

# Evaluación estratégica con enfoque de procesos

17 de diciembre de 2018

Producto 4: Informe final de la Evaluación Estratégica  
con enfoque de Procesos del FAIS

**Fondo de Aportaciones  
para la Infraestructura Social**  
SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

## **Equipo Responsable de la Evaluación**

### **Coordinadora**

Claudia Mir Cervantes

### **Consultores principales**

Marcia San Román García

Iván Carreño González

Edelith Romero Monterde

Raúl Berea Núñez

David Silvio Loyola Mandolini

Alonso Veraza López

### **Analistas**

Azucena Hernández González

Bruno Veraza Quijada

Andrés Mir Mussi

## Siglas y acrónimos

AGEB	Área geoestadística básica
ASF	Auditoría Superior de la Federación
BANOBRAS	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
CompraNet	Sistema electrónico de información pública gubernamental sobre adquisiciones, arrendamientos, servicios, obras públicas y servicios relacionados
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CFE	Comisión Federal de Electricidad
COPLADE	Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo
COPLADEMUN	Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal
DGAP	Dirección General de Análisis y Prospectiva
DGDR	Dirección General de Desarrollo Regional
DGEMPS	Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales
DGGPB	Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DTDF	Demarcaciones territoriales del Distrito Federal
Entidades	Estados y Ciudad de México
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
FISE	Fondo de Infraestructura Social para las Entidades
FISMDF	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
FONHAPO	Fondo Nacional de Habitaciones Populares
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LGDS	Ley General de Desarrollo Social
LGCG	Ley General de Contabilidad Gubernamental
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
MIDS	Matriz de Inversión para el Desarrollo Social
PDZP	Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias
PND	Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

PRODIMDF	Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones territoriales del Distrito Federal
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SIFODE	Sistema de Focalización de Desarrollo
SFP	Secretaría de la Función Pública
SFU	Sistema de Formato Único
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SSPEDR	Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional
UED	Unidad de Evaluación del Desempeño
ZAP	Zonas de Atención Prioritaria

## I. Resumen ejecutivo

---

Este informe constituye el producto final de la “Evaluación Estratégica con enfoque de Procesos del FAIS, 2017” contemplada en la Agenda de Evaluación del FAIS y los Programas Anuales de Evaluación para los Ejercicios Fiscales 2017 y 2018 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal y de los Fondos de Aportaciones Federales. De acuerdo con los Términos de Referencia (TdR), en una primera etapa, la evaluación se orientó al análisis del diseño del FAIS. En la segunda etapa, que concluye con este informe, se evaluaron los principales procesos mediante los cuales se implementa el FAIS a nivel federal, estatal y municipal.

### I.1. Los principales resultados de la evaluación de diseño

El esquema de intervención divide al FAIS en fondos con clave presupuestaria, uno para el ámbito estatal y otro para el municipal, se apega a lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM o Constitución) respecto del orden federal entre federación, entidades (artículos 40 y 43) y municipios (artículo 115). La división es necesaria para el cálculo de la distribución de los recursos conforme a lo establecido en la LCF (artículos 32, 34 y 35), su ministración por parte de la SHCP a través de la DGPYP “A” y su contabilización para efecto de formular las leyes de ingresos y los presupuestos de egresos de los gobiernos locales. Lo que fundamenta que coexistan dos fondos, el FISE y el FIS MDF. Se observa un mayor desarrollo y precisión en los lineamientos para operar el FIS MDF, lo cual podría explicarse por la importancia relativa de los recursos destinados a este último con respecto al FISE.

A tan sólo 5 años de haberse publicado la primera versión de los Lineamientos, la operativización del FAIS y el poder alcanzar su fin último, sigue en proceso de maduración. En este periodo, la DGDR ha desarrollado capacidades en su ámbito de competencia que es principalmente técnico y normativo, donde la capacitación, las asesorías y el acompañamiento a los enlaces, los gobiernos municipales y las entidades, le han permitido extraer las distintas y múltiples necesidades y con ello, se ha abonado a la mejora continua

no sólo de sus procesos, sino de la apropiación del manejo de los recursos del FAIS al menos por una parte de los gobiernos locales.

Las acciones impulsadas por la SEDESOL a partir de la modificación a la LCF de 2014 han fortalecido los mecanismos de focalización para el logro del objetivo del FAIS. Por una parte, la publicación de los Lineamientos permite homologar criterios para la planeación y ejecución de los recursos; y, por otra parte, el requisito de registrar los proyectos en la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS), son herramientas que fortalecen los mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, para direccionar los recursos hacia acciones que contribuyan a disminuir los rezagos sociales.

A partir de 2016, la MIDS se vinculó con el Sistema de Formato Único (SFU), herramienta administrada por la SHCP para dar seguimiento a la aplicación de los recursos del Fondo. Esta acción ha tenido efectos positivos en cuanto a la aplicación de los recursos, debido a que los proyectos registrados deben cumplir con la norma para coadyuvar en el abatimiento al rezago social.

La población objetivo son las personas en condiciones de pobreza extrema, o que presentan carencia de infraestructura social básica. La fórmula para la distribución de los recursos del FAIS, considera las condiciones de pobreza y rezago social de las personas para identificar en dónde serán aplicados, pero una vez formalizada la radicación de los recursos, su monitoreo se centra en la ejecución de los proyectos y se pierde de vista el efecto que tiene en la población.

Lo anterior se ve reflejado en el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), en los indicadores correspondientes al nivel de Propósito. Éstos reflejan la disminución en el rezago social, sobre todo en lo que se refiere a la disminución de carencias de espacio en la vivienda, de servicios a la vivienda respecto de los cuales los medios de verificación son adecuados, informes del CONEVAL; sin embargo, no hay indicadores en este nivel de la MIR que permitan valorar en qué medida las acciones realizadas con recursos del FAIS contribuyen a los cambios que eventualmente se reflejen en los indicadores del CONEVAL. Igualmente, se nota una ausencia en el papel trascendental que juegan los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios para alcanzar el propósito. Sin embargo, para

saber en qué medida las acciones realizadas con los recursos del FAIS contribuyen a disminuir el problema que pretende atender se recomienda llevar a cabo una evaluación de impacto cuya metodología permita cuantificar el efecto en la población que se beneficia de los proyectos financiados.

En la iniciativa para modificar la LCF en 2014, se planteó que la actualización de la fórmula de distribución del FAIS generaría incentivos para fortalecer los mecanismos de recaudación local, y contribuiría al fortalecimiento institucional; en la práctica, este propósito no se ha logrado. El fortalecimiento institucional en el nivel local de gobierno es fundamental para impulsar el desarrollo, al igual que lo es incrementar su autonomía financiera con respecto a los otros órdenes de gobierno. Al respecto, la normatividad establece que los municipios pueden destinar hasta el 2 por ciento de las participaciones que reciben del FAIS a través de su componente municipal (FISMDF) para acciones dirigidas al fortalecimiento institucional; aunque este precepto es discrecional para su aplicación.

Sin dejar de reconocer los avances del FAIS con una orientación a resultados, el FAIS no cuenta con una planeación estratégica, en la que se registren objetivos y metas de cobertura en el mediano y largo plazos, y que permita medir eventualmente, los resultados de su ejecución. Bajo el diseño actual, se identifica que ahora los recursos, en mucho mayor medida que antes de 2014, se dirigen al logro de los objetivos del FAIS. En esta etapa sería recomendable estudiar otras alternativas para potenciar los efectos del Fondo; entre éstas, coadyuvar al fortalecimiento institucional, y valorar la conveniencia de focalizar a la población objetivo en localidades vecinas, a partir de distribuir los recursos bajo una óptica regional.

La eficacia del uso de los recursos del FAIS depende en buena medida de conocer con más detalle los factores que influyen o determinan la participación de los gobiernos locales tanto en la planeación como el seguimiento de la ejecución para conocer con mayor precisión los alcances de éstos. Los datos revisados, denuncian una baja comprensión por parte de los gobiernos locales de lo que el FAIS pretende lograr a nivel local; sin embargo, no está en duda el avance logrado en lo general y de que se están realizando valiosos

esfuerzos para orientar cada vez más su gestión a resultados. Prueba de ello es que cuenta con fichas de desempeño para las entidades federativas y sus dos fondos FISE y FISMDF; aunque está pendiente definir qué se hará con la información contenida en éstas, para su máximo aprovechamiento y el fortalecimiento de la operativización de este Fondo. Otro aspecto pendiente es contar con mecanismos de seguimiento desde la federación que permitan validar la veracidad y calidad de la información capturada por las instancias locales con respecto a la gestión de los recursos.

## **I.2. El presente informe de evaluación de procesos**

La segunda etapa del estudio se centró en la evaluación de procesos del FAIS. Para su desarrollo se llevaron a cabo actividades de investigación de gabinete y levantamientos de información en campo que fueron desarrollados en el periodo septiembre-diciembre de 2018. Este informe final presenta los resultados del estudio y contiene cinco capítulos principales, además de anexos.

El FAIS no es un programa sino un Fondo<sup>1</sup>, y la problemática que pretende atender es resolver los rezagos en infraestructura social básica generados por tres causas principales: 1) la mala planeación y calidad de los servicios públicos municipales; 2) la insuficiencia de recursos propios; y, 3) altos costos de la creación y mantenimiento de la infraestructura social básica (tomado del Diagnóstico del FAIS). Lo cual hace que la población objetivo del Fondo sea aquella que sufre de mayores rezagos de infraestructura social.

El direccionamiento de los recursos federales participables del FAIS a la hacienda pública de los gobiernos locales está destinado exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo

---

<sup>1</sup> El FAIS es un fondo que está compuesto por dos programas presupuestarios: I003 FAIS Entidades y I004 FAIS Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal. Ambos programas presupuestarios se incluyen en la presente evaluación estratégica con enfoque de procesos.



previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria (artículo 33, LCF).

### **Contexto**

En la operación del FAIS interactúan los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal. La Dirección General de Programación y Presupuesto “A” (DGPYP “A”) interviene como encargada de la planeación, la presupuestación y la ejecución del gasto, donde participa con fines de integración del presupuesto y ministración de las transferencias a las entidades por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Al tratarse de temas relacionados con desarrollo social, la SEDESOL interviene como dependencia responsable de la coordinación y el seguimiento al uso que hagan las entidades federativas, municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (DT) de los recursos asignados correspondientes al FAIS, encomienda que requiere lograr una coordinación intergubernamental efectiva que ordene la actuación pública para la creación de obras de infraestructura social que tengan incidencia directa o indirecta en el combate a las carencias de la pobreza multidimensional, lo cual realiza a través de la Dirección General de Desarrollo Regional (DGDR, instancia que cuenta solamente con ocho funcionarios para atender a las 32 entidades y a todos los municipios que lo requieran.

El FAIS tiene cobertura nacional y está dividido en dos subfondos —el Fondo de Infraestructura Social para las Entidades (FISE) y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FISMDF)—, y por ello la DGDR, en su papel de área coordinadora, debe interactuar con las 32 entidades federativas y 2,480 municipios y demarcaciones territoriales del país.

Para coadyuvar en el seguimiento sobre el uso de los recursos del FAIS, la SEDESOL cuenta con el apoyo de las Delegaciones de la SEDESOL, que son los enlaces entre las oficinas centrales de la dependencia y los gobiernos locales.

Adicionalmente, la coordinación intergubernamental se apoya de la figura Agente para el Desarrollo Local (ADL) creada por la SEDESOL, quien es el apoyo fundamental para que

las entidades y municipios puedan cerrar el círculo virtuoso de planeación, ejecución y resultados de una obra o acción de infraestructura social y se potencie el uso de los recursos del FAIS.

#### *ALINEACIÓN DEL FONDO CON EL PND Y LAS METAS NACIONALES*

El FAIS está alineado con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 en la Meta 2. México incluyente, y sus objetivos 2.2. *Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente*, y 2.5. *Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna*, ya que son coincidentes en hacer referencia a la infraestructura social, la cooperación entre órdenes de gobierno y la atención a la población de localidades marginadas.

También está alineado con el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 en el Objetivo 2 Construir un entorno digno que propicie el desarrollo a través de la mejora en los servicios básicos, la calidad y espacios de la vivienda y la infraestructura social, cuya relevancia se finca en el reconocimiento de que el hecho de que las personas habiten y realicen sus actividades cotidianas en un entorno digno, es una condición necesaria para que mejoren sus condiciones de vida, pues los servicios básicos contribuyen a mejorar la salud de las personas, y además la dotación de infraestructura social, como escuelas, clínicas, e incluso la construcción de calles, alumbrado, entre otras acciones, contribuye a mejorar las oportunidades de acceso a la educación, al trabajo y a comunidades seguras en donde se fomente la cohesión social.

#### ***Alcances de la evaluación***

De acuerdo con los TdR, en la determinación de los alcances del Análisis de Procesos se utilizan los resultados obtenidos tanto en la valoración general del grado de consolidación operativa, como los resultados de la valoración de cada uno de los elementos considerados. Asimismo, en los TdR se establece que “son de particular interés de estudio y deberán ser contemplados en el alcance de la Evaluación: 1) la asignación de los recursos a entidades, municipios y demarcaciones territoriales; 2) el seguimiento a nivel central de los recursos; y 3) la evaluación coordinada a nivel central.

Es importante resaltar que bajo el enfoque de Gestión para Resultados (GpR) es necesaria la identificación y definición de los procesos, subprocesos, y en su caso macroprocesos, que integran la operación a nivel central del FAIS, así como aquellos que suceden a nivel estatal y municipal y que son requeridos para dar cuenta de los resultados de dicho Fondo

### **OBJETIVO GENERAL DE LA EVALUACIÓN**

Contribuir a la mejora del funcionamiento, operación y organización de la coordinación del FAIS a nivel federal, mediante la realización de un análisis y valoración de su gestión operativa, de modo que se permita orientar o fortalecer dicha gestión a la consecución de los resultados deseados.

### **Equivalencia de procesos**

El desarrollo de la presente evaluación implicó el análisis de los procesos y subprocesos sustantivos a través de los cuales se realiza la ejecución del FAIS, así como la respectiva priorización de éstos. Para ello, se realizó la identificación y jerarquización de los procesos.

Es importante considerar que, si bien la evaluación del FAIS se concentra en los procesos a nivel central, es decir, considerando a la SEDESOL como dependencia coordinadora del Fondo, resulta indispensable, bajo un enfoque de orientación a resultados, revisar con detalle los procesos a nivel local, es decir, aquellos que recaen en el ámbito de responsabilidad de los gobiernos locales.

### **Metodología**

La evaluación se llevó a cabo de conformidad con lo establecido en los TdR, con un enfoque cualitativo. Se inició por la realización de un análisis de gabinete para construir los elementos e instrumentos metodológicos a fin de realizar un levantamiento de información cualitativa campo. Adicionalmente, como herramienta de análisis cuantitativo, se generó una encuesta en línea que fue respondida por operadores en las 32 entidades federativas, con la que se complementó el estudio cualitativo.

El análisis de gabinete consistió en la revisión del contexto en el que se ejecutan los servicios del FAIS objeto de esta evaluación, así como un análisis del marco normativo que lo rige. Entre otras actividades, este análisis incluyó el acopio, organización,

sistematización y valoración de información contenida en registros administrativos, evaluaciones externas, documentos oficiales, documentos normativos y sistemas de información.

El análisis cualitativo consistió en la realización de un trabajo de campo en una muestra de seis entidades federativas y 24 municipios. Durante el mismo, se realizaron entrevistas a profundidad y algunos grupos focales con diferentes actores relacionados con FAIS, así como la observación directa de los procesos, en la medida que estos se estuvieran ejecutando durante las visitas.

Con respecto a la selección de la muestra analítica de entidades federativas y municipios, para cumplir con el objeto de reflejar la variabilidad de la operación en los diferentes contextos en que opera el FAIS, se identificaron las siguientes variables para seleccionar la muestra de entidades; Grado de rezago social; Volumen de operación y gestión del FISE y FISMDF; Pobreza, carencias y rezago social; Administración de los recursos a través de fideicomisos; Partido político en la entidad. La muestra seleccionada incluyó los estados de Chiapas, Morelos, Nuevo León, Puebla, Sinaloa y Yucatán. Para la selección de la muestra de municipios a visitar en cada una de las entidades federativas de la muestra, se replicó el proceso empleado para la selección de entidades federativas.

Finalmente, se obtuvo información a través de una encuesta en línea que se aplicó a funcionarios de las Delegaciones Estatales de SEDESOL y de los gobiernos estatales y municipales, encargados o relacionados con la operación de los dos subfondos FISE y FISMDF; con su análisis se complementó la información cualitativa y se contextualizaron los hallazgos derivados del trabajo de campo.

### ***Medición de los atributos de los procesos y subprocesos de la coordinación a nivel federal del FAIS***

Una vez realizada la descripción y análisis de los principales procesos ejecutados a nivel federal, estatal y municipal, se procedió a la valoración cuantitativa de la ejecución de los procesos a cargo de la coordinación a nivel federal del FAIS. Esta valoración se hace a partir de la medición de los atributos de eficacia, oportunidad, suficiencia y pertinencia.

Un proceso es eficaz en la medida en que cumple con sus metas; se encontró que el 75 por ciento de los procesos analizados cumple con el atributo de eficacia. Los procesos que cuentan con este atributo son: planeación, selección de beneficiarios, la producción de recursos y capacitación, la entrega de recursos, el seguimiento, el control, el monitoreo y la evaluación.

Un proceso es oportuno en la medida en que otorga sus productos (componentes o entregables) o resultados en un periodo de tiempo determinado o adecuado para el logro de sus objetivos, el 67 por ciento de los procesos pueden calificarse como oportunos.

Un proceso es suficiente en la medida en que produce sus resultados de forma completa o adecuada para el logro de sus objetivos, únicamente el 33 por ciento de los procesos que desempeña la coordinación federal pueden calificarse como suficientes.

Por último, un proceso es pertinente si sus actividades y productos son adecuados para lograr tanto sus metas específicas como sus objetivos, es decir si contribuyen al mejoramiento de la gestión del Fondo, el 17 por ciento de los procesos analizados pueden calificarse como pertinentes.

Por todo esto, y con base en la fórmula presentada en los TdR, la valoración global cuantitativa sobre la operación y ejecución de los procesos de la coordinación a nivel federal del FAIS es de 50 puntos en una escala de 100.

### **Hallazgos y resultados**

#### *VALORACIÓN INTEGRAL DE LA OPERACIÓN DE LA COORDINACIÓN A NIVEL FEDERAL DEL FAIS.*

La valoración del grado de consolidación operativa global y de los procesos que conforman el circuito operativo del FAIS está basada en el análisis de gabinete, los resultados del trabajo de campo y la información obtenida a partir de la encuesta en línea<sup>2</sup>. A partir de la

<sup>2</sup> La metodología consiste obtener el grado de consolidación de cada proceso y posteriormente el global. De acuerdo con los TdR, los elementos que conforman el grado de consolidación operativa de un proceso son los siguientes:

Si existen documentos que normen los procesos y subprocesos, y en su caso macroprocesos; Si los procesos y subprocesos, y en su caso macroprocesos, están estandarizados, es decir si son utilizados por todas las instancias ejecutoras de manera homogénea; Si los procesos y subprocesos, y en su

valoración del grado de consolidación operativa realizada por proceso, se puede concluir que el FAIS cuenta con respaldo documental en la mayor parte de sus procesos, en un nivel general, y que la mayoría de dichos procesos se encuentran estandarizados en la práctica, es decir, la mayor parte de los ejecutores los realizan de la misma forma. Sin embargo, en lo particular hay subprocesos que están parcialmente documentados, que no en todos los casos están descritos a detalle y que son parcialmente conocidos por los operadores, lo que también se relaciona con un alto grado de rotación de personal a nivel municipal. Por otra parte, no se encontró evidencia que permitiera afirmar la existencia de sistemas de monitoreo e indicadores de gestión para la mayoría de los subprocesos de la operación ni en oficinas centrales ni a nivel local. Además, el Fondo sí cuenta con sistemas informáticos que apoyen la ejecución, en casi todos los procesos, pero para pocos de ellos se cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras. Por lo anterior, se considera que el grado de consolidación operativa global de los procesos del Fondo es de 3.7 en una escala de 0 a 6.

### **Conclusiones y recomendaciones**

La evaluación brinda evidencia de que la coordinación a nivel federal del Fondo (SEDESOL y SHCP) cumplen las obligaciones establecidas en la LCF (artículo 33, B, I), así como en los Lineamientos; no obstante, conviene aclarar que solamente respondieron 166 funcionarios de 14 de las 32 entidades federativas. Sin embargo, también muestra que esto no necesariamente es suficiente, en una lógica de gestión orientada a resultados, para asegurar que las obras beneficien directamente a toda la población objetivo y los recursos sean destinados exclusivamente a los fines que señala la LCF. En tal sentido, se plantean algunas recomendaciones para la mejora de los procesos mediante los cuales se implemente el FAIS.

caso macroprocesos, están documentados y son del conocimiento de todos los operadores; Si se cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión; Si se cuenta en los procesos y subprocesos, y en su caso macroprocesos, analizados con sistemas informáticos que permitan la automatización en la ejecución de los mismos; Si se cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras.

### *ASIGNACIÓN DE RECURSOS A ENTIDADES MUNICIPIOS Y DEMARCACIONES TERRITORIALES*

En términos generales el proceso de asignación de recursos de la federación a las entidades federativas mediante la fórmula funciona de manera eficaz y en tiempo, considerando la normativa que lo rige. En el caso de estados a municipios sucede de la misma manera. Sin embargo, se encuentran importantes áreas de oportunidad en materia de focalización de estos recursos.

#### *Recomendación*

- Que la DGDR y la DGPYP “A” documenten sus mecanismos de coordinación a fin de institucionalizarlos. Asimismo, es deseable documentar las actividades relacionadas con el cálculo de la distribución, la publicación del calendario y el proceso de ministración de los recursos toda vez que comprende actividades entre distintas dependencias, comunicaciones ágiles y resultados que han sido efectivos. Esta acción servirá para orientar las acciones de las áreas involucradas, así como para poder transparentar ante terceros el mecanismo de asignación de recursos a las entidades federativas y municipios.

### *ACTUALIZACIÓN DE LOS LINEAMIENTOS*

La existencia de los Lineamientos ha provisto a los gobiernos locales de claridad sobre el objetivo que se persigue alcanzar con el FAIS, se conoce que hay elementos y criterios preestablecidos que hay que revisar y cumplir con respecto al uso de los recursos del Fondo. Este documento ha tenido modificaciones que han coadyuvado a que los recursos del FAIS invertidos por los gobiernos locales se hayan canalizado hacia la atención de las carencias sociales de una manera más enfocada.

Entre las modificaciones a lo largo del periodo 2014 a 2017, sobresale la reducción del porcentaje a invertir en las ZAP, que como mínimo en el FISE pasó de 70% a 30%, y en el FISMDF pasó de hasta 100% a como máximo 30%; se incluyeron mecanismos para promover la concurrencia de recursos; desaparecieron los proyectos indirectos y los proyectos especiales; se crearon las obras complementarias; se agregaron los criterios de exclusión para levantamiento de CUIS.

La última actualización de los Lineamientos entró en vigor el 1 de septiembre de 2017 y son aplicables también para 2018. El hecho de que en 2017 haya habido dos Lineamientos dificultó la gestión de los gobiernos locales, que debieron ajustar sus programas de obra conforme a los nuevos lineamientos a mediados de año.

### *Recomendaciones*

- Que la DGDR documente el procedimiento de actualización de los Lineamientos considerando que la entrada en vigor sea a partir del inicio del ejercicio fiscal siguiente.
- Que los Lineamientos tengan vigencia preferentemente multianual, para facilitar la comprensión y el dominio de parte de los gobiernos locales, y que los procedimientos para su actualización n la retroalimentación de los gobiernos locales.

### *FOCALIZACIÓN*

La LCF establece que “las obras y acciones que se realicen con los recursos del Fondo [...] se deberán orientar preferentemente conforme al Informe anual de la situación de pobreza y rezago social de las entidades y sus respectivos municipios o demarcaciones territoriales”, lo cual supone que el Informe anual es una guía certera para atender de manera focalizada las necesidades de la población y abatir las carencias sociales. En ese sentido, los gobiernos locales expresan que la MIDS les resulta útil para la planeación y la validación del cumplimiento de la normatividad con los proyectos propuestos.

En la práctica el Informe Anual no refleja adecuadamente la situación de pobreza y rezago social que prevalece en el territorio, debido a que la información de las ZAP y las AGEB referidas no está actualizada, y las variables consideradas en la medición llegan a cambiar significativamente en poco tiempo. Por ejemplo, hay comunidades catalogadas por el INEGI como prioritarias que hoy en día están inhabitadas o, por el contrario, hay otras que han recibido oleadas de población o hasta se han creado nuevos asentamientos que tienen necesidades apremiantes de atención.

En otros casos, hay localidades, en las que ya se han superado las carencias que es posible atender con las obras incluidas en el Catálogo. Sin embargo, la LCF establece que los recursos serán entregados a los estados y los municipios por fórmula y deben ser



ejercidos conforme a los Lineamientos, lo que complica atender necesidades que se encuentran fuera de las ZAP autorizadas, aunque puedan ser prioritarias. Los Lineamientos tampoco prevén modificaciones en caso de desastres naturales que alteran de manera imprevista y significativa las prioridades de atención.

Los procedimientos previstos para ejercer recursos fuera de las ZAP y con ello hacer más atinada la focalización —aplicación de CUIS y del Anexo III de los Lineamientos— resultan de difícil aplicación dadas las capacidades del personal encargado de la gestión del FAIS en los gobiernos locales (sea en número de personal o en calificación para hacerlo).

### *Recomendaciones*

- Que la DGDR, junto con la DGGPB, y en su caso el INEGI, se coordinen para diseñar un procedimiento costo-efectivo (distinto del CUIS) para que los gobiernos de las entidades y municipios puedan acreditar una ZAP y ésta quede considerada en la MIDS, en vez de que se haga la acreditación para cada proyecto.
- Que la DGDR, junto con la DGGPB, y en su caso el INEGI y el CONEVAL, diseñen un procedimiento para que las entidades y municipios puedan medir el avance en la atención de carencias o rezagos con respecto a lo detectado mediante los CUIS. Podría conformarse un “Censo de infraestructura por localidad” a partir de la sistematización de los CUIS y darle seguimiento periódico.
- Que la DGDR incluya en los Lineamientos una cláusula de excepción para la proporción de gasto de obras de incidencia directa y obras complementarias para municipios con declaratoria de desastre natural, en el año del evento y en el subsiguiente, siempre que los recursos sean para la reconstrucción de infraestructura social que sufrió daños por el desastre que ocasionó la declaratoria.
- Es conveniente generar incentivos para que los gobiernos locales avancen efectivamente en la atención de carencias sociales mediante la flexibilización tanto de los conceptos del Catálogo como de los porcentajes atribuibles a obras de incidencia directa y complementarias.

- Dada la utilidad que les reporta la MIDS a los gobiernos locales para planear y validar el cumplimiento de la normatividad de los proyectos propuestos, se considera pertinente incluir un módulo en la MIDS en el que los ejecutores del Fondo puedan hacer pruebas cargando y validando internamente los proyectos, sin que la información se transfiera al SFU. Esto permitiría contar con un banco de proyectos y una planeación multianual. Otra opción para salvaguardar la función de planeación de la MIDS es que el SFU pudiera actualizar cada trimestre la totalidad de la información contenida en la MIDS, y no únicamente los proyectos nuevos y cancelados.

### *CAPACITACIÓN*

La DGDR ha cumplido su mandato respecto de la capacitación tanto mediante formatos presenciales como creando contenidos de libre uso disponibles en línea. No obstante, dada su capacidad instalada, en promedio solamente realiza una capacitación presencial por estado al año con una duración entre dos o tres días (aunque hay casos en que la capacitación ocurre más de una vez si así lo solicita la entidad federativa).

La capacitación del personal en gobiernos locales es muy relevante como catalizador de la correcta interpretación y comprensión del funcionamiento del Fondo. Sin embargo, dados los recursos disponibles y la dimensión de la tarea, resulta insuficiente para el logro cabal del fin que persigue. La DGDR se enfrenta a factores como la gran cantidad de municipios por capacitar, las rotaciones de personal, los cambios de las administraciones en los años electorales y lo extenso y complejo de la normatividad del FAIS.

### *Recomendaciones*

- Que la SEDESOL adopte una estrategia de Formación de Formadores para potenciar la capacitación y su incidencia efectiva en las instancias de los gobiernos locales que en la práctica son quienes se encargan del ciclo de gestión de los programas en los que son ejercidos los recursos del FAIS. Para ello, se requiere. que la SEDESOL a través de la DGDR convenga anualmente un programa de capacitación con los gobiernos de las entidades y que estos señalen quiénes serán designados para ser formados como formadores, ya sea funcionarios en las instituciones ejecutoras o bien ADL o puestos que desempeñen una función equivalente; asimismo, debieran

establecerse de manera conjunta los contenidos y alcances en función de las necesidades de los estados. De esta manera, la actividad de capacitación de la DGDR se enfocaría en un número limitado de destinatarios y en el desarrollo de instrumentos didácticos e informativos para que a su vez sean los formadores quienes se hagan cargo de la capacitación a los funcionarios en las instancias ejecutoras estatales y en los Ayuntamientos, lo cual en cada entidad se haría de modo que responda a sus necesidades particulares. De esta manera se crearía una capacidad instalada institucional con más estabilidad para replicarse en el tiempo que la capacitación impartida a funcionarios municipales que cambian con frecuencia. Otra ventaja sería que los formadores en las entidades podrían más fácilmente adaptar los ritmos de los procesos de capacitación e incluso aspectos particulares de los contenidos de acuerdo con las necesidades locales. Las actividades de capacitación podrían así ser preferentemente presenciales para que la efectividad no se vea afectada en aquellos municipios que presentan una brecha tecnológica de falta de acceso a Internet<sup>3</sup>.

- Que la SEDESOL amplíe los contenidos y mecanismos para la capacitación a ser impartida por los formadores de modo que, además de los elementos básicos (LCF, Lineamientos, MIDS-SFU, Acreditación de pobreza), contribuya a elevar las capacidades de los gobiernos locales para cumplir las obligaciones que el artículo 33 de la LCF les señala.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> En el gobierno federal ha habido experiencias exitosas de formación de formadores en el INCA Rural, en SER Mexicano y en el PESA.

<sup>4</sup> [Según la LCF (artículo 33, B, II), las entidades, municipios y demarcaciones territoriales tienen las siguientes obligaciones respecto del FAIS: a) Difundir los montos que reciban, las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios; b) Promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar; c) Informar a sus habitantes los avances del ejercicio de los recursos trimestralmente y al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados; d) Proporcionar a la SEDESOL la información que sobre la utilización del FAIS le sea requerida (en el caso de los municipios y las DT, por conducto de las entidades); e) Procurar que las obras que realicen con los recursos de los fondos sean compatibles con la preservación y protección del medio ambiente y que impulsen el desarrollo sostenible; f) Reportar trimestralmente el seguimiento sobre el uso de los recursos del

- Como parte de la estrategia de capacitación, la DGDR deberá mejorar y ampliar el contenido disponible en medios virtuales y tutoriales en línea, cuidando la calidad de audio y video. Resultan de particular importancia los contenidos relativos al uso de las plataformas electrónicas MIDS o SFU; se sugiere incorporar formatos más amigables y didácticos como el story telling animado.
- Considerando las recomendaciones previas, resulta indispensable que la SEDESOL como Dependencia Coordinadora del FAIS gestione la ampliación y fortalecimiento de la estructura de personal de la DGDR para cumplir y mejorar los resultados de las actividades que se realizan con las 32 entidades federativas y la totalidad de municipios, entre ellas las de capacitación.

### COMUNICACIÓN

La comunicación es efectiva entre la SEDESOL, la SHCP y las Delegaciones, y los correos electrónicos son el principal medio de comunicación. A nivel municipal, las formas de comunicación son múltiples y variadas: cuando se trata de la Delegación de la SEDESOL, se usa ampliamente el correo electrónico, aunque también se hace mediante oficios escritos cuando existen condiciones restringidas de acceso a las telecomunicaciones.

La comunicación de las entidades y municipios con la población es principalmente directa con los habitantes a través de asambleas en plazas y calles, pero también se aprovechan las redes sociales, en especial Facebook, para informar sobre las obras de infraestructura.

En algunos municipios visitados se encontró que la población demanda la entrega de los recursos del FAIS en efectivo o en especie, como material de construcción, en gran medida por su desconocimiento de los Lineamientos del Fondo.

### Recomendaciones

- Que la SEDESOL y los gobiernos locales diseñen y ejecuten una campaña permanente en la que se difundan mensajes con un lenguaje más accesible para la población, en

Fondo; g) Publicar las obras financiadas con los recursos de este fondo (contratos, informes de avances y evidencias de conclusión).

los que se promueva el uso adecuado de los recursos del FAIS (el para qué sí es y el para que no es) a través de folletos impresos, por redes sociales y tiempos oficiales en radiodifusoras locales. Un buen ejemplo de ello es el material diseñado por la CG-COPLADE de Oaxaca.

- Producir y distribuir material de comunicación (cápsulas de video y audio, boletines, etcétera) con contenidos sobre diversos aspectos de la operación del Fondo en formatos adecuados para su trasmisión vía redes sociales y con niveles diversos de complejidad adecuados a los distintos actores que intervienen en la gestión: funcionarios estatales, funcionarios locales, representantes comunitarios, miembros de comités de obra, beneficiarios).
- Convenir con los gobiernos de las entidades la creación y operación de una Línea de Atención Telefónica donde actores involucrados en la gestión o público en general puedan obtener información y orientación sobre el FAIS.

xvii

### *CONCURRENCIA*

El diseño del FAIS prevé que los recursos puedan usarse de manera concurrente con otros programas federales o estatales. La concurrencia de recursos es más frecuente en obras cuyas contrapartes son claramente identificables y son a la vez las instancias de validación técnica de los proyectos, como las de electrificación (con CFE) y las de agua y drenaje (CONAGUA y organismos operadores estatales).

La concurrencia de recursos del FAIS con otros programas puede ser aprovechada más plenamente si los actores locales cuentan con información suficiente y oportuna sobre sus ventajas.

### Recomendaciones

- Apoyar el fortalecimiento de mecanismos de intercambio de información de proyectos que ya tienen validación técnica y que requieren recursos adicionales para facilitar la concurrencia federal y también en las entidades (como el SISPLADE de Oaxaca).

- Apoyar la formulación de los convenios de concurrencia para que los gobiernos locales no queden inermes ante el incumplimiento de compromisos de las instituciones federales.
- Transparentar a los beneficiarios que las obras son realizadas con recursos de concurrencia para que no se disminuya la percepción de logro del gobierno local.
- Profundizar el tema de concurrencia en la capacitación.

