Mientras que los estados que no se encuentran en el nivel de rezago social Muy Alto vieron disminuida su participación en el Fondo. Sin embargo, a partir de la actualización de la fuente de información se mantiene más o menos constante la distribución porcentual con ambas fórmulas (anterior y nueva) de asignación de los recursos del Fondo.

Por último para el análisis de rezago social de las entidades federativas, en el cuadro 5 se observa que el grupo con nivel de rezago social Muy Alto presenta la tasa promedio anual de crecimiento mayor de la distribución de los recursos del Fondo con 13.1%; mientras que el grupo con el menor cambio porcentual de la distribución de los recursos son los estados ubicados en el nivel Medio de rezago social.

Cuadro 5. Cambio porcentual de la distribución de los recursos del FAIS según el nivel de rezago social de las Entidades Federativas

Nivel de rezago social (2010)	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	Cambio promedio
Muy alto	12.9	39.6	6.0	6.0	0.8	13.1
Alto	12.1	1.8	7.5	7.3	1.0	5.9
Medio	12.2	-17.3	8.1	9.0	1.2	2.6
Bajo	11.8	-11.5	8.5	9.4	1.2	3.9
Muy bajo	11.7	-14.6	9.3	12.3	1.6	4.1

Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL y de la Sedesol (Diarios Oficiales de la Federación)

Antes del análisis descriptivo, se mencionó que la fórmula anterior de distribución tenía problemas tales como: a) la falta de información para la actualización en periodos menores a 10 años, b) el hecho de contar con la opción de recurrir a una formula alterna que beneficiaba a las grandes concentraciones poblacionales y no tanto a los municipios con mayores incidencias de pobreza extrema.

Si bien la nueva fórmula ha subsanado las deficiencias que presentaba la anterior formula (como la actualización cada 2 años de la distribución de Fondo con base en la publicación de datos de CONEVAL y su alineación con la medición oficial de la pobreza), todavía existen oportunidades de mejora que se identificaron a partir del análisis elaborado.

- Uno de los principales resultados encontrados en el análisis anterior es que ambas fórmulas son inerciales, aunque la formula nueva es más inercial que la anterior, para muestra se pueden observar los cuadros 3 y 5, en los que se aprecia que el cambio porcentual de la distribución de los recursos del año 2014 al 2015 es alrededor del 1% para todos los grupos de incidencia de pobreza extrema y nivel de rezago social. En tanto, los cambios en años anteriores son mayores pero constantes en cada uno de los grupos a excepción del cambio porcentual de los años 2011-2012, esto gracias a la actualización de las fuentes de información. En este sentido, un área de oportunidad es disminuir paulatinamente el peso del componente inercial o histórico de la fórmula con el propósito de que esta se ajuste a la intensidad y profundidad de la pobreza extrema.
- Otro de los resultados encontrados es que ambas fórmulas de distribución del Fondo (la del año 2010 y la del año 2014) tienen una relación positiva con la concentración de pobreza extrema.[32]
- Por otro lado, si bien la relación entre la carencia de servicios básicos en la vivienda y la distribución porcentual del FAIS también es positiva, es de menor intensidad.[33]
- La aseveración anterior se confirma con los coeficientes de correlación presentados en el cuadro 6 del anexo 13, en donde se observa que la distribución del FAIS por entidad federativa presenta mayor correlación con el porcentaje de pobreza extrema que con el porcentaje de personas con carencias en

[32] Ver gráfica 4 del anexo 13 en dónde se presenta la distribución del FAIS 2010 con fórmula anterior vs porcentaje de personas en condiciones de pobreza extrema 2010. También se observa la distribución del FAIS 2014 con fórmula nueva vs Porcentaje de personas en condiciones de pobreza extrema 2012.

[33] Ver gráfica 3 del anexo 13, en donde se presenta la distribución del FAIS 2010 con fórmula anterior vs porcentaje de personas con carencia en servicios básicos de la vivienda 2010. También se observa la distribución del FAIS 2014 con fórmula nueva vs porcentaje de personas con carencia en servicios básicos de la vivienda 2012.

sus viviendas (servicios básicos y, calidad y espacios en la vivienda), esto derivado de la importancia que tienen los ingresos y la línea de bienestar mínimo en la medición de la pobreza extrema.

