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

I. Consideraciones Generales

La realización de la Evaluación de Diseño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) obedece principalmente a las consecuencias derivadas de la Reforma a la Ley Coordinación Fiscal aprobada en el mes de diciembre de 2013, en la cual se refuerzan las facultades de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en materia de rectoría, direccionamiento y seguimiento en el uso de los recursos del Fondo con objeto de fortalecer la eficiencia de éstos en el combate a la pobreza. Como resultado de esta reforma, la SEDESOL emitió los nuevos "Lineamientos Generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social", junto con el nuevo catálogo de acciones, además de que publicó el "Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social". Lo anterior, ha significado un cambio sustancial en el mecanismo de intervención de la SEDESOL en la medida que establece referentes claros para que las autoridades estatales y municipales lleven a cabo una adecuada focalización de los recursos. En este sentido, esta Evaluación de Diseño tiene por objeto "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 tales propósitos, los Términos de Referencia, que fueron la guía para la Evaluación de Diseño, consideraron siete apartados. En los primeros cinco se solicitó la valoración del núcleo duro del esquema de atención y asignación de recursos, así como de la contribución del FAIS a los objetivos nacionales y sectoriales, de las poblaciones potencial y objetivo, de la matriz de indicadores para resultados, y de la identificación de complementariedades y coincidencias con otros fondos, programas o políticas públicas. Finalmente, se solicitó al equipo evaluador una valoración final del diseño del Fondo y las conclusiones.

La SEDESOL, a través de la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales (DGEMPS), coordinó y supervisó la realización de esta evaluación mediante un proceso participativo donde además intervino la Dirección General de Desarrollo Regional como unidad responsable de las tareas de direccionamiento y seguimiento del uso de los recursos del Fondo. Cabe señalar que se mantuvo en todo momento un diálogo institucional entre el equipo evaluador, la DGEMPS y la citada Dirección General de Desarrollo Regional (DGDR), con pleno respeto al punto de vista independiente derivado del carácter externo del evaluador, lo cual se refleja claramente en el informe final de la evaluación.

En este documento se presenta la postura institucional sobre la Evaluación en materia de Diseño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) 2014,tanto de la DGEMPS como de la DGDR, la cual es responsable de diseñar e implementar los criterios y lineamientos para la regulación y operación de las Aportaciones Federales para Entidades y Municipios en materia de desarrollo social, y en su caso se señalan las posibles

diferencias de criterio respecto de las opiniones vertidas por el evaluador, señalando en todos los casos las razones objetivas que las sustentan.

II. Comentarios Específicos de la DGEMPS

La DGEMPS reconoce y agradece el trabajo efectuado por el equipo de **Politeia Consultores en Evaluación** para presentar sus valoraciones y puntos de vista de forma imparcial y concisa. El producto de este esfuerzo será sin duda, de gran utilidad para tomar decisiones en aras de mejorar el esquema de atención y la asignación de recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, y así contribuir a la solución del problema para el cual fue creado. No obstante, esta Dirección General considera importante que el lector tome en cuenta los siguientes aspectos respecto de la evaluación:

- Es importante subrayar, que si bien en las reuniones sostenidas entre las áreas involucradas y el equipo evaluador se analizó profusamente el tema relativo a las definiciones del Problema Público y la Población Objetivo, así como del concepto de Infraestructura Social Básica, se reconoce que resulta ineludible el mandato de la Ley de Coordinación Fiscal relativo a la población a beneficiar con los recursos del FAIS, por lo que la población que finalmente se verá beneficiada con las obras de infraestructura social básica son las personas en pobreza extrema y las que habitan en localidades con alto o muy alto nivel de rezago social y en las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP), de modo que las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, únicamente son las instancias ejecutoras, es decir, son el medio a través del cual se realizarán acciones para lograr una mejora en las condiciones de vida de la personas. La decisión de definir a las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal como población relevante para el Fondo, tuvo la finalidad de mantener consistencia con su naturaleza y la normatividad que lo rige.
- Dado que el FAIS no es un programa social sujeto a reglas de operación, sino un Fondo operado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y coordinado por la SEDESOL bajo un mandato expreso de la Ley de Coordinación Fiscal, la implementación de las recomendaciones señaladas en el análisis de las Principales Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas y Recomendaciones pueden conllevar un mayor grado de dificultad en la medida que requieren la modificación de leyes o la operatividad de mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno.

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

La DGDR responsable del diseño y puesta en marcha de Lineamientos y Criterios para la regulación y seguimiento de los recursos del FAIS, felicita y agradece el esfuerzo del equipo evaluador “Politeia Consultores en Evaluación” para realizar la Evaluación de Diseño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.

El Informe Final de la Evaluación de Diseño presenta un contenido claro y cumple con los objetivos planteados en los Términos de Referencia de esta Evaluación.

En la Evaluación de Diseño, el equipo evaluador detecta, entre otros, los siguientes aspectos positivos en el Diseño del FAIS:

- 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;

- Para mejorar el funcionamiento del FAIS, la Sedesol emitió los "Lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social", 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".