#### *SEGUIMIENTO Y MONITOREO*

El seguimiento a nivel central de los recursos del FAIS se realiza a través de la MIDS, a cargo de la SEDESOL y del SFU cargo de la SHCP. Se encuentran áreas de oportunidad en la vinculación entre ambos sistemas, ya que actualmente los gobiernos locales estratégicamente aplazan la carga, a fin de evitar un doble trabajo una vez que los proyectos se registren en el SFU, dado que suelen requerir modificaciones que implican borrar todo y registrar como proyectos nuevos. Esto hace que el seguimiento a nivel central no pueda realizarse en tiempo real.

El seguimiento por parte de la Delegación de la SEDESOL en los estados se centra en procurar el registro oportuno de la información en la MIDS y el SFU, y en resolver asuntos prácticos de la funcionalidad de estos sistemas (como gestionar altas, bajas y desbloques de claves de acceso). En gran medida, su labor depende de los reportes que reciben de la DGDR. Además, con apoyo de los ADL o figuras equivalentes, en los casos en que los hay, se da un seguimiento más directo a las instituciones ejecutoras estatales y los Ayuntamientos.

En la evaluación no se observaron mecanismos en ningún orden de gobierno que permitan validar la calidad y la veracidad de la información que se carga en campo. Ahora existe la Cédula de verificación y seguimiento de obra del FAIS, pero se trata de un formato adicional que implica más carga de trabajo y duplica datos con el riesgo de que existan inconsistencias.

#### *Recomendaciones*

- Es necesario mejorar el Sistema Integral MIDS- SFU. Específicamente es importante que la vinculación entre MIDS-SFU mejore a fin de facilitar a los usuarios la modificación de información, incluso cuando ya ha sido insumida por el SFU, a fin de incentivar la carga oportuna de la misma y con ello mejorar el seguimiento y la toma de decisiones. Una posibilidad es que trimestralmente se actualice la totalidad de la información contenida en la MIDS en el SFU, en lugar de únicamente los proyectos nuevos y cancelados.
- Ampliar la funcionalidad de la MIDS para los actores locales de modo que estos puedan consultar reportes útiles para su gestión local.
- Integrar la Cédula de verificación y seguimiento de obra como módulo de la MIDS que agregue evidencias.

#### *ACOMPañAMIENTO A LA GESTIÓN LOCAL (ADL Y EQUIVALENTES)*

Se encontró que la figura de los ADL no está presente en cuatro de los seis estados visitados: Chiapas, Durango, Oaxaca, Puebla. Sin embargo, en Oaxaca existen los enlaces de módulo de la CG-COPLADE, que cumplen una función equivalente en lo que concierne al FAIS.

Donde sí hay ADL o equivalente se logra un seguimiento más cercano a las obras realizadas con recursos del FAIS y la información reportada tiene mayor grado de verificación. Sin embargo, la eficacia de los ADL se ve disminuida si son contratados en plazos discontinuos y no cuentan con recursos de operación.

#### *Recomendaciones*

- Apoyar la contratación de ADL, incluso con recursos concurrentes, en esquemas permanentes (no en plazos discontinuos).
- Asignar recursos para los ADL distintos a la fracción de 3% de FISE destinada para Gastos Indirectos, a fin de que los proyectos del Fondo en las entidades no vean mermados los recursos disponibles para la realización de estudios y la evaluación de proyectos.

- Clarificar en el diseño la cadena de mando para que los ADL no se vean en la situación de ser pagados por una institución y tener obligaciones de reporte hacia otra institución diferente.

#### *PARTICIPACIÓN Y CONTRALORÍA SOCIAL*

Las actividades de la Contraloría Social generan efectos cuando el Comité de Obra o Comunitario llega a reportar alguna inconformidad, entonces el personal del municipio revisa y atiende el hecho. Sin embargo, los integrantes del Comité no necesariamente conocen si la coordinación está normada o tiene procedimientos; las personas que lo integran se coordinan espontáneamente, pues comúnmente son vecinos o allegados. Generalmente tienen trato directo con los supervisores de obra, el director de obras o el propio presidente municipal.

#### *Recomendaciones*

- Reconocer en los Lineamientos el hecho de que existen grupos de representación de la población, sobre todo en las zonas donde existen gobiernos de usos y costumbres, y validar formalmente que se constituyan como comités de obra y cumplan la función de contraloría social.
- Profundizar el tema de contraloría social en la capacitación.

#### *EVALUACIÓN*

A nivel federal, si bien en los últimos años ha sido posible la realización de evaluaciones del Fondo a través de la coordinación entre CONEVAL, SHCP, DGDR y DGEMPS, una tarea pendiente es definir con claridad la responsabilidad de los distintos órdenes de gobierno para distintas tareas como la establecida por el artículo 49, fracción V de la LCF respecto a la existencia del 0.05% de los recursos de los fondos de aportaciones federales aprobados en el PEF asignados para llevar a cabo la evaluación de desempeño de los recursos de ese Fondo. Asimismo, definir el (los) actor(es) que deberá(n) atender los ASM que se derivan de las evaluaciones realizadas a nivel federal. En ese sentido, la LCF es poco clara con respecto a las atribuciones y responsabilidades de cada orden de gobierno en materia de evaluación.





A nivel local, en los municipios visitados no se encontró evidencia de que hayan realizado ejercicios de evaluación, aunque en una búsqueda en Internet a nivel nacional se encontró un conjunto de municipios y entidades que sí tienen evaluaciones ya sea del FISMDF y el FISE en sus páginas web institucionales.

El FAIS tiene indicadores para medir el desempeño a través de la MIR para el FISE y para el FISMDF, sin embargo, los actores estatales y municipales no derivan un beneficio claro de proveer información para la construcción de los indicadores de esa MIR

### *Recomendaciones*

- Se recomienda a la SEDESOL explorar las opciones para la toma de acuerdos con los gobiernos de los estados (CONAGO) para definir atribuciones y obligaciones en materia de evaluación del uso de los recursos del FAIS en los estados y municipios, aprovechando el recurso que ya está disponible para el efecto y las obligaciones derivadas de la Ley de Planeación en materia del SED. Estos acuerdos podrían formar parte del clausulado de los convenios entre federación y estados; o bien aterrizar en el Programa Anual de Evaluación que emiten CONEVAL y SHCP.
- En la medida en que con los recursos del FAIS se financia parte de las inversiones en infraestructura social prioritarias para los estados y los municipios, se recomienda que la SEDESOL a través de la DGDR y la DGEMPS explore con el CONEVAL y la SHCP la posibilidad de incluir en el PAE el desarrollo de matrices de indicadores de resultados del FAIS a nivel estatal. Esto tendría que ser un diseño en cascada en el cual las matrices estatales se alinean a los objetivos del PND y a los objetivos de los Planes estatales y municipales de desarrollo. Al contar con objetivos, indicadores y metas estatales, sería posible un mejor seguimiento y evaluación del Fondo a nivel local.
- Una vez definidas las atribuciones para cada actor en materia de evaluación, se sugiere diseñar modelos de Términos de Referencia y ejercicios piloto de evaluación que en un futuro puedan servir de referencia a los gobiernos locales.

- Que la DGEMPS en coordinación con la UED diseñe una evaluación con el fin de valorar la calidad y veracidad de la información reportada en la MIDS y SFU tanto para FISE como para FIS MDF mediante trabajo de campo, visitando las obras registradas. Los hallazgos de esta evaluación permitirían retroalimentar el diseño de los sistemas, las necesidades de capacitación a funcionarios locales y el proceso de seguimiento – evaluación.
- Es deseable que se establezca una agenda de evaluación del FAIS desde el punto de vista federal, considerando las necesidades de información al respecto de la SEDESOL, la SHCP, el CONEVAL y la ASF.

## II. Índice

Siglas y acrónimos .....	3
I. Resumen ejecutivo .....	i
I.1. Los principales resultados de la evaluación de diseño .....	i
I.2. El presente informe de evaluación de procesos .....	iv
II. Índice.....	xxiii
III. Introducción.....	1
III.1. Los principales resultados de la evaluación de diseño .....	1
III.2. El presente informe de evaluación de procesos .....	4
IV. Metodología, diagnóstico y alcance.....	6
IV.1. Diagnóstico.....	6
IV.2. Alcances de la evaluación .....	31
IV.3. Metodología y técnicas de investigación .....	40
V. Descripción y análisis de los procesos y subprocesos .....	57
V.1. Planeación.....	57
V.2. Comunicación interna y externa .....	82
V.3. Selección de destinatarios.....	94
V.4. Producción de entregables.....	104
V.5. Entrega .....	115
V.6. Seguimiento a destinatarios .....	122
V.7. Control.....	137
V.8. Monitoreo.....	146
V.9. Evaluación.....	151
V.10. Contraloría social.....	155
VI. Medición de atributos de los procesos y subprocesos de la coordinación a nivel federal del FAIS.....	161
VI.1. Valoración cuantitativa por procesos y subprocesos.....	161
VI.2. Valoración global cuantitativa .....	170
VII. Hallazgos y resultados .....	173
VII.1. Valoración integral de la operación de la coordinación a nivel federal del FAIS .....	173
VII.2. Valoración del grado de consolidación operativa del conjunto de procesos del Fondo ...	196
VII.3. Principales hallazgos.....	201

VIII. Conclusiones y recomendaciones.....	222
VIII.1. Asignación de recursos a entidades municipios y demarcaciones territoriales .....	222
VIII.2. Actualización de los Lineamientos.....	223
VIII.3. Focalización.....	223
VIII.4. Capacitación .....	225
VIII.5. Comunicación.....	228
VIII.6. Concurrencia .....	229
VIII.7. Seguimiento y monitoreo .....	229
VIII.8. Acompañamiento a la gestión local (ADL y equivalentes).....	230
VIII.9. Participación y contraloría social .....	231
VIII.10. Evaluación .....	232
Anexo I. Ficha técnica de identificación del FAIS .....	234
Anexo II. Ficha de identificación y equivalencia de procesos de la coordinación a nivel federal del FAIS.....	239
Anexo III. Diagramas de flujo de la coordinación a nivel federal del FAIS.....	244
Anexo IV. Fichas de Indicadores de atributos de los procesos de la coordinación a nivel federal del FAIS.....	252
Anexo V. Propuesta de modificación a la normatividad de la coordinación a nivel federal del FAIS.....	256
Anexo VI. Análisis FODA de las actividades de la coordinación a nivel federal del FAIS .....	261
Anexo VII. Valoración global cuantitativa de procesos .....	263
Anexo VIII. Recomendaciones de la Evaluación en cuanto a los procesos de la coordinación a nivel federal del FAIS .....	272
Anexo IX. Sistema de monitoreo e indicadores de gestión de la coordinación a nivel federal del FAIS (formato libre) .....	287
Anexo X. Estudios de caso: descripciones en profundidad y análisis (formato libre).....	291
Anexo XI. Bitácora de trabajo de campo (formato libre) .....	366
Anexo XII. Bases de datos .....	385
Anexo XIII. Instrumentos de recolección de información diseñados por el equipo evaluador .....	386
Anexo XIV. Procedimiento de evaluación para entidades, municipios y demarcaciones territoriales.....	399
Bibliografía y fuentes consultadas.....	401

## Índice de cuadros

Cuadro 1.	Alineación del FAIS y el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 .....	14
Cuadro 2.	Alineación del FAIS y el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018.....	16
Cuadro 3.	Equivalencia de procesos .....	35
Cuadro 4.	Propuesta: muestra de 6 entidades federativas .....	49
Cuadro 5.	Propuesta: muestra de 24 municipios .....	50
Cuadro 6.	actores a entrevistados en estados .....	51
Cuadro 7.	actores a entrevistados en municipios.....	52
Cuadro 8.	Actores que respondieron la encuesta en línea.....	54
Cuadro 9.	Actividades del proceso de Planeación por orden de gobierno.....	175
Cuadro 10.	Grado de consolidación operativa del proceso de Planeación .....	177
Cuadro 11.	Actividades del proceso de Comunicación interna y externa por orden de gobierno 178	
Cuadro 12.	Grado de consolidación operativa del proceso de Comunicación interna y externa 179	
Cuadro 13.	Actividades del proceso de Selección de destinatarios por orden de gobierno....	180
Cuadro 14.	Grado de consolidación operativa del proceso de Selección de destinatarios.....	181
Cuadro 15.	Actividades del proceso de Producción de entregables por orden de gobierno...	182
Cuadro 16.	Grado de consolidación operativa del proceso de Producción de entregables....	183
Cuadro 17.	Actividades del proceso de Entrega por orden de gobierno .....	184
Cuadro 18.	Grado de consolidación del proceso de Entrega.....	185
Cuadro 19.	Actividades del proceso de Seguimiento a destinatarios por orden de gobierno .	187
Cuadro 20.	Grado de consolidación del proceso de Seguimiento a destinatarios .....	188
Cuadro 21.	Actividades del proceso de Control por orden de gobierno .....	189
Cuadro 22.	Grado de consolidación del proceso de Control .....	190

Cuadro 23.	Actividades del proceso de Monitoreo por orden de gobierno.....	190
Cuadro 24.	Grado de consolidación operativa del proceso de Monitoreo.....	192
Cuadro 25.	Actividades del proceso de Evaluación por orden de gobierno.....	193
Cuadro 26.	Grado de consolidación del proceso de Evaluación.....	194
Cuadro 27.	Actividades del proceso de Contraloría Social por orden de gobierno.....	195
Cuadro 28.	Grado de consolidación del proceso de Contraloría Social.....	195
Cuadro 29.	Valoración global de los procesos.....	196
Cuadro 30.	Elementos considerados para la para la valoración de procesos de la coordinación a nivel federal del FAIS.....	198
Cuadro 31.	Opinión sobre la necesidad de realizar proyectos ubicados fuera de una ZAP ...	206

## Índice de figuras

Figura 1.	Indicadores de carencias sociales (%) .....	10
Figura 2.	Modelo general de procesos.....	34
Figura 3.	Distribución geográfica de los actores que respondieron la encuesta.....	55
Figura 4.	Distribución de los años de experiencia en la operación de FAIS por tipo de actor ....	56
Figura 5.	¿Qué tan adecuada es la normatividad? (%) .....	65
Figura 6.	Qué tan adecuada es la definición de las ZAP? (%) .....	78
Figura 7.	Valoración global de los procesos a nivel coordinación federal según sus atributos	172
Figura 8.	Valoración de los atributos de los procesos a nivel coordinación federal.....	172
Figura 9.	¿Las capacitaciones impartidas por la DGDR a estados y municipios son suficientes para orientar la operación de los fondos?.....	208

### III. Introducción

---

Este informe constituye el producto final de la “Evaluación Estratégica con enfoque de Procesos del FAIS, 2017” contemplada en la Agenda de Evaluación del FAIS y los Programas Anuales de Evaluación para los Ejercicios Fiscales 2017 y 2018 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal y de los Fondos de Aportaciones Federales. En una primera etapa, la evaluación se orientó al análisis del diseño del FAIS. En la segunda etapa, que concluye con este informe, se evaluaron los principales procesos mediante los cuales se implementa el FAIS a nivel federal, estatal y municipal.

1

#### III.1. Los principales resultados de la evaluación de diseño

Con base en la revisión documental y en la obtenida en entrevistas al personal de SEDESOL y de la SHCP, se pudo identificar la existencia de interacciones no burocráticas y efectivas entre el área coordinadora del Fondo, la DGDR en la SEDESOL y la DGPYP “A” por el lado de SHCP, las cuales se construyen sobre dicho andamiaje. A esto se suma la interacción con los gobiernos de las entidades, quienes a partir de la publicación de los Lineamientos del FAIS han contado con una brújula para dirigir la inversión de los recursos de dicho fondo.

El esquema de intervención divide al FAIS en fondos con clave presupuestaria, uno para el ámbito estatal y otro para el municipal, se apega a lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM o Constitución) respecto del orden federal entre federación, entidades (artículos 40 y 43) y municipios (artículo 115). La división es necesaria para el cálculo de la distribución de los recursos conforme a lo establecido en la LCF (artículos 32, 34 y 35), su ministración por parte de la SHCP a través de la DGPYP “A” y su contabilización para efecto de formular las leyes de ingresos y los presupuestos de egresos de los gobiernos locales. Lo que fundamenta que coexistan dos fondos, el FISE y el FIS MDF. Se observa un mayor desarrollo y precisión en los lineamientos para operar el FIS MDF, lo cual podría explicarse por la importancia relativa de los recursos destinados a este último con respecto al FISE.



A tan sólo 5 años de haberse publicado la primera versión de los Lineamientos, la operativización del FAIS y el poder alcanzar su fin último, sigue en proceso de maduración. En este periodo, la DGDR ha desarrollado capacidades en su ámbito de competencia que es principalmente técnico y normativo, donde la capacitación, las asesorías y el acompañamiento a los enlaces, los gobiernos municipales y las entidades, le han permitido extraer las distintas y múltiples necesidades y con ello, se ha abonado a la mejora continua no sólo de sus procesos, sino de la apropiación del manejo de los recursos del FAIS al menos por una parte de los gobiernos locales.

Las acciones impulsadas por la SEDESOL a partir de la modificación a la LCF de 2014 han fortalecido los mecanismos de focalización para el logro del objetivo del FAIS. Por una parte, la publicación de los Lineamientos permite homologar criterios para la planeación y ejecución de los recursos; y, por otra parte, el requisito de registrar los proyectos en la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS), son herramientas que fortalecen los mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, para direccionar los recursos hacia acciones que contribuyan a disminuir los rezagos sociales.

A partir de 2016, la MIDS se vinculó con el Sistema de Formato Único (SFU), herramienta administrada por la SHCP para dar seguimiento a la aplicación de los recursos del Fondo. Esta acción ha tenido efectos positivos en cuanto a la aplicación de los recursos, debido a que los proyectos registrados deben cumplir con la norma para coadyuvar en el abatimiento al rezago social.

La población objetivo son las personas en condiciones de pobreza extrema, o que presentan carencia de infraestructura social básica. La fórmula para la distribución de los recursos del FAIS, considera las condiciones de pobreza y rezago social de las personas para identificar en dónde serán aplicados, pero una vez formalizada la radicación de los recursos, su monitoreo se centra en la ejecución de los proyectos y se pierde de vista el efecto que tiene en la población.

Lo anterior se ve reflejado en el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), en los indicadores correspondientes al nivel de Propósito. Éstos reflejan la disminución en el rezago social, sobre todo en lo que se refiere a la disminución de carencias de espacio

en la vivienda, de servicios a la vivienda respecto de los cuales los medios de verificación son adecuados, informes del CONEVAL; sin embargo, no hay indicadores en este nivel de la MIR que permitan valorar en qué medida las acciones realizadas con recursos del FAIS contribuyen a los cambios que eventualmente se reflejen en los indicadores del CONEVAL. Igualmente, se nota una ausencia en el papel trascendental que juegan los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios para alcanzar el propósito. Sin embargo, para saber en qué medida las acciones realizadas con los recursos del FAIS contribuyen a disminuir el problema que pretende atender se recomienda llevar a cabo una evaluación de impacto cuya metodología permita cuantificar el efecto en la población que se beneficia de los proyectos financiados.

En la iniciativa para modificar la LCF en 2014, se planteó que la actualización de la fórmula de distribución del FAIS generaría incentivos para fortalecer los mecanismos de recaudación local, y contribuiría al fortalecimiento institucional; en la práctica, este propósito no se ha logrado. El fortalecimiento institucional en el nivel local de gobierno es fundamental para impulsar el desarrollo, al igual que lo es incrementar su autonomía financiera con respecto a los otros órdenes de gobierno. Al respecto, la normatividad establece que los municipios pueden destinar hasta el 2 por ciento de las participaciones que reciben del FAIS a través de su componente municipal (FISMDF) para acciones dirigidas al fortalecimiento institucional; aunque este precepto es discrecional para su aplicación.

Sin dejar de reconocer los avances del FAIS con una orientación a resultados, el FAIS no cuenta con una planeación estratégica, en la que se registren objetivos y metas de cobertura en el mediano y largo plazos, y que permita medir eventualmente, los resultados de su ejecución.

Bajo el diseño actual, se identifica que ahora los recursos, en mucho mayor medida que antes de 2014, se dirigen al logro de los objetivos del FAIS. En esta etapa sería recomendable estudiar otras alternativas para potenciar los efectos del Fondo; entre éstas, coadyuvar al fortalecimiento institucional, y valorar la conveniencia de focalizar a la

población objetivo en localidades vecinas, a partir de distribuir los recursos bajo una óptica regional.

La eficacia del uso de los recursos del FAIS depende en buena medida de conocer con más detalle los factores que influyen o determinan la participación de los gobiernos locales tanto en la planeación como el seguimiento de la ejecución para conocer con mayor precisión los alcances de éstos. Los datos revisados, denuncian una baja comprensión por parte de los gobiernos locales de lo que el FAIS pretende lograr a nivel local; sin embargo, no está en duda el avance logrado en lo general y de que se están realizando valiosos esfuerzos para orientar cada vez más su gestión a resultados. Prueba de ello es que cuenta con fichas de desempeño para las entidades federativas y sus dos fondos FISE y FISMDF; aunque está pendiente definir qué se hará con la información contenida en éstas, para su máximo aprovechamiento y el fortalecimiento de la operativización de este Fondo. Otro aspecto pendiente es contar con mecanismos de seguimiento desde la federación que permitan validar la veracidad y calidad de la información capturada por las instancias locales con respecto a la gestión de los recursos.

4

### **III.2. El presente informe de evaluación de procesos**

La segunda etapa del estudio se centró en la evaluación de procesos del FAIS. Para su desarrollo se llevaron a cabo actividades de investigación de gabinete y levantamientos de información en campo que fueron desarrollados en el periodo septiembre-diciembre de 2018. Este informe final presenta los resultados del estudio y contiene cinco capítulos principales, además de anexos.

En el capítulo “Metodología, diagnóstico y alcance”, primero se describen la metodología y las técnicas de investigación utilizadas para recabar información en el trabajo de campo y mediante encuesta en línea. Seguidamente se exponen elementos de diagnóstico del contexto de operación del Fondo en aspectos normativos y operativos. Luego se explica el alcance de la Evaluación.

El capítulo “Descripción y análisis de los procesos y subprocesos” describe la operación del Fondo conforme al modelo de análisis que comprende los procesos de Planeación,

Comunicación interna y externa, Selección de destinatarios, Producción de entregables, Entrega, Seguimiento a destinatarios, Control, Monitoreo, Evaluación y Contraloría social. La exposición considera los procesos en los niveles de operación federal, estatal y municipal.

En el capítulo “Medición de los atributos de los procesos y subprocesos” se hace el análisis de los procesos en términos de sus atributos en cuanto a eficacia, oportunidad, suficiencia y pertinencia. El análisis en este apartado se enfoca en los procesos que corren a cargo de las instancias a cargo de la coordinación nacional del FAIS en el gobierno federal.

Los capítulos “Hallazgos y resultados” y “Conclusiones y recomendaciones” sintetizan los resultados del análisis, las particularidades encontradas y las sugerencias de mejora a la operación del Fondo derivadas de la Evaluación.

El informe contiene 14 Anexos con información complementaria, en los que se incluyen, entre otros contenidos, la valoración global cuantitativa de los procesos y estudios de caso derivados del trabajo de campo en seis entidades federativas y 24 municipios.

## IV. Metodología, diagnóstico y alcance

---

En el presente capítulo se describen el contexto de operación del FAIS, se exponen acotaciones respecto del alcance del estudio y se describen los elementos principales de la metodología de investigación utilizada en la evaluación.

### IV.1. Diagnóstico

Previo al Ramo 33. Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios existía el Ramo 26. Solidaridad Desarrollo Regional. La creación del Ramo 33 representó la formalización de un proceso descentralizador que se había iniciado previamente (Díaz Cayeros & Silva Castañeda, 2004) y que se reflejó en las reformas de 1997 a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF).

En esa Ley (artículo 25) se establece a 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. Además, se condiciona su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos establecidos para cada Fondo, los cuales están asociados con la atención de temas relacionados con el desarrollo social.

Actualmente, el Ramo 33 se integra por ocho Fondos –inicialmente eran cinco–, uno de los cuales es el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), en el que se centra el análisis a lo largo de este documento. El FAIS recibe 2.52 por ciento de la recaudación federal participable (RFP) y por su magnitud, es el cuarto Fondo en importancia para las entidades y municipios dentro del Ramo 33.

Los Fondos tuvieron un periodo sin modificaciones sustantivas, pero la reforma a la LCF en 2013 introdujo modificaciones en algunos de ellos, particularmente en elementos que modificaron su forma de asignación y ejercicio (CONEVAL, 2015). En el caso del FAIS, los cambios sustantivos se dieron en:

1. El uso de una fórmula para determinar la distribución de los recursos a estados y municipios, la cual considera las carencias promedio de la población en pobreza

extrema, así como la eficacia en el uso de los recursos, medida a través de una disminución en la pobreza).

2. La publicación, por parte de la SEDESOL, de los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (Lineamientos) los cuales definen porcentajes para la distribución de recursos de acuerdo con los grupos de población que conforman la población objetivo del FAIS y, los que incorporan un catálogo de proyectos de infraestructura social básica en los que se pueden gastar los recursos y que también identifica la incidencia de los proyectos en los indicadores de carencia sociales que define el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) para la medición multidimensional de la pobreza y del rezago social.<sup>5</sup>
3. El establecimiento de nuevas obligaciones a la SEDESOL, así como a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México respecto de la operación del FAIS.

El FAIS no es un programa sino un Fondo, y la problemática que pretende atender es resolver los rezagos en infraestructura social básica generados por tres causas principales: 1) la mala planeación y calidad de los servicios públicos municipales; 2) la insuficiencia de recursos propios; y, 3) altos costos de la creación y mantenimiento de la infraestructura social básica (tomado del Diagnóstico del FAIS). Lo cual hace que la población objetivo del Fondo sea aquella que sufre de mayores rezagos de infraestructura social.

El direccionamiento de los recursos federales participables del FAIS a la hacienda pública de los gobiernos locales está destinado exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo

<sup>5</sup> Previo a la emisión de los Lineamientos del FAIS, existían cuatro catálogos diferentes y su uso era principalmente informativo, es decir, no tenía el carácter orientador de los recursos y único que tiene ahora que parte de los anexos de los Lineamientos.

previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria (artículo 33, LCF).

La importancia de la utilización de los recursos en el fin predeterminado por la LCF se torna más importante cuando se observa la magnitud y la evolución de la pobreza en México, y si se considera lo señalado en el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 sobre que es imprescindible para el desarrollo social “realizar acciones que busquen mejorar el entorno inmediato de las personas en situación de pobreza, es decir en sus viviendas; realizar acciones que mejoren la habitabilidad de las comunidades y localidades y que éstas se lleven a cabo siempre cuidando la sustentabilidad y el cuidado del medio ambiente”.

Al respecto, los datos del *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social de las entidades, municipios y demarcaciones territoriales 2018* (Informe Anual) señalan que, en el periodo de 2010 a 2016, hubo una reducción en pobreza, y se avanzó en el abatimiento de carencias sociales. También se redujeron la pobreza y la pobreza extrema, y se tuvo un aumento de la población no pobre.

Si bien en el año 2016 todos los indicadores de carencias sociales disminuyeron con respecto a 2014 y están en su mínimo histórico –en términos absolutos y relativos–, no deja de ser preocupante el alto porcentaje de la población que aún presenta carencias sociales, siendo las carencias más altas las de acceso a la seguridad social, alimentación y servicios básicos en la vivienda. Aunque la población que presenta algunas carencias alcanzó porcentajes menores a los del año 2010, aún persisten realidades sociales que requieren ser transformadas para conducir a la población en su conjunto a un nivel de bienestar mejor al actual (ver Figura 1).

El Informe Anual también contiene datos de la evolución de la pobreza por entidad federativa. En este nivel las carencias sociales disminuyeron en todas las entidades, destacan Chiapas, Guerrero y Oaxaca, que aún presentan mayores rezagos pero retrocedieron principalmente en las carencias de acceso a la salud, alimentación, y calidad y espacios en la vivienda.

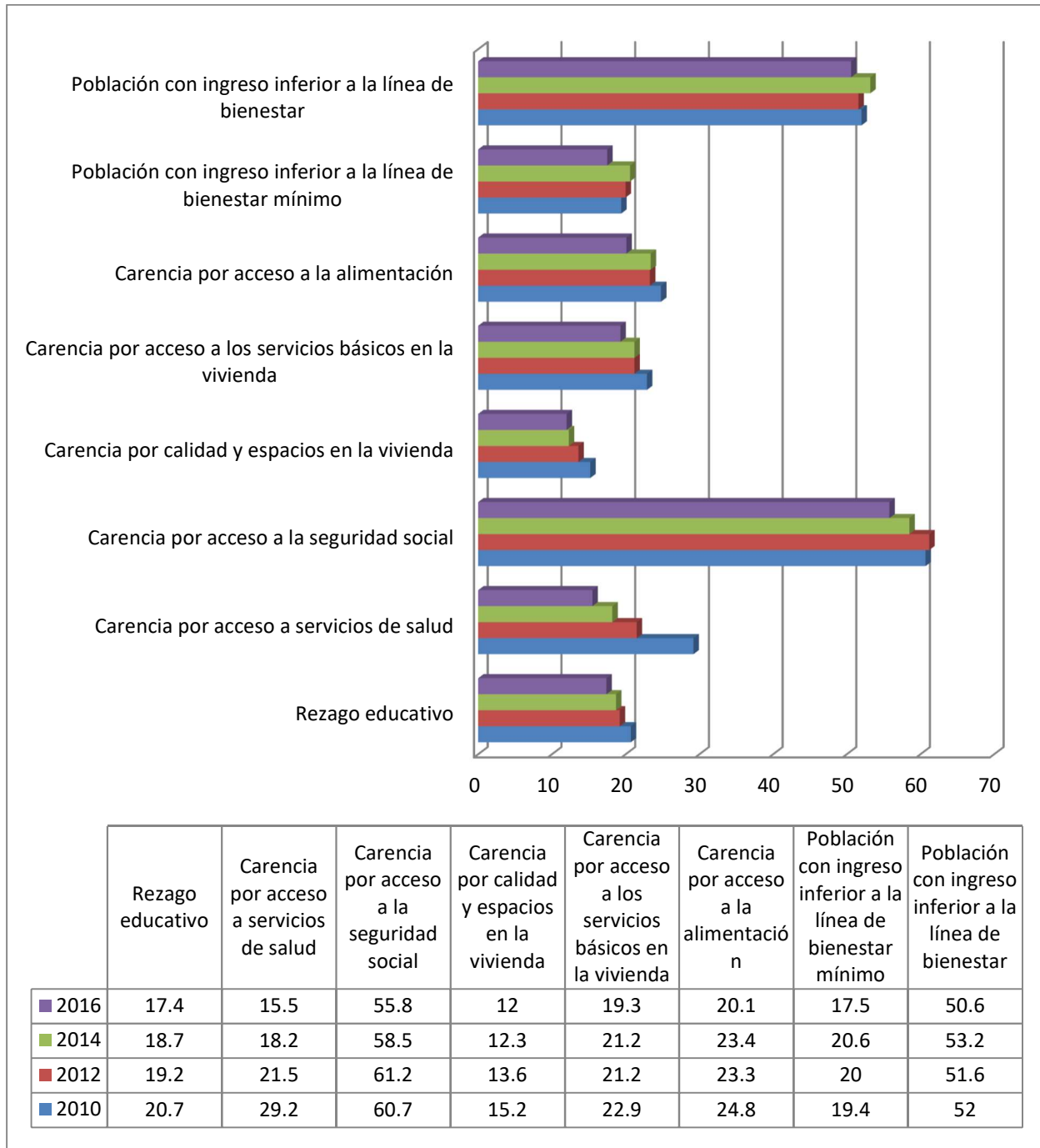
En el periodo 2010-2016, se observa que sólo en los últimos dos años se logró que la pobreza y la pobreza extrema se redujeran de forma generalizada en todas las entidades del país, lo cual contrasta con lo observado en los años previos. Así, 27 de las 32 entidades redujeron el porcentaje de población en situación de pobreza mientras que 29 entidades redujeron la pobreza extrema.

A nivel municipal también se observa una disminución de los indicadores de carencias sociales en gran parte de los municipios del país. La carencia por acceso a los servicios de salud disminuyó en 98 por ciento del total de los municipios; la carencia por rezago educativo disminuyó en 89 por ciento de estos, así como la carencia por calidad y espacios en la vivienda que disminuyó en 83 por ciento del total de municipios.

En el Informe Anual se menciona que “focalizar la atención de la política social en la población que verdaderamente lo necesita está dando resultados”. Esta afirmación contrasta con algunas opiniones vertidas en estudios respecto del FAIS, los cuales han señalado entre otros, que es en el FAIS donde la eficiencia de los recursos descentralizados resulta ser más cuestionable (Díaz Cayeros & Silva Castañeda, 2004), o bien el señalamiento de que la escasa capacidad institucional en los municipios más pequeños o más pobres parece ser una barrera importante para mejorar la planificación, priorización e implementación (Wellenstein, Núñez, & Andrés, 2006).



**Figura 1. INDICADORES DE CARENCIAS SOCIALES (%)**



Fuente: Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social de las entidades, municipios y demarcaciones territoriales 2018

#### **IV.1.1. Contexto organizacional y geográfico**

Debido a que los recursos del FAIS proceden del Ramo 33. Aportaciones a entidades y municipios, en la operación del Fondo interactúan los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal. Al igual que en los otros Fondos de este ramo, en el FAIS interviene la Dirección General de Programación y Presupuesto “A” (DGPYP “A”) como encargada de la planeación, la presupuestación y la ejecución del gasto de los Ramos Generales, incluido el Ramo 33, donde participa con fines de integración del presupuesto y ministración de las transferencias a las entidades por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Por otro lado, a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) le corresponde coordinar las acciones que incidan en el combate a la pobreza fomentando un mejor nivel de vida, en lo que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos estatales y municipales. Busca en todo momento propiciar la simplificación de los procedimientos y el establecimiento de medidas de seguimiento y control, con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes, así como promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para fortalecer el desarrollo e inclusión social, en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales y con la participación de los sectores social y privado, según se establece en el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Al tratarse de temas relacionados con desarrollo social, la SEDESOL interviene como dependencia responsable de la coordinación y el seguimiento al uso que hagan las entidades federativas, municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (DT) de los recursos asignados correspondientes al FAIS, encomienda que requiere lograr una coordinación intergubernamental efectiva que ordene la actuación pública para la creación de obras de infraestructura social que tengan incidencia directa o indirecta en el combate a las carencias de la pobreza multidimensional, lo cual realiza a través de la Dirección

General de Desarrollo Regional (DGDR)<sup>6</sup>, que se integra por la Dirección General Adjunta de Fortalecimiento al Desarrollo Regional y, la Dirección General Adjunta de Planeación y Verificación de Proyectos para el Desarrollo Regional, instancia que cuenta solamente con ocho funcionarios para atender a las 32 entidades y a todos los municipios que lo requieran.

El FAIS tiene cobertura nacional y está dividido en dos subfondos —el Fondo de Infraestructura Social para las Entidades (FISE) y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FISMDF)—, y por ello la DGDR, en su papel de área coordinadora, debe interactuar con las 32 entidades federativas y 2,480 municipios y demarcaciones territoriales del país.