Lo deseable para un Fondo que tiene como objeto realizar acciones e inversiones en infraestructura social, sería que los recursos se dirigieran a entidades menos favorecidas en las carencias relacionadas con la infraestructura social (principalmente con los servicios básicos y, calidad y espacio en la vivienda). Al respecto, cabe señalar que las autoridades de localidades apartadas y dispersas tienen mayores dificultades al realizar las inversiones en infraestructura social que en las localidades aledañas a las grandes urbes, ya que es más barato conectar el drenaje, suministro de agua potable y/o electricidad a una población cercana o aledaña a una ciudad que ofrecer dichos servicios a comunidades apartadas y con accesos difíciles.

- En este sentido, un área de oportunidad sería considerar un componente extra en la fórmula de distribución de los recursos que beneficie a las Entidades con mayores atrasos en las carencias anteriormente mencionadas.

Asimismo, al realizar el análisis del cambio en el porcentaje de personas en condiciones de pobreza del año 2010 al 2012 y la distribución porcentual del FAIS se encontró que el premio que contempla la nueva fórmula de distribución de los recursos; el cual se obtiene por la eficacia de disminuir la pobreza extrema en un periodo determinado, premia los esfuerzos eficaces en la disminución de la pobreza extrema pero perjudica a los estados que tienen mayor intensidad y profundidad de la pobreza extrema, mismos que presentan una mayor dispersión de las personas en condiciones de pobreza extrema.

Por ejemplo, el estado de Chiapas debería recibir 14.71% de los recursos del fondo para el 2015 si sólo se considerará el componente de pobreza en el monto excedente del FAIS 2015 (excluyendo la línea basal, monto que recibieron las entidades federativas en el año 2013) pero al incluir el componente de eficacia su participación porcentual en el Fondo se reduce al 12.43%, en el monto excedente del FAIS 2015, aunque haya disminuido la pobreza en 13.6% al pasar de 1.9 a 1.6 millones de personas en condiciones de pobreza extrema del año 2010 al 2012.

En resumen, los resultados del análisis se presentan en los siguientes puntos:

- El premio por disminución de la pobreza extrema en el ejercicio fiscal 2015, ocasionó que 9 estados presenten menor participación en la distribución de los recursos excedentes del Fondo y 23 estados obtienen un mayor porcentaje después de la reasignación.
- Los estados que más disminuyen su participación derivado de la reasignación del premio son Chiapas con 2.28%, Guerrero con 1.44%, Puebla con 1.31%, así como Veracruz y Oaxaca con 1.25% y 0.94% respectivamente.
- Mientras que los estados que aumentan su participación en el monto excedente del Fondo derivado de la reasignación del premio son Chihuahua con 0.74%, así como Querétaro, Zacatecas y Baja California Sur con 0.62% cada uno de ellos.

La disminución de la participación en el monto excedente del FAIS 2015 se debe a que la fórmula premia la reducción relativa de la pobreza extrema y no la reducción absoluta de la pobreza. Por lo tanto, se presenta un área de oportunidad para mejorar el componente de eficacia, para ello, se propone considerar que el componente de eficacia se estime con la disminución en términos absolutos y no relativos, en otras palabras realizar una sustracción y no una división como se contempla actualmente.

A pesar de todo, se espera que los cambios en la fórmula de distribución del FAIS provoquen que los municipios dejen de invertir en infraestructura sólo en las cabeceras municipales o en las zonas de mayor densidad poblacional, pues ahora es un requisito ejercer los recursos en ZAPs o localidades con alto y muy alto rezago social. Para reforzar el cumplimiento de este requisito, la Sedesol emitió los “Criterios Generales para la acreditación de beneficio a población en pobreza extrema en el marco de los proyectos financiados con recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social 2014”. Dichos criterios obligan a los gobiernos locales al levantamiento del *Cuestionario Único de Información Socioeconómica* (CUIS) 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*.