- El programa cuenta con un diagnóstico que cumple los criterios evaluados; y cuenta con argumentación sólida para sus causas y efectos asociados al rezago en infraestructura social básica.

- Hay una justificación teórica que sustenta la intervención realizada con los recursos del FAIS en la población objetivo.

- Se ha detectado una argumentación sólida de las causas y efectos que justifican la actual operación del FAIS.

- El Propósito especificado en la MIR del FAIS se alinea adecuadamente con el Objetivo Sectorial 2 del Programa Sectorial de Desarrollo Social (PSDS) 2013-2018.

Por otro lado, el equipo evaluador detecta, entre otras, las siguientes áreas de oportunidad sobre las que la DGDR considera necesario realizar las siguientes precisiones para los usuarios de esta evaluación:

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 y municipios 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" Por lo tanto la población objetivo propuesta es: *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".

Sobre ello, la DGDR señala: la argumentación empleada por el equipo evaluador considera que el acto que consuma el objetivo del Fondo lo constituye la transferencia de recursos. Desde la perspectiva de la DGDR no es la transferencia sino la generación de infraestructura en beneficio de determinada población el acto que culmina tal objetivo.

Es así que la población objetivo no puede ser entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal (quienes reciben transferencias) sino la población que habita en ZAP, localidades con los mayores rezagos sociales o en condición de pobreza extrema (que son quienes reciben infraestructura).

Considérese también que al interior de los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal existen diferencias en materia de rezago social, marginación y pobreza. Por tanto, si la población objetivo se modificara en los términos que establece el evaluador, entonces una vez que un municipio recibe recursos, podría invertirlos en cualquier parte del mismo, incluso en las zonas donde no exista rezago o pobreza.

La propuesta del equipo evaluador no considera a las ZAP como un mecanismo de focalización aún a pesar de que éstas se hallan contenidas en los objetivos que, para este Fondo, señala la Ley de Coordinación Fiscal.

Sobre el contenido de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del FAIS, el equipo evaluador señala: *la definición del Propósito como tal no 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, 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.*

Sobre esta observación, la DGDR hace los siguientes comentarios:

La valoración general que el equipo evaluador hace de la Matriz de Indicadores del FAIS descansa fundamentalmente sobre la definición del Propósito (problema público que atiende el Fondo), sin embargo, la propuesta realizada por el propio equipo evaluador enfrenta importantes limitaciones como las que se describen en la observación anterior.

El análisis efectuado por el evaluador no considera las restricciones normativas que, al diseño de la MIR, le imponen, tanto la Ley de Coordinación Fiscal, como el contenido del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 (PSDS).

De manera particular, el indicador 2.3 del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 (PSDS), al que está alineado el FAIS (Inversión per cápita del Fondo para la Infraestructura Social Municipal -FISM- en localidades con alto y muy alto rezago social), mide la focalización de recursos a la población con mayor rezago social respecto del total de la población, es decir, mide la priorización del gasto hacia estos territorios, o bien, la atención preferente de sus rezagos. De ahí la redacción que aparece en la MIR vigente.

A pesar de haber sido señalado en diversas reuniones, el equipo evaluador no consideró la problemática inter-temporal que enfrentó el diseño de la MIR FAIS 2014: como consecuencia de las modificaciones efectuadas a la Ley de Coordinación Fiscal, ocurridas en diciembre de 2013, se impone la necesidad de contar con una MIR que dé cumplimiento a lo dispuesto en los Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y de operación de los recursos del Ramo General 33.

La MIR FAIS 2014 se publica para uso inmediato de los gobiernos locales el día 11 de Abril del 2014. En dicha fecha aún no se contaba con documento diagnóstico, éste fue concluido hasta el mes de diciembre de 2014. Gran parte de la discusión conceptual del diseño de la MIR FAIS es recuperada y fortalecida en el documento diagnóstico. La omisión que se hace de esta información modifica sustancialmente el contenido de la evaluación en lo que se refiere a la MIR.

Por último, el lector de la evaluación debe tomar en cuenta, en todo momento, que la MIR FAIS tiene, a diferencia de lo que ocurre con la mayor parte de las Matrices centralizadas de Programas Sujetos a Reglas de Operación, un carácter concurrente, es decir, en su diseño y administración participan los 2,457 gobiernos municipales, los 32 gobiernos de las entidades federativas y el Gobierno Federal. El diseño de los indicadores debe privilegiar la sencillez, de manera que cualquier gobierno local pueda hacer uso de ellos y extraer información relevante de la Matriz. Una parte importante de las recomendaciones del equipo evaluador se establecieron sin considerar este elemento.

Finalmente, se extiende un agradecimiento a los funcionarios de la DGEMPS por los esfuerzos realizados en esta evaluación, así como al evaluador externo por su dedicación y retroalimentación aportada. Se valorarán las debilidades observadas con la perspectiva de continuar trabajando en resolver las áreas de oportunidad, así como de mantener el compromiso de potenciar las fortalezas detectadas.

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