De acuerdo con los Lineamientos, para coadyuvar en el seguimiento sobre el uso de los recursos del FAIS, la SEDESOL contará con el apoyo de las Delegaciones de la SEDESOL, que son los enlaces entre las oficinas centrales de la dependencia y los gobiernos locales; ellas colaboran en la supervisión al seguimiento sobre el uso de los recursos del FAIS e informan a su superior jerárquico en la DGDR, sobre las acciones de capacitación y difunden la Guía operativa para la constitución, operación, registro, atención y seguimiento de la participación social del FISMDF, entre otras actividades.

Asimismo, las Subdelegaciones de la SEDESOL también coadyuvan en el seguimiento, sin embargo, operan desde el engranaje de planeación - seguimiento de los recursos del FAIS, ellas reportan a su superior jerárquico en la Delegación y en la Unidad de Coordinación de Delegaciones de la SEDESOL (UCD) a nivel federal. Además, coordinan

<sup>6</sup> Hasta 2013 (previo a la publicación de los Lineamientos), la Unidad de Planeación y Relaciones Internacionales de la SEDESOL (UPRI) tenía la atribución de establecer la metodología, las fuentes de información, así como los mecanismos de distribución para la asignación y evaluación de la aplicación de los recursos del Ramo General de Aportaciones Federales para Entidades Federativas, relativos a la materia de desarrollo social y convenir con los gobiernos de las entidades federativas, la metodología y los mecanismos correspondientes para las asignaciones municipales, en la distribución y seguimiento de los recursos con cargo al presupuesto del programa presupuestario “Promoción y evaluación de la política de desarrollo social y comunitario, la participación y la cohesión social” (P002) de la SEDESOL. Es decir, los gastos operativos en los que se incurre para financiar la coordinación del Fondo por parte de la DGDR no se contemplan en alguna partida presupuestaria del FAIS, si no que en el P002 se financian conceptos como los de nómina, material de oficina, viáticos y capacitaciones.

y participan directamente en las capacitaciones a los gobiernos locales y revisan y analizan que la MIDS de cada municipio y DT cumpla con los criterios establecidos en los Lineamientos y en su caso emiten recomendaciones para su cumplimiento.

Adicionalmente, la coordinación intergubernamental se apoya de la figura Agente para el Desarrollo Local (ADL) creada por la SEDESOL, quien es el apoyo fundamental para que las entidades y municipios puedan cerrar el círculo virtuoso de planeación, ejecución y resultados de una obra o acción de infraestructura social y se potencie el uso de los recursos del FAIS<sup>7</sup>.

El FAIS a través del FISMDF promueve la participación social de la planeación y seguimiento de los proyectos del FISMDF a través de los Comités Comunitarios, Comités de Participación Social u otras formas de organización.

Finalmente, con el fin de promover la transparencia y rendición de cuentas de los recursos del FAIS, la SEDESOL se coordina y puede celebrar Convenios de colaboración con la SHCP, la SFP, la Auditoría Superior de la Federación, los Órganos Fiscalizadores Estatales y los Gobiernos de las Entidades en términos de control y fiscalización.

#### **IV.1.2. Alineación del Fondo con el PND y las metas nacionales**

##### ***Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018***

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) no tiene un objetivo explícito en su fundamento legal, sino que este debe inferirse del hecho de que los recursos deben ser ejercidos por los gobiernos de las entidades, los municipios y las demarcaciones territoriales, y del mandato de que éstos “se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria”, y de que “las obras y acciones que se realicen con los recursos del Fondo a

<sup>7</sup> Manual de Operación de los Agentes para el Desarrollo Local del FAIS 2018, en este manual se mencionan cuatro tipos de ADL.

que se refiere este artículo, se deberán orientar preferentemente conforme al Informe anual de la situación de pobreza y rezago social de las entidades y sus respectivos municipios o demarcaciones territoriales que realice la Secretaría de Desarrollo Social” (artículo 33 de la LCF).

Considerado lo anterior, puede afirmarse que el FAIS está alineado con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 en la Meta 2. México incluyente, y sus objetivos 2.2. *Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente*, y 2.5. *Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna*, ya que son coincidentes en hacer referencia a la infraestructura social, la cooperación entre órdenes de gobierno y la atención a la población de localidades marginadas.

**Cuadro 1. ALINEACIÓN DEL FAIS Y EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2013-2018**

Objetivo	Estrategia	Línea de Acción
2.2. Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente	2.2.1. Generar esquemas de desarrollo comunitario a través de procesos de participación social.	Potenciar la inversión conjunta de la sociedad organizada y los tres órdenes de gobierno, invirtiendo en proyectos de infraestructura social básica, complementaria y productiva.
2.5. Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna	2.5.2. Reducir de manera responsable el rezago de vivienda a través del mejoramiento y ampliación de la vivienda existente y el fomento de la adquisición de vivienda nueva.	Dotar con servicios básicos, calidad en la vivienda e infraestructura social comunitaria a las localidades ubicadas en las Zonas de Atención Prioritaria con alta y muy alta marginación.
	2.5.3. Lograr una mayor y mejor coordinación interinstitucional que garantice la concurrencia y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno, para el ordenamiento sustentable del territorio, así como para el impulso al desarrollo regional, urbano, metropolitano y de vivienda.	Fortalecer las instancias e instrumentos de coordinación y cooperación entre los tres órdenes de gobierno y los sectores de la sociedad, con el fin de conjugar esfuerzos en materia de ordenamiento territorial y vivienda.

Fuente: elaboración propia con información del Fondo.

### ***Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018***

El FAIS también está alineado con el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 en el Objetivo 2 Construir un entorno digno que propicie el desarrollo a través de la mejora en los servicios básicos, la calidad y espacios de la vivienda y la infraestructura social, cuya relevancia se finca en el reconocimiento de que el hecho de que las personas habiten y realicen sus actividades cotidianas en un entorno digno, es una condición necesaria para que mejoren sus condiciones de vida, pues los servicios básicos contribuyen a mejorar la salud de las personas, y además la dotación de infraestructura social, como escuelas, clínicas, e incluso la construcción de calles, alumbrado, entre otras acciones, contribuye a mejorar las oportunidades de acceso a la educación, al trabajo y a comunidades seguras en donde se fomente la cohesión social.

La Estrategia 2.2 del PSDS hace referencia explícita al FAIS, pues ello responde al hecho de que la SEDESOL es la Unidad Coordinadora del Fondo, y como tal le corresponden obligaciones y atribuciones señaladas en el artículo 33 de la LCF y en los demás ordenamientos relativos al FAIS que se describen con detalle en el apartado siguiente.

**Cuadro 2. ALINEACIÓN DEL FAIS Y EL PROGRAMA SECTORIAL DE DESARROLLO SOCIAL 2013-2018**

Objetivo	Estrategia	Líneas de Acción
Objetivo 2 Construir un entorno digno que propicie el desarrollo a través de la mejora en los servicios básicos, la calidad y espacios de la vivienda y la infraestructura social.	<p>2.1 Reducir los rezagos en servicios básicos, calidad y espacios de la vivienda e infraestructura social comunitaria de la población que habita en Zonas de Atención Prioritaria y localidades marginadas.</p> <p>2.2 Coordinar con estados y municipios y demarcaciones territoriales acciones, obras e inversiones que beneficien a las personas en pobreza extrema y rezago social, a través del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social”.</p>	<p>2.1.1 Mejorar la calidad y espacios de las viviendas en Zonas de Atención Prioritaria y localidades marginadas.</p> <p>2.1.2 Mejorar los servicios básicos de las viviendas ubicadas en Zonas de Atención Prioritaria y localidades marginadas.</p> <p>2.1.3 Ampliar la oferta de infraestructura social comunitaria en las Zonas de Atención Prioritaria y localidades marginadas.</p> <p>2.2.1 Realizar acciones de infraestructura social que beneficien a las localidades que presenten mayores niveles de rezago social y pobreza extrema.</p> <p>2.2.2 Mejorar la calidad y espacios de las viviendas de personas en situación de pobreza extrema y rezago social.</p> <p>2.2.3 Mejorar los servicios básicos de las viviendas en zonas de rezago social y pobreza extrema.</p> <p>2.2.4 Ampliar la oferta de infraestructura social básica y productiva en zonas de rezago social y pobreza extrema.</p> <p>2.2.5 Fortalecer las capacidades institucionales de los municipios para potenciar el uso de recursos en el combate a la pobreza.</p>

Fuente: Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018.

#### **IV.1.3. Contexto normativo**

El contexto normativo del FAIS es complejo, pues involucra a varias dependencias federales así como instituciones de los demás órdenes de gobierno. En seguida se presenta una síntesis de los ordenamientos aplicables en su operación.

### ***Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos***

- Prevé la estructura del estado mexicano como una república representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación (artículo 40).
- Establece que el Congreso tiene facultad para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional (artículo 73, fracción XXVIII).
- Señala que la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México (artículo 79).
- Establece que los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre (artículo 115), y agrega que los municipios: estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley (fracción II); tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, alumbrado público, limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines y su equipamiento (fracción III); y que administrarán libremente su hacienda, lo que incluye las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados (fracción IV).

### ***Ley Orgánica de la Administración Pública Federal***

- Establece que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la



- Federación (artículo 31, fracción XV), así como coordinar la evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales (fracción XIX).
- Señala que a la Secretaría de Gobernación le compete diseñar, instrumentar, desarrollar, proponer, fomentar y publicitar programas y herramientas institucionales para la asesoría, capacitación y formación permanente de los integrantes de los ayuntamientos, así como de los funcionarios y empleados municipales en su carácter de depositarios de funciones y servicios públicos, con el fin de contribuir de manera efectiva a la profesionalización de los gobiernos locales y el desarrollo institucional de los municipios mexicanos (artículo 27, fracción X Bis).
  - Establece que a la Secretaría de Desarrollo Social le corresponde formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza (artículo 32, fracción II), y coordinar las acciones que incidan en el combate a la pobreza fomentando un mejor nivel de vida, en lo que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos estatales y municipales, buscando en todo momento propiciar la simplificación de los procedimientos y el establecimiento de medidas de seguimiento y control (fracción III).

### ***Ley de Planeación***

- Prevé que el Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, la estrategia y las prioridades del desarrollo integral, equitativo, incluyente, sustentable y sostenible del país (artículo 21), y que los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales observarán congruencia con el Plan (artículo 22).
- Indica que a las dependencias de la Administración Pública Federal les corresponde: intervenir respecto de las materias que les competan, en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo; y considerar el ámbito territorial de las acciones previstas en sus programas sectoriales, promoviendo que los planes y programas de los gobiernos de las entidades federativas guarden congruencia (artículo 16).

### ***Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria***

- Establece que los recursos federales aprobados en el Presupuesto de Egresos para ser transferidos a las entidades federativas y, por conducto de éstas, a los municipios y las demarcaciones territoriales serán evaluados conforme a las bases establecidas en el artículo 110, con base en indicadores estratégicos y de gestión, por instancias técnicas independientes de las instituciones que ejerzan dichos recursos, observando los requisitos de información correspondientes, y que las entidades federativas enviarán al Ejecutivo Federal informes sobre el ejercicio, destino y los resultados obtenidos, respecto de los recursos federales que les sean transferidos, de conformidad con los lineamientos y mediante el sistema de información establecido para tal fin por la SHCP, y también los publicarán en los órganos locales oficiales de difusión y los pondrán a disposición del público en general a través de sus respectivas páginas electrónicas de Internet o de otros medios locales de difusión (artículo 85).
- Indica que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social coordinará las evaluaciones en materia de desarrollo social en términos de lo dispuesto en la Ley General de Desarrollo Social (artículo 110).
- Indica que una vez concluida la vigencia de un Presupuesto de Egresos sólo procederá hacer pagos, con base en él por los conceptos efectivamente devengados en el año que corresponda, siempre que se hubieren contabilizado debida y oportunamente las operaciones correspondientes, por lo que las entidades respecto de los subsidios o transferencias que reciban, que por cualquier motivo al 31 de diciembre conserven recursos, deberán reintegrarlos a la Tesorería de la Federación (como las entidades respecto de los subsidios o transferencias que reciban, que por cualquier motivo al 31 de diciembre conserven recursos, incluyendo los rendimientos obtenidos, deberán reintegrar el importe disponible a la Tesorería de la Federación (artículo 54).

### ***Ley de Coordinación Fiscal (LCF)***

- Establece las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de las entidades y los municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de determinados objetivos, y señala la creación de ocho

Fondos, entre ellos el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) (artículo 25).

- Establece que el monto del FAIS se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación y que se enterará mensualmente en los primeros diez meses del año por partes iguales a las entidades por conducto de la Federación y, a los municipios y demarcaciones territoriales a través de las entidades (artículo 32).
- Señala que los recursos del FAIS se destinarán a (artículo 33, fracción A):
  - Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales (FISM), para agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura, conforme a lo señalado en el catálogo de acciones establecido en los Lineamientos del Fondo que emita la Secretaría de Desarrollo Social.
  - Fondo de Infraestructura Social para las Entidades (FISE), para obras y acciones que beneficien preferentemente a la población de los municipios, demarcaciones territoriales y localidades que presenten mayores niveles de rezago social y pobreza extrema en la entidad.

Además indica que las obras y acciones que se realicen con los recursos del Fondo se deberán orientar preferentemente conforme al Informe anual de la situación de pobreza y rezago social de las entidades y sus respectivos municipios o demarcaciones territoriales. Y también establece que los gobiernos municipales pueden optar por aplicar hasta 2 por ciento de sus recursos asignados para la realización de un Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales, mediante convenio con la SEDESOL.

- Establece obligaciones a la SEDESOL, las entidades y los municipios o demarcaciones territoriales y la SHCP (artículo 33, fracción B):

- **SEDESOL:** publicar el Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social, y proporcionar capacitación a las entidades y a sus respectivos municipios o demarcaciones territoriales, en términos de lo establecido en los Lineamientos.
  - **Entidades, municipios y demarcaciones:** difundir los montos que reciban, las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios; promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones; informar sobre los avances del ejercicio de los recursos; proporcionar a la SEDESOL la información que le sea requerida sobre la utilización del FAIS; procurar que las obras sean compatibles con la preservación y protección del medio ambiente; reportar trimestralmente a la SEDESOL y la SHCP el seguimiento sobre el uso de los recursos; publicar información sobre las obras financiadas con datos de contratos, avances y evidencias de conclusión.
  - **SHCP:** generar un sistema georreferenciado para difundir las obras financiadas en cada municipio o demarcación territorial con información sobre contratos, avances y evidencias de conclusión.
- Establece la fórmula para la distribución de los recursos del FAIS (artículo 34).
  - Señala el criterio para la distribución de recursos por parte de las entidades a los municipios y las demarcaciones territoriales (artículo 35).
  - Establece plazos y criterios para informar sobre el destino de los recursos (artículo 48).
  - Señala responsabilidades de control, evaluación y fiscalización de los recursos (artículo 49).

### ***Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público***

- Establece que le compete a la Unidad de Política de Ingresos Tributarios coordinar el cálculo y análisis de la recaudación federal participable que sirve de base para el pago de participaciones a las entidades federativas y municipios, en los términos establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal; (artículo 42, fracción IV).

- Señala que las funciones de administración relativas a las aportaciones federales para entidades federativas y municipios son competencia de la Dirección General de Programación y Presupuesto “A” (artículo 65), y en particular integrar, administrar y llevar el registro contable del ramo general Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (fracción C, numeral II).

### ***Ley General de Desarrollo Social***

- Señala que tiene por objeto: I. Garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social; II. Señalar las obligaciones del Gobierno, establecer las instituciones responsables del desarrollo social y definir los principios y lineamientos generales a los que debe sujetarse la Política Nacional de Desarrollo Social; III. Establecer un Sistema Nacional de Desarrollo Social en el que participen los gobiernos municipales, de las entidades federativas y el federal; IV. Determinar la competencia de los gobiernos municipales, de las entidades federativas y del Gobierno Federal en materia de desarrollo social, así como las bases para la concertación de acciones con los sectores social y privado; [...]
- Prevé que la distribución de los Fondos de aportaciones federales y de los ramos generales relativos a los programas sociales de educación, salud, alimentación, infraestructura social y generación de empleos productivos y mejoramiento del ingreso se hará con criterios de equidad y transparencia, conforme a la normatividad aplicable (artículo 21).
- Establece que se consideran zonas de atención prioritaria las áreas o regiones, sean de carácter predominantemente rural o urbano, cuya población registra índices de pobreza, y que su determinación se orientará por los criterios de resultados que para el efecto defina el CONEVAL (artículo 29).
- Indica que los lineamientos y criterios que establezca el CONEVAL para la definición, identificación y medición de la pobreza son de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social, y deberá utilizar la información que genere el INEGI (artículo 36).

- Señala que el control, la evaluación y fiscalización del manejo de los recursos federales a que se refiere este Capítulo quedará a cargo de las siguientes autoridades, en las etapas que se indican:
  - I. Desde el inicio del proceso de presupuestación, en términos de la legislación presupuestaria federal y hasta la entrega de los recursos correspondientes a las Entidades Federativas, corresponderá a la Secretaría de la Función Pública;
  - II. Recibidos los recursos de los Fondos de que se trate por las Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, hasta su erogación total, corresponderá a las autoridades de control y supervisión interna de los gobiernos locales. La supervisión y vigilancia no podrán implicar limitaciones ni restricciones, de cualquier índole, en la administración y ejercicio de dichos Fondos;
  - III. La fiscalización sobre el ejercicio de los recursos de los Fondos a que se refiere el presente Capítulo corresponde a la Auditoría Superior de la Federación en los términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación;
  - IV. La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, al fiscalizar la Cuenta Pública Federal que corresponda, verificará que las dependencias del Ejecutivo Federal cumplieron con las disposiciones legales y administrativas federales y, por lo que hace a la ejecución de los recursos de los Fondos a los que se refiere este capítulo, la misma se realizará en términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

***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***

- Señalan la obligación de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de enviar a la SHCP, mediante el Sistema de Formato Único (SFU), informes sobre el ejercicio, el destino, los subejercicios (en caso de haberlos) y los resultados obtenidos de los recursos transferidos vía aportaciones federales (artículo Octavo).

- Indican que las entidades federativas deben reportar en el SFU los montos y los calendarios para la ministración mensual de las Aportaciones Federales por municipio o demarcación territorial, así como la fecha de publicación de la distribución en el medio oficial de difusión de la entidad federativa (artículo Noveno).
- Establecen que para cumplir lo dispuesto en los artículos 85 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 48 y 49 de la Ley de Coordinación fiscal, y 72 y 80 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, las entidades federativas informarán sobre proyectos, metas y resultados obtenidos con la aplicación de los recursos federales transferidos como sigue:
  - La SEDESOL, como dependencia coordinadora del FAIS, debe implementar indicadores de desempeño y metas correspondientes de común acuerdo con los gobiernos de las entidades federativas, en el marco de los esquemas de coordinación intergubernamental establecidos.
  - La SHCP, la Función Pública y el CONEVAL pueden participar en el proceso de definición de indicadores de desempeño, y proporcionar asistencia especializada en su respectivo ámbito de competencia, a solicitud de la SEDESOL o los gobiernos locales.
  - Los indicadores de desempeño serán estructurados en una MIR que aplicará de forma homogénea y general a nivel nacional, con base en la MML.
  - Las fuentes de información de las variables consideradas en los indicadores de desempeño deberán proporcionar datos de forma oportuna y fidedigna, para que existan condiciones para su seguimiento, evaluación y verificación.

### ***Lineamientos Generales para la Operación del FAIS***

- Señala sobre el uso de los recursos del FAIS (numeral 2.2):
  - Los gobiernos locales deben utilizarlos para la realización de obras y acciones que atiendan prioritariamente las carencias sociales identificadas en el Informe Anual. Y para ello, los gobiernos locales deben incorporar a su plan de desarrollo estatal y municipal o de las DT, la información contenida en el Informe Anual, el cual permite

identificar qué indicadores de situación de pobreza y rezago social son prioritarios de atender para mejorar el bienestar de las comunidades.

- Para la realización de obras del FAIS, los gobiernos de las Entidades, Municipios y DT podrán ejercer los recursos en concurrencia con recursos de programas federales, estatales, municipales, de las DT y de las organizaciones de la sociedad civil, clubes de migrantes, entre otros, siempre que impacten directamente en la reducción de la pobreza extrema y el rezago social, sujetándose al efecto a las disposiciones en materia de ejercicio, control, contabilidad, transparencia, rendición de cuentas, fiscalización y demás disposiciones aplicables. Para ello, deberá celebrarse el Convenio correspondiente.
- Indica criterios de proporción de los recursos que deben invertirse en ZAP y en municipios o localidades con mayores grados de rezago social, para el FISE y el FISM (numeral 2.3).
- Prevé criterios para los municipios y demarcaciones territoriales que opten por realizar un Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales (numeral 2.5).
- Prevé criterios para convenir entre la DGDR y las entidades, con apoyo de las delegaciones de la SEDESOL, los montos del FISM a ser distribuidos a los municipios y las demarcaciones territoriales (numeral 2.6).
- Establece obligaciones para la SEDESOL y los gobiernos locales sobre rendición de cuentas y seguimiento sobre el uso de los recursos del FAIS (numeral 3.1).
- Define alcance, objetivos y criterios de la capacitación sobre el FAIS (numeral 5.1).
- Establece responsabilidades de coordinación para las delegaciones y subdelegaciones de la SEDESOL y los Agentes para el Desarrollo Local (numeral 5.2).
- Define el catálogo de obras del FAIS (Anexo I), el formato de presentación de proyectos (Anexo II) y el formato para Convenio de Concurrencia de acciones (Anexo III).



### ***Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social***

– Establece atribuciones de la Dirección General de Desarrollo Regional, que es la Unidad Coordinadora del FAIS (artículo 36 Bis).

**I.** 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 conforme a la legislación vigente en la materia, en el ámbito de su competencia;

**II.** Aplicar la metodología de distribución para la asignación de los recursos de las Aportaciones Federales para Entidades y Municipios en materia de desarrollo social a las entidades federativas, así como otorgar apoyo a éstas para el cálculo de la distribución a los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal;

**III.** Coordinar y concertar con las entidades federativas, municipios, demarcaciones territoriales del Distrito Federal y delegaciones de la Secretaría, acciones de capacitación en materia de la aplicación de los recursos de las Aportaciones Federales para Entidades y Municipios en materia de desarrollo social;

**IV.** Diseñar, implementar y coordinar el cumplimiento de los mecanismos de seguimiento de las obras y acciones realizadas con los recursos de las Aportaciones Federales para Entidades y Municipios en materia de desarrollo social de conformidad con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal;

**V.** Desarrollar la metodología para consolidar y analizar, en coordinación con la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales, los resultados del seguimiento de las obras y acciones realizadas con los recursos de las Aportaciones Federales para Entidades y Municipios en materia de desarrollo social, con la finalidad de proponer a las áreas ejecutoras mejoras en la operación y uso de las transferencias de los Fondos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal;

**VI.** Establecer, en coordinación con las instancias fiscalizadoras, federales y estatales, los mecanismos para el intercambio de información relacionada con el seguimiento y supervisión de las obras y acciones realizadas con los recursos de las Aportaciones Federales para Entidades y Municipios en materia de desarrollo social;

- VII.** Diseñar, desarrollar, administrar y mantener actualizado un sistema de información que fortalezca la transparencia y rendición de cuentas de las Aportaciones Federales para Entidades y Municipios en materia de desarrollo social y que apoye a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal en la planeación para la inversión en proyectos que disminuyan la pobreza y el rezago social;
- VIII.** Coordinar y dar seguimiento a la elaboración de informes y reportes administrativos relativos a las Aportaciones Federales para Entidades y Municipios en materia de desarrollo social, conforme a la legislación vigente y en el ámbito de su competencia, y
- IX.** Coordinar y dar seguimiento al proceso de firma de acuerdos de la Secretaría con las entidades federativas, sus municipios o las demarcaciones territoriales del Distrito Federal relacionados con las Aportaciones Federales para Entidades y Municipios en materia de desarrollo social.

### ***Lineamientos de información pública financiera para el FAIS***

Establecidos por el Consejo Nacional de Armonización Contable, con fundamento en la Ley General de Contabilidad Gubernamental, para precisar que la obligación de las entidades federativas, los municipios y demarcaciones territoriales de informar sobre el ejercicio de los recursos del FAIS (según la LCF artículo 33) se cumple con lo reportado en el sistema a que hace referencia el artículo 85 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

### ***Convenio de Coordinación para el Desarrollo Social y Humano***

Celebrado por el Poder Ejecutivo Federal con la participación de las secretarías de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social y de la Función Pública, con el titular del Poder Ejecutivo de las entidades federativas. Su objetivo es coordinar a los poderes ejecutivos tanto federal como estatales para ejecutar programas, acciones y recursos con el fin de trabajar de manera conjunta en la tarea de superar la pobreza y marginación; vincular las acciones de los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales que lleve a cabo el Ejecutivo Federal a través de sus dependencias y

entidades y conjuntar esfuerzos en materia de planeación, diseño, implementación y evaluación de programas y políticas sociales.

#### IV.1.4. Contexto operativo

El FAIS está definido en la estructura programática del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

Ramo:	33 - Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios
Unidad Responsable:	416 - Dirección General de Programación y Presupuesto "A"
Clave y Modalidad del Pp:	I - Gasto Federalizado
Denominación de los Pp:	I-003 - FAIS Entidades I-004 - FAIS Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
Finalidad:	2 - Desarrollo Social
Función:	2 - Vivienda y Servicios a la Comunidad
Subfunción:	7 - Desarrollo Regional
Actividad Institucional:	5 - Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social

Fuente: Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2017, SHCP, presentación a la H. Cámara de Diputados En cumplimiento al artículo 42, fracción II de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, junio 2016.

Es decir que la Unidad Responsable del FAIS es la Dirección General de Presupuesto y Programación A (DGPYP "A"), en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), que está estructurada como sigue:

Subsecretaría de Egresos

Dirección General de Programación y Presupuesto "A"

Dirección General Adjunta de Programación y Presupuesto de Salud y Seguridad Social

Dirección de Programación y Presupuesto del Ramo 33

Departamento de Programación y Presupuesto del Ramo 33

Por otra parte, el FAIS tiene una Unidad Coordinadora que es la Dirección General de Desarrollo Regional (DGDR), en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), estructurada como sigue:

Subsecretaría de Planeación Evaluación y Desarrollo Regional

Dirección General de Desarrollo Regional

Dirección General Adjunta de Fortalecimiento al Desarrollo Regional

Dirección General Adjunta de Planeación y Verificación de Proyectos para el Desarrollo Regional

La coordinación entre la DGPYP "A" y la DGDR no se basa en procedimientos formalizados, sino que funciona gracias a una relación cotidiana cercana entre el personal técnico de ambas unidades, como se constató en entrevistas en el proceso de esta evaluación. Muchas de sus comunicaciones se realizan solamente mediante mensajes de correo electrónico, de modo que la relación es ágil y no burocrática. Así, cada año se cumplen los procesos y los plazos determinados por el marco normativo:

1. La Cámara de diputados aprueba y publica el PEF (artículo 74 de la Constitución).
2. La DGPYP "A" (SHCP) determina el monto del FAIS.

3. La DGDR (SEDESOL) determina la distribución del FISM y el FISE para las entidades con base en la fórmula de la LCF, para lo cual toma en consideración el Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social.
4. La Subsecretaría de Egresos de SHCP publica en DOF el Acuerdo por el que se da a conocer a los Gobiernos de las Entidades Federativas la Distribución y Calendarización para la Ministración de los Recursos de los Ramos Generales 28 y 33. Este calendario regula los montos y las fechas en las que la SHCP depositará los mencionados Fondos a las cuentas previamente identificadas por las secretarías de finanzas, o tesorerías, estatales (artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; artículo, 44 de la LFPRH; artículos 7, 62 y 65 del Reglamento Interno de la SHCP).
5. Cada legislatura estatal aprueba la ley de ingresos y el presupuesto egresos del gobierno estatal para el ejercicio fiscal.
6. La Secretaría de Finanzas de la entidad publica en la Gaceta de Gobierno (con base en artículo 35 de la LCF), las variables, la fórmula, la metodología, la distribución y el calendario de las asignaciones por municipio que corresponden al FISM (acorde al calendario publicado por SHCP). La DGDR apoya a las entidades en el cálculo de los montos a ser transferidos a los municipios y demarcaciones territoriales.
7. La DGPyP "A" ministra los recursos en pagos iguales durante los primeros diez meses de cada año. Las entidades están obligadas, a su vez, a ministrar los recursos a los municipios y las demarcaciones territoriales con igual calendarización.
8. La DGDR brinda capacitación a los gobiernos locales para la formulación de proyectos con recursos del FAIS y para las actividades de reporte y seguimiento de los gobiernos locales mediante la MIDS y el SFU.
9. Los gobiernos municipales o de las demarcaciones territoriales que opten por aplicar hasta 2 por ciento de sus recursos asignados para la realización de un Programa de Desarrollo Institucional Municipal, firman un convenio entre el municipio o la DT, el gobierno de la entidad y la Delegación de la SEDESOL.

Una vez que se han ministrado los recursos del FAIS, la ejecución de las obras y las acciones está a cargo de los gobiernos locales. El reporte de lo realizado se hace mediante una plataforma informática que vincula dos componentes: la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS) y el Sistema de Formato Único (SFU), que recogen la información que corresponde a los ámbitos de la SEDESOL y la SHCP, respectivamente.

Adicionalmente, la DGDR promueve la coordinación con otras dependencias federales que operan programas que pueden hacer sinergia o concurrencia con el FAIS, ya sea porque sus rubros de inversión son semejantes o bien porque sus poblaciones objetivo o el problema público que atienden son coincidentes.

La DGDR hace la revisión de los Lineamientos y los modifica si se estima necesario para mejorar la operación (esto ha sucedido cuatro veces), y brinda herramientas para vincular la planeación y el seguimiento de los recursos, con base en los indicadores de situación de pobreza y rezago social del Informe Anual.

## IV.2. Alcances de la evaluación

De acuerdo con los TdR, en la determinación de los alcances del Análisis de Procesos se utilizan los resultados obtenidos tanto en la valoración general del grado de consolidación operativa, como los resultados de la valoración de cada uno de los elementos considerados. Asimismo, en los TdR se establece que “son de particular interés de estudio y deberán ser contemplados en el alcance de la Evaluación: 1) la asignación de los recursos a entidades, municipios y demarcaciones territoriales; 2) el seguimiento a nivel central de los recursos; y 3) la evaluación coordinada a nivel central.

Como ya se ha mencionado, es importante resaltar que bajo el enfoque de Gestión para Resultados (GpR) es necesaria la identificación y definición de los procesos, subprocesos, y en su caso macroprocesos, que integran la operación a nivel central del FAIS, así como aquellos que suceden a nivel estatal y municipal y que son requeridos para dar cuenta de los resultados de dicho Fondo.

### **IV.2.1. Objetivo general de la evaluación**

Contribuir a la mejora del funcionamiento, operación y organización de la coordinación del FAIS a nivel federal, mediante la realización de un análisis y valoración de su gestión operativa, de modo que se permita orientar o fortalecer dicha gestión a la consecución de los resultados deseados.

### **IV.2.2. Objetivos específicos**

- Valorar si la ejecución de los procesos y subprocesos, y en su caso macroprocesos, que integran la gestión operativa de la coordinación del FAIS a nivel federal, es adecuada para el logro de sus objetivos;
- Valorar en qué medida los procesos y subprocesos, y en su caso macroprocesos operativos de la coordinación del FAIS a nivel federal son eficaces, oportunos, suficientes y pertinentes para el logro de sus objetivos;
- Identificar, analizar y valorar los problemas o limitantes, tanto normativos como operativos (“cuellos de botella”) que hubiese en la coordinación del FAIS a nivel federal;
- Identificar, analizar y valorar las buenas prácticas o las fortalezas en la coordinación del FAIS a nivel federal;
- Valorar si la estructura organizacional para la operación del FAIS es la adecuada de acuerdo con sus objetivos;
- Valorar elementos del diseño del FAIS y de su orientación a resultados;
- Formular recomendaciones específicas que permitan mejorar la coordinación del FAIS a nivel federal, a través de la mejora de sus procesos y subprocesos, y en su caso macroprocesos.

### **IV.2.3. Equivalencia de los procesos**

El desarrollo de la presente evaluación implica el análisis de los procesos y subprocesos, y en su caso macroprocesos sustantivos a través de los cuales se realiza la ejecución del FAIS, así como la respectiva priorización de éstos. Para ello, se debe realizar la

identificación y jerarquización de los procesos tomando como base el Modelo General de Procesos que se presenta en el esquema en seguida.

Es importante señalar que el modelo general de procesos no necesariamente es aplicable para toda la operación de la coordinación a nivel federal del FAIS, pero es importante tomar en cuenta que, bajo un enfoque de Gestión para Resultados (GpR) es necesario utilizarlo como una referencia para la identificación y definición de los procesos y subprocesos, y en su caso macroprocesos, que integran la operación a nivel central del FAIS, así como aquellos que suceden a nivel estatal y municipal y que son requeridos para dar cuenta de los resultados de dicho Fondo.

El análisis de procesos de la Evaluación inicia con el proceso de “Planeación” como punto de partida para la implementación de la coordinación a nivel federal del Fondo; los productos de este proceso alimentan las acciones que deberán desarrollarse en el resto de los procesos operativos. La relación y congruencia entre ellos consiste en que los productos que se generan en cada proceso sean los insumos que se utilicen para la realización del proceso subsecuente; continúan entonces, a partir de la Planeación, los procesos de “Comunicación Interna y Externa”, “Selección de destinatarios”, “Producción de entregables”, “Entrega”, “Seguimiento a destinatarios” y “Control”.