Todas estas medidas contribuirán a mejorar la población del FAIS. Pero a pesar de los avances registrados en la alineación de los criterios de la fórmula del FAIS con el concepto de pobreza extrema de CONEVAL, aún se observan áreas de oportunidad relevantes en los elementos básicos del diseño del FAIS, pues es preciso hacer ajustes respecto a la población objetivo del FAIS.

- Se sugiere que la población objetivo del FAIS sean los ámbitos territoriales que reciben los recursos, es decir, las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal. Sobre todo porque en el interior de cada uno de estos ámbitos habitan personas con altos niveles de marginación, rezago social y pobreza y que presentan carencias en materia de infraestructura social básica. Además, esta medida sería congruente con el proceso de descentralización que ha ocurrido a lo largo de los últimos años en México, donde el gobierno federal ha reorganizado muchas de sus políticas públicas, entre otras maneras, descentralizándolas hacia los estados y municipios, tal es el caso del FAIS, que proviene del Ramo 26, originalmente denominado "Solidaridad y Desarrollo Regional".

La modificación de la población objetivo haría más claro el objetivo del Fin del FAIS, como se mencionó previamente en la MIR del FAIS dicho objetivo se expresa de la siguiente forma: "*Contribuir a construir un entorno digno que propicie el desarrollo mediante el financiamiento de obras de infraestructura social básica en las localidades con alto o muy alto nivel de rezago social y las pertenecientes a las Zonas de Atención Prioritaria*".

Por otra parte, se considera conveniente proponer recomendaciones en torno a la coordinación del FAIS con otras políticas públicas. La coordinación se refiere a la adecuada articulación entre diferentes políticas que persiguen objetivos comunes.[34] Así, se espera que las políticas públicas que comparten objetivos o atienden a la misma población mantengan una sinergia mediante la cual cada una tenga una aportación clara y diferenciada a la solución del problema público que aqueja a dicha población. Esto exige coordinar todas las políticas de cierto ámbito a un conjunto coherente de instrumentos y propósitos orientados a un objetivo más amplio.

Por ejemplo, el FAIS coincide en sus objetivos con 11 programas federales, se trata de políticas públicas de diferentes sectores (desarrollo social, salud, medio ambiente, desarrollo agrario, así como desarrollo urbano y vivienda). Todas estas políticas tienen propósitos orientados a un objetivo más amplio: contribuir a que los habitantes de las localidades con rezagos de infraestructura social los superen mediante la dotación de diferentes bienes y servicios. Además, se dirigen a las personas que habitan en localidades marginadas o en pobreza extrema.

Para mejorar la coordinación del FAIS con estas políticas, se puede llevar a cabo un trabajo intersectorial enfocado exclusivamente a la dotación de infraestructura. Y este trabajo intersectorial puede recaer en una agencia central del Poder Ejecutivo Federal, por ejemplo, alguna secretaría de Estado (Campbell y Szablowski, 1979). En esencia, se trataría de una organización pública encargada de la implementación coordinada de las diferentes políticas públicas que tengan como objetivo la dotación de infraestructura. No obstante, la responsabilidad de coordinación puede recaer en diferentes tipos de agencias centrales. De acuerdo con Peters (1998), otros tipos de agencias centrales que se pueden encargar de las tareas de coordinación son los comités intersecretariales o interdepartamentales y los grupos de trabajo *ad hoc* o *task force*.

La misma recomendación de las agencias centrales o comités intersecretariales para mejorar la coordinación del FAIS con otras políticas, aplica para aquellas situaciones en las que hay objetivos similares pero se atiende a la misma población o se tiene la misma área de enfoque aunque con apoyos diferentes. Es el caso del FAIS con seis políticas públicas, entre ellas se encuentran el Programa de Esquema de financiamiento y subsidio federal para vivienda; el Programa Integral de Desarrollo Rural; el Programa de Rescate de Espacios Públicos; el Programa de Reordenamiento y Rescate de Unidades Habitacionales; el Programa Escuelas Dignas (de

[34] Se considera entonces que existe coordinación entre políticas si los instrumentos de unas generan efectos positivos en las otras.

SEP) y el Fondo de Pavimentación y Desarrollo Municipal. 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. El trabajo intersectorial se produciría cuando exista un problema o una necesidad que conduzca al establecimiento de relaciones entre responsables de distintos sectores por algún tema de interés mutuo.

Una forma más de mejorar la coordinación del FAIS con otras políticas públicas es hacer mayor uso de estrategias de coordinación existentes, como la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH). Por ejemplo, esta estrategia promueve el uso de matrices de inversión, que son instrumentos para planear las inversiones públicas que se realizarán por medio de cada programa federal y estatal que forma parte de la Cruzada y en las que las inversiones están asociadas a los indicadores de pobreza de CONEVAL. Este instrumento resulta de gran relevancia debido a que sus componentes reflejan acciones claras y obligaciones de los tres órdenes de gobierno para mejorar cada uno de los indicadores. De este modo, a través de las matrices se cuenta con información de la población con carencia, el programa que se implementará para reducir esa carencia, así como las acciones a ejecutar y las metas/plazos establecidos para su implementación.[35] Cabe señalar que estas matrices de inversión de la CNCH se corresponden con el diseño actual de la MIDS del FAIS, por lo que la MIDS, además de ser un instrumento de planeación puede potenciar los esfuerzos de coordinación del FAIS con otras políticas públicas.

[35] Mayor información en el Programa Nacional Sin Hambre 2014-2018. Documento disponible en: dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343098&fecha=30/04/2014 (consultado el 16 de diciembre de 2014).

CONCLUSIONES

El cambio de fórmula que tuvo la distribución de recursos del FAIS en diciembre de 2013 representa una verdadera mejora en el diseño del FAIS, pues es más congruente con la naturaleza del problema que se busca resolver: los rezagos en infraestructura social básica; que a su vez se relacionan con la reproducción de la pobreza. A partir de los cambios realizados a la LCF se observa una mayor correspondencia entre los criterios de distribución del FAIS y la evolución de los indicadores de pobreza extrema, tales como las carencias sociales y la línea de bienestar mínimo.

De esta forma, para el reparto del FAIS con la nueva fórmula se consideran tres criterios: el inercial (darles al menos el monto del año 2013); el de pobreza (presencia de las carencias en la población de cada entidad) y el de eficacia (resultados en el combate a la pobreza). Así, a partir del 2014, se toma en cuenta el éxito de los gobiernos locales en el combate a la pobreza y la marginación, por lo que los recursos del FAIS deberán estar mejor focalizados y distribuidos.

Para mejorar el funcionamiento del FAIS, la Sedesol emitió los "Lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social",[36] así como los "Criterios Generales para la acreditación de beneficio a población en pobreza extrema en el marco de los proyectos financiados con recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social 2014". Todas estas medidas contribuirán mejorar la operación del FAIS.

Sin embargo, la disminución de los índices de pobreza en México, así como de los rezagos en infraestructura social, no se logrará con estas modificaciones a un programa gubernamental de transferencia de fondos a estados, DTDF y municipios. Las modificaciones realizadas al FAIS, potenciarán su efecto si están acompañadas de otras medidas, como las que se sugieren a continuación:

- Incrementar los mecanismos de participación de actores clave de los distintos municipios, DTDF y estados que reciben el FAIS.

La participación de actores como asociaciones de empresarios, asociaciones religiosas, comités vecinales, ejidatarios, y otras organizaciones no gubernamentales, sumarían a la preparación de diagnósticos que reflejaran con una mayor certidumbre las necesidades de la población así como las posibles soluciones para los problemas de servicios básicos y calidad y espacio en vivienda detectados por el FAIS. Es necesario hacer partícipe a la población en la identificación tanto de la problemática como de las posibles soluciones, y así incrementar el desarrollo endógeno de los territorios.