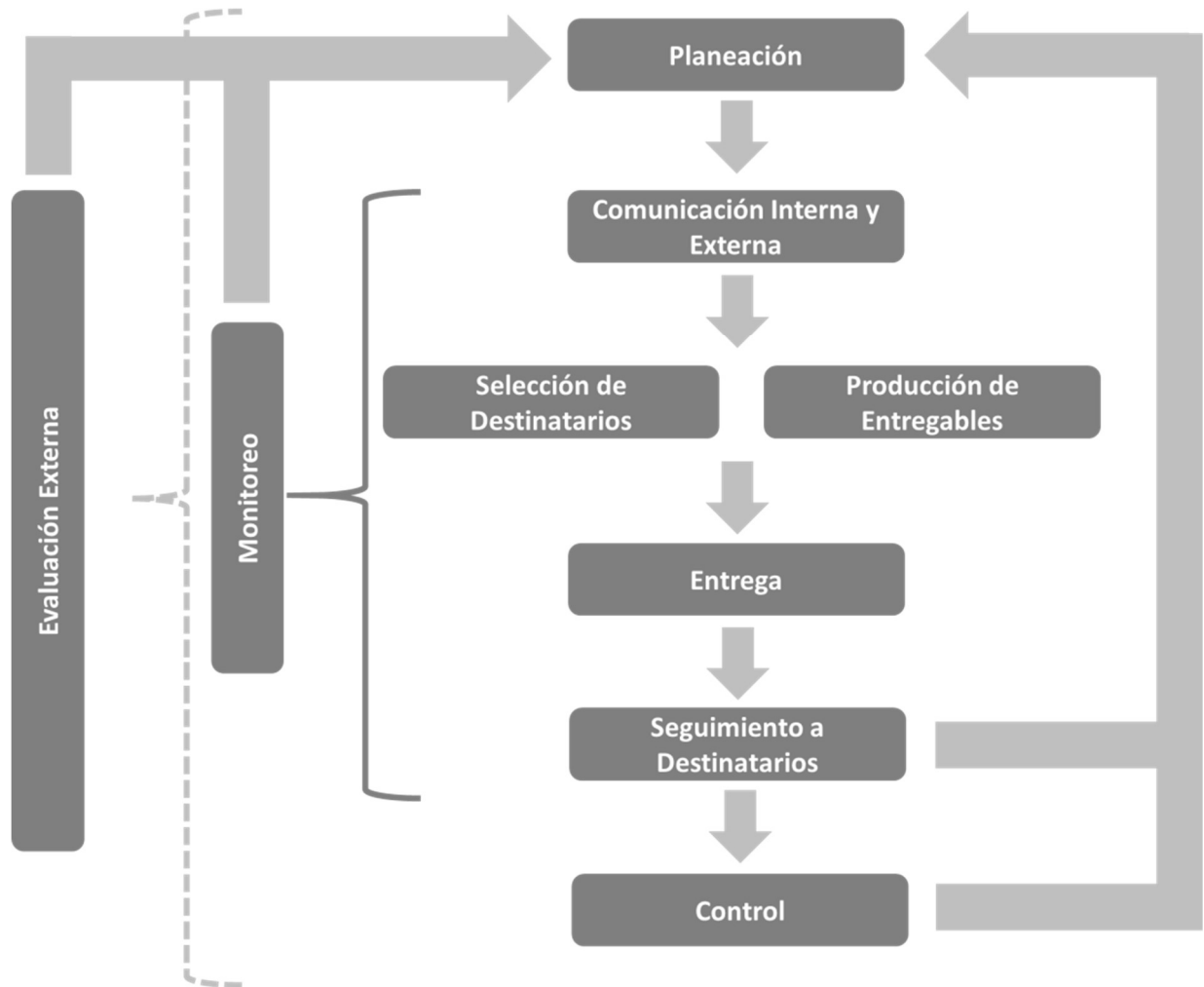
La información que se genera en los procesos de “Seguimiento a destinatarios” y “Control” es un insumo directo para retroalimentar los procesos de la coordinación a nivel federal del Fondo desde la etapa de Planeación.

El proceso de “Monitoreo” utiliza información generada principalmente en los procesos de “Comunicación”, “Selección de destinatarios”, “Producción de entregables”, “Entrega” y “Seguimiento a destinatarios”; a partir de ello se retroalimentan los procesos de coordinación a nivel federal del Fondo desde la “Planeación”.

Asimismo, el proceso de “Evaluación Externa” requiere de información transversal de todos los procesos, ya que se valora la coordinación del Fondo en su conjunto. En este sentido, los resultados de las evaluaciones son un insumo para retroalimentar la coordinación del Fondo desde el proceso de “Planeación”.



**Figura 2. MODELO GENERAL DE PROCESOS**



Fuente: Términos de Referencia (TdR) para la Evaluación Estratégica con enfoque de Procesos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, 2017.

Este modelo sirve de guía para el análisis, adaptándolo a las condiciones particulares del Fondo. Para ello se presenta el siguiente cuadro donde se hace la equivalencia de procesos entre el Modelo General y los procesos y subprocesos identificados.

**Cuadro 3. EQUIVALENCIA DE PROCESOS**

Modelo General de Procesos	Federal	Estatal	Municipal
Planeación	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Cálculo del Monto estimado a destinarse a FAIS (SHCP)</li> <li>– Cálculo de la distribución de recursos para FISE a entidades según fórmula basado en: a) Monto FAIS en PEF (Legislativo en DOF); b) Informe pobreza y rezago social de SEDESOL; (SEDESOL)</li> <li>– Definición de Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) y localidades con grado de marginación muy alto o alto; Criterios de Acreditación de Beneficio a Población en Pobreza Extrema, y Lineamientos FAIS con catálogo y criterios de proporción de inversión ZAP (SEDESOL)</li> <li>– Determinación de variables y fuentes de información para apoyar a las entidades federativas en la aplicación de la fórmula de distribución del FISMDF (SEDESOL)</li> <li>– Elaboración/actualización de los Lineamientos de operación y Catálogo</li> <li>– Elaboración/actualización del Manual de usuario y operación de la MIDS (SEDESOL)</li> <li>– Elaboración/ actualización de Manual de operación de los ADL (SEDESOL)</li> <li>– Elaboración y firma de convenios de coordinación entre la SEDESOL y gobiernos estatales para la contratación de ADL (en su caso)</li> <li>– Elaboración y firma del convenio para el PRODIMDF entre la SEDESOL, Gobierno de la entidad y municipio o DT</li> <li>– Delegación estatal selecciona ADL a contratarse (en su caso)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Cálculo de distribución FISM.</li> <li>– Detección de necesidades de infraestructura estatal</li> <li>– Elaboración de cartera de proyectos elegibles para realizarse con recursos FISE.</li> <li>– Contratación ADL (en su caso)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Detección de necesidades de infraestructura municipal</li> <li>– Elaboración de cartera de proyectos elegibles para realizarse con recursos FISMDF</li> </ul>

Modelo General de Procesos	Federal	Estatal	Municipal
Comunicación interna y externa	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Publicación del “Acuerdo por el que se da a conocer a los Gobiernos de las Entidades Federativas la Distribución y Calendarización para la Ministración durante el Ejercicio Fiscal, de los Recursos Correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios” (SHCP en DOF)</li> <li>– Publicación del “Acuerdo que tiene por objeto dar a conocer las variables y fuentes de información para apoyar a las entidades federativas en la aplicación de la fórmula de distribución del FISM para el ejercicio” (SEDESOL en DOF)</li> <li>– Difusión de la Guía operativa para la constitución, operación, registro, atención y seguimiento de la participación social del FISM (DGDR y Delegaciones)</li> <li>– Difusión de documentos y criterios que son referentes para el proceso de Planeación: de estados y municipios Definición de ZAP y localidades con grado de marginación muy alto o alto; Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social de las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del país; Criterios de Acreditación de Beneficio a Población en Pobreza Extrema, y Lineamientos generales de operación del FAIS con catálogo y criterios de proporción de inversión ZAP (SEDESOL)</li> <li>– Publicación de la guía operativa de participación social (SEDESOL)</li> <li>– Publicación de Convenios y Anexos Técnicos firmados con las entidades (SEDESOL)</li> <li>– Difusión de la Distribución del FISMDF publicada en gacetas estatales y municipales (SEDESOL)</li> <li>– Delegaciones de la SEDESOL informan criterios, normas, lineamientos emitidos por la SEDESOL y otras instancias para la operación del FAIS a nivel local</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Publicación en Gaceta de los recursos a distribuir a municipios</li> <li>– Difusión del programa de obras.</li> <li>– Informe Anual</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Difusión del programa de obras.</li> <li>– Informe Anual</li> </ul>

Modelo General de Procesos	Federal	Estatal	Municipal
Selección de destinatarios	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Subdelegación, o ADL, apoyan y validan planificación de proyectos de estados y municipios para su captura en MIDS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Aprobación de obras por órgano de participación social y Cabildo</li> <li>– Elaboración de calendario de obras.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Aprobación de obras por órgano de participación social y Cabildo</li> <li>– Elaboración de calendario de obras</li> </ul>
Producción de entregables	<ul style="list-style-type: none"> <li>– SHCP gestiona con la TESOFE las transferencias mensuales de recursos</li> <li>– Desarrollo de información para fortalecer el conocimiento en los temas de planeación, seguimiento y evaluación del FAIS (SEDESOL)</li> <li>– Coordinación de capacitaciones a impartirse por la DGDR</li> <li>– SHCP desarrolla materiales para facilitar uso SFU</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Gestiona transferencias mensuales de recursos FISM</li> <li>– Integración del Comité de obra</li> <li>– Contratación y ejecución de obra FISE.</li> <li>– Integración del expediente de obra</li> <li>– Captura MIDS y SFU</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Integración del Comité de obra</li> <li>– Proceso de contratación y ejecución de obra FISM.</li> <li>– Integración del expediente de obra</li> <li>– Captura MIDS y SFU</li> </ul>
Entrega	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ministraciones FISE a entidades (TESOFE)</li> <li>– La DGDR proporciona capacitación a entidades y municipios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ministraciones FISM de entidades a municipios</li> <li>– Conclusión de la obra FISE</li> <li>– Entrega por parte de las autoridades de la obra.</li> <li>– Cierre del expediente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Conclusión de la obra FISMDF</li> <li>– Entrega por parte de las autoridades de la obra.</li> <li>– Cierre del expediente</li> </ul>

Modelo General de Procesos	Federal	Estatal	Municipal
Seguimiento a destinatarios	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Verificación de reportes MIDS-SFU (SEDESOL, SHCP)</li> <li>– Reportes de la MIDS son enviados a la UED, al Congreso y publicados en Internet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Verificación de reportes MIDS-SFU del FIS MDF</li> <li>– Elaboración informes trimestrales de avances de proyectos FISE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Captura y elaboración de Reportes trimestrales MIDS-SFU del FIS MDF</li> <li>– Reportes de ADL</li> <li>– Bitácora de obra</li> </ul>
Control	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Revisión de ASF</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Revisión de autoridades de control y supervisión interna del gobierno estatal (bajo el liderazgo de la ASF)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Revisión de autoridades de control y supervisión interna del gobierno municipal</li> </ul>
Monitoreo	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Registro de datos sobre indicadores MIR (SEDESOL)</li> <li>– Revisión de registros en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH) (SEDESOL)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Elaboración de reportes trimestrales MIDS-SFU de FISE y FIS MDF</li> <li>– Seguimiento a indicadores pobreza</li> <li>– Reporte de capacitaciones</li> <li>– Publicación en Internet del informe de obras realizadas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Entrega de información de avances para MIR</li> </ul>

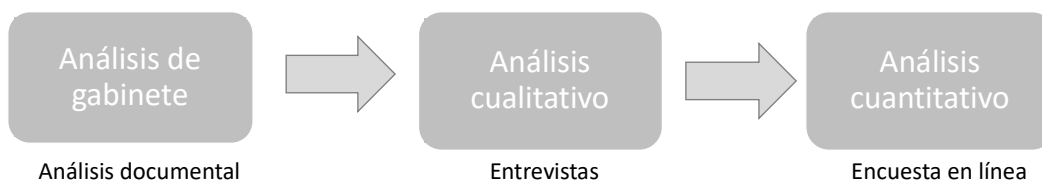
Modelo General de Procesos	Federal	Estatal	Municipal
Evaluación externa	<ul style="list-style-type: none"> <li>– La DGEMPS coordina evaluaciones nacionales del FAIS</li> <li>– Publica resultados de las evaluaciones en la página electrónica de la SEDESOL y enviar al CONEVAL, la UED, la Cámara de Diputados y la ASF</li> <li>– Elabora y atiende Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) y posición institucional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Evaluación externa de FISE en entidades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Evaluación externa de FISMDF en municipios</li> </ul>
<b>Otros procesos identificados</b>			
Contraloría Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Delegaciones SEDESOL son responsables de fomentar la participación comunitaria en la planeación y seguimiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Gobiernos estatales deben promover la participación de las comunidades beneficiarias en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Actividades de participación social</li> </ul>

De acuerdo con los TdR de la presente evaluación, es necesario analizar prioritariamente tres procesos en el alcance de la evaluación: 1) asignación de los recursos a entidades, municipios y demarcaciones territoriales; 2) seguimiento a nivel central de los recursos; y 3) evaluación coordinada a nivel central a partir de los elementos del Modelo General de Procesos. Es importante considerar que, si bien la evaluación del FAIS se concentrará en los procesos a nivel central, es decir, considerando a la SEDESOL como dependencia coordinadora del Fondo, resulta indispensable, bajo un enfoque de orientación a resultados, revisar con detalle los procesos a nivel local, es decir, aquellos que recaen en el ámbito de responsabilidad de los gobiernos locales.

### IV.3. Metodología y técnicas de investigación

En esta sección se describen los principales aspectos metodológicos empleados para la evaluación de procesos del FAIS, así como para la definición de la muestra de entidades federativas visitadas en el marco de la evaluación.

La evaluación se realizó mediante un análisis cualitativo complementado por datos cuantitativos, incluyendo un análisis de gabinete, el levantamiento de información en campo y el levantamiento de una encuesta en línea para el análisis de procesos.



40

La evaluación de procesos del FAIS se realizó a partir de técnicas de investigación cualitativa como el análisis documental, la observación directa, estudios de caso, entrevistas semiestructuradas y grupos focales o grupos de enfoque, entre otras técnicas consideradas pertinentes por el equipo evaluador para realizar el análisis de gabinete y el trabajo de campo, tales como la aplicación de cuestionarios de aplicación electrónica o a distancia.

A través del análisis de gabinete y del uso de instrumentos a nivel local y central se realizó la recolección de información que permitió valorar la forma en que se ejecutan los procesos, subprocesos y en su caso macroprocesos en la ejecución del FAIS, así como su contexto institucional y organizacional, identificando si ésta contribuye al logro de los objetivos del programa.

#### IV.3.1. Métodos cualitativos utilizados en el trabajo de campo

En la presente evaluación, los métodos cualitativos empleados para el levantamiento de información en campo y su análisis complementaron el análisis de gabinete y permitieron contextualizar los resultados de la encuesta cuantitativa levantada entre los funcionarios involucrados en la operación del Fondo en todas las entidades federativas. A continuación,

se presentan las principales técnicas cualitativas de levantamiento de información que fueron aplicadas durante las visitas de campo.

### ***Entrevistas semiestructuradas***

La entrevista semiestructurada es aquella en la que el entrevistador despliega una estrategia mixta, alternando preguntas estructuradas con preguntas espontáneas. Esto permite un análisis más completo de los temas ya que, mientras la parte preparada permite comparar entre los diferentes entrevistados, la parte libre permite profundizar en las características específicas de cada respondiente. Este tipo de entrevistas permite una mayor libertad y flexibilidad en la obtención de información.

La metodología de entrevistas semiestructuradas es una técnica empleada en la investigación científica que permite abordar diversos temas de interés para la investigación propuesta, captando las creencias, opiniones, valores y conocimientos del entrevistado, que de otra manera no podrían ser asequibles pues no son observables.

### ***Observación directa de los procesos***

Durante la visita en las entidades se busca complementar la información recabada a partir de las entrevistas con la observación directa de procesos en marcha, en la medida que esto sea posible dada la naturaleza del proceso de que se trate.

### ***Grupos focales***

En los casos de considerados pertinentes, el equipo evaluador recurrió a la realización de Grupos focales, en los que se entrevista de manera conjunta un grupo de personas (generalmente entre siete y diez individuos). Su principal ventaja es que permite triangular las opiniones de individuos que comparten ciertas características de interés para la investigación propuesta. Adicionalmente, el intercambio de experiencias y opiniones entre los participantes permite enriquecer la reflexión y producir una participación mayor y de mejor calidad.



### IV.3.2. Casos de estudio

El método de estudio de caso es una herramienta valiosa de investigación en el que los datos pueden ser obtenidos desde una variedad de fuentes, tanto cualitativas como cuantitativas; esto es, documentos, registros de archivos, entrevistas directas, observación directa, observación de los participantes e instalaciones u objetos físicos

El procedimiento típico para llevar a cabo un caso consiste en definir los mecanismos para obtener acceso a las organizaciones e informantes clave; establecer suficientes instrumentos para responder por los informantes; contar con un esquema y un cronograma de las actividades que deben ser realizadas durante la obtención de evidencia. Los casos múltiples son una herramienta para crear teoría porque permiten la replicación y la extensión entre casos individuales. Para el caso de esta evaluación, cada entidad visitada y sus municipios constituyen un caso de estudio.

42

#### ***Metodología para el procesamiento, análisis y sistematización de la información***

Para lograr coherencia entre diseño, ejecución y análisis del proyecto se orientó tanto la formulación de los instrumentos de recolección de información como el análisis y reporte de los hallazgos hacia la respuesta a las preguntas de investigación planteadas en la propuesta de investigación. El análisis de la información cualitativa consistió en detectar aquellos segmentos de información derivada de las entrevistas y grupos focales que contribuyeron a responder las preguntas de investigación, las cuales a su vez se cruzan con los objetivos de la investigación. Con ello se garantiza que el estudio está correctamente enfocado y se haya desarrollado de la manera más eficiente. Se agruparon los segmentos relevantes de las respuestas de los actores entrevistados por pregunta de investigación, lo cual permitió estructurar la síntesis de los resultados.

Adicionalmente, en la medida en que el análisis cualitativo considera cierto grado de flexibilidad y capacidad de adaptación a los resultados no previstos desde el diseño, se generaron en algunos casos categorías temáticas de análisis a posteriori para sintetizar y estructurar la información.

### **Metodología para garantizar la confiabilidad de los resultados y el rigor del estudio cualitativo**

Los resultados de un estudio cualitativo son confiables siempre y cuando se haya diseñado e implementado con rigor. Los criterios que aseguran el rigor de la investigación cualitativa son:

- Credibilidad de los hallazgos (validez interna).
- Confirmabilidad.
- Transferibilidad (validez externa).
- Credibilidad de la información.

La credibilidad de los hallazgos se logra cuando el investigador, a través de observaciones y conversaciones con los participantes del estudio, recolecta información que produce hallazgos que luego son reconocidos por los informantes como una verdadera aproximación sobre lo que ellos piensan y sienten. La credibilidad se refiere a cómo los resultados de un estudio son verdaderos para las personas que fueron estudiadas, y para quienes lo han experimentado o han estado en contacto con el fenómeno investigado.

La confirmabilidad se refiere al registro y documentación de las fuentes de información cualitativa. Los siguientes aspectos ayudan a que el trabajo de investigación cualitativa cumpla con este criterio:

- Descripción de las características de los informantes y su proceso de selección.
- Uso de mecanismos de grabación.
- Transcripción sintética de las entrevistas.
- En la medida de lo posible, descripción de los contextos físicos, interpersonales y sociales en el informe.

La transferibilidad consiste en la posibilidad de ampliar los resultados del estudio a otras poblaciones y contextos. El grado de transferibilidad será función directa de la similitud entre los contextos donde se realiza un estudio. En la investigación cualitativa los lectores del informe son quienes determinan si se pueden transferir los hallazgos a un contexto diferente. Para ello se procede a una descripción de los contextos donde el fenómeno fue

estudiado y de las características de los actores entrevistados. La credibilidad de la información requiere que se contraste, corrobore y cruce. Para cumplir con este criterio, se usarán técnicas de triangulación para confirmar los hallazgos emergentes.

### ***Preguntas de Investigación***

A continuación se presentan los temas y las preguntas de investigación, considerando que para cada uno de los procesos se evaluaron los atributos de eficacia, oportunidad, suficiencia y pertinencia.

Proceso evaluado	Preguntas de investigación relacionadas
Planeación	<p>¿Qué se entiende por planeación en el contexto de la coordinación federal del FAIS? ¿Y a nivel estatal y municipal?</p> <p>El ejercicio de la planeación, ¿Involucra a los actores clave en la operación del Fondo?</p> <p>¿Existen documentos que describan el proceso de Planeación? ¿Son claros, difundidos y accesibles? ¿En qué medida son utilizados para guiar la operación del Fondo?</p> <p>¿La planeación establece indicadores para medir los avances en las metas establecidas?</p> <p>¿Las metas son factibles y están orientadas a impulsar el desempeño del Fondo?</p> <p>¿Cómo se vincula la planeación con las actividades de seguimiento de la coordinación a nivel federal del FAIS?</p> <p>¿La planeación se alinea o vincula con la planeación municipal? ¿Con la planeación estatal? ¿Con la planeación regional?</p> <p>¿La planeación utiliza la información de desempeño registrada en algún sistema informático o en documentos?</p>
Comunicación interna y externa	<p>¿Existe una estrategia de comunicación o divulgación documentada? En caso afirmativo, describirla. ¿Qué actores intervienen en el proceso de comunicación del Fondo?</p> <p>¿La estrategia de comunicación o divulgación (documentada o no) es adecuada y oportuna?</p> <p>¿A quiénes están dirigidas las actividades de comunicación que se realizan en el marco del FAIS?</p>
Selección de destinatarios	<p>¿El proceso de selección de beneficiarios está documentado a nivel local?</p> <p>¿Existe un periodo para recibir y seleccionar los beneficiarios?</p> <p>¿La metodología utilizada cuenta con criterios de selección y elegibilidad claros, estandarizados y sistematizados?</p> <p>¿Existe información en una base de datos que permita conocer quiénes reciben los entregables? ¿Qué información integra esa base de datos?</p> <p>¿Existen mecanismos para validar y actualizar esta base de datos? ¿Estos mecanismos son pertinentes?</p>
Producción de Entregables	<p>¿Se cuenta con los insumos (infraestructura, maquinaria, personal, etc.) suficientes para obtener los entregables necesarios?</p> <p>¿Se cuenta con mecanismos documentados para garantizar la coordinación entre los tres órdenes de gobiernos en materia de capacitación?</p>
Entrega	<p>La entrega de los recursos a Estados y Municipios, ¿es oportuna?</p> <p>¿La capacitación que se otorga es adecuada?</p>

	<p>¿Las obras de infraestructura son entregadas de manera oportuna a los destinatarios?</p> <p>¿Qué prácticas sería deseable replicar o continuar?, en caso contrario ¿qué acciones deben evitarse en el futuro?</p>
Seguimiento	<p>¿Cómo se da seguimiento al proceso de capacitación?</p> <p>¿Cómo se elige la incorporación de mejoras al proceso de capacitación?</p> <p>¿Existen mecanismos para verificar que los recursos fueron asignados a las obras planeadas?</p> <p>¿Existen mecanismos para verificar que las acciones de obra se lleven a cabo?</p> <p>¿El seguimiento o supervisión son oportunos y adecuados?</p> <p>¿En este proceso existen diferencias significativas entre lo señalado en la normatividad y lo realizado en la práctica?</p> <p>¿Existen mecanismos para conocer la satisfacción de los gobiernos locales respecto de los entregables que ofrece la coordinación a nivel federal del Fondo? ¿Son adecuados estos mecanismos? ¿Su operación permite una aplicación imparcial y objetiva?</p> <p>¿Se cuenta con procedimientos para atender quejas o sugerencias provenientes de gobiernos locales?</p> <p>¿Existen mecanismos para conocer la satisfacción del usuario del sistema MIDS?</p>
Control	<p>¿El Fondo tiene mecanismos para verificar el procedimiento de seguimiento a los gobiernos locales que permitan identificar si los entregables generados por la coordinación a nivel federal del FAIS son utilizados de acuerdo con lo establecido? ¿Cómo se implementa el mecanismo? ¿Este mecanismo es adecuado?</p> <p>¿Existen mecanismos para verificar que los recursos fueron asignados a las obras adecuadas? Es decir, ¿que cumplan con los Lineamientos del FAIS?</p> <p>En caso de que los entregables involucren la ejecución de obra o de infraestructura, ¿la coordinación a nivel del Fondo cuenta con un mecanismo de seguimiento o supervisión que permita identificar si se realizaron acorde a la normatividad aplicable?</p>
Monitoreo	<p>¿El Fondo cuenta con un sistema informático de apoyo para el proceso de supervisión y monitoreo?, ¿Es adecuado este sistema?</p> <p>¿Existe un sistema de monitoreo de la operación/gestión del Fondo?</p> <p>¿Conoce con claridad el funcionamiento del sistema informático para la carga de información? ¿Conoce con oportunidad los tiempos en que debe registrar la información en el sistema? ¿Conoce para qué se utiliza la información que se registra en ese sistema?</p> <p>¿Existe, de manera sistematizada, un documento que dé cuenta de los resultados del Fondo? ¿Se utiliza para implementar mejoras en su operación?</p>

	¿Es pertinente el tiempo en el que se realiza este proceso para el logro de su objetivo?
Evaluación	<p>¿Existen mecanismos internos para evaluar la eficacia o el desempeño del FAIS? ¿Son adecuados?</p> <p>¿Existen mecanismos externos para evaluar la eficacia o el desempeño del FAIS? ¿Son adecuados? ¿Existe evidencia de que las evaluaciones externas sean aprovechadas en la implementación de mejoras al FAIS?</p> <p>Al término de las capacitaciones, ¿se aplica algún formato de evaluación sobre la capacitación?</p>
Contraloría social	<p>¿Existen comités de contraloría social?, ¿cómo operan?</p> <p>¿Cómo se aprovecha la información/retroalimentación que surge en dichos comités?</p> <p>¿Existe evidencia para afirmar que las quejas y sugerencias que brindan los gobiernos locales son utilizadas para la mejora continua del Fondo?</p> <p>¿El tiempo de atención a quejas u observaciones se considera adecuado?</p>
Sistemas de información	<p>¿El Fondo tiene mecanismos para verificar el procedimiento de seguimiento a los gobiernos locales que permitan identificar si los entregables generados por la coordinación a nivel federal del FAIS son utilizados de acuerdo con lo establecido? ¿Cómo se implementa el mecanismo? ¿Este mecanismo es adecuado?</p> <p>¿La información contenida en la MIDS es confiable?</p> <p>¿Existen periodos claramente establecidos para el registro de información?</p> <p>¿Son adecuados a la problemática que enfrentan los gobiernos locales en materia de fiscalización?</p>

### IV.3.3. Propuesta y justificación del enfoque metodológico y del diseño muestral

De acuerdo con los Términos de Referencia, para el desarrollo de la evaluación y del trabajo de campo, el equipo evaluador llevó a cabo la selección de una muestra analítica de seis entidades federativas y cuatro municipios en cada entidad seleccionada. Entre los criterios utilizados para definir la muestra, de forma que reflejara la variabilidad de la operación en los diferentes contextos en que opera el FAIS se consideraron:

- a) Presupuesto otorgado;
- b) Presupuesto ejercido y no ejercido;
- c) Presupuesto reportado y no reportado en la MIDS;
- d) Grado de endeudamiento con BANOBRAS;

- e) Partido político en la entidad y municipio;
- f) Número de observaciones por parte de la Auditoría Superior de la Federación con relación al FAIS;
- g) Variables relacionadas con la medición de la pobreza.

### **Selección de entidades federativas**

Los estudios cualitativos, en general, evitan las muestras probabilísticas, en su lugar, se utilizan criterios analíticos de selección que procuran obtener la mejor información con los mejores informantes. Para cumplir con el objeto de reflejar la variabilidad de la operación en los diferentes contextos en que opera el FAIS, se identificaron las siguientes variables para seleccionar la muestra de entidades:

1. Ubicación geográfica de la entidad
1. Grado de rezago social:
  - muy alto y alto (1)
  - medio y bajo (2)
  - muy bajo (3)
2. Volumen de operación y gestión del FISE y FISMDF:
  - número de proyectos
  - presupuesto modificado
  - presupuesto recaudado
  - presupuesto ejercido
3. Pobreza , carencias y rezago social:
  - % de población en pobreza extrema
  - % de población en pobreza moderada
  - carencias en pobreza extrema
  - carencias en pobreza moderada
  - lugar en rezago social (del 1 al 32)

4. Administración de los recursos a través de fideicomisos
5. Partido político en la entidad

Con base en los criterios anteriores la muestra seleccionada que se propuso para llevar a cabo el trabajo de campo se presenta a continuación:

**Cuadro 4. PROPUESTA: MUESTRA DE 6 ENTIDADES FEDERATIVAS**

Rezago Social	Región	Entidad Federativa	Orden			Fideicomiso		Partido político en la entidad
			Volumen y Gestión	Pobreza, Carencias y Rezago Social	Final	FISE	FISM	
1	2	Puebla	3	6	4		1	PAN
	4	Chiapas	1	4	1	1	1	Partido Verde
		Yucatán	11	8	7			PRI
2	1	Sinaloa	7	21	14			PRI
	3	Morelos	26	10	17	1	1	PRD
3	1	Nuevo León	20	30	29		1	Independiente

Sin embargo, al considerar las fechas previstas para el proceso de levantamiento, se identificaron cambios de administración en el ejecutivo estatal y se optó por cambiar Yucatán, cuyo mandato terminaría en el mes de agosto por Oaxaca, para mantener los criterios de regionalización. Adicionalmente, debido a la tormenta que afectó al estado de Sinaloa, se canceló la visita al estado y siguiendo el mismo criterio de selección, este se sustituyó con el estado de Durango.

### **Selección de municipios**

Para la selección de la muestra de municipios a visitar en cada una de las entidades federativas de la muestra, se replicó el proceso empleado para la selección de entidades federativas. Se generaron diversas opciones de muestra por entidad federativa, a fin de llegar a una muestra de 4 municipios para la cual se consideraron criterios de seguridad, viabilidad logística y la opinión de la DGDR. Las opciones para cada estado se presentaron las Delegaciones y/o oficinas estatales, las cuales apoyaron en la selección de los municipios basados en su conocimiento de la región. Los municipios seleccionados fueron:



**Cuadro 5. PROPUESTA: MUESTRA DE 24 MUNICIPIOS**

Chiapas	Durango	Morelos
Acala Francisco León Arriaga Zinacantán	Mezquital Tepehuantes Pueblo Nuevo Súchil	Emiliano Zapata Xochitepec Yecapixtla Cuernavaca
Nuevo León	Oaxaca	Puebla
Linares Aramberri Zaragoza Juárez	San Agustín Amatengo Villa Tejúpam de la Unión Santa Gertrudis San Andrés Zautla	Zoquitlán Atempan Cuauhtinchan San Salvador El Verde

#### IV.3.4. Estrategia para el trabajo de campo

En este capítulo, se presenta la estructura operativa para el trabajo de campo que se derivó de la metodología diseñada para la evaluación. En primera instancia se detalla el listado de actores que fueron entrevistados en oficinas centrales, así como los actores de la muestra de entidades federativas y municipios.

##### ***Entrevistas en oficinas centrales***

Se previó dedicar 4 días hábiles para entrevistar a los principales actores y personal clave en la operación del FAIS, que labora en oficinas centrales de la SEDESOL en la Ciudad de México. En este caso, el equipo evaluador se ajustó a la disponibilidad y horarios de los funcionarios y colaboradores del Programa.

Las entrevistas con funcionarios en oficinas centrales tuvieron una duración de entre 60 y 90 minutos cada una. Los actores propuestos fueron:

- Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios
- Dirección General de Análisis y Prospectiva
- Unidad de Planeación y Relaciones Internacionales
- Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales

- Dirección General de Desarrollo Regional
- Dirección General Adjunta de Fortalecimiento al Desarrollo Regional
- Dirección General Adjunta de Planeación y Verificación de Proyectos para el Desarrollo Regional
- Dirección de Normatividad y Procesos para el Desarrollo Regional
- Unidad del Abogado General y Comisionado para la Transparencia

### **Entrevistas en entidades**

Para el caso de las entidades seleccionadas como parte de la muestra se entrevistó a la siguiente lista de actores:

51

**Cuadro 6. ACTORES A ENTREVISTADOS EN ESTADOS**

Actores	Tipo de entrevista	Cantidad de entrevistas realizadas por estado
Delegado SEDESOL	Individual	1
Subdelegado involucrado en la operación de FAIS	Individual	1
ADL en el estado (de distintos tipos Estatal/Regional/Municipal)	Individual o grupal	1
Enlace de la SEDESOL con el Estado y los Municipios en la operación del FISE y FISMDF	Individual o grupal	1
Representante de la Secretaría de Finanzas del Estado involucrado en la operación del FISE	Individual	1
Representante de la secretaría de Desarrollo Social Estatal responsable de la operación del FISE	Individual	1
Representante del Fideicomiso de aportación para la Infraestructura Social y Estatal (en su caso)	Individual	1
Representante de la secretaría de Desarrollo Social Estatal Encargado de la contratación de obras para proyectos del FISE	Individual	1
Encargado de la fiscalización del uso de los recursos de FISE	Individual	1
Integrantes del Comité de Contraloría Social del FISE (y si aplica COPLADE)	Individual o grupal	1

Actores	Tipo de entrevista	Cantidad de entrevistas realizadas por estado
Visita a localidades apoyadas / obras en proceso	1	1

### **Entrevistas en municipios**

La propuesta de actores que se propuso entrevistar en cada municipio seleccionado en la muestra fue la siguiente:

**Cuadro 7. ACTORES A ENTREVISTADOS EN MUNICIPIOS**

Actores	Entrevistados en municipios
Presidentes municipales	24
Secretarios de Finanzas en los municipios (administración de los recursos del FISM)	24
Representante de la secretaría de Desarrollo Social Estatal responsable de la operación del FISM	24
Representante del Fideicomiso de aportación para la Infraestructura Social y Municipal (en su caso)	24
Directores de Infraestructura y Servicios (contratación de obras públicas)	24
Encargados de la fiscalización del uso de los recursos de FISM	24
Entrevistas / Grupos focales de beneficiarios de los proyectos por Municipio	4
Entrevistas / Grupos focales de integrantes del Comité de Contraloría Social (y si aplica COPLADEMUN) por municipio	4
Visita a localidades apoyadas / obras en proceso en los municipios	6

Originalmente se planteó llevar a cabo entrevistas individuales. Sin embargo, una vez en campo se identificó que las entrevistas a nivel municipal funcionaban mejor como grupos focales, para lograr la coincidencia de agendas de los funcionarios, considerando además los tiempos de traslado a dichos municipios.

### **Agenda de entrevistas**

En esta sección se presenta la agenda del trabajo de campo.

### *ENTREVISTAS EN ENTIDADES FEDERATIVAS*

Se realizó el trabajo de campo en los estados de Nuevo León, Durango, Puebla, Morelos, Chiapas y Oaxaca. La visita en cada estado tuvo una duración de 5 días, en los que se realizaron entrevistas con las personas involucradas en los procesos de operación del FAIS. Adicionalmente, visitaron algunas localidades beneficiadas con obras de infraestructura. Para cumplir con la programación, se integraron dos equipos formados por dos investigadores que participaron de manera conjunta en las entrevistas que les fueron asignadas en los distintos estados.

### *ENTREVISTAS EN MUNICIPIOS*

Como parte del proceso de entrevistas, adicional a las realizadas en las oficinas encargadas de la operación del FISE, se llevaron a cabo entrevistas al personal encargado de la operación del FISMDF en 4 municipios de cada entidad. Dichas entrevistas se llevaron a cabo durante el mismo periodo que las estatales.

De acuerdo con la selección de la muestra el trabajo de campo en Morelos se llevó a cabo del 10 al 14 de septiembre; Puebla y Chiapas del 17 al 20 de septiembre; Nuevo León del 8 al 12 de octubre; Durango del 1 al 5 de octubre, y Oaxaca del 5 al 9 de noviembre.