- Fortalecer la coordinación entre las distintas dependencias federales[37] que tienen políticas públicas de dotación de infraestructura o de mejoramiento de vivienda, para dar un seguimiento y monitoreo oportuno a la aplicación de los recursos, con el establecimiento de una periodicidad en dicho seguimiento.

A pesar de que existen mecanismos como el Sistema de Formato Único (SFU), mediante el cual se reporta el ejercicio, destino y los resultados obtenidos de los recursos federales transferidos a los gobiernos locales y la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS), para verificar la aplicación de los recursos transferidos en

[36] Documento disponible en: http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/PDF/Lineamientos_Generales_para_la_Operacion_del_FAIS.pdf (consultado el 10 de febrero de 2015).
[37] Comisión Nacional de Protección Social en Salud, Comisión Nacional de Vivienda, Comisión Nacional del Agua, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.

la realización de proyectos de infraestructura social, es necesario contar con más mecanismos que exijan una coordinación entre dependencias para monitorear de forma recurrente los avances no sólo en la ejecución de proyectos de infraestructura sino de la incidencia en la calidad de vida de las personas. Se sugieren como mecanismos de coordinación a las agencias centrales, los comités intersecretariales o interdepartamentales y los grupos de trabajo ad hoc o *task force*, los cuales ya fueron referidos en párrafos anteriores. Otra forma de mejorar la coordinación sería la integración de los sistemas informáticos ya existentes para dar seguimiento al FAIS: el Sistema de Formato Único (SFU), y la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS).

- Mejorar la MIR del FAIS.

Derivado de esta evaluación se evidenciaron áreas de mejora entre los componentes, propósito y el fin. Por ello se sugiere la modificación de la redacción de los componentes y propósitos para que se encuentren ligados al fin y éste a su vez se derive de un árbol de causas y efectos donde se defina correctamente el problema público que se busca solucionar.

Asimismo, se sugiere verificar los indicadores que miden el avance en el cumplimiento del fin, para que se enfoquen en la medición de la incidencia particular de la aplicación del FAIS en obras de infraestructura social básica que aporten a la construcción de un entorno digno para las personas.

- Verificar la alineación de los planes municipales y estatales de desarrollo con el Plan Nacional de Desarrollo.

Es necesario evitar los esfuerzos aislados para la resolución de problemas públicos, sobre todo cuando se trata de problemas como el rezago en infraestructura y la pobreza. Es por ello, que los órdenes de gobierno deben estar alineados en cuanto a la prioridad de los problemas detectados. Una forma de coordinarse es el uso de la planificación como instrumento para el desarrollo. La planeación gubernamental a nivel local en México deriva sus propósitos de los programas federales (sectoriales, institucionales, especiales, regionales y transversales), y éstos se diseñan para alcanzar los objetivos estratégicos que contempla el Plan Nacional de Desarrollo vigente. Por ello, una de las tareas de coordinación a las agencias centrales debe ser verificar la alineación de las acciones municipales y estatales con los objetivos de la planeación nacional y sectorial, incorporando indicadores que permitan medir el alcance de tales objetivos. Precisamente, ello contribuiría a que los proyectos realizados estén encaminados a la búsqueda del desarrollo de zonas socialmente rezagadas.

- Aplicar los recursos a proyectos de mediano y largo plazo.

Debido a que el informe de la Secretaría de Desarrollo Social se presenta de forma anual, y que es la periodicidad en la que se exige a estados y municipios rendir cuentas y brindar información sobre los proyectos realizados con la aplicación del FAIS, la ejecución de los recursos se acorta a un año, periodo en que se ligan los resultados con el presupuesto. Sin embargo, es necesario crear mecanismos para planificar proyectos a mediano y largo plazo, que logren superar la barrera de la anualidad del presupuesto y que sean útiles para la construcción de infraestructura adecuada a las necesidades del territorio y la población, independientemente de periodos presupuestales o electorales. Lo anterior es posible si la ejecución del presupuesto se relaciona con la planificación de desarrollo estratégica con visión a largo plazo y con esquemas de financiamiento plurianual como los que ofrece Banobras.[38]

- Fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

[38] El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), diseñó un proceso estandarizado para financiarlos. Se trata del programa Banobras-FAIS, que consiste en un esquema financiero plurianual que permite anticipar los recursos del FAIS, hasta en un 25% por cada año de gestión de los gobiernos municipales, preferentemente, en aquellos municipios con mayor nivel de marginación y con nulo o limitado acceso al crédito bancario (Álvarez, 2012: 67-70).