### **IV.3.5. Encuesta en línea**

Con la información obtenida en el análisis de gabinete y la recabada en las entrevistas en campo, se diseñó un cuestionario para ser aplicado mediante un sistema de encuestas en línea, dirigido a funcionarios y operadores del Fondo en delegaciones estatales de la SEDESOL e instancias de los gobiernos estatales y municipales. En este sentido, el cuestionario en línea se realizó bajo una óptica censal, aunque ello no permite establecer una representación estadística, ya que la autoselección de los participantes en la encuesta representa un sesgo para el análisis. No obstante, los resultados obtenidos en la encuesta en línea contribuyeron a confirmar los hallazgos identificados en el trabajo de campo.

El cuestionario se formuló con alrededor de cien preguntas abarcando todos los procesos analizados e incorporando una sección para los ADL específicamente. Los cuestionarios

empleados se incluyen como anexo digital. La encuesta fue respondida por 166 actores, que se distribuyen de la siguiente manera:

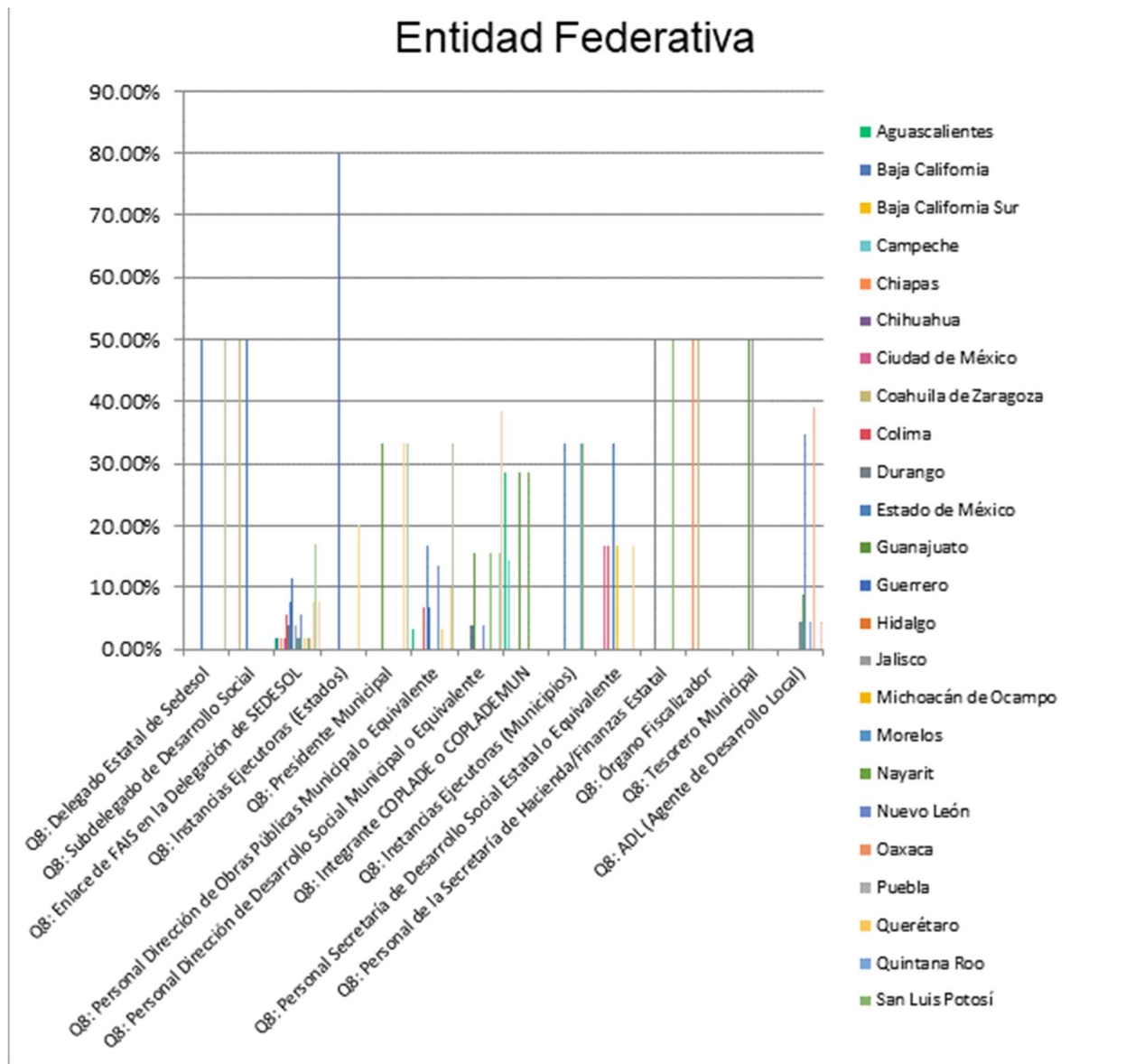
**Cuadro 8. ACTORES QUE RESPONDIERON LA ENCUESTA EN LÍNEA**

Actores que respondieron la encuesta	Número
Delegado Estatal de SEDESOL	2
Subdelegado de Desarrollo Social	2
Enlace de FAIS en la Delegación de SEDESOL	53
Instancias Ejecutoras (Estados)	5
Presidente Municipal	3
Personal Dirección de Obras Públicas Municipal o Equivalente	30
Personal Dirección de Desarrollo Social Municipal o Equivalente	26
Integrante COPLADE o COPLADEMUN	7
Instancias Ejecutoras (Municipios)	3
Personal Secretaría de Desarrollo Social Estatal o Equivalente	6
Personal de la Secretaría de Hacienda/Finanzas Estatal	2
Órgano Fiscalizador	2
Tesorero Municipal	2
ADL (Agente de Desarrollo Local)	23
<b>Total</b>	<b>166</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta en línea.

Geográficamente, los funcionarios que respondieron la encuesta se distribuyen de la siguiente forma:

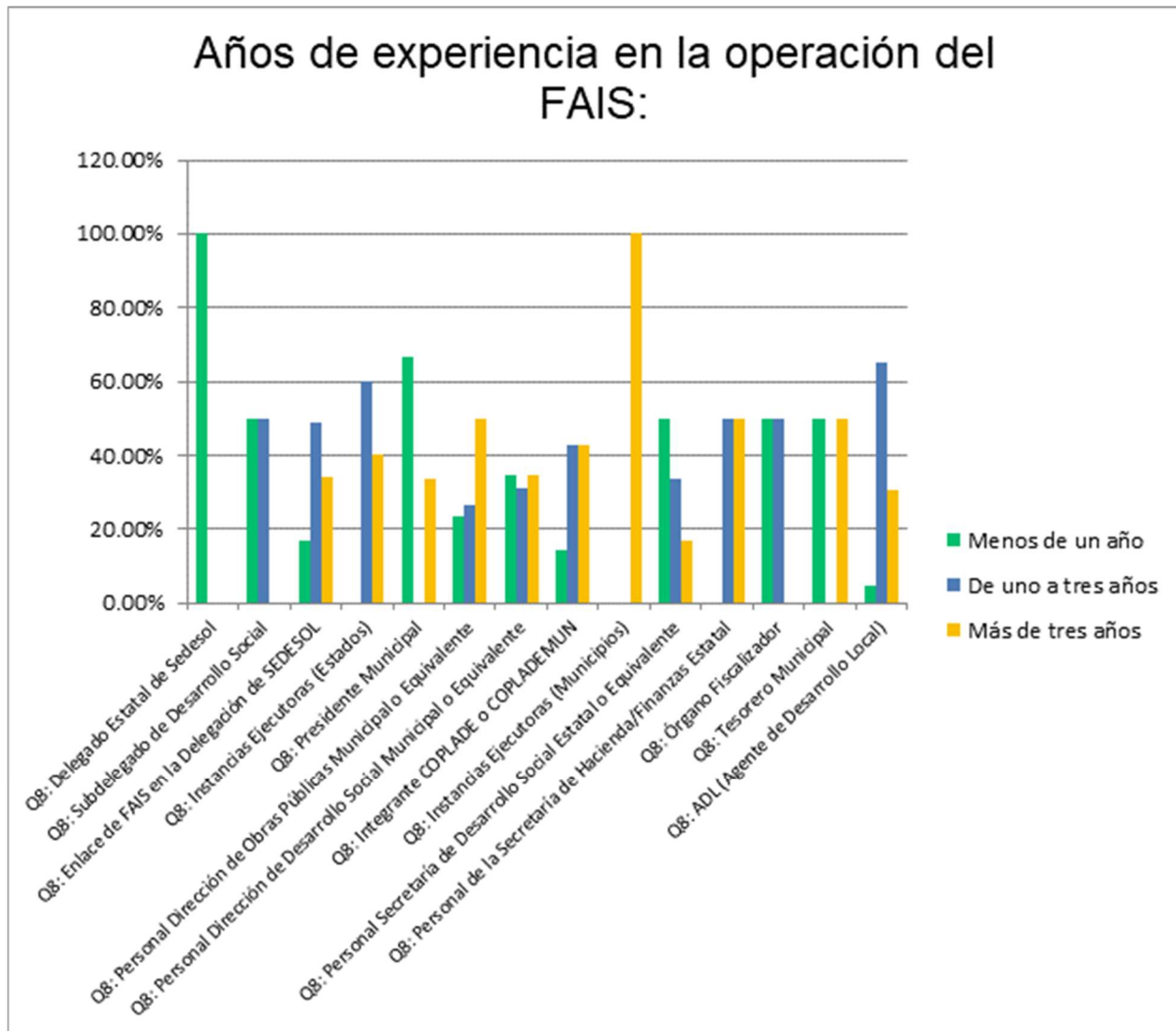
**Figura 3. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LOS ACTORES QUE RESPONDIERON LA ENCUESTA**



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta en línea

Los años de experiencia de los actores que respondieron la encuesta se distribuyen así:

**Figura 4. DISTRIBUCIÓN DE LOS AÑOS DE EXPERIENCIA EN LA OPERACIÓN DE FAIS POR TIPO DE ACTOR**



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta en línea.

## V. Descripción y análisis de los procesos y subprocesos

---

En este capítulo se presenta a detalle la descripción y análisis de los principales procesos y subprocesos mediante los cuales se implementa el FAIS en los distintos órdenes de gobierno.

### V.1. Planeación

De acuerdo con los TdR, la planeación es el proceso en el que se determinan o definen el problema o necesidad a atender; el árbol de problemas y objetivos; la población o área de enfoque potencial y objetivo; los objetivos, indicadores y metas de la MIR, la estrategia de cobertura, el plan estratégico, entre otros puntos; así como los recursos financieros y humanos necesarios que requiere el Fondo para lograr sus objetivos. En el proceso de Planeación a nivel federal se determinan las directrices en el diseño e implementación del Fondo; los principales subprocesos que lo integran son los siguientes: planeación estratégica, programación y presupuesto, actualización de la MIR, actualización del informe anual de pobreza, actualización de normativas y elaboración del programa anual de obras.

A nivel estatal la planeación se realiza, considerando la suficiencia presupuestal de acuerdo con el PEF, que se define con base en las asignaciones presupuestales previstas en la normatividad. Para la integración de la cartera de proyectos elegibles, se consideran los planes de desarrollo estatal y se realizan reuniones de concertación con los municipios. Los proyectos a realizarse finalmente son aprobados por el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE). Además de los porcentajes para obras catalogadas como de incidencia directa o complementarias según los Lineamientos, no existen normativamente criterios específicos de priorización, por lo que cada entidad los define buscando disminuir la pobreza multidimensional medida por el CONEVAL.

En el ámbito municipal las necesidades de infraestructura social de la población son detectadas por el gobierno municipal, a través de las campañas electorales, giras de trabajo o bien, expresadas en asambleas y otros espacios de participación social. En esta actividad participa la población a través de comités comunitarios o sus equivalentes. Varios de los municipios cuentan con plan de desarrollo municipal (trianual) y en algunos casos



con COPLADEMUN, con quien interactúan en este proceso para integrar la cartera de proyectos, con fichas técnicas o descripciones de obras a realizar.

### V.1.1. Federal

#### **Actividades, componentes y actores**

A nivel Federal, los principales actores en el proceso de Planeación son la SHCP, el CONEVAL y las DGDR, DGGPB y DGAP de la SEDESOL, así como la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. El proceso inicia utilizando como insumo la Ley de Ingresos, la cual estima, entre otras cosas, la Recaudación Federal Participable. A partir de este insumo, la DGPYP “A” de la SHCP, con base en el artículo 32 de la Ley de Coordinación Fiscal, determina el monto equivalente al porcentaje (2.5294%) de referencia de la recaudación federal participable que se destinará al FAIS en el ejercicio fiscal subsecuente. Este monto se divide en las aportaciones que se harán a las entidades a través del FISE y a los municipios a través del FISMDF. Del total de la recaudación federal participable, corresponderá 0.3066% al FISE y 2.2228% al FISMDF. La estimación de dichos montos se presenta en el anteproyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Con base en el anteproyecto del PEF, la DGDR aplica la metodología de distribución de recursos del FAIS que se destinarán a las entidades Federativas. La fórmula de distribución se encuentra en el artículo 34 de la LCF y considera como variables:

- El monto del FAIS de la entidad en 2013.
- La participación de la entidad en el promedio nacional de las carencias de la población en pobreza extrema más reciente publicada por el CONEVAL.
- El número de carencias promedio de la población en pobreza extrema en la entidad.
- La población en pobreza extrema de la entidad, de acuerdo con la información más reciente provista por CONEVAL.

A partir de este cálculo, la Subsecretaría de Egresos de la SHCP publica en el DOF el Acuerdo por el que se da a conocer a los Gobiernos de las Entidades Federativas la Distribución y Calendarización para la Ministración de los Recursos de los Ramos

Generales 28 y 33. Este calendario regula los montos y las fechas en las que la SHCP depositará los mencionados Fondos a las cuentas previamente identificadas por las secretarías de finanzas, o tesorerías, estatales.

De acuerdo con el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, los recursos del FAIS deben destinarse exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y, a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la LGDS, y en las zonas de atención prioritaria (ZAP). Para ello, con base en el Índice de Rezago Social, las estimaciones e indicadores de pobreza y los Criterios Generales para la Determinación de las Zonas de Atención Prioritaria del CONEVAL, la DGGPB determina las ZAP a atender en el ejercicio subsecuente y las envía a la Cámara de Diputados para su publicación.

Asimismo, la Dirección General de Análisis y Prospectiva (DGAP) elabora el Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social de las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del país y el Acuerdo por el que se dan a conocer las variables y fuentes de información para apoyar a las entidades federativas en la aplicación de la fórmula de distribución del FISMDF para el ejercicio fiscal, las cuales deben ser utilizadas por las entidades federativas para determinar los montos de los recursos del FAIS que serán destinados a sus municipios. Para la identificación de la población en pobreza extrema, los gobiernos locales deben hacer uso de los Criterios de Acreditación de Beneficio a Población en Pobreza Extrema, que la SEDESOL publica en su Normateca.

La SEDESOL debe también elaborar (o en su caso actualizar) los Lineamientos Generales para la Operación del FAIS en los cuales se establece la forma de operación del Fondo, así como el catálogo de proyectos susceptibles de inversión. Estos lineamientos no son publicados anualmente; se modifican dependiendo de la evolución que tiene el Fondo y de las necesidades detectadas por la DGDR durante el ejercicio en curso.

Por otra parte, la firma de los convenios con entidades federativas para la distribución del FISMDF, de acuerdo con lo establecido en los Lineamientos, se lleva a cabo de la siguiente forma:

1. La DGDR envía a las Delegaciones de la SEDESOL el Convenio y el Anexo Técnico aprobado por la UAGCT.
2. Una vez que han recibido la documentación por medio electrónico, las Delegaciones informan a las entidades el Convenio y el Anexo Técnico sobre las acciones necesarias para su suscripción, a más tardar los primeros diez días hábiles de enero.
3. Las entidades pueden solicitar a la DGDR y a las Delegaciones, la asesoría necesaria para realizar el cálculo de la distribución del FISMDF con base en la fórmula establecida en el artículo 34 de la LCF.
4. Las entidades envían a la DGDR, la propuesta de metodología y los resultados del cálculo de la distribución del FISMDF para su revisión y validación.
5. La DGDR revisa la propuesta de la entidad, y en su caso, emite los comentarios para su validación en coordinación con las Delegaciones de la SEDESOL.
6. Las entidades envían a las Delegaciones de la SEDESOL, el Convenio y el Anexo Técnico firmado por los representantes del gobierno en la entidad con el fin de recabar la firma del Delegado o encargado de la misma, a más tardar el 14 de enero del ejercicio aplicable.
7. La Delegación envía a la DGDR el Convenio y Anexo firmado por los que lo suscriben para recabar la firma de la titular de la dependencia o del servidor público quién ésta designe.
8. La DGDR envía un ejemplar original del Convenio y Anexo Técnico firmado por los que lo suscriben al representante de la entidad y de la Delegación.
9. La DGDR publica en la página electrónica de la SEDESOL, los Convenios y Anexos Técnicos convenidos con las entidades.
10. Las entidades envían a la DGDR y a las Delegaciones un ejemplar de la publicación en su órgano oficial de difusión de la distribución del FISMDF del ejercicio fiscal de que se trate.

11. La DGDR publica en la página electrónica de la SEDESOL la distribución del FISMDF de las entidades del ejercicio fiscal.

Para llevar a cabo las acciones de seguimiento y verificación, los gobiernos locales pueden contratar Agentes para el Desarrollo Local (ADL), para lo cual deben firmar un convenio de coordinación con la SEDESOL. Estos convenios, que para fines de análisis se consideran parte de la planeación, son celebrados por los gobiernos estatales, pero los gobiernos municipales pueden adherirse a ellos. Los ADL son seleccionados por la Delegación de SEDESOL para ser contratados por las entidades.

Finalmente, de acuerdo con el artículo 33 de la LCF, los municipios y las demarcaciones territoriales pueden disponer de hasta un 2% del total de recursos del FISMDF que les correspondan, para la realización de un Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (PRODIMDF). Este programa debe ser convenido entre la SEDESOL, el Gobierno de la entidad correspondiente y el municipio o DT de que se trate. Los recursos de este programa pueden utilizarse para la fortalecer las capacidades de gestión del municipio o DT, de acuerdo con lo señalado en el catálogo de acciones establecido en los Lineamientos del Fondo que emita la SEDESOL.

El PRODIMDF tiene la finalidad de fortalecer el marco jurídico, la operación, organización y coordinación, así como de promover la participación ciudadana en el municipio o DT. Para convenirlo, los gobiernos locales reciben de la Delegación de la SEDESOL el proyecto de Convenio validado por la Unidad del Abogado General y Comisionado para la Transparencia (UAGCT), a más tardar el último día hábil de marzo del ejercicio fiscal correspondiente. Una vez que el municipio o DT incorpora los datos pertinentes en el proyecto de Convenio y los Anexos y previo a su suscripción, los envía a la Delegación de la SEDESOL para su revisión a más tardar el último día hábil de junio del ejercicio fiscal de que se trate. Posteriormente, la Delegación remite los Convenios y sus Anexos revisados con las observaciones atendidas a la UAGCT, para su resguardo.

La Delegación es responsable de que el Convenio y sus Anexos satisfagan el contenido de los Lineamientos y de integrar una base de datos con el estatus de los Convenios

PRODIMDF que remite a la DGDR, durante los primeros quince días al término de cada trimestre a partir del mes de junio.

En la encuesta en línea, aplicada a funcionarios en las entidades federativas y municipios, a la pregunta sobre si participan regularmente en la planeación del FAIS a nivel federal, de los respondientes 58.3% contestó que sí y 41.7% contestó que no.

En cuanto a la selección de proyectos de obra, a nivel estatal, se integra la cartera de obras seleccionadas que cumplan con los requisitos establecidos en los Lineamientos y los criterios específicos propios de cada entidad. Las obras se someten a aprobación al órgano de participación social y al Cabildo y se elabora un calendario de obras.

62

### ***Límites del proceso y articulación con otros***

Como se ha mencionado, el proceso inicia con el cálculo del monto anual del FAIS y concluye con los diversos documentos elaborados y listos para su publicación. Del proceso de Planeación se derivan, por una parte, el proceso de comunicación interna y externa y por otro, el de planeación por parte de estados y municipios.

### ***Insumos y recursos***

Un hecho destacado que tiene el FAIS es que, si bien no es un programa social, y pese a no estar mandatado en el Reglamento de la SEDESOL, al publicarse las modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) en 2013, y publicarse los Lineamientos, se decidió que este Fondo al igual que otros programas presupuestarios contara con un Diagnóstico, el cual fue elaborado en 2014 por la DGAP. Es así como el FAIS tiene identificado el problema público que pretende atender sujeto a los recursos económicos, humanos y materiales disponibles; asimismo, cuenta con una cuantificación de la población potencial y objetivo.

Otra ventaja del FAIS es que, a través de esa misma Dirección General, desde 2014, genera un Informe Anual de la Situación de Pobreza y Rezago Social (Informe Anual) y, fichas para cada uno de los municipios que sirven para dar seguimiento del impacto del FAIS conforme a las estadísticas nacionales publicadas por el INEGI, CONEVAL y

FONHAPO, entre otras fuentes de información oficiales<sup>8</sup>; donde elaborar este tipo de fichas para los municipios de nueva creación, representa un reto para la DGAP toda vez que al ser nuevos, no es inmediato contar con información del INEGI.

El proceso utiliza como insumo la Ley de Ingresos. Entre los insumos externos se encuentran los documentos elaborados por el CONEVAL. Los tiempos de realización están establecidos en la normativa y se siguen los plazos y fechas límites determinados en ella.

Para el caso de los recursos humanos, como ya se ha mencionado, la DGDR, que es la responsable de la coordinación y el seguimiento al uso que hagan las entidades federativas, municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (DT) de los recursos asignados correspondientes al FAIS, cuenta con ocho funcionarios para atender a las 32 entidades y a todos los municipios que lo requieran (alrededor de 2,500). Esto implica que las cargas de trabajo resulten excesivas para estos funcionarios, principalmente porque las ocho plazas tienen una jerarquía directiva, es decir, carecen de apoyo administrativo para el desempeño de sus funciones. Un crecimiento en la estructura de apoyo permitiría mejorar las actividades que debe desempeñar la DGDR que, a nivel federal, significan muchas a lo largo del ciclo anual de procesos.

Las actividades de este proceso son realizadas en las instalaciones disponibles de la SEDESOL y la SHCP, que cuentan con lo necesario para su realización. No se señalaron necesidades adicionales de infraestructura para el desarrollo de este proceso.

### **Productos**

Como resultado de las actividades de este proceso se generan los productos:

- Cálculo del Monto estimado a destinarse a FAIS (SHCP).
- Cálculo de la distribución de recursos para FISE a entidades según fórmula basado en:  
a) Monto FAIS en PEF (Legislativo en DOF); b) Informe pobreza y rezago social de SEDESOL; (SEDESOL).

<sup>8</sup> Este informe se hace sólo con base en estadísticas oficiales, es decir no hace ningún muestreo.

- Definición de Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) y localidades con grado de marginación muy alto o alto; Criterios de Acreditación de Beneficio a Población en Pobreza Extrema, y Lineamientos FAIS con catálogo y criterios de proporción de inversión ZAP (SEDESOL).
- Determinación de variables y fuentes de información para apoyar a las entidades federativas en la aplicación de la fórmula de distribución del FISMDF (SEDESOL).
- Elaboración/actualización del Manual de usuario y operación de la MIDS (SEDESOL).
- Elaboración/ actualización de Manual de operación de los ADL (SEDESOL).
- Elaboración y firma de convenios de coordinación entre la SEDESOL y gobiernos estatales para la contratación de ADL (en su caso).
- Delegación estatal selecciona ADL a contratarse (en su caso).

### ***Coordinación***

No se reportaron problemas de coordinación entre los distintos actores involucrados que incidieran en retrasos o incumplimiento de las actividades de este proceso.

### ***Pertinencia del proceso***

El proceso es pertinente en la medida que es necesario para lograr los objetivos del Fondo, ya que brinda los elementos necesarios para la ejecución de los siguientes procesos del ciclo.

### ***Importancia estratégica***

Este proceso es estratégicamente importante porque durante el mismo se definen objetivos y metas, así como la focalización y la asignación de los recursos a entidades federativas y municipios.

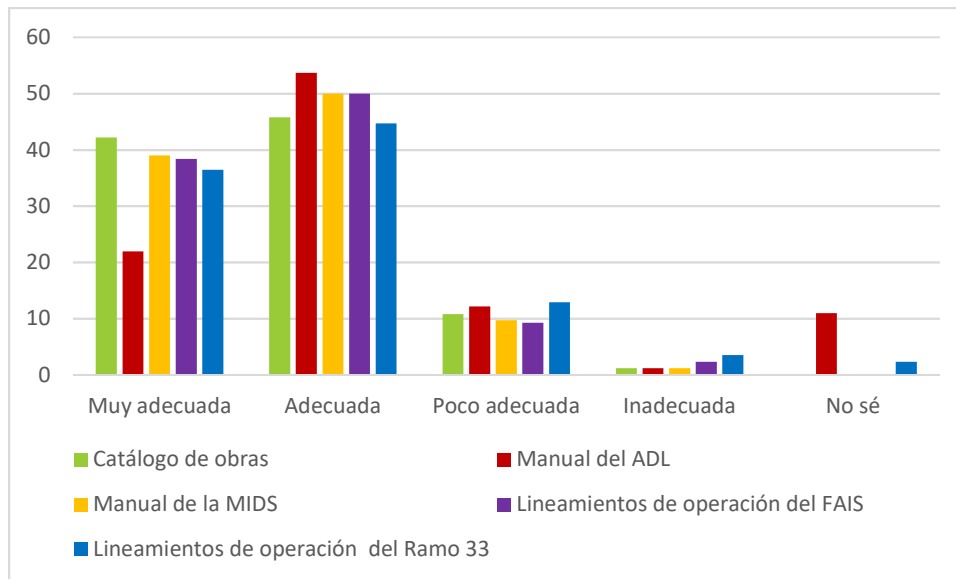
### ***Opinión de actores***

Los actores entrevistados, tanto en la SHCP como en la SEDESOL, refieren que las actividades para la entrega de productos se desarrollan en tiempo y forma.

En la encuesta en línea, se preguntó a funcionarios en las entidades federativas y municipios si la SEDESOL o SHCP los consultan para mejorar los siguientes documentos normativos del FAIS: Catálogo de obras, Manual del ADL, Manual de la MIDS, Lineamientos de Operación del FAIS y Lineamientos del Operación del SFU. En ningún caso más de 50% de los respondientes contestó que sí les consultan. Los documentos para los que la mayor proporción de funcionarios respondió ser consultados fueron los Lineamientos del FAIS con 42.9% y la actualización del Manual de la MIDS con 35.7%.

En cuanto a la pregunta sobre qué tan adecuada o inadecuada considera que es la siguiente normatividad del FAIS: Catálogo de obras, Manual del ADL, Manual de la MIDS, Lineamientos de operación del FAIS y Lineamientos de operación del Ramo 33, la mayoría de los funcionarios respondieron que es Muy adecuada o Adecuada, como puede verse en la siguiente gráfica.

**Figura 5. ¿QUÉ TAN ADECUADA ES LA NORMATIVIDAD? (%)**



Fuente: elaboración propia con datos de la encuesta en línea.

A la pregunta abierta sobre qué debilidades presenta el proceso de Planeación, la respuesta más mencionada fue que los instrumentos para la planeación como el Informe Anual de Pobreza y las ZAP no están actualizados, pues dependen de la información de INEGI, que tiene 5 o 10 años de atraso. En segundo lugar, se mencionó que los



Lineamientos solo les permiten ejecutar ciertas obras, mientras que las necesidades de los municipios y su población, son otras. También se mencionaron problemas con el sistema MIDS-SFU.

### **V.1.2. Estatal**

En el proceso de Planeación en este orden de gobierno se determinan las directrices en el diseño e implementación del FAIS a nivel local, incluye las acciones necesarias para la orientación de los recursos y actividades para cumplir con los objetivos del Fondo.

De acuerdo con el artículo 35 de la LCF, con objeto de apoyar a las entidades en la aplicación de sus fórmulas, la SEDESOL debe publicar en el DOF, a más tardar en los primeros diez días del ejercicio fiscal, las variables y fuentes de información disponibles a nivel municipal y de las demarcaciones territoriales para cada entidad. Posteriormente, las entidades, previo convenio con la SEDESOL, calcularán las distribuciones del FISMDF correspondientes a sus municipios y demarcaciones territoriales.

Los convenios establecidos deberán ser suscritos por los gobiernos de las entidades y las Delegaciones estatales y remitidos por éstas a la SEDESOL a más tardar el 25 de enero del ejercicio fiscal, para que la SEDESOL publique las distribuciones convenidas en su página de Internet a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal.

En los Lineamientos del FAIS 2017-2018 (Lineamientos) se establece que el Informe Anual es la herramienta para orientar la planeación de los recursos que ejercen los gobiernos locales para el mejoramiento de los indicadores de situación de pobreza y rezago social que publicará la SEDESOL en el DOF a más tardar el último día hábil de enero con base en lo que establece la LGDS, para la medición de la pobreza y deberá contener al menos los siguientes elementos:

- Principales indicadores sociodemográficos de los gobiernos locales generados a partir de la información contenida en los reportes que al respecto emita el CONEVAL y el INEGI.

- Principales indicadores de situación de pobreza, vulnerabilidad y carencias sociales, con base en la información contenida en los reportes que al respecto emita el CONEVAL.
- Indicadores asociados con el índice de rezago social, destacando aquéllos en los que se incide con la aplicación de los recursos del FAIS, con base en la información contenida en los reportes que al respecto emita el CONEVAL y el INEGI.
- Indicadores de rezago social por tamaño de localidad, resaltando aquellas que presenten el mayor número de personas o viviendas por tipo de rezago.

También se establece en los Lineamientos que los gobiernos locales usarán el Informe para conocer los principales indicadores sociodemográficos en términos de rezago social conforme a lo que publique el CONEVAL, así como la información sobre los programas federales que llevan a cabo proyectos y acciones vinculados con el FAIS con el objeto de potenciar los alcances de éste en la disminución de la pobreza. Asimismo, los gobiernos locales deberán utilizar los recursos del FAIS para la realización de obras y acciones que atiendan prioritariamente las carencias sociales identificadas en el Informe Anual.

Para ello, los gobiernos locales deberán incorporar a su plan de desarrollo estatal y municipal o de las DT, la información contenida en el Informe Anual, el cual permite identificar los indicadores de situación de pobreza y rezago social cuya atención es prioritaria para mejorar el bienestar de las comunidades.

### ***Actividades, componentes y actores***

El proceso de Planeación a nivel estatal involucra principalmente la participación de la Secretaría de Desarrollo Social estatal o equivalente, así como la Secretaría de Hacienda o Finanzas estatal. Una vez que se conoce el recurso disponible en el PEF para el FISE se hace la programación de acuerdo con la cartera de proyectos que fueron solicitados por los municipios y localidades y priorizados de acuerdo con los criterios establecidos en los lineamientos del Fondo.

En el caso del FISMDF, a nivel estatal se realiza el cálculo de las asignaciones a los municipios y demarcaciones territoriales utilizando la fórmula establecida para ello en la LCF.

De acuerdo con los Lineamientos, los recursos del FAIS se deberán orientar a la realización de dos tipos de proyectos:

- *De incidencia directa*: proyectos de infraestructura social básica que contribuyen de manera inmediata a mejorar alguna de las carencias sociales relacionadas con la pobreza multidimensional, e identificadas en el Informe Anual. A este tipo de proyectos los gobiernos locales deberán destinar por lo menos 70% de los recursos.
- *Complementarios*: proyectos de infraestructura social básica que coadyuvan al mejoramiento de los indicadores de pobreza, rezago social y al desarrollo económico y social de los gobiernos locales. A este tipo de proyectos se podrá destinar como máximo 30% de los recursos de los gobiernos locales.

Los gobiernos locales deben priorizar la realización de proyectos, obras y acciones que permitan disminuir la pobreza multidimensional que mide el CONEVAL. Con algunas variaciones por entidad federativa, las secretarías del poder ejecutivo estatal (Secretaría de Desarrollo Social o Secretaría de Hacienda o Finanzas) realizan reuniones de concertación con los municipios en los que estos presentan sus propuestas para ser analizadas y validar que cumplan con los criterios establecidos en los Lineamientos. Posteriormente se pide a los municipios que envíen las propuestas de manera formal, se integra la cartera de proyectos con fichas técnicas y programa de trabajo que deberán ser aprobados por el COPLADE. En Oaxaca, los proyectos propuestos por los municipios para los que se buscan recursos concurrentes son hechos del conocimiento de las instituciones estatales mediante la plataforma electrónica SISPLADE.

El FAIS cuenta con una plataforma electrónica denominada Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS) desarrollada por la DGDR, que sirve para registrar los proyectos propuestos para ser realizados con recursos del FAIS, ya sea FISE o FISMDF. Cabe mencionar que esta herramienta fue diseñada por la SEDESOL –sin estar establecida en mandato alguno– con el propósito de facilitar a los gobiernos locales un filtro que les

permitiera verificar si los proyectos de obras cumplen con los criterios establecidos en la normatividad y facilitarles la planeación. La MIDS identifica la incidencia de los proyectos en los indicadores de situación de pobreza y rezago social que se señalan en el Informe Anual, y además permite georreferenciar cada una de las obras y registrar información cualitativa, de tal manera que hace posible verificar que un proyecto es elegible para ser ejecutado con recursos del Fondo.

La MIDS alimenta otra plataforma conocida hasta 2017 como Sistema de Formato Único de la SHCP (SFU), y a partir de mediados de 2018 como Sistema de Recursos Federales Transferidos, que sirve para reportar el ejercicio, el destino y los resultados obtenidos de los recursos federales transferidos a las entidades, municipios y demarcaciones territoriales, y que es aplicable para los ocho Fondos que integran el Ramo 33.

69

### ***Límites del proceso y articulación con otros***

El proceso de Planeación es el primero del ciclo de gestión y a nivel estatal tiene como insumos las asignaciones de recursos establecidas en el PEF tanto para la entidad como para los municipios y el Informe Anual de Pobreza de la SEDESOL. El proceso inicia con la detección de necesidades y las reuniones previas de concertación en las que los municipios hacen la presentación de sus propuestas de proyectos. Termina con la integración de la cartera de proyectos que se presentada para la aprobación del COPLADE y se articula con todos los procesos subsecuentes en el ciclo operativo a nivel estatal.

### ***Insumos y recursos***

#### ***TIEMPO***

Las entidades deberán calcular las distribuciones del FISMDF correspondientes a sus municipios y demarcaciones territoriales, suscribir los convenios y remitirlos a la SEDESOL a más tardar el 25 de enero del ejercicio fiscal.

Durante los primeros meses del año se integra la cartera de proyectos de las instancias ejecutoras estatales, alineados con el Plan Estatal de Desarrollo, aprobados por el COPLADE, validados técnicamente y que son susceptibles de ser financiados con los recursos del FISE.