A pesar de que en el "Acuerdo de la Secretaría de Desarrollo Social por el que se emiten los Lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social", se establece lo relativo a los informes sobre el ejercicio y destino de los recursos del FAIS, se requiere que tanto la Secretaría de Desarrollo Social como los estados, DTDF y municipios cumplan en tiempo y forma con la publicación de la información establecida en cuanto a los proyectos realizados con las aportaciones del FAIS, así como con aquellos mecanismos de transparencia y rendición de cuentas establecidos en los propios lineamientos. Asimismo, es necesario verificar la veracidad de los datos proporcionados por municipios, DTDF y estados en cuanto a la aplicación de recursos.

Este último punto abre el telón para un planteamiento sobre el ejercicio del gasto en el FAIS. En el año 2011, en un diagnóstico efectuado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2013) sobre el gasto federalizado, se encontraron diversas inconsistencias en la aplicación de los recursos del FAIS entre las que destacan: a) la falta de mecanismos explícitos para transparentar la distribución de los recursos a los municipios y demarcaciones territoriales del DF; b) la mayoría de los gobiernos locales carecen de las capacidades técnicas para verificar la veracidad del proceso distributivo; c) existen subejercicios significativos y recurrentes; d) existen debilidades en los sistemas de control interno, particularmente en el caso de los municipios, lo que propicia opacidad en la gestión del FAIS; e) hay irregularidades en la entrega de la información sobre indicadores en el ejercicio, destino y resultados del FAIS; además, con frecuencia la calidad de la información es deficiente. Es necesario señalar que estas observaciones de la ASF (2013) se hicieron tomando en cuenta una situación previa al cambio de fórmula que tuvo la distribución de recursos del FAIS en diciembre de 2013; motivo por el cual no es posible concluir que actualmente se presenten estas inconsistencias en el funcionamiento del FAIS.

De acuerdo con (Cejudo y Gerhard, 2010: 23) existen varias vías para mejorar el sistema de rendición de cuentas del FAIS:

- En principio, se debe instituir la obligación de realizar revisiones del desempeño del FAIS y no sólo auditorias financieras, estas evaluaciones al desempeño del FAIS se deben llevar a cabo por organismos técnicos y autónomos.
- Consolidar una reciente modificación a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación que amplía las posibilidades de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) para fiscalizar el gasto federalizado.
- Lo anterior le permite a la ASF exigir información y directamente fincar responsabilidades resarcitorias a funcionarios estatales o municipales que hayan incumplido la normatividad en la operación del FAIS.
- Reformar múltiples leyes estatales en materia de control, evaluación y fiscalización de transferencias intergubernamentales.
- Mejorar la calidad de la información con que se rinde cuentas (que no sean simplemente reportes de avances de obras o de gasto ejecutado).
- Promover la instauración de mecanismos para que los ciudadanos se enteren del desempeño del FAIS más allá de las obras en su comunidad.

Por último, en opinión de Olvera (2009), la institución municipal requiere además de un esquema de profesionalización o servicio de carrera, para evitar el pernicioso ciclo de continua renovación de sus cuadros de mando, que constituye un incentivo a la corrupción y los condena a un permanente proceso de aprendizaje. Así, la profesionalización permitiría mejorar las capacidades institucionales de los municipios y evitaría los problemas de rendición de cuentas, así como de la mala planeación y calidad de los servicios públicos municipales.

Todas estas áreas de mejora detectadas abren nuevas líneas de análisis al FAIS. Por ello, se propone una evaluación del programa que integre una metodología cualitativa para poder conocer la percepción de las personas beneficiadas con la infraestructura de servicios básicos. Los resultados permitirían conocer otras áreas de oportunidad para mejorar tanto el diseño como la ejecución del FAIS.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

Agnani, Betty y Henry Casanova. (2012). "Efectos políticos sobre la acumulación de infraestructura pública en las regiones españolas", en *Hacienda Pública Española*, núm. 202, pp. 57-76.

Álvarez, Gerardo. (2012). *Los Certificados de Capital de Desarrollo (CKD's) un mecanismo para el financiamiento de proyectos de infraestructura en México*. Tesis de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: http://132.248.52.100:8080/xmlui/handle/132.248.52.100/390 (consultada el 11 de febrero de 2015).

Arellano, David, et al. (2011). "Gobierno y administración pública municipal: un panorama de fragilidad institucionalizada", en Enrique Cabrero y David Arellano (coords). *Los gobiernos municipales a debate: un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*, México, CIDE, pp. 29-116.

Auditoría Superior de la Federación (ASF). *Diagnóstico sobre la Opacidad en el Gasto Federalizado,* México, ASF.

Banco Mundial (2006), *Descentralización y entrega de servicios para los pobres*, México, Banco Mundial.

Bhattarai, Madhusudan y Narayanamoorthy, Thorat. (2003). "Impact of irrigation on rural poverty in India: an aggregate panel-data analysis", en *Water Policy*, vol. 5, núm. 5, pp. 443-458.

Brakarz, José. (2004). "Relación entre el ataque a la pobreza y el desarrollo urbano", en Secretaría de Desarrollo Social, *Mejores prácticas de política social. Conferencia Internacional México 2003*, México, Sedesol/Banco Mundial.

Brenneman, Adam y Michel Kerf. (2002) "Infrastructure and Poverty Linkages. A Literature Review'', Washington, Banco Mundial.

Cabrero, Enrique e Isela Orihuela. (2011). "Finanzas municipales en México: los problemas a superar y los dilemas a enfrentar" en Enrique Cabrero y David Arellano (coords). *Los gobiernos municipales a debate: un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*, México, CIDE, pp. 117-156.

Calderón, César y Luis Servén. (2014). "Infrastructure, growth, and inequality: an overview". Documento de trabajo núm. 7034, Washington, D.C., Banco Mundial.

Campbell, Colin y George Szablowski. (1979). *The Superbureaucrats: Structure and Behavior in Central Agencies*, Toronto, Macmillan.

Chen, Weiping y Ying Ding. (2007) "Total Factor Productivity in Chinese agriculture: The role of infrastructure", en *Frontiers of Economics in China*, vol. 2, núm.2, pp. 212-223.

Cejudo, Guillermo y Roberto Gerhard. (2010). "La rendición de cuentas de transferencias intergubernamentales: el caso del FAIS", en Mauricio Merino, Sergio López y Guillermo Cejudo (coords.) *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC). (2009). "Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos sobre los indicadores para medir los avances físicos y financieros relacionados con los recursos públicos federales", México, CONAC.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2012). Medición Multidimensional de la Pobreza en México. Disponible en: /www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Pobreza%202012/Mapa-interactivo-de-pobreza-por-entidades-federativas-2012.aspx (Consultado el 15 de diciembre de 2014).

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. 2011. Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación en Materia de Diseño. Disponible en http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Normatividad/TerminosReferencia2011.aspx (el 15 de diciembre de 2014).

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011). *El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública*. México, Coneval.

Cook, Cynthia. (2005). *Assessing the impact of transport and energy infrastructure on poverty reduction*. Manila, Banco de Desarrollo Asiático.

De la Garza, Thania e Iván González. (2002). "La descentralización del gasto social para infraestructura: ¿Las autoridades locales asignan mejor los recursos que la federación?", en Santín, Leticia (coord.) *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado,* México, Sedesol/Indesol.

De la Torre, Rodolfo. (2004). “El índice de desarrollo humano y la asignación del gasto público por entidad federativa en México”, México, Instituto de Investigaciones sobre Desarrollo Sustentable y Equidad Social de la Universidad Iberoamericana.