### *PERSONAL*

Las actividades del proceso de Planeación son realizadas por el personal adscrito a las dependencias estatales responsables de la operación del FAIS.

### *RECURSOS FINANCIEROS*

Las actividades de planeación se llevan a cabo con los presupuestos operativos de las dependencias estatales responsables de la operación del FAIS.

### *INFRAESTRUCTURA*

Las actividades del proceso de Planeación se realizan en las instalaciones de las dependencias estatales responsables de la operación del FAIS.

70

### **Productos**

Un primer producto son las distribuciones del FISMDF que realizan las entidades federativas correspondientes a sus municipios y demarcaciones territoriales.

El otro producto del proceso de Planeación es la cartera de proyectos elegibles para realizarse con los recursos del FISE que se presentará al COPLADE.

### **Sistemas de información**

Los sistemas de información que se utilizan para la planeación son principalmente la MIDS y el SFU en donde se registra la información de cada una de las obras. En opinión de algunos funcionarios entrevistados en los estados de la muestra, se percibe como una restricción importante el hecho de que los datos la MIDS, una vez que migran al SFU ya no admitan cambios, y que cuando los hay sea necesario cancelar el registro y volver a capturar la información. El sistema permite ver la información que se está capturando en el momento, pero no su historial. En opinión del equipo evaluador, si bien está concebida para la planeación, en la práctica la MIDS funciona, desde el punto de vista de los operadores locales, como un sistema de reporte, que es útil para verificar si los proyectos cumplen con los criterios de elegibilidad de los Lineamientos para el uso de los recursos FAIS; pero no así para planear ni para consultar avances en la ejecución de las obras.

En las dependencias de las diferentes entidades federativas visitadas durante el trabajo de campo actores entrevistados comentaron que en algunas de ellas se utilizan bases de datos en Excel o se apoyan en sistemas de información locales para algunas actividades en específico, pero que no son propios del FAIS ni de uso generalizado.

### ***Coordinación***

Las actividades del proceso de Planeación se coordinan entre los tres niveles de gobierno de manera jerárquica, desde la SHCP y la SEDESOL en el ámbito federal hacia las entidades federativas y desde estas hacia los municipios.

En entrevistas con funcionarios de las dependencias estatales se comentó que en ocasiones la coordinación con la SEDESOL, en lugar de llevarse a cabo a través de las Delegaciones, se realizaba directamente con las oficinas centrales. Esto, en su opinión, se debe a que las Delegaciones no cuentan con recursos ni con personal destinados específicamente para la operación del Fondo, lo que complica las actividades de acompañamiento tanto a las dependencias estatales como a los municipios.

Con los municipios la coordinación se lleva a cabo por diversos medios, vía oficios y mediante reuniones para exponerles los indicadores, la visión del gobierno estatal y sus dependencias y los criterios de selección de obras. También se coordinan para establecer la concurrencia de recursos en la atención de las principales carencias.

Funcionarios entrevistados comentaron que a veces hay dificultades de coordinación por desconocimiento del personal de los municipios y también para recabar la información de los proyectos.

También se realizan otras acciones de coordinación con organismos como la CONAGUA o la CFE a nivel federal o con otras dependencias e instancias ejecutoras a nivel local.

### ***Pertinencia del proceso***

El proceso es pertinente en la medida de que en él se define la cartera de proyectos a realizar en la entidad con los recursos del Fondo y se brindan los elementos necesarios para la realización de los siguientes procesos del ciclo operativo.

### ***Importancia estratégica***

Este proceso es importante en términos estratégicos ya que implica la focalización de los recursos con base en los criterios de atención a las carencias.

### ***Opinión de actores***

En opinión de algunos funcionarios de las dependencias estatales, la atención a carencias específicas como salud y educación se ve restringida por los criterios de los lineamientos que únicamente permiten invertir 15% en obras complementarias. Asimismo, funcionarios entrevistados opinaron que las prioridades establecidas para el FAIS son en la práctica una exclusión de las necesidades de quienes están fuera de los criterios establecidos en la normatividad. Específicamente en aquellos municipios en los que rigen los usos y costumbres se escuchan comentarios como “yo no puedo dejar de atender a mi población, sin importar si algunos ya tienen sus carencias más básicas cubiertas”.

Otras opiniones de funcionarios fueron en el sentido de que el catálogo del FAIS no refleja las necesidades reales y sentidas de la población. Los conceptos del Catálogo no facilitan realizar obras integrales y deben registrarse como separadas algunas obras que se complementan entre sí. En relación con lo anterior, funcionarios estatales comentaron que la fórmula en la LCF, los lineamientos y el Informe Anual de pobreza no reflejan adecuadamente las necesidades regionales y locales, por lo que hay pocos incentivos para la colaboración interestatal o intermunicipal, para innovación y para la utilización de recursos en concurrencia.

Sin embargo, en cuanto a la fórmula de distribución de recursos del FAIS entre las entidades federativas, en la encuesta en línea se preguntó a funcionarios en las entidades federativas qué tan adecuada les parecía y las respuestas fueron que les parecía Adecuada en 62.5% y Muy adecuada en 25%; sólo 10.7% de los respondientes contestó que era poco adecuada. Al respecto, de acuerdo con lo observado en campo, los funcionarios estatales entrevistados, consideran inadecuada la forma en que pueden utilizarse los recursos (es decir, el Catálogo y los porcentajes), más que la fórmula de distribución de estos.

En las entrevistas con funcionarios también se comentó que el FISE es una fuente de recursos complicada para los gobiernos estatales porque tiene muchas restricciones. Por ejemplo, un servicio que atienda a habitantes de una o más ZAP quizá deba estar en un lugar fuera de esas ZAP, donde sea técnicamente más adecuado y conveniente en términos de costo, y aunque eso sea lo más eficiente el FISE no puede aplicarse allí. Sustentar cambios o justificaciones es complicado y no se tiene certeza de que el proyecto vaya a ser aprobado. La solución del uso del CUIS para acreditación de pobreza, en la práctica no representa la mejor opción para las capacidades locales.

En la encuesta en línea se preguntó a funcionarios estatales y municipales qué tanto se utiliza el Plan Estatal de Desarrollo para orientar los recursos del FAIS. La mayoría de los funcionarios respondientes contestó que el Plan Estatal de Desarrollo es Regularmente utilizado (44.8%), seguido de Muy utilizado (27.6%), estas dos opciones suman 72.4% de las respuestas. Esto indica que su utilización se alinea con los objetivos estatales en la mayoría de los casos.

73

### **V.1.3. Municipal**

#### ***Actividades, componentes y actores***

Las necesidades de infraestructura social de la población son detectadas por el gobierno municipal, ya sean recogidas en campañas, giras de trabajo o bien, expresadas en peticiones, plebiscitos, asambleas y otros espacios de participación social. En esta actividad participa la población a través de comités comunitarios o sus equivalentes.

El gobierno municipal integra una cartera de proyectos, con fichas técnicas o descripciones de obras a realizar, de donde se seleccionarán aquellas que serán incluidas en su programa anual de obras. De esta cartera, el gobierno municipal debe luego identificar cuáles son factibles de ser realizados con recursos del FISMDF —dadas las restricciones impuestas por el marco normativo— y para cuáles hay suficiencia presupuestal. También deberá identificar si algunos de los proyectos identificados son elegibles para la concurrencia de recursos de otras fuentes de ingreso estatales o federales.



En los casos de Morelos y Puebla la cartera filtrada se presenta entonces al Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), que valida la prioridad de las obras a ser realizadas, lo que queda asentado en un acta del Comité, y luego es sometida a la aprobación del Cabildo, lo que queda asentado en un acta de sesión y se convierte así en mandato que detona la ejecución del programa de obras. En otros casos hay diferencias: por ejemplo, en Nuevo León no opera el COPLADEMUN; en Chiapas, están las Asambleas de Barrios o parajes (según establece la Ley de Participación Social para el Estado de Chiapas); en Oaxaca, existen los Concejos de Desarrollo Social Municipal (según establece la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca).

La mayor parte de los municipios tienen gobiernos trianuales y cuentan con un Plan Municipal de Desarrollo que refleja demandas de servicios recogidas ya sea en campaña electoral, en giras de trabajo o bien recibidas como peticiones al Ayuntamiento. En los municipios con gobiernos de usos y costumbres hay autoridades municipales que duran en el cargo solamente uno o dos años, y trabajan por programas anuales consensuados con sus comunidades.

En la encuesta en línea se preguntó a funcionarios municipales qué tanto se utiliza el Plan Municipal de Desarrollo para orientar los recursos del FAIS. La mayoría de los funcionarios respondientes contestó que el Plan Municipal de Desarrollo es Muy utilizado (49%), seguido de Regularmente utilizado (41.2%), estas dos opciones suman 90.2% de las respuestas.

En cuanto a la fórmula de distribución de recursos del FAIS entre los municipios, en la encuesta en línea se preguntó su opinión al respecto a funcionarios estatales y municipales y la mayoría respondió que es Adecuada (51.4%) o Muy adecuada (23.4%), mientras que 20.6% de los respondientes eligió la opción Poco adecuada.

En la muestra del estudio cualitativo, se encontraron varios casos de municipios con población predominantemente indígena, donde gran parte de los recursos no está supeditada a un proceso de Planeación, sino a las exigencias de los habitantes, a quienes no les importa si sus demandas comunitarias cumplen o no con los Lineamientos del FAIS.

Se recogió el testimonio de que no atender estas demandas ha llevado alguna vez a tensiones sociales, como tomas de edificios o cierres de caminos.

Esto último, conlleva a sugerir que en los Lineamientos se incluya un apartado de tratamiento especial y de inclusión para los municipios con población predominantemente indígena, que como lo ha reconocido el CONEVAL tienen carencias en todos sus derechos sociales y se concentran en 6 de las 32 entidades federativas del país.

### ***Límites del proceso y articulación con otros***

Una vez que se firman los convenios entre la SEDESOL y las entidades federativas se aseguran las transferencias que se harán a los municipios mes con mes para realizar inversiones en infraestructura social.

El proceso de Planeación es el inicio del ciclo de gestión y termina al haberse integrado la cartera de proyectos que se presentará a aprobación del órgano de participación social o COPLADEMUN y al cabildo.

Este proceso interactúa con el proceso de comunicación interna y externa debido a que hay comunicación con quienes participan en la firma de convenios al municipio, así como con los comités comunitarios o equivalentes.

### ***Insumos y recursos***

Desde 2014 la SEDESOL pone al alcance de los municipios un Informe Anual de la Situación de Pobreza y Rezago Social, así como fichas para cada uno de los municipios.

#### *TIEMPO*

Estas actividades se realizan principalmente en los primeros meses de cada año, cuando ya se conoce el presupuesto disponible

#### *RECURSOS FINANCIEROS*

Se observó en campo que el proceso de Planeación se realiza como parte de la operación cotidiana del Ayuntamiento con recursos presupuestales propios.

## **Productos**

El producto del proceso de Planeación es la cartera de proyectos elegibles para realizarse con recursos FISMDF o de otras fuentes, aprobada por el COPLADEMUN o instancia participativa equivalente, y luego refrendada por el cabildo, lo cual queda asentado en un acta.

## **Sistemas de información**

En entrevistas el personal municipal manifestó que no hay un sistema de información para planear, lo cual evidencia que la MIDS no es concebida como una herramienta para la planeación. Incluso se encontraron municipios como los del estado de Nuevo León, en los que la planeación se apoya en un archivo de Excel proporcionado por la Delegación de la SEDESOL, que realiza funciones equivalentes a las de la MIDS a fin de facilitar el ejercicio y posterior captura en la MIDS. En el caso de Oaxaca, la Subdirección de Planeación de la Secretaría de Finanzas y la Coordinación General del COPLADE (su instancia operativa) proveen un sistema en línea, el SISPLADE, que sirve como herramienta de la planeación y sirve de apoyo a la concurrencia de recursos del FISE a proyectos de los municipios.

## **Coordinación**

Dependiendo de qué parte de los recursos del Fondo se trate, la coordinación puede involucrar al equipo interno en el municipio con la población, o bien coordinarse con el equipo estatal para planear el aprovechamiento de recursos de 2% disponible para el PRODIMDF o los de 3% para gastos indirectos. Sin embargo, eso no depende enteramente del municipio sino del estado; por ejemplo, en el caso de Chiapas, los municipios no utilizan en sus convenios con el estado la contratación de la figura de los ADL (toda vez que esta es opcional en los Lineamientos), ya que la Secretaría de Hacienda estatal, cuenta con un área en la Subsecretaría de Planeación dedicada a hacer varias de las actividades que podrían realizar los ADL. Incluso esa misma área ha absorbido actividades de la Delegación de la SEDESOL, como es el caso de la coordinación de las capacitaciones a los municipios, actividad que es organizada por personal de esa misma área. Esta forma de operar les permite disponer de más recursos para invertir en obras. En el caso de Oaxaca, se atiende el territorio con una estructura de módulos regionales y subregionales

con enlaces de la Coordinación General de COPLADE, que visitan regularmente a todos a los municipios. Son algo equivalente a ADL pero no son solamente para el FAIS sino que dan acompañamiento a toda la actividad municipal, es decir también de otros Fondos y ramos federales, y de las relaciones con los programas estatales.

Asimismo, en ciertos casos puede haber coordinación derivada de los proyectos de concurrencia que vayan a llevarse a cabo lo cual puede requerir la coordinación de dependencias como la CFE, CDI, SEDATU, FONAPO, DIF, BANOBRAS, o bien puede involucrarse a la institución encargada de agua y drenaje, la Secretaría de Infraestructura, o bien el área encargada del FISE, o la Contraloría Social.

77

### ***Pertinencia del proceso***

Este proceso es clave en el ciclo del FISMDF debido a que articula tanto la disponibilidad y finalidad de los recursos públicos, con la atención de necesidades de la población en pobreza extrema o con alto y muy alto nivel de rezago social y por ende, el involucramiento de los habitantes en el seguimiento durante la ejecución de las obras. Es decir, en este proceso se legitima/invalida, potencia/debilita el propósito del FISMDF con las necesidades reales de la población del país.

Sin embargo, dada la heterogeneidad de los municipios visitados, se constató que el proceso de Planeación no va siempre en el sentido de identificación y priorización de necesidades, como se esperaría se hiciera en los Lineamientos, lo que resta pertinencia al proceso. Ello depende del tipo de organización social que prevalezca en el municipio, por ejemplo, en aquellos en los que los usos y costumbres son dominantes es el pueblo el que decide qué se hace y cómo se hace, sin apegarse necesariamente a la normatividad.

### ***Importancia estratégica***

El proceso de Planeación tiene importancia estratégica por cuanto es el principal filtro para orientar la selección de obras conforme a los Lineamientos del FAIS.

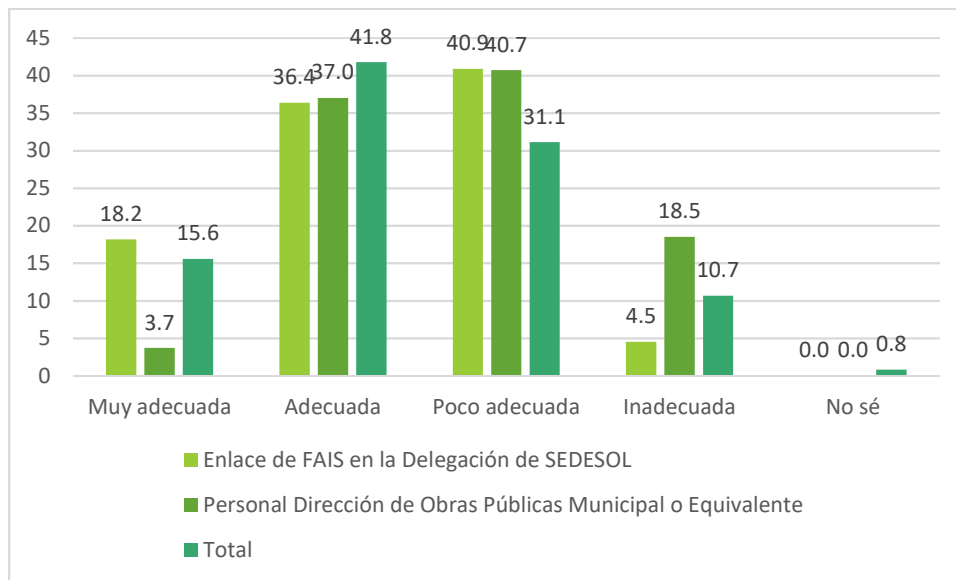
### ***Opinión de actores***

En los 24 municipios visitados, se expresó, con mayor o menor énfasis, que los criterios de elegibilidad aplicables no reflejan las carencias reales presentes actualmente en el

territorio, ni responden a las necesidades sentidas de la población, pues están basados en datos no actualizados (censo del INEGI de 2010). El esquema actual ni atiende cabalmente las prioridades ni sirve para atender contingencias.

En la encuesta en línea se preguntó a funcionarios estatales y municipales su opinión respecto a la definición de las ZAP en que pueden invertirse los recursos del FAIS. Las respuestas se pueden ver en la siguiente gráfica.

**Figura 6. QUÉ TAN ADECUADA ES LA DEFINICIÓN DE LAS ZAP? (%)**



Fuente: elaboración propia con datos de la encuesta en línea.

Como se puede ver en la gráfica, para el total de funcionarios entrevistados, la opción de respuesta con mayor proporción es que la definición de las ZAP es adecuada, seguida de poco adecuada. Destaca que para los enlaces de FAIS en las delegaciones de SEDESOL y el personal de la dirección de obras públicas municipal o equivalente, la opción con mayor proporción de respuestas es que la definición de las ZAP es poco adecuada, seguida de adecuada.

En lo que concierne al CUIS aunque es una alternativa que proporciona la SEDESOL para incluir zonas en pobreza extrema, según lo informado en entrevista por la DGGPB, levantar un CUIS requiere de una capacitación de 8 horas para acreditar a las personas como encuestadores reconocidos ante SEDESOL, y levantar cada cuestionario toma 90 minutos

aproximadamente, por ello los municipios perciben esta actividad como lenta y complicada, además de que no cuentan con personal capacitado, ni recursos (tiempo y dinero) para su aplicación y captura.

La percepción es que ya que los criterios y las ZAP no coinciden con las necesidades reales y el CUIS es difícil de implementar, entonces los municipios deben encontrar dónde coinciden necesidades y elegibilidad para hacer obras.; siempre quedan sin atender algunas necesidades que se presentan en sitios no elegibles.

En la opinión de un presidente municipal, en el FISMDF “el municipio no tiene voz ni voto”. El Fondo no promueve la capacidad municipal de medir y tener indicadores. Los Lineamientos no consideran que el ejercicio del gasto social tiene una dimensión de gobernanza que obedece a la organización social del lugar más allá de la atención de carencias, especialmente en aquellos con población predominantemente indígena y con gobiernos de usos y costumbres. Hubo sugerencias en el sentido de que pueda existir un mecanismo de acreditación ligado a la alineación de obras propuestas con el Plan Municipal de Desarrollo; en la encuesta en línea 90% de 51 respuestas señalaron que sí se utiliza el Plan Municipal de Desarrollo para orientar los recursos del FAIS.

En varios municipios opinaron que se requiere una manera práctica de fundamentar la importancia y la congruencia de obras que son necesarias y están restringidas por la proporción de obras directas y complementarias o bien no están incluidas en el catálogo.

Además, opinan que usar los recursos PRODIM no es sencillo, demanda tiempo considerable formular el proyecto y difícilmente lograr obtenerlo, así que, resulta poco atractivo hacer el esfuerzo además de que su monto no es significativo. Más que utilizar este recurso para el desarrollo institucional municipal, se utiliza para reponer el mobiliario y el equipamiento que en ocasiones se pierde en el cambio de administración.

Por su parte, el esquema de crédito de Banobras no es una verdadera alternativa, pues es muy caro; sería útil un mecanismo de crédito accesible para emprender obras importantes, o que diera respaldo en la concurrencia cuando otras instituciones federales incumplan lo pactado.

En varios municipios fue mencionado que el hecho de que haya cambios de criterios o procedimientos o de los sistemas en el curso del año genera problemas en la planeación y la gestión. Se sugiere que solamente se hagan cambios al inicio de cada ciclo anual.

Respecto de la limitante al gasto en obras clasificadas como complementarias se hacen múltiples observaciones. Sobre la pavimentación, muchas opiniones expresan que parece que al formularse los Lineamientos no se comprende que las calles pavimentadas tienen efecto importante en el bienestar por estar relacionadas con la salud, la seguridad, la inclusión y condiciones propicias para actividades productivas.

Igualmente sucede con las limitantes al gasto en planteles escolares, sin entender que el bienestar de los niños que van a las escuelas es un asunto de primera importancia para la población, y que, en muchas ocasiones, aunque un plantel no esté dentro de una ZAP sí atiende a los niños que provienen de esa ZAP y por ello está directamente relacionado con su bienestar. También sucede con las plantas de tratamiento, que son consideradas complementarias pero que en la práctica debieran ser parte integral del sistema, pues es contraproducente invertir en un drenaje y luego echar las descargas a un río o una barranca. Así convendría considerarla como una obra integral para que generara los beneficios ambientales y sociales esperados.

La escasez de recursos se traduce en que deban hacerse obras por etapas, pero el sistema causa que se generen observaciones por parecer duplicidades; sería bueno poder registrar las etapas y no que sean proyectos distintos con nombres inventados. Paradójicamente, entre más avanza un municipio más se restringe lo que puede hacer, y dadas las restricciones geográficas para invertir, termina por gastarse en obras no necesarias.

Se identificó que algunas opiniones se basan en interpretaciones incorrectas de los Lineamientos, particularmente en uno de los municipios con población predominantemente indígena, en el que la población demanda una distribución equitativa de los recursos del FAIS repartida entre los habitantes de la comunidad; el presidente municipal sugirió que el catálogo de los Lineamientos no incluya las "dotaciones de material", (interpretado convenientemente por la población) para que así la comunidad no pueda exigirles entrega de material para la vivienda (que luego incluso pueden vender), y que de no entregárseles

entraría en conflictos con la población. Esto señala la apremiante necesidad de difundir por distintas vías (capacitación proporcionada por la DGDR, ventanas emergentes de la MIDS, entre otras) no sólo lo que sí puede hacerse sino también lo que no debe hacerse con el FIS MDF.

Lo anterior, se confirma con el caso del órgano fiscalizador de Durango donde se señaló que una debilidad respecto al FIS MDF es que como está tan enfocado a vivienda, se pulverizan los recursos, los municipios no tienen la capacidad para supervisar todas estas acciones de vivienda porque son obras muy pequeñas (techo firme, muros, un cuarto adicional, etc.). Entonces lo que hacen es entregarles los recursos a los beneficiarios en dinero o principalmente, en especie. Al no haber manera de comprobar que los beneficiarios destinen esos recursos a la vivienda, las personas se gastan el dinero en otra cosa o no aplican los materiales como debe ser o hasta lo venden. Si bien los municipios no deberían hacerlo y, durante las capacitaciones les dicen que contraten a empresas para realizar las acciones, los municipios no lo hacen porque tienen que pagar a la empresa y eso les disminuye las metas. Con las empresas se garantiza que se cumpla la obra. La redacción actual de los Lineamientos no prohíbe expresamente el pago en especie.



## V.2. Comunicación interna y externa

Es el proceso en el que la coordinación a nivel federal informa las características y objetivos del FAIS tanto a los actores involucrados en su funcionamiento y operación (interna), como a los gobiernos locales (externa).

El proceso de Comunicación a nivel federal abarca desde la publicación y difusión de los Lineamientos del Fondo y la asignación anual de recursos, así como de otros materiales de orientación como la “Guía de participación social”, el “Manual de Operación de los Agentes para el Desarrollo Local” y las Circulares del FAIS que la SEDESOL emite para informar sobre modificaciones a procedimientos.

A nivel estatal, el proceso de comunicación externa consiste en la publicación de los montos del Fondo que reciben las entidades federativas para inversión en infraestructura social, la publicación de obras a realizar, su costo, ubicación, metas y beneficiarios. Los estados también deben publicar las asignaciones de recursos que corresponden a los municipios, de acuerdo con la fórmula establecida. Asimismo, el proceso incluye todas las comunicaciones de carácter operativo entre las dependencias estatales, los municipios y las instancias ejecutoras.

La comunicación en el nivel municipal ocurre, por un lado, entre la Delegación de la SEDESOL a través del enlace FAIS en la Delegación o en su caso con los ADL (si es que el municipio conviene con el estado contratar ADL). Los canales principales son los correos electrónicos y los oficios, cuyas temáticas principales son los plazos de capturas en los sistemas de seguimiento y las capacitaciones. Por el otro lado, la comunicación es con la población que solicita las obras que pueden realizarse con recursos del FAIS y los medios de comunicación son diversos, entre los que se encuentran asambleas comunitarias, redes sociales, carteles.

En la encuesta en línea más de 80% de 102 respuestas consideraron como Alta la importancia de la comunicación para el cumplimiento de los objetivos del Fondo. Sin embargo, solamente 47.62% de 63 respuestas identificó que sí exista una estrategia de

comunicación de la coordinación federal hacia la población beneficiaria sobre el uso de los recursos del FAIS.

### **V.2.1. Federal**

#### ***Actividades, componentes y actores***

A nivel Federal, en una primera etapa, el proceso de comunicación inicia utilizando como insumos los productos del proceso anterior. Es decir, con:

- El cálculo de distribución de FISE y FISM a entidades según fórmula basado en: a) monto FAIS en PEF; b) Informe pobreza y rezago social de la SEDESOL;
- La definición de Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) y localidades con grado de marginación muy alto o alto;
- El Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social de las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del país;
- Los Criterios de Acreditación de Beneficio a Población en Pobreza Extrema, y
- Los Lineamientos generales de operación del FAIS con catálogo y criterios de proporción de inversión ZAP.

Una vez que estos documentos han sido aprobados por las autoridades correspondientes, son publicados en el Diario Oficial de la Federación, así como en las páginas de Internet de las distintas instancias involucradas en la operación del FAIS. Es importante hacer del conocimiento de los operadores a nivel estatal y municipal, la normativa y los lineamientos que deben seguirse para realizar la inversión en infraestructura social. Los principales actores en esta fase del proceso de comunicación son la SHCP, la SEDESOL, así como la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Una segunda etapa se da como parte del procedimiento que se sigue para convenir la distribución FISMDF en la que las entidades federativas deben firmar un convenio con SEDESOL. En este caso, la DGDR publica en la página electrónica de la SEDESOL, los Convenios y Anexos Técnicos convenidos con las entidades. Una vez determinadas las distribuciones que se hacen a los municipios, la DGDR publica en la página electrónica de

la SEDESOL, las publicaciones de la distribución del FISMDF que hacen las entidades del ejercicio fiscal de que se trate. Por último, SEDESOL publica en su página todos aquellos documentos que rigen/orientan la operación del FAIS.

Al fungir como enlace entre las oficinas centrales de la dependencia y los gobiernos locales, las Delegaciones de la SEDESOL deben informar a nivel local los criterios, normas, lineamientos emitidos por la SEDESOL y otras instancias para la operación del FAIS.

### ***Límites del proceso y articulación con otros***

Como se ha descrito, el proceso inicia con aquellos documentos elaborados por distintas instancias que por ley deben ser publicados. A partir de la difusión se desencadena el proceso de selección de destinatarios el cual, en el caso federal, consiste en la firma de los convenios con las entidades que dará pie a la distribución de los recursos del FAIS a los municipios y a la planeación del uso de los recursos en proyectos de inversión vía FISE y FISM.

### ***Insumos y recursos***

El proceso utiliza como insumos los documentos, así como los informes que deben generarse a partir del uso de los recursos por parte de estados y municipios. Los tiempos están establecidos en la normativa y se siguen plazos y fechas límites determinados.

Para el caso de los recursos humanos, como ya se ha mencionado, en la DGDR, son los mismos ocho funcionarios los que deben llevar a cabo no sólo las actividades de difusión, sino que además deben atender las necesidades de las 32 entidades y los más de dos mil municipios que lo requieran.

Las actividades de este proceso son realizadas en las instalaciones disponibles de la SEDESOL y la SHCP, que cuentan con lo necesario para su realización. No se señalaron necesidades adicionales de infraestructura para el desarrollo de este proceso.

En las Delegaciones estatales, el personal que atiende los asuntos relativos al FAIS suelen ser dos o tres personas quienes a veces también cumplen otras tareas, y no en todas las entidades existen ADL como apoyo, por lo que sucede que la atención a los municipios sea limitada.

## **Productos**

Como resultado de las actividades de este proceso se generan los productos:

- Publicación del “Acuerdo por el que se da a conocer a los Gobiernos de las Entidades Federativas la Distribución y Calendarización para la Ministración durante el Ejercicio Fiscal, de los Recursos Correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios” (SHCP en DOF).
- Publicación del “Acuerdo que tiene por objeto dar a conocer las variables y fuentes de información para apoyar a las entidades federativas en la aplicación de la fórmula de distribución del FISM para el ejercicio” (SEDESOL en DOF).
- Difusión de la Guía operativa para la constitución, operación, registro, atención y seguimiento de la participación social del FISM (DGDR y Delegaciones).
- Difusión de documentos y criterios que son referentes para el proceso de Planeación: de estados y municipios Definición de ZAP y localidades con grado de marginación muy alto o alto; Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social de las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del país; Criterios de Acreditación de Beneficio a Población en Pobreza Extrema, y Lineamientos generales de operación del FAIS con catálogo y criterios de proporción de inversión ZAP (SEDESOL).
- Publicación de la guía operativa de participación social (SEDESOL).
- Publicación de Convenios y Anexos Técnicos firmados con las entidades (SEDESOL).
- Difusión de la Distribución del FISMDF publicada en gacetas estatales y municipales (SEDESOL).
- Delegaciones de la SEDESOL informan criterios, normas, lineamientos emitidos por la SEDESOL y otras instancias para la operación del FAIS a nivel local.

### ***Coordinación***

No se reportaron problemas de coordinación entre los distintos actores involucrados que incidieran en retrasos o incumplimiento de las actividades de este proceso.

### ***Pertinencia del proceso***

El proceso es pertinente en la medida que es necesario para lograr los objetivos del Fondo, ya que da a conocer las directrices de la operación, necesarias para la ejecución de los procesos subsecuentes.

### ***Importancia estratégica***

La importancia del proceso de comunicación interna y externa radica en que sus productos son insumos fundamentales para que las instancias estatales y municipales apliquen los recursos del FAIS con apego a los Lineamientos. Las comunicaciones de la DGDR hacia las entidades y los municipios se dan principalmente mediante los enlaces FAIS en las Delegaciones estatales. No obstante, se da el caso de que las instancias territoriales establezcan comunicación directa con las oficinas centrales para hacer consultas de criterio o aclarar situaciones, por lo que es importante que en la plantilla de personal de la DGDR haya personal suficiente y con amplia disposición a atender la situación que el municipio requiere exponer.

### ***Opinión de actores***

La opinión de actores, tanto en la SHCP como en la SEDESOL, refiere que las actividades de este proceso se desarrollan adecuadamente para la entrega de productos en tiempo y forma.

## **V.2.2. Estatal**

### ***Actividades, componentes y actores***

La normativa del FAIS establece obligaciones de comunicación para las entidades y los municipios, en particular el artículo 33 de la LCF establece las siguientes:

- Hacer del conocimiento de sus habitantes, al menos a través de la página oficial de Internet de la entidad federativa conforme a los lineamientos de información pública

- financiera en línea del Consejo de Armonización Contable, los montos que reciban, las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios;
- Informar a sus habitantes los avances del ejercicio de los recursos trimestralmente y al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados; al menos a través de la página oficial de Internet de la entidad federativa, conforme a los lineamientos de información pública del Consejo Nacional de Armonización Contable, en los términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental;
  - Publicar en su página oficial de Internet las obras financiadas con los recursos de este Fondo. Dichas publicaciones deberán contener, entre otros datos, la información del contrato bajo el cual se celebra, informes trimestrales de los avances y, en su caso, evidencias de conclusión.
  - Los municipios que no cuenten con página oficial de Internet, convendrán con el gobierno de la entidad federativa correspondiente, para que éste publique la información correspondiente al municipio.

Adicionalmente, el artículo 35 de la LCF establece que las entidades deberán publicar las distribuciones del FISMDF en sus respectivos órganos oficiales de difusión, a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal aplicable, así como la fórmula y su respectiva metodología, justificando cada elemento.

En las dependencias de las entidades federativas se comentó que se publica la información sobre los proyectos de acuerdo con lo establecido en el marco normativo. Además de esto y de los informes de gobierno estatales, no se hacen otras publicaciones al respecto a nivel estatal, aunque los municipios sí realizan la publicación en sus propios medios, de las obras que se realizan de manera coordinada con las entidades federativas.

El canal de comunicación de las dependencias estatales con la SEDESOL son las Delegaciones estatales de esta última, aunque las dependencias estatales también establecen comunicación con las áreas centrales de manera económica. Específicamente en el caso de Chiapas, un interlocutor relevante para el FAIS es personal de la Subsecretaría de Planeación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de ese estado,

quien está en contacto directo con los municipios para cuestiones de planeación, seguimiento y capacitación.

Adicionalmente se establecen canales de comunicación con los municipios y con todas las dependencias e instituciones que funcionen como ejecutoras de las obras a realizarse con los recursos del Fondo, tanto en cuestiones operativas como de orientación en cuanto a temas normativos.

### ***Límites del proceso y articulación con otros***

El proceso de comunicación interna y externa a nivel estatal inicia con la publicación de los montos que reciben las entidades federativas, las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios, continua con la publicación de las fórmulas de asignaciones de recursos a los municipios y se mantiene durante todo el ciclo de gestión operativas del FAIS, por lo que se articula con todos los procesos subsecuentes.

88

### ***Insumos y recursos***

#### *TIEMPO*

Salvo la publicación de las distribuciones del FISMDF en órganos oficiales de difusión de las entidades federativas, que debe realizarse a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal aplicable, no hay otros plazos establecidos para realizar el proceso de comunicación, aunque cada trimestre se informa sobre los avances en las obras y el seguimiento correspondiente.

#### *PERSONAL*

Las actividades del proceso de comunicación son realizadas por el personal adscrito a las dependencias estatales responsables de la operación del FAIS.

#### *RECURSOS FINANCIEROS*

No hay recursos financieros del Fondo asignados para la realización del proceso de comunicación: para la difusión de asuntos relativos a las obras realizadas se aprovechan la página web de las dependencias y las redes sociales. Las actividades se realizan con los presupuestos operativos de las dependencias estatales responsables de la operación del FAIS.

## *INFRAESTRUCTURA*

Las actividades del proceso de comunicación se realizan en las instalaciones de las dependencias estatales responsables de la operación del FAIS.

### ***Productos***

Al inicio del ejercicio, publicación del presupuesto FISE y FISMDF en el periódico o gaceta oficial. Durante el ejercicio, publicación en página web oficial de informes trimestrales de los avances de los proyectos que se realicen con los recursos del FAIS, y en su caso, evidencias de conclusión, en los términos establecidos en el artículo 33 de la LCF.