Diario Oficial de la Federación. 2013. Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5301827 (Consultada el 17 de julio de 2013).

Díaz, Alberto y Sergio Silva. (2004). “Descentralización a escala municipal en México: la inversión en infraestructura social”. Documento de trabajo núm. 594, Chile CEPAL.

Escobal, Javier y Máximo Torero. (1999). “Los activos de los pobres en el Perú”, en *Trimestre Económico*, año LXVI, vol. 3, núm. 263, pp. 619–659.

Fay, Marianne y Mary Morrison. (2005). *Infrastructure in Latin America and the Caribbean: Recent Developments and Key Challenges*, Washington, D.C., Banco Mundial.

Feres, Juan Carlos y Xavier Mancero. (2001). “El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones a América Latina”, en *Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos*, núm. 2525, Chile, CEPAL.

Hanjra, Munir, Tadele Ferede y Debel Gemechu. (2009) "Reducing poverty in sub-Saharan Africa through investments in water and other priorities", en *Agricultural Water Management*, vol. 96, núm. 7, pp. 1062-1070.

Hernández Fausto y Brenda Jarillo. (2006). “Is Local Beautiful: Decentralization in Mexico in the Presence of Elite Capture”. Documento de trabajo núm. 360, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. 2010. Censo Nacional de Población y vivienda. Aguascalientes, Aguascalientes, México.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. 2012. Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (MCS-ENIGH).

Merino, Mauricio. (2007). *Para entender el régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra Ediciones.

Moreno, Carlos. (2011). “Is Local Spending Responsive to the Poor? An Appraisal of Resource Allocation and Electoral Rewards in México”, en *Politics & Policy*, vol. 39, núm. 6, pp. 1021-1052.

Olvera, Alberto. (2009). *La rendición de cuentas en México: Diseño institucional y participación ciudadana*, México, Secretaría de la Función Pública.

Peters, Guy. (1998). “Managing horizontal government: The politics of coordination”. Documento de trabajo núm. 21, Canadá, Centro Canadiense para el Desarrollo Gerencial.

Ponce, Gabriela. (2012). “Vulnerabilidad social y riesgo de caer en pobreza en México”, en Francisco Sales (coord.), *Pobreza y factores de vulnerabilidad social en México*, México, Cámara de Diputados/CESOP.

Ramones, Fernando y Daniel Prudencio. (2014). “Los efectos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social sobre la pobreza en México”, en *Región y Sociedad,* vol. 26, núm. 60, pp. 63-88.

Romkema, Ciska. (2006). “Experiencias emblemáticas en servicios urbanos para la superación de la pobreza y precariedad urbana”. Documento de trabajo núm. LC/W.95, Chile CEPAL.

Sawada Yasuyuki y Shinya Sugawara. (2014). “The Role of Infrastructure in Mitigating Poverty Dynamics” en *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, vol. 14, núm. 3, pp. 141-159.

Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). (2014a). *Términos de Referencia para la Evaluación en materia de Diseño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, n*oviembre de 2014.

Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). (2014b). *Diagnóstico del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)*, México, Sedesol.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2014). *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Informe Trimestral,* Enero - Septiembre de 2014.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) y Secretaría de la Función Pública (SFP). (2011). “Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados”, México, SHCP/Coneval/SFP.

Sen, Amartya. (2005). "Human rights and capabilities" en *Journal of Human Development*, vol. 6, núm. 2, pp. 151-166.

Velázquez, César. (2008). “Gasto federal descentralizado y de estados y municipios”. Documento de apoyo del *Informe sobre Desarrollo Humano México 2011*. México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Weimer, David y Aidan Vining. (2005), *Policy Analysis. Concepts and Practice*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.

Zhang, Xiaobo y Shenggen Fan. (2004). “How productive is infrastructure? A new approach and evidence from rural India”, en *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 86, núm. 2, pp. 492-501.

ANEXOS

Consultar documento formato Excel con 14 anexos.