### ***Sistemas de información***

No se cuenta con sistemas de información ex profeso para la realización del proceso de comunicación.

### ***Coordinación***

No se detectaron dificultades de comunicación entre los diferentes actores involucrados en el proceso, aunque algunos funcionarios entrevistados mencionaron que hace falta la instrumentación de mecanismos de coordinación y comunicación entre las áreas, se hace de forma económica porque no hay un procedimiento preestablecido lo que hace que en ocasiones haya mala interpretación de la información. Lo anterior se debe a que no existen manuales de procedimientos para la operación del Fondo en las dependencias estatales, por lo que prácticamente sólo se tiene a los Lineamientos los cuales son más específicos para el caso del FISMDF que del FISE.

### ***Pertinencia del proceso***

El proceso es pertinente en la medida que provee la información de la ejecución de las obras entre los actores relacionados y se realiza de forma paralela y en apoyo de los procesos subsecuentes en el ciclo.

### ***Importancia estratégica***

El proceso de comunicación es de importancia estratégica y hace posible la coordinación entre los actores involucrados para la ejecución y seguimiento de los recursos del Fondo.



### **Opinión de actores**

De acuerdo con lo comentado por algunos funcionarios de las dependencias estatales, no existe un manual de procedimientos de comunicación y coordinación entre las áreas. La coordinación y comunicación entre las diferentes áreas, se hace de forma económica, pero no hay un procedimiento preestablecido. En consecuencia, en ocasiones hay mala interpretación de la información.

### **V.2.3. Municipal**

#### **Actividades, componentes y actores**

La comunicación con el municipio es de suma importancia pues es el actor que más información tiene sobre las necesidades, recursos y dificultades que ocurren a nivel local. Debe tenerse en cuenta que los medios de comunicación electrónicos no están al alcance de todos los municipios, se observó en campo que la cobertura de infraestructura de telecomunicaciones afecta especialmente a municipios rurales aislados.

Con la SEDESOL la comunicación se da a través del enlace FAIS en la Delegación, o en su caso con los ADL (si es que los municipios convienen con el estado en contratar ADL) que les avisan sobre las capacitaciones y les dan asistencia técnica para resolver dudas o problemas con los sistemas de reporte MIDS-SFU. Mediante oficio informan los plazos de capturas, asimismo, informan a los municipios si éstas van retrasadas.

La comunicación del gobierno municipal con sus habitantes se da como sigue:

- Al inicio de la administración municipal se promueve la participación social mediante radio, donde se difunde a rancherías y comunidades que va a haber un acercamiento entre el ayuntamiento y la población en general. Se les informa que es la mejor manera de tomar decisiones en conjunto.
- En los inicios y cierres de obra mediante asamblea con la comunidad correspondiente, se explica a lo la población local de dónde vienen los recursos, el tiempo estimado de la obra, cuál es su alcance y dimensión, y se resuelven dudas o en su caso se inauguran las obras terminadas.

- El Ayuntamiento difunde el programa de obras en Internet, ya sea en una página web propia o muchas veces en un blog de Facebook.
- En algunos casos, en los palacios municipales ponen mantas o periódicos murales con información de sus programas y obras.
- Algunos municipios usan Twitter como medio de comunicación permanente.
- Las entregas de obra son difundidas en Internet (casi siempre en Facebook) y a veces en medios locales, como cobertura de noticias y no como publicidad pagada.
- Al hacer entrega de algunas obras, a veces ponen una placa con información de la fuente de los recursos.
- Durante el informe de la gestión del gobierno del presidente municipal se dicen los montos gastados y se comunican los logros.

De los procesos de comunicación observados en los municipios destaca lo siguiente:

En el caso de Chiapas el personal del municipio entabla comunicación con personal de la Delegación de la SEDESOL, pero su relación más cercana es con el personal de la Subsecretaría de Planeación de la Secretaría de Hacienda del estado. En Morelos, un equipo de ADL mantiene comunicación con los ayuntamientos. En especial con la persona que se hace cargo del llenado de la MIDS. En Oaxaca, la comunicación fluye principalmente gracias a la presencia constante de los enlaces de los módulos de la Coordinación General de COPLADE, quienes tienen presencia en todos los municipios del estado.

### ***Límites del proceso y articulación con otros***

El proceso de Comunicación interna y externa se da durante todo el ciclo de gestión, por lo que se articula con todos los demás procesos.

### ***Insumos y recursos***

- Reportes de la DGDR.
- Oficios de la SEDESOL o de la Subsecretaría de Planeación

### *TIEMPO*

Si bien la comunicación es permanente, se acentúa trimestralmente para invitar a realizar la captura de la planeación y el seguimiento de las obras oportunamente. No obstante, el estado de la infraestructura de computadoras e Internet repercuten en la oportunidad de la comunicación electrónica la cual puede verse afectada por ésta.

### *RECURSOS FINANCIEROS*

La entrega de oficios impresos requiere disponer de recursos financieros para vehículos o traslados, de los cuales algunos municipios no disponen en cantidad suficiente.

### *INFRAESTRUCTURA*

Computadoras e Internet funcionales para recibir y enviar correos electrónicos. Varios municipios no cuentan con buen Internet y algunos otros reciben señal intermitente vía satelital y en sólo un punto.

### **Productos**

Listado de obras aprobadas.

Informe anual del municipio.

### **Sistemas de información**

Para este proceso no se requiere un sistema informático específico.

### **Coordinación**

La coordinación principal se centra al interior del municipio en su caso con agentes municipales o representantes de la población ante el Ayuntamiento.

### **Pertinencia del proceso**

La comunicación interna y externa es absolutamente necesaria, ya que es el eslabón entre en el nivel macro y micro de la operación del FAIS. Si bien las comunicaciones con los beneficiarios directos obedecen sobre todo a los canales más habituales entre el Ayuntamiento y su población, a los que se suman las redes sociales; no obstante, la comunicación con la Delegación de la SEDESOL o alguna otra instancia relacionada con la operación del FAIS, debe tomar en cuenta que no todos los municipios cuentan con

buena conectividad a Internet (en algunos municipios a lo más hay Internet intermitente vía satelital), por lo que debe asegurarse que se cuente con canales de comunicación alternativos que funcionen correcta y oportunamente.

### ***Importancia estratégica***

La comunicación desde el municipio es de suma importancia pues es el intermediario entre quienes coordinan la operación del FAIS a nivel macro y los beneficiarios directos de las obras. Además, es en este nivel donde se tiene más información sobre las necesidades, los recursos y las dificultades locales.

### ***Opinión de actores***

Algunos municipios buscan tener comunicación directa con la DGDR ya que las delegaciones estatales de la SEDESOL no siempre les brindan las funciones de orientación y acompañamiento a los municipios, entre otras razones, por la falta de personal y recursos destinados a la operación del Fondo.

En varios municipios se manifestó la necesidad de que desde los gobiernos federal y estatal haya comunicación social sobre la forma que opera el FISMDF y los requisitos impuestos por los Lineamientos, de manera clara y entendible para la población, para que el gobierno municipal no enfrente presiones por hacer obras que no cumplen los criterios, lo que afecta la gobernanza y la estabilidad social.

La inestabilidad en la contratación de los ADL deja a los municipios sin apoyo y con menos comunicación. Es importante que la comunicación incluya información sobre otras instituciones y programas. Por ejemplo, difundir cada año el catálogo de programas federales para municipios del INAFED. La falta de información disminuye la posibilidad de la aplicación de recursos en concurrencia.

### V.3. Selección de destinatarios

Es el proceso en el que se determina quiénes recibirán los componentes o entregables que se producen en el marco de la coordinación a nivel federal del FAIS en función de su población o área de enfoque objetivo. A nivel federal, entre las actividades involucradas están las actividades realizadas para validar que las propuestas de proyectos de obras formuladas por los gobiernos estatales y municipales locales cumplan con los requisitos y criterios establecidos (en la LCF, los Lineamientos y el Informe Anual) y que pueden ser realizados con recursos del FISE o el FISMDF en el ejercicio fiscal vigente. Esta validación opera principalmente a través del apoyo de los ADL o personal de las delegaciones estatales concluyendo con el registro de datos en la plataforma MIDS, lo que permite a los gobiernos estatales y municipales verificar que los proyectos propuestos son elegibles para realizarse con recursos del FAIS, y que incluye la proporción de recursos para obras de incidencia directa y complementarias, así como las partidas para PRODIM y gastos indirectos. En la encuesta en línea, solamente 52.13% de 94 respuestas fue en el sentido de que sí utiliza la MIDS como herramienta para la selección de proyectos.

94

#### V.3.1. Federal

##### ***Actividades, componentes y actores***

A nivel local, las delegaciones, a través de la subdelegación, o de la figura del ADL, apoyan al personal de estados y municipios en la planificación de proyectos con recursos del FAIS (FISE, si el proyecto es de carácter estatal y se está realizando en su municipio de adscripción, o FISMDF, si el proyecto es de carácter municipal). Validando además los proyectos que serán capturados en el correspondiente portal aplicativo MIDS (para SEDESOL) y SFU (para la SHCP/UED).

##### ***Límites del proceso y articulación con otros***

El proceso inicia con la publicación de los documentos, lineamientos y normativa que rige la operación del FAIS.

El segundo proceso se da a nivel local una vez que las administraciones tienen su lista de prioridades elegidas y se encuentran seleccionando aquellas obras a llevarse a cabo en

cierto periodo, para lo cual reciben la asesoría de la subdelegación o el ADL para asegurar el cumplimiento de la normativa. El proceso que se deriva a nivel local es la producción de entregables, que en este caso consiste en el inicio del proceso de contratación y desarrollo de las obras de infraestructura.

### ***Insumos y recursos***

Los insumos de este proceso son la normativa de operación del FAIS y los formatos de convenios elaborados por SEDESOL. Debido a que el mismo personal, tanto en oficinas centrales como en las delegaciones, se encarga de realizar todas las actividades involucradas en el ciclo de procesos de la operación del FAIS, se identifica una carencia en recursos humanos. Este problema destaca al considerar que a nivel nacional existen cerca de 2,500 municipios y que, a nivel estatal, aquellas Delegaciones que no cuentan con el apoyo del gobierno estatal para la contratación de personal que funja como ADL o en su defecto, alguien que apoye en el desempeño de dichas actividades deben atender a un número significativo de municipios (como es el caso de Oaxaca con 570, Puebla con 217 y Veracruz con 210). Esto se traduce en cargas excesivas de trabajo en las fechas cercanas al cierre del trimestre.

### ***Productos***

Los productos derivados de este proceso consisten en la selección de obras a ser capturadas en la MIDS y posteriormente en el SFU.

### ***Coordinación***

No se reportaron problemas de coordinación entre los distintos actores involucrados que incidieran en retrasos o incumplimiento de las actividades de este proceso. A nivel local, las subdelegaciones y los ADL se coordinan con los enlaces estatales de forma que puedan ofrecer la asesoría requerida en tiempo y forma.

### ***Pertinencia del proceso***

El proceso es pertinente en la medida que es necesario para lograr los objetivos del Fondo.

Sin embargo, en opinión del equipo evaluador, llevar a cabo únicamente una validación previa de las obras, sin una visita posterior que verifique la veracidad de estos registros, no garantiza el logro de los objetivos del Fondo.

### ***Importancia estratégica***

La firma de los convenios formaliza la distribución de recursos de la Federación a las entidades y de éstas a los municipios, de forma que éstos cuenten con los recursos requeridos para hacer inversiones en infraestructura social.

La validación de la selección de proyectos por parte de las autoridades federales logra la alineación hacia los resultados que se busca obtener con los recursos del FAIS.

96

### ***Opinión de actores***

En opinión de los actores la validación de las obras resulta muy pertinente para garantizar que la selección de obras tanto de estados como de municipios cumpla con los Lineamientos de Operación del FAIS, limitando así la posibilidad de que estos se utilicen para otros fines.

### **V.3.2. Estatal**

En este proceso se lleva a cabo la selección de los proyectos elegibles para ser realizados, de acuerdo con los criterios establecidos en la normatividad, tanto en términos de rezago social, como en la identificación de la población en pobreza extrema y las necesidades de la población objetivo.

### ***Actividades, componentes y actores***

Una vez que ha sido determinado el monto FISE para el ejercicio, la asignación de los recursos se realiza conforme al marco normativo de FAIS para la ejecución a través de otras instituciones del gobierno estatal o de los gobiernos municipales.

Una vez integrada la cartera de proyectos que recoge las solicitudes y necesidades tanto de los municipios como de las localidades, dichos proyectos son validados para verificar que cumplen con los requisitos del FISE, es decir, estén dentro del Catálogo del FAIS, que cumplan con los Lineamientos y se encuentren dentro de los porcentajes establecidos para

obra de incidencia directa y proyectos complementarios, así como proporción de recursos asignados en ZAP. Una vez validados, se procede a integrarlos en la cartera de proyectos y luego en el programa de trabajo, cuando ya fueron aprobados y recibirán recurso.

En caso de que las obras a desarrollar no se encuentren dentro de las ZAP, se requiere demostrar que la población a beneficiar está en pobreza extrema, la SEDESOL indica que, para acreditar esa situación, se use el Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIS), y se capture la información en el SIFODE.

En este proceso, es importante la potenciación que se logra al asignar los recursos en programas de las dependencias estatales que puedan atraer recursos concurrentes de programas federales; por ejemplo, entre las comisiones estatales de agua y la CONAGUA.

Una vez aprobados los proyectos, se elabora la ficha de concertación previa que el área jurídica utiliza como base para elaborar los convenios correspondientes, entre el estado, las instancias ejecutoras y los municipios en su caso, con la previa aprobación del COPLADE.

### ***Límites del proceso y articulación con otros***

El proceso de selección de destinatarios da inicio con la cartera de proyectos elegibles y finaliza con la cartera de proyectos a desarrollar aprobada.

### ***Insumos y recursos***

El insumo principal para llevar a cabo el proceso de selección de destinatarios es la cartera de proyectos elegibles conforme a la normativa del Fondo.

### ***TIEMPO***

Normativamente no hay periodos del año específicos para el proceso de selección de destinatarios. Sin embargo, el proceso se concentra en la primera mitad del año, para dar oportunidad a la ejecución de los recursos.

### ***PERSONAL***

Las actividades del proceso de selección de destinatarios son realizadas por el personal adscrito a las dependencias estatales responsables de la operación del FAIS.



### *RECURSOS FINANCIEROS*

No hay recursos financieros del Fondo asignados para la realización del proceso de selección de destinatarios. Las actividades se llevan a cabo con los presupuestos operativos de las dependencias estatales responsables de la operación del FAIS.

### *INFRAESTRUCTURA*

Las actividades del proceso de selección de destinatarios se realizan en las instalaciones de las dependencias estatales responsables de la operación del FAIS.

### **Productos**

Los productos derivados de este proceso son la cartera de obras seleccionadas, cuya información será capturada en la MIDS y en el SFU; como los convenios con las instancias ejecutoras y los municipios, debidamente firmados por las partes. Con esta información se integra el expediente técnico simplificado de cada obra, que contiene: oficio de solicitud, notificación a contraloría, presupuesto, localización, ficha de información básica, validación técnica (de instancia autorizada) y convenio de coinversión si hay concurrencia.

### **Sistemas de información**

No se cuenta con sistemas de información ex profeso para la realización del proceso de selección de destinatarios, aunque las obras que serán ejecutadas se capturan en el sistema MIDS-SFU.

### **Coordinación**

El proceso de selección de destinatarios requiere la coordinación entre las dependencias estatales responsables de la ejecución del Fondo, otras dependencias con las que se realice la ejecución de recursos en concurrencia y las instancias ejecutoras responsables de llevar a cabo las obras.

### **Pertinencia del proceso**

El proceso de selección de destinatarios es pertinente ya que es necesario para lograr los objetivos del Fondo.

### ***Importancia estratégica***

El proceso de selección de destinatarios es importante en términos estratégicos ya que a través del mismo se realiza la aplicación de los recursos del FAIS a las obras que cumplen con los criterios establecidos en los Lineamientos del Fondo.

### ***Opinión de actores***

De acuerdo con lo comentado por algunos funcionarios entrevistados durante el trabajo de campo, aunque normativamente no hay obligación de las entidades federativas de aplicar los recursos en participación con los municipios, se busca fortalecerlos, pero esto depende de otros factores, por ejemplo, de carácter político, que no necesariamente contribuyen a la consecución de los objetivos del Fondo.

Otro aspecto que se comentó relacionado con la selección de las obras, es que no hay documentos en donde se establezcan los criterios de selección específicos, por lo que las entidades federativas establecen criterios de forma económica, para tratar de impactar más en la pobreza; por ejemplo, seleccionar 100% de obras directas que inciden de forma inmediata en la pobreza, cuando en los Lineamientos sólo se pide 70%. Otro criterio utilizado fue apoyar más acciones que incidieran en el patrimonio de la gente, acciones en la vivienda, calentadores solares, estufas, cuartos, techos, pisos, que incrementen el valor económico o funcional de la vivienda.

### **V.3.3. Municipal**

#### ***Actividades, componentes y actores***

La selección de destinatarios, es decir de las obras de infraestructura social locales que se realizaran obedece a varios factores: tomar en cuenta las peticiones de la población y conocimiento de sus necesidades, los Lineamientos del FAIS y su catálogo, los datos del Informe Anual, se consideran los AGEB, el rezago social, la marginación, así como los porcentajes autorizados para los distintos tipos de obras, principalmente las directas.

- El COPLADEMUN valida la prioridad de las obras a ser realizadas y firma el acta del Comité.
- El Cabildo aprueba la lista de proyectos y firma acta de sesión.

- Se gestiona que los destinatarios elegidos hagan petición formal por escrito de las obras a realizarse.
- En algunos casos, si corresponde según el marco normativo, se revisa el impacto ambiental con la institución del gobierno estatal a cargo de la materia.

En el caso del municipio indígena en el que se exige una distribución equitativa de la mayor parte del FISMDF, en lugar de haber selección de destinatarios, lo que se hace es distribuir en especie y de forma equitativa los recursos entre el número de habitantes del municipio.

En estas actividades intervienen las Delegaciones estatales de la SEDESOL y en su caso los ADL, o quien realice una tarea semejante como los enlaces de módulo de la CG-COPLADE en Oaxaca.

100

### ***Límites del proceso y articulación con otros***

El proceso Selección de destinatarios es antecedido por la integración de la cartera de proyectos elegibles para realizarse con recursos FISMDF, y termina con la lista de proyectos filtrada por la validación en la MIDS.

### ***Insumos y recursos***

Listado de proyectos elegibles identificados en campaña o en los comités comunitarios o similares que cumplen los Lineamientos de operación del FAIS y su catálogo, y además, empatan con las necesidades locales.

### ***TIEMPO***

La selección de beneficiarios se hace más intensa durante el primer y el segundo trimestres del año.

### ***PERSONAL***

El personal del ayuntamiento es quien realiza la selección de obras, en las que además del presidente municipal, y el director de obras, también puede participar el ADL (cuando existe) para orientar lo que sí y lo que no puede hacerse con recursos del FAIS e incluso lo de otros Fondos del Ramo 33.

### **Productos**

El producto del proceso de Selección de destinatarios es la lista de proyectos aprobada por el Cabildo y sustentada con las peticiones formales de los beneficiarios. En algunos casos se expresa en el Programa Anual de Obra.

### **Sistemas de información**

Para este proceso no se requiere un sistema informático ex profeso, pero las obras seleccionadas son capturadas en la MIDS y posteriormente en el SFU.

### **Pertinencia del proceso**

Es un proceso elemental pero complejo para lograr que se realice la priorización de obras y con ello, se apliquen correctamente los recursos del FISMDF. Este proceso se percibe complejo para los Ayuntamientos toda vez que los Lineamientos presentan diversos criterios, algunos de ellos difíciles de cumplir ya que las variables que usan, no expresan la realidad actual de los municipios al no estar actualizadas varias de ellas (ZAP), o bien implican trámites complicados (ej. CUIS y PRODIM); además de que la selección de beneficiarios debe considerar factores adicionales a los montos de los recursos, como lo son las numerosas necesidades sociales, y en algunos casos la falta de comprensión del uso de los recursos por la sociedad y las exigencias de ésta por dichos recursos, la cual puede afectar la estabilidad social por exigencias de grupos sociales u organizaciones sociopolíticas.

Además, el hecho de que las ZAP urbanas y las AGEB no estén actualizadas limita la inclusión de sitios y localidades donde existen necesidades, ya que la georreferenciación a través de la MIDS no las identifica y, aunque existe la posibilidad de agregar población beneficiaria por medio del CUIS, todos los municipios coinciden en señalar dificultades para usar dicha herramienta.

### **Importancia estratégica**

Aunque la selección de beneficiarios debiera ser un proceso con sentido estratégico, el trabajo de campo muestra que la propia normatividad no permite del todo realizar este proceso de forma tal que pueda atenderse como debiese las necesidades locales, ya que

existen variables con información desactualizada como las ZAP urbanas, así como el hecho de que el personal de algunos Ayuntamientos perciba como poco factible aplicar el CUIS para incorporar localidades que no aparecen de entrada en la MIDS, ya sea porque no cuentan con suficientes personal o capacidades para el ejercicio de la planeación y gestión municipal. Aunado a lo anterior, los Ayuntamientos deben supeditarse a factores adicionales a los planteados en los Lineamientos —como los compromisos de las campañas electorales o cuando se enfrentan a retos como los usos y costumbres de la población, los cuales se sobreponen a la comprensión o la interpretación de la norma— a fin de que no se desaprovechen los recursos del FAIS.

### **Opinión de actores**

Debido a que los municipios del país se enfrentan a circunstancias distintas, su opinión acerca de las restricciones a la selección de obras es diversa. En la encuesta en línea, menos de 60% de 122 respuestas consideró que la definición de las ZAP en que pueden invertirse los recursos del FAIS es Muy adecuada o Adecuada.

La mayor parte de los municipios visitados manifiestan que no manejan los CUIS, ya que su levantamiento es difícil y tardado, y además hay experiencias en las que no haber llenado correctamente el formato puede conllevar a observaciones de auditoría, así que la selección de beneficiarios no aprovecha la posibilidad de seleccionar beneficiarios mediante la aplicación de los CUIS.

Un actor entrevistado opinó que *“La MIDS solamente permite asignar la obra a una sola localidad y no permite reflejar que hay obras que pueden beneficiar a más de una localidad. Esto lleva a que la selección de beneficiarios equivalga a fraccionar una sola obra como si fueran obras separadas y esto afecta el presupuesto”*.

Gran parte de los actores entrevistados opina que contar con un catálogo más descriptivo haría que fuera menos necesario hacer consultas y facilitaría la concertación con los beneficiarios.

En muchos municipios, la migración y la urbanización generan nuevas necesidades que no están en sitios elegibles según criterios planteados en los Lineamientos.

Al atender a los beneficiarios solamente en la lógica de superar carencias, se encuentra que hay hogares que prefieren no superar carencias para no ser excluidos de los programas de apoyo; “conviene ser pobre”.

Hay opiniones en el sentido de que los criterios restrictivos no alientan la concurrencia de recursos. Al contrario, si el municipio consigue otros recursos, le conviene atender con estos las necesidades y las demandas cuya atención está limitada en el FISMDF.

Actores municipales opinan que el Ayuntamiento debe gobernar para todos, pero los criterios del FISMDF se convierten en una discriminación inversa. No solamente no se recompensa el esfuerzo de comunidades que avanzan en el desarrollo, sino que se quedan excluidas. Si una comunidad hace aportes con recursos de ellos (concurrencia de la comunidad) esto no se hace visible.

## V.4. Producción de entregables

Proceso en el que se elaboran los entregables o realizan los componentes del Fondo (recursos financieros o humanos, apoyos, bienes, servicios, regulaciones, documentos técnicos o de planeación, capacitación, etc.), conforme a sus documentos normativos. En este proceso se incluyen actividades relativas a la transferencia de recursos desde la SHCP, la preparación de las capacitaciones, así como la preparación de expedientes y gestiones para la contratación de los responsables de obras de infraestructura.

A nivel estatal, la producción de entregables involucra todas las actividades necesarias para realizar los proyectos que fueron seleccionados, es decir, convenios, procedimientos licitatorios y de contratación, así como la ejecución misma de las obras.

104

### V.4.1. Federal

#### ***Actividades, componentes y actores***

La primera gestión que debe llevarse a cabo es por parte de la SHCP con la TESOFE para distribuir recursos a las entidades mes con mes. Esta tarea es responsabilidad de la DGPYP “A” y requiere que las entidades, específicamente su secretaría de Finanzas/Hacienda, abran cada año una cuenta bancaria para recibir la transferencia de la TESOFE.

Como se establece en el proceso de selección de destinatarios, las entidades pueden solicitar a la DGDR y a las Delegaciones, la asesoría necesaria para realizar el cálculo de la distribución del FISMDF. Asimismo, de acuerdo con el artículo 10 del Reglamento Interior de la SEDESOL, “corresponde a la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional promover e impulsar acciones de capacitación, dirigidas al fortalecimiento institucional de las entidades federativas, de los municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, así como de las delegaciones de la Secretaría, para la aplicación de las aportaciones federales para entidades federativas y municipios en materia de desarrollo social, de conformidad con lo que establece la Ley de Coordinación Fiscal. Asimismo, de acuerdo con los Lineamientos de Operación del FAIS, es responsabilidad de la SEDESOL a través de la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y

Desarrollo Regional (SSPEDR), y en específico de la DGDR poner en marcha acciones que permitan fortalecer el conocimiento de los servidores públicos de los gobiernos locales en los temas de planeación, seguimiento y evaluación del FAIS, así como dar capacitación a sus delegaciones, con el fin de que los proyectos que se realicen con los recursos FAIS incidan en los indicadores de carencias sociales y de rezago social identificados en el Informe Anual, y conforme al Catálogo de obras y acciones. De ahí que la DGDR sea la encargada de elaborar los materiales que se difunden para la capacitación, organiza los contenidos de las capacitaciones presenciales y de aquellas que se llevan a través de videoconferencia. Para el caso del SFU, a cargo de la SHCP, se identifican videos tutoriales para su uso, así como documentos en Internet en los que se explican los criterios y formas de captura en la plataforma. Además de lo anterior, se planea el calendario anual de cursos de la DGDR para impartir una serie de capacitaciones en estados y municipios, considerando especialmente los cambios de gobierno, el inicio del ejercicio fiscal y cuando se llevan a cabo modificaciones a la normativa.

105

### ***Límites del proceso y articulación con otros***

El proceso inicia a partir de la selección de destinatarios, los cuales deben recibir la información apropiada para operar correctamente los Fondos del FAIS. La elaboración de los materiales tiene como fin reforzar el conocimiento requerido por los operadores a nivel local. De este proceso se desprende el proceso de entrega que en este caso consiste en realizar la capacitación.

### ***Insumos y recursos***

La SEDESOL tiene la obligación de proporcionar capacitación a las entidades y a sus respectivos municipios o demarcaciones territoriales, sobre el funcionamiento del FAIS (artículo 33, B,I,b), lo cual está a cargo de la DGDR (Título Quinto de los Lineamientos). No obstante, como ya se ha mencionado, la falta de recursos humanos se traduce en cargas excesivas de trabajo para los funcionarios quienes, de contar con una estructura de apoyo administrativo, podrían desarrollar mejores contenidos y ofrecer más sesiones de capacitación a estados y municipios (con el seguimiento pertinente). Para el caso del SFU, la SHCP elabora los contenidos de los tutoriales. Los insumos para este proceso se derivan



del proceso de difusión al utilizar la normativa e información relevante, la cual es la que se debe reforzar y con la que se le ofrece apoyo a las entidades para el cálculo de la distribución de los montos del FAIS a los municipios, que formalizaron su participación a partir de la firma de convenios entre entidades y la SEDESOL.

### **Productos**

- SHCP gestiona con la TESOFE las transferencias mensuales de recursos.
- Desarrollo de información para fortalecer el conocimiento en los temas de planeación, seguimiento y evaluación del FAIS (SEDESOL).
- Planeación del calendario anual de cursos a impartirse por la DGDR.
- SHCP desarrolla materiales para facilitar uso SFU.

106

### **Coordinación**

En entrevista con las diferentes instancias estatales, los funcionarios entrevistados consideran que la coordinación requerida para realizar este proceso es eficiente, incluso sin contar con un procedimiento formalmente documentado.

### **Pertinencia del proceso**

El proceso es pertinente en la medida que es necesario para lograr los objetivos del Fondo.

### **Importancia estratégica**

La Producción de entregables a nivel federal (distribución de recursos y criterios verificables mediante la MIDS) es el detonador de los procesos planeación e inversión a nivel local, sin esta información los estados y los municipios no pueden tomar decisiones sobre qué carencias atender prioritariamente, así como para decidir el tipo de compromisos que puede asumir.

### **Opinión de actores**

En entrevistas con actores involucrados en la operación del Fondo el equipo evaluador identificó, a partir del análisis cualitativo, que los contenidos de la capacitación pudieran mejorar, ya que en ocasiones los video tutoriales son largos y en ocasiones superficiales.

## V.4.2. Estatal

Proceso en el que se lleva a cabo la contratación y ejecución de las obras a realizarse con los recursos del Fondo. Estas actividades se encuentran normadas por la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas de cada entidad federativa, desde el proceso de licitación y contratación, hasta la conclusión de las obras.

### **Actividades, componentes y actores**

Una vez definidas las obras aprobadas, cuando tienen ya autorización y suficiencia presupuestal, se integra el expediente técnico. Posteriormente se inicia el proceso de contratación conforme a lo que establece la "Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con la Misma" de cada entidad federativa, proceso que puede ser adjudicación directa, invitación restringida a tres o cinco proveedores, o bien licitación pública.

Además de las dependencias estatales responsables de la ejecución del FAIS, en este proceso participan también las instancias ejecutoras (como puede ser el caso de la Secretaría de Infraestructura, las Comisiones Estatales de Agua u otras dependencias), que son las responsables de la realización de las obras. Dichas instancias ejecutoras participan desde que, una vez autorizadas las obras, se llevan a cabo las programaciones, posteriormente en el proceso licitatorio, de acuerdo con los importes se determinan los tipos de contratación. Se programa el procedimiento licitatorio, los actos que derivan de la contratación, así como los actos de apertura y fallo que dan lugar posteriormente a la contratación. Después, se llevan a cabo el seguimiento a la ejecución, la contraloría social durante la obra y una vez terminada esta, el seguimiento a las auditorías. Estas acciones deben realizarse en apego a la ley de obras públicas del estado o en su caso, a los convenios de coordinación (como en el caso de Nuevo León donde la operación del FISE es una excepción a la ley de obras públicas).

Las actividades que se realizan durante este proceso son las siguientes:

- Calendarización del Programa de obras.
- Invitación a proveedores a participar en la convocatoria.

- Contratación del proveedor.
- Integración del expediente de cada obra.
- Registro de la obra en la MIDS-SFU.
- Integración del Comité de Obra (en algunos casos se designa un presidente y un secretario para que pueda participar en el seguimiento de la obra).
- Inicio formal de la obra por la instancia ejecutora.

### ***Límites del proceso y articulación con otros***

El proceso inicia con la elaboración del anexo ejecutivo y convenio de concertación para definir los proyectos a ejecutar. El proceso continúa con la ejecución de las obras y termina con la conclusión de las mismas. Este proceso se articula con los procesos de selección de destinatarios, entrega y seguimiento.

### ***Insumos y recursos***

Los insumos de este proceso son los convenios firmados entre las instancias con anexo para iniciar la licitación y contratación de las obras.

#### ***TIEMPO***

En la normativa del Fondo no se establecen periodos del año específicos para la realización del proceso, por lo que en principio puede realizarse en cualquier momento del año. Sin embargo, los recursos se ejercen normalmente a partir del segundo trimestre y a lo largo del segundo semestre del año.

#### ***PERSONAL***

Las actividades del proceso de producción de entregables son realizadas por el personal adscrito tanto a las dependencias estatales responsables de la operación del FAIS, como a las instancias ejecutoras de las obras contratadas.

#### ***RECURSOS FINANCIEROS***

No hay recursos financieros del Fondo asignados para la realización del proceso de producción de entregables. Las actividades se llevan a cabo con los presupuestos

operativos tanto de las dependencias estatales responsables de la operación del FAIS, como a las instancias ejecutoras de las obras contratadas.

#### *INFRAESTRUCTURA*

Las actividades del proceso de producción de entregables se realizan en las instalaciones tanto de las dependencias estatales responsables de la operación del FAIS, como de las instancias ejecutoras de las obras contratadas.

#### **Productos**

Los productos del proceso de producción de entregables son el expediente de obra integrado, la ejecución de las obras contratadas y los proyectos cargados en la MIDS y el SFU.

109

#### **Sistemas de información**

El sistema de información que se utiliza en este proceso es el MIDS-SFU, matriz donde se registra la información de las obras cuando ya se tiene el expediente integrado, suficiencia y están en el programa de trabajo.

#### **Coordinación**

El proceso de producción de entregables requiere de la coordinación entre las dependencias estatales responsables de la operación del Fondo, las instancias ejecutoras de las obras y, en su caso, de aquellas dependencias con las que haya recursos en concurrencia.

#### **Pertinencia del proceso**

El proceso de producción de entregables es pertinente en la medida que es necesario para lograr los objetivos del Fondo.

#### **Importancia estratégica**

El proceso de producción de entregables es estratégicamente importante porque a través del mismo se lleva a cabo la ejecución de las obras que se realizan para la consecución de los objetivos del Fondo.

### **Opinión de actores**

En opinión de algunos funcionarios de las dependencias responsables de la ejecución de las obras, la determinación de los proyectos a realizar y la consiguiente ministración de recursos es el aspecto donde a veces se retrasa el proceso de producción de entregables. Algunos opinaron que sería bueno que se pudiera planear, seleccionar y programar anticipadamente para tener más tiempo para la ejecución.

### **V.4.3. Municipal**

#### **Actividades, componentes y actores**

En este proceso ocurre principalmente la formalización de las obras a realizarse e involucra la comunicación con varios actores, entre ellos los posibles ejecutores de las obras, quienes pueden ser contratados mediante adjudicación directa o invitación restringida a tres o cinco proveedores, en apego a lo establecido en la Ley de Obras Públicas. Se integran los proyectos técnicos y se validan con las instancias normativas según corresponda. Generalmente, contratan la propuesta de menor precio.

En algunos municipios para la selección de proveedores cuentan con un padrón creado por el área de obras públicas. Una vez que se invita a participar a los proveedores, el director de obras y en su caso, el Coordinador de obras revisan el cumplimiento de los requisitos, y se les informa en caso de no haber cumplido. Estas acciones deben realizarse en apego a la Ley de Obras Públicas del estado.

Entre las actividades destacan las siguientes:

- Calendarización del Programa de obras
- Invitación a proveedores a participar en la convocatoria
- Revisión de posibles proveedores
- Fallo de la obra
- Contratación del proveedor.
- Se integra el expediente de cada obra
- Se carga la obra en la MIDS-SFU.

- Se integra el Comité de Obra conformado por los vecinos, en algunos casos se designa un presidente y un secretario para que pueda participar en el seguimiento de la obra.
- En algunos casos participa el ADL verificando la información.
- Inicia formalmente la obra por el Ayuntamiento.

### ***Límites del proceso y articulación con otros***

El proceso de Producción de entregables se entrelaza con el proceso de selección de beneficiarios, así como con el de Seguimiento y el Monitoreo.

### ***Insumos y recursos***

El expediente de cada obra se integra con lo siguiente:

1. Solicitud de beneficiarios.
2. Validación técnica de las obras que lo requieren (ejemplo: de CFE si es electrificación).
3. Presupuesto.
4. Documentos del proceso de licitación o contratación (según Ley de obras o normativa aplicable).

### ***TIEMPO***

En lo general la Producción de entregables se realiza a partir del segundo trimestre y durante el segundo semestre del año. El Programa de obras suele establecer tiempos de entrega y en algunos casos se consideran si las condiciones climatológicas podrían afectar los tiempos.

### ***PERSONAL***

El personal técnico (comúnmente el director de obras o su equivalente y su equipo) y el tesorero en el Ayuntamiento son quienes más participan en el proceso. En algunos casos, la revisión de los expedientes se pone a disposición para la revisión técnica estatal o federal, según corresponda.

### *RECURSOS FINANCIEROS*

La Producción de entregables se realiza con los recursos asignados del FISMDF.

### *INFRAESTRUCTURA*

#### **Productos**

Los productos del proceso de Producción de entregables son el expediente de obra integrado, la ejecución de obra contratada y el proyecto cargado en la MIDS y el SFU.

#### **Sistemas de información**

El principal sistema de información es la MIDS, donde se registra la información de la obra planeada. No obstante, es hasta que es segura la ejecución de la obra que se inicia el registro en la MIDS (la cual puede ser después del primer y segundo trimestre), incluso varios municipios aplazan la captura lo más que se puede para evitar tener que dar de alta y luego de baja proyectos que tengan modificaciones.

Algunos de los funcionarios entrevistados consideran que la MIDS es una herramienta útil que les permite georreferenciar las obras para asegurarse de que se ubiquen en las zonas permitidas y conforme a los montos autorizados. Sin embargo, una vez que se registran los proyectos en la MIDS, e inicia su seguimiento a través del SFU, si los proyectos llegasen a presentar ajustes en la ejecución ya no es posible modificar la información en la MIDS, por lo que cualquier cambio significativo implica dar de baja el proyecto.

Para las licitaciones algunos municipios usan CompraNet.

En Durango, para generar el presupuesto de obra manejan la matriz de precios unitarios de la aplicación Opus. Utilizan el office para emitir oficios y Excel para bases de datos y cálculos. Algunos municipios, previamente a la captura de la MIDS capturan en el SIAM.

#### **Coordinación**

La producción de Entregables es uno de los procesos que mayor coordinación requiere porque implica la realización de diferentes actividades con la participación de diversos actores, que van desde los ayuntamientos y los proveedores, hasta las comunidades mismas, a través de los comités de obras.

### ***Pertinencia del proceso***

El proceso es pertinente porque durante el mismo se realizan todas las actividades necesarias para la ejecución de las obras y, en consecuencia, contribuye directamente a la consecución de los objetivos del Fondo.

### ***Importancia estratégica***

La ejecución de las obras representa la meta del Fondo que es atender las carencias sociales de la población, lo cual se logra a través de la inversión de recursos en obras de infraestructura social.

### ***Opinión de actores***

Si bien hay varios municipios que comentaron no tener problema alguno con la MIDS, la mayor parte tuvo comentarios sobre la MIDS como los siguientes:

- En lo que se refiere a los porcentajes que asignan 10% y 15% les asignan las obras que le corresponden, en los porcentajes restantes ya no viene tan especificado y consideran que incluso tienen ciertas repeticiones.
- La MIDS sí es útil como herramienta filtro para verificar que las obras cumplen lineamientos (verificar tipo de obra, localidad, polígono). El mayor problema en la MIDS, una vez que la información es transferida al SFU, es que las obras que presentan modificaciones deben cancelarse y volver a cargarse con un nuevo nombre y folio. Esto genera lo que los funcionarios llaman 'folios fantasma' en el SFU y conlleva a hacer aclaraciones. En la práctica el primer trimestre se reporta vacío. Además, el SFU no permite hacer ajustes a ciertos montos (existe una diferencia entre los montos comprometidos, los ajustados y los devengados, y en consecuencia existe la tendencia a no usar la MIDS desde el principio para prevenir inconsistencias con el SFU, y así prevenir aclaraciones con auditores.
- Existen municipios en los que tienen Internet satelital, pero es muy deficiente la señal. Para capturar en la MIDS, en el caso de Chiapas rentan una oficina alterna en Tuxtla, pues además de las fallas de Internet tiene frecuentes interrupciones eléctricas por las lluvias.



Respecto del flujo de recursos hay opiniones en el sentido de que, aunque los pagos en general son ministrados puntualmente, el hecho de disponer de los recursos en partes no permite hacer algunas economías que se tendrían al poder programar con flexibilidad. El crédito de Banobras no es realmente una alternativa por caro. Otro aspecto es que por condiciones climáticas hay una época del año en algunos lugares en que no se puede avanzar mucho la realización de obras.

La ejecución de las obras también enfrenta el problema de que instituciones federales o estatales que hayan comprometido recursos concurrentes pueden incumplir, y el municipio queda inerte ante la situación y debe rendir cuentas a sus ciudadanos.

## V.5. Entrega

Proceso durante el que se realiza la entrega de lo producido o generado por la coordinación a nivel federal del FAIS (recursos a las entidades federativas, capacitación a entidades y municipios) a los destinatarios. En este caso, de acuerdo con los TdR, a nivel federal se incluyen las acciones que se realizan para ministrar los recursos a las entidades. A nivel federal se identifican dos subprocesos: la ministración de recursos que hace la TESOFE a las entidades federativas y las acciones de capacitación provistas por la DGDR (de la SEDESOL) a los servidores públicos a nivel local.

En el ámbito estatal, el proceso de Entrega comprende tanto la ministración de los recursos del FISMDF a los municipios y Demarcaciones Territoriales, como la conclusión y entrega final de las obras realizadas con los recursos del FISE y el cierre de su expediente.

A nivel municipal el proceso de Entrega comprende aquellas actividades relativas a la entrega final de las obras una vez que éstas han sido concluidas donde participa personal del municipio y la población beneficiaria directamente y el cierre de su expediente.

### V.5.1. Federal

#### **Actividades, componentes y actores**

Los Lineamientos de Operación del FAIS establecen los siguientes criterios para la capacitación:

12. El enlace responsable del FAIS de cada entidad se coordina con la Delegación (específicamente con la subdelegación) para transmitir las necesidades de información de sus servidores públicos.
13. La SEDESOL se coordina con los tres órdenes de gobierno para realizar las capacitaciones, pudiendo solicitar la participación de instituciones y dependencias expertas en temas de interés de los gobiernos locales.
14. Las entidades apoyan a sus municipios o DT en la concertación de sedes para la realizar la capacitación, en colaboración con las Delegaciones y la DGDR, y son responsables de emitir las convocatorias a dichas capacitaciones y de asegurar la

asistencia de los servidores públicos responsables de la operación del FAIS en cada uno de los municipios o DT.

15. La SEDESOL, a través de la DGDR, publica en su página electrónica, el alcance de cada una de las capacitaciones incluyendo información sobre la asistencia de los servidores públicos a nivel entidad y municipal o DT, así como las metas y logros alcanzados.

16. La DGDR, incluye en su programa de capacitación el tema de participación social. Los materiales necesarios para su impartición se publican en la página electrónica <http://fais.sedesol.gob.mx/>. Las delegaciones se encargan de difundir dichos materiales a los municipios y DT para que se apliquen e informan a la DGDR sobre los resultados trimestrales.

17. Como parte de su programa de capacitaciones, la DGDR también realiza videoconferencias de alcance nacional en coordinación con las delegaciones para fortalecer la operación del FAIS.

### ***Límites del proceso y articulación con otros***

El proceso de Entrega en lo que se refiere a capacitación se realiza según la calendarización de cursos de la DGDR. Es a partir de las capacitaciones que los operadores pueden seleccionar eficientemente las obras, identificar aquellos programas federales que pueden apoyar mediante concurrencia de recursos, o hacer uso de recursos provenientes de otros programas para complementar la inversión y reducir así el rezago social en sus comunidades.

### ***Insumos y recursos***

La calendarización anual de cursos de la DGDR, así como la atención de solicitudes por parte de los operadores, es la referencia para la entrega de la capacitación. La dirección recibe apoyo de las delegaciones, así como de las entidades para la organización de los eventos presenciales. Las capacitaciones en algunas ocasiones implican un número importante de participantes por lo que las sesiones se pueden extender a lo largo de varios días.

### ***Productos***

Recursos ministrados a las entidades federativas y las acciones de capacitación provistas a los servidores públicos a nivel local.

### ***Coordinación***

El enlace responsable del FAIS de cada entidad se coordina con la Delegación de la SEDESOL y ésta se coordina con los tres órdenes de gobierno. Las entidades se coordinan con los municipios, de forma que en la mayoría de los casos se obtienen los resultados esperados.

Se considera relevante enfatizar en la convocatoria a actividades de capacitación para los municipios que se seleccione y envíe a las personas están encargadas de la gestión del FAIS o de utilizar los sistemas electrónicos asociados a su operación. Por ejemplo, en campo se observó que en ocasiones es la secretaria de algún funcionario municipal quien recibe la capacitación en lugar del personal responsable de obras o de capturar la información en la MIDS, otro caso es que si bien las capacitaciones orientan sobre las herramientas de apoyo para la inversión que están disponibles (CUIIS; ZAP, comprobación de pobreza extrema) varios municipios no interpretan que éstas existen como alternativa para incluir a localidades como beneficiarias del FISMD; por lo tanto, perciben que la normatividad los limita mucho cuando no es así, necesariamente.

### ***Pertinencia del proceso***

El proceso es pertinente en la medida que es necesario para lograr los objetivos del Fondo.

### ***Importancia estratégica***

La capacitación permite que los operadores del Fondo cuenten con herramientas que faciliten la toma de decisiones y cuenten con las capacidades necesarias para cumplir con los requisitos que establece la Ley y los Lineamientos de Operación del FAIS. No obstante, es indispensable capacitar al personal adecuado de la operación del FAIS.

### **Opinión de actores**

Para el caso de las videoconferencias en las localidades se vuelve complicado debido a que el Internet no tiene suficiente capacidad y se complica la comunicación. Por otra parte, los funcionarios encargados de ofrecer las capacitaciones identifican que en ocasiones los presidentes municipales no envían a los funcionarios que requieren la capacitación aludiendo temas de agenda. En otros casos se identifica que los participantes no cuentan con las capacidades necesarias para operar dichos Fondos.

### **V.5.2. Estatal**

El proceso de Entrega a nivel estatal comprende dos subprocesos, el primero son todas aquellas actividades relativas a la entrega final de las obras una vez que éstas han sido concluidas, las cuales no son objeto de seguimiento posterior. Esta situación causa que el proceso de seguimiento se realice durante la realización del proceso de Producción de Entregables.

El segundo subproceso de Entrega es el que las entidades federativas realizan con la distribución entre los municipios y las demarcaciones territoriales de los recursos del FISMDF, como establece el artículo 35 de la LCF, con una fórmula igual a la utilizada por la SEDESOL para distribuir el FAIS entre las entidades, que enfatice el carácter redistributivo de estas aportaciones hacia aquellos municipios y demarcaciones territoriales con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema. Para ello, utilizarán la información de pobreza extrema más reciente a nivel municipal y de las demarcaciones territoriales publicada por el CONEVAL.

### **Actividades, componentes y actores**

Una vez terminadas las obras del FISE, se hacen actos de entrega y se firman las actas de entrega con la presencia de los comités de obras y de contraloría social. Cuando se utilizaron los recursos para comedores comunitarios entonces no se firma acta de entrega sino de inicio de servicio.

### ***Límites del proceso y articulación con otros***

El proceso de Entrega inicia con los actos de entrega y finaliza con la firma de las actas de entrega, se articula tanto con el proceso de producción de entregables, como con los procesos de seguimiento y control.

### ***Insumos y recursos***

Los insumos de este proceso son los expedientes de obra en el caso del subproceso de Entrega de obras y la ministración de recursos para a su vez hacer la distribución de recursos del FISMDF a los municipios.

#### *TIEMPO*

No hay periodos definidos para realizar el subproceso de Entrega, ya que este depende de la magnitud y los tiempos de ejecución de las obras que se realicen. En el caso del subproceso de distribución de los recursos del FISMDF a los municipios, este se realiza al inicio del ejercicio fiscal.

#### *PERSONAL*

Las actividades del proceso de Entrega son realizadas por el personal adscrito tanto a las dependencias estatales responsables de la operación del FAIS, como a las instancias ejecutoras de las obras contratadas.

#### *RECURSOS FINANCIEROS*

No hay recursos financieros del Fondo asignados para la realización del proceso de Entrega. Las actividades se llevan a cabo con los presupuestos operativos tanto de las dependencias estatales ejecutoras de las obras.

#### *INFRAESTRUCTURA*

Las actividades del proceso de Entrega se realizan en las instalaciones tanto de las dependencias estatales responsables de la operación del FAIS, como de las instancias ejecutoras de las obras contratadas.

### ***Productos***

Los productos del subproceso de Entrega de obra son: a) las obras finalizadas, b) los expedientes de cada obra cerrados, c) la conclusión de registros en el sistema MIDS-SFU y c) las actas de entrega.

En el subproceso de distribución de los recursos del FISMDF a los municipios, son los recursos ministrados.

### ***Sistemas de información***

Los sistemas de información utilizados en el proceso de Entrega son el SFU y el PASH, que son los sistemas en los que se realiza el registro de las obras finalizadas. Las instituciones estatales encargados de la ministración (Finanzas o Hacienda) cuentan con sistemas propios de contabilidad gubernamental que se utilizan tanto para alimentar al PASH, como para apoyar la ministración de recursos a los municipios.

120

### ***Coordinación***

Para el proceso de Entrega se requiere la coordinación entre las dependencias responsables de la ejecución del Fondo, de las instancias ejecutoras de las obras así como de los municipios en los que estas se realicen.

### ***Pertinencia del proceso***

El proceso de Entrega es pertinente ya que a través del mismo se concreta la ejecución de los recursos del Fondo en obras y en recursos disponibles para el ejercicio a nivel municipal.

### ***Importancia estratégica***

El proceso de Entrega es estratégicamente importante, ya que de esta forma se concreta el apoyo a los beneficiarios.

## **V.5.3. Municipal**

### ***Actividades, componentes y actores***

Una vez que se termina la obra hay un acta que firma la comunidad, en algunos casos el presidente municipal acude a inaugurarla, sobre todo si se trata de obras de mucha utilidad

para la comunidad; el Comité comunitario o de obra está presente en esa actividad. También suelen asistir otros miembros del Ayuntamiento como el director de obras y el contralor.

### ***Límites del proceso y articulación con otros***

El proceso de Entrega se conecta con dos procesos el de Producción de obras, que es el que detona la primera actividad de este proceso, y también se enlaza con el proceso de Seguimiento en su última parte pues debe hacerse el cierre de la obra en el trimestre que corresponda.

### ***Insumos y recursos***

Expediente de la obra.

#### *TIEMPO*

El tiempo de entrega es variable pues depende del tipo y tamaño de la obra, así como de la fecha de inicio.

#### *PERSONAL*

El personal del área de obras es quien conjunta y cierra el expediente de cada obra, supervisores, contralor, y en su caso tesorero.

### ***Productos***

- Obra finalizada.
- Cierre de expediente con la evidencia de entrega.
- Conclusión de registro en sistema MIDS-SFU.

### ***Sistemas de información***

En el SFU y en el PASH se registran las obras finalizadas.



## V.6. Seguimiento a destinatarios

Actividades y mecanismos que permiten conocer cómo son utilizados o aprovechados los componentes o entregables (por sus destinatarios) para que la SEDESOL identifique si se está cumpliendo con los objetivos del Fondo. Asimismo, en este proceso se incluyen las actividades que el Fondo implementa para conocer el grado de satisfacción de sus destinatarios. Normativamente, se identificaron dos subprocesos: el seguimiento al uso de los recursos; el seguimiento en la incidencia en la reducción de carencias sociales.

En el ámbito estatal, el proceso comprende las actividades que se realizan para conocer el uso de los recursos del Fondo y comprobar que cumplen con los objetivos del mismo, en términos de reducción de las carencias sociales. Adicionalmente, las actividades que se instrumentan para conocer el grado de satisfacción de los beneficiarios.

Sin embargo, a nivel municipal el Seguimiento se refiere a las actividades vinculadas con la ejecución de las obras (antes de que éstas sean entregadas a la población beneficiaria), es decir, el proceso de Seguimiento se realiza sobre los productos derivados del proceso de Producción de Entregables.

### V.6.1. Federal

#### ***Actividades, componentes y actores***

Los Lineamientos de Operación del FAIS establecen que la SEDESOL debe:

- a. Dar seguimiento al uso de los recursos FAIS con base en la información sobre la planeación de las acciones y proyectos que reporten los gobiernos locales en la MIDS y en el SFU.
- b. Informar trimestralmente a la UED de la SHCP, la planeación de los recursos del FAIS que los gobiernos locales reporten en la MIDS, antes del inicio del período de registro de avances en el SFU.
- c. Elaborar y enviar el informe trimestral a la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el cual deberá contener el avance físico-financiero sobre el uso de los recursos, por entidad, municipio o DT, Fondo y proyecto,

así como un análisis de los proyectos reportados por los gobiernos locales. Estos informes deben publicarse en su página de Internet, en la fecha en la que se envíe la información a la Cámara de Diputados.

- d. Dar seguimiento trimestral sobre el uso de los recursos FAIS y su incidencia en los indicadores de situación de pobreza y rezago social del Informe Anual a través de la MIDS. La MIDS debe contener información al menos sobre el tipo de proyectos, grado de avance de los proyectos, incidencia en las carencias sociales.
- e. Informar a las Delegaciones de la SEDESOL sobre los resultados de los informes trimestrales, con el fin de coordinar e implementar acciones de mejora que permitan un uso eficiente y eficaz de los recursos FAIS.

123

El artículo 33 de la LCF establece que la SHCP, debe generar un sistema georreferenciado para difundir a través de su página de Internet, las obras en cada municipio o DT financiadas con recursos provenientes del FAIS. Dicho sistema debe contener información del contrato bajo el cual se celebra, informes trimestrales de avances y, en su caso, evidencia de conclusión.

Asimismo, de acuerdo con el artículo 48 de la LCF, los Estados y el Distrito Federal deben enviar al Ejecutivo Federal, por conducto de SHCP, informes sobre el ejercicio y destino de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales. Estos deben reportar información relativa a la entidad, y aquella correspondiente a sus respectivos municipios o Demarcaciones Territoriales, así como los resultados obtenidos. La SHCP incluye los reportes, en los informes trimestrales que debe entregar al Congreso de la Unión (en los términos del artículo 107, fracción I, de la LFPRH); asimismo, debe poner la información a disposición para consulta en su página de Internet.

Es en este proceso en el que los Agentes para el Desarrollo Local FAIS juegan un papel importante. De acuerdo con los Lineamientos de Operación de FAIS deben de realizar al menos las siguientes acciones:

- Reforzar el seguimiento de los proyectos en la MIDS y el SFU.
- Promover acciones para la verificación de obras en campo.

Sin embargo, el Manual de Operación de los Agentes para el FAIS (2018) establece lo siguiente:

Todos los ADL tienen la obligación de dar seguimiento de los proyectos financiados con FISE y FISMDF en la MIDS y el SFU, con el propósito de mantener una base de datos actualizada que muestre los avances en el monto de los proyectos; evitando el retraso en la (captura) de información y dando tiempo para resolver los problemas técnicos que pudieran surgir en el Sistema Integral de Información de Programas Sociales (SIIPSO). Para tales efectos, los ADL deben monitorear constantemente la captura en la MIDS y en el SFU. Adicionalmente, los ADL deben elaborar el Informe Mensual FAIS de Actividades del ADL, en donde informen el número de obras registradas, monto de inversión y porcentaje de avance de los recursos respecto al mes anterior.

124

### ***Límites del proceso y articulación con otros***

A nivel federal, el proceso de seguimiento comienza a partir de la decisión, por parte de los ejecutores, de realizar las inversiones. La captura de proyectos en la MIDS es la actividad detonante y continuará hasta que las obras se concluyan. Posteriormente el proceso dará paso al control y monitoreo del ejercicio de los recursos y de los resultados de las inversiones.

### ***Insumos y recursos***

Para realizar este proceso se requiere de personal que pueda dar un seguimiento cercano a las obras; es decir, que verifique personalmente lo que sucede en los municipios. Para ello se requiere de personal, transporte, gasolina y tiempo, de los cuales las subdelegaciones de la SEDESOL carecen. El ADL es una figura opcional que podría realizar estas funciones y la decisión de contratarla depende de la entidad. Para aquellos estados que no cuentan con este personal, el equipo evaluador observó en campo que queda un vacío importante en el seguimiento y, por ende, en la generación de información relevante.

### ***Productos***

- Verificación de reportes MIDS-SFU (SEDESOL, SHCP)

- Reportes de la MIDS son enviados a la UED, al Congreso y publicados en Internet.

### ***Coordinación***

El equipo evaluador identifica una buena coordinación entre las partes para realizar las funciones que conforman el proceso de seguimiento, especialmente para la elaboración de informes.

### ***Pertinencia del proceso***

El proceso es pertinente en la medida que es necesario para monitorear el avance en el logro de los objetivos del Fondo.

### ***Importancia estratégica***

El seguimiento es un insumo fundamental para poder identificar los resultados que se derivan de las inversiones que llevan a cabo en las comunidades y cómo estas ayudan a reducir las condiciones de rezago social.

### ***Opinión de actores***

Las instancias federales, así como los órganos estatales de auditoría reconocen que a nivel municipal no se reporta al 100% el uso de los recursos o identifican que estos no son destinados a aquellas acciones que se especifican en el catálogo de obras. Esto sucede comúnmente en regiones en donde rigen los usos y costumbres, en los que la comunidad tiene poder por sobre estos lineamientos y un incumplimiento de la su voluntad se traduce en acciones violentas hacia las autoridades.

## **V.6.2. Estatal**

Este proceso comprende actividades y mecanismos que permiten conocer cómo son utilizados o aprovechados los componentes o entregables para que la SEDESOL identifique si se está cumpliendo con los objetivos del Fondo. Asimismo, en este proceso se incluyen las actividades que el Fondo implementa para conocer el grado de satisfacción de sus destinatarios. Normativamente, se identificaron dos subprocesos a nivel estatal: el seguimiento al uso de los recursos y el seguimiento en la incidencia en la reducción de carencias sociales.

En el artículo 33 de la LCF se establecen como obligaciones de las entidades federativas y municipios las siguientes:

- Proporcionar a la SEDESOL, la información que sobre la utilización del FAIS le sea requerida. En el caso de los municipios y de las demarcaciones territoriales, lo harán por conducto de las entidades.
- Reportar trimestralmente a la SEDESOL, a través de sus Delegaciones estatales o instancia equivalente en el Distrito Federal, así como a la SHCP, el seguimiento sobre el uso de los recursos del Fondo, en los términos que establecen los artículos 48 y 49 de la LCF, así como con base en el Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social de las entidades y sus respectivos municipios o demarcaciones territoriales. Asimismo, las entidades, los municipios y las demarcaciones territoriales, deberán proporcionar la información adicional que solicite dicha Secretaría para la supervisión y seguimiento de los recursos.

126

### **Actividades, componentes y actores**

Los Lineamientos del FAIS, en su Título Tercero, Seguimiento sobre el Uso de los Recursos, establecen como responsabilidades de los gobiernos locales las siguientes:

- Llevar a cabo la planeación, seguimiento y evaluación de los proyectos que se realicen con los recursos FAIS, con base en los indicadores de carencias sociales y de rezago social identificados en el Informe Anual y conforme al Catálogo del FAIS.
- Reportar la información sobre el uso de los recursos del FAIS en el SFU, las metas y avances de los indicadores de la MIR, así como aquella a que se refiere la fracción III del artículo 33 de la LCF relacionada con las obras financiadas con recursos provenientes del FAIS, en los términos que disponga la SHCP, dentro del plazo al que hace referencia el segundo párrafo del artículo 48 de la LCF.
- El reporte al que hace referencia el párrafo anterior se deberá realizar con base en la información de la MIDS, que la SHCP incorpore en el SFU.

- Proporcionar a la SEDESOL la información adicional que ésta requiera para el seguimiento sobre el uso de los recursos y la elaboración del Informe trimestral a la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
- Proporcionar a la SEDESOL la información adicional que ésta requiera para la integración de la MIDS, con el fin de contar con elementos para el análisis de incidencia de los proyectos realizados con los recursos FAIS en los indicadores de situación de pobreza y de rezago social identificados en el Informe Anual, conforme al Catálogo del FAIS.
- Informar a las Delegaciones de la SEDESOL sobre los resultados de los informes trimestrales, con el fin de coordinar e implementar acciones de mejora que permitan un uso eficiente y eficaz de los recursos del FAIS.
- Mantener registros específicos del FAIS y sus Fondos debidamente actualizados, así como la documentación original que justifique y compruebe el gasto incurrido, conforme a lo establecido por la LGCG, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública respecto del ejercicio de los recursos federales.

127

En materia de verificación y seguimiento los gobiernos locales, con base en lo convenido con la SEDESOL, deberán al menos:

- Reportar trimestralmente a la SEDESOL las acciones de verificación de las obras registradas en el SFU mediante la Cédula de Verificación que para tal efecto publique ésta en su Normateca interna.
- Elaborar y remitir a SEDESOL el reporte de incidencias encontradas respecto del registro de avances en el SFU y la verificación, en el formato que para tal efecto publique ésta en su Normateca interna.

Asimismo, establece que las acciones de verificación y seguimiento mencionadas podrán llevarse a cabo por los Agentes para el Desarrollo Local FAIS (ADL) contratados por los gobiernos locales en términos de los Lineamientos y de los convenios de coordinación respectivos. Por ello, en este proceso los ADL juegan un papel importante. De acuerdo con

los Lineamientos de Operación de FAIS, deben de realizar al menos las siguientes acciones:

- Reforzar el seguimiento de los proyectos en la MIDS y el SFU.
- Promover acciones para la verificación de obras en campo.

Al respecto, el Manual de Operación de los Agentes para el FAIS (2018) establece lo siguiente:

Todos los ADL tienen la obligación de dar seguimiento de los proyectos financiados con FISE y FISMDF en la MIDS y el SFU, con el propósito de mantener una base de datos actualizada que muestre los avances en el monto de los proyectos; evitando el retraso en la (captura) de información y dando tiempo para resolver los problemas técnicos que pudieran surgir en el sistema SIIPSO<sup>9</sup>. Para tales efectos, los ADL deben monitorear constantemente la captura en la MIDS y en el SFU. Adicionalmente, los ADL deben elaborar el Informe Mensual FAIS de Actividades del ADL, en donde informen el número de obras registradas, monto de inversión y porcentaje de avance de los recursos respecto al mes anterior.

En la práctica, no todas las entidades cuentan con ADL. En Chiapas, el personal de la Subsecretaría de Planeación de la Secretaría de Hacienda del estado es quien se encarga de las funciones de un ADL, ya que prefieren disponer de mayores recursos para invertir, además de que se identificaron prácticas inconvenientes en el pasado por dichos actores; por ejemplo, prometer a los ciudadanos obras sin seguir el debido proceso de Planeación. Sin embargo, el no contar con la figura de los ADL restringe el seguimiento directo a nivel local que pueda darse distinto al que se realice desde un escritorio. En Oaxaca, cumplen una función equivalente los enlaces de módulo de la Coordinación General del COPLADE, que atienden la coordinación del gobierno estatal y los gobiernos municipales, aunque no solamente para el FAIS sino para todos los programas de gobierno.

<sup>9</sup> Sistema Integral de Información de los Programas Sociales (SIIPSO).

El seguimiento a la ejecución de las obras a nivel estatal lo realizan las dependencias estatales responsables de la operación, las secretarías de finanzas estatales y las instancias ejecutoras.

Las dependencias estatales responsables de la operación del FAIS, utilizan la ficha de presupuestación de cada convenio y el reporte de programación, donde se van registrando los recursos que se van utilizando. Estos reportes se entregan de manera semanal.

Para poder llenar la ficha de presupuestación, se utiliza la copia del expediente técnico validado, el oficio de solicitud y el oficio de suficiencia presupuestal de los municipios, así como el desglose por localidad, en el caso de las acciones de vivienda. Se tiene un expediente por municipio.

Las secretarías de Hacienda o Finanzas vigilan que se ejerza el recurso de acuerdo con calendario, que se realice el cumplimiento de compromisos, verificando entregables programados y la documentación comprobatoria. El objetivo principal es que el estado esté en cumplimiento de la norma y que el recurso se ejerza con disciplina financiera, transparencia, eficacia y eficiencia.

En el caso de las instancias ejecutoras, una vez que se inicia la construcción de las obras, semanalmente se realiza su supervisión por el personal técnico para dar seguimiento a las acciones hasta su ejecución final. Asimismo, realizan la revisión y autorización de las estimaciones ingresadas por las empresas contratistas. Además, hacen los reportes de avances físico-financieros que se entregan a las dependencias estatales responsables de la operación del Fondo.

### ***Límites del proceso y articulación con otros***

El proceso de seguimiento se articula con el proceso de producción de entregables que es donde se realiza la ejecución de las obras y el proceso de control que es el proceso en el cual se realizan las acciones de supervisión y control.

### ***Insumos y recursos***

Los insumos para el proceso de seguimiento son los contratos de las obras, que se requieren para dar seguimiento a cada una de las acciones.



Adicionalmente, se requiere de personal para dar seguimiento cercano a las obras; es decir, que verifique personalmente lo que sucede en los municipios. Para ello se requiere de personal, transporte, gasolina y tiempo.

#### *TIEMPO*

El proceso de seguimiento a las obras se realiza mediante supervisiones semanales o mensuales, dependiendo de la entidad y de las instancias ejecutoras que participen. Adicionalmente, se realizan formalmente informes trimestrales del uso de los recursos del FAIS.

#### *PERSONAL*

Las actividades del proceso de seguimiento son realizadas por el personal adscrito tanto a las dependencias estatales responsables de la operación del FAIS, como a las instancias ejecutoras de las obras contratadas.

Adicionalmente, los ADL son una figura que depende de la contratación de la entidad, por lo que para aquellos estados que no cuentan con este personal, el equipo evaluador considera que queda un vacío importante en el seguimiento y, por ende, la generación de información relevante.

#### *RECURSOS FINANCIEROS*

Las actividades de supervisión se llevan a cabo con los presupuestos operativos tanto de las dependencias estatales responsables de la operación del FAIS, como a las instancias ejecutoras de las obras contratadas.

Adicionalmente, para este proceso se permite autorizar entre otras, estimaciones, facturación y pagos derivados de la ejecución de las obras.

#### *INFRAESTRUCTURA*

Las actividades del proceso de seguimiento se realizan con los viáticos, vehículos e instalaciones tanto de las dependencias estatales responsables de la operación del FAIS, como de las instancias ejecutoras de las obras contratadas.

### **Productos**

El principal producto de este proceso es la Matriz de Inversión en Desarrollo Social (MIDS), las obras que se concertaron se registran en esta plataforma de la SEDESOL, la información sale de la programación y se detalla más en la MIDS, se especifica si es obra directa, si está en ZAP, así como cuántos beneficiarios y cuántas viviendas beneficiadas en obras colectivas. Se genera reporte de avance en la captura y se genera también una Base de Datos con información detallada.

Asimismo, como productos del proceso se generan las bitácoras de seguimiento de obras con evidencia, los avances físico-financieros, y los informes trimestrales de avances de obra para la SHCP el SFU.

131

### **Sistemas de información**

El sistema de información principal de este proceso es el SFU, en el que se registra el avance de obras junto con la evidencia correspondiente.

### **Coordinación**

Para realizar el proceso de seguimiento es necesaria la coordinación entre las instancias ejecutoras, las dependencias estatales responsables de la operación del FAIS y las áreas centrales de la SEDESOL y de la SHCP.

### **Pertinencia del proceso**

El proceso de seguimiento es pertinente ya que contribuye a la adecuada ejecución de las obras y en consecuencia a la consecución de los objetivos del FAIS.

### **Importancia estratégica**

El seguimiento a la ejecución de las obras tiene alta importancia estratégica ya que garantiza que las mismas se realicen de acuerdo con la normatividad establecida en el marco legal.

### **Opinión de actores**

Cada obra por realizarse debe ser registrada en el sistema MIDS-SFU por el responsable en cada institución ejecutora. No se registra nada en el primer trimestre pues en ese

periodo no han terminado los procesos previos. Se registran las obras cuando ya se tiene el expediente integrado, suficiencia presupuestal y están en programa de trabajo. Si se presentan cambios en la información, por ejemplo, en el monto de la obra, se hace necesario eliminar la misma del sistema, pues la MIDS no permite cambios contables. Entonces se pide el folio de la cancelada, y se captura de nuevo la obra modificada, y se da a aviso a Finanzas para que sustituya. Esta situación se vuelve un incentivo para demorar los reportes. El sistema permite ver lo que se está capturando, pero no todo el historial. Así que es solamente un sistema de reporte. No es una herramienta útil para planear, ni permite consultar información para trabajar durante la ejecución de las obras, ya que no tiene una función para la elaboración de reportes detallados.

### **V.6.3. Municipal**

#### ***Actividades, componentes y actores***

Una vez que inicia la obra se da el seguimiento a ésta para verificar el avance y la calidad de este. Para ello, personal del municipio encargado de las obras (director de obras, auxiliar de obras o supervisores); en algunos casos, personal de la contraloría social y/o tesorería realizan visitas de supervisión.

La supervisión de la ejecución de las obras se realiza conforme a especificaciones técnicas y contrato con proveedores, por ejemplo, la instalación de mangueras en casos de agua potable. El registro formal del avance se realiza en el SFU. En el seguimiento también pueden participar el tesorero o el auxiliar de catastro o el director de catastro.

En todos los casos el mismo colono participa en el seguimiento, en varios casos ellos tienen una copia del plan de la obra, pero no usan formatos. En casos extremos se presentan directamente en la presidencia.

Actividades involucradas en el seguimiento:

- Acudir al lugar de la obra y verificar calidad esperada de acuerdo con especificaciones técnicas
- Llenar bitácoras de seguimiento con diseño propio

- Sacar fotografías como evidencia del expediente
- Contactar con el/la juez de la comunidad para levantar el testimonio por escrito.
- Integrar el expediente para cada obra
- Manejo de las chequeras del Fondo de la cuenta del FAIS y las facturas correspondientes
- En algunos casos, se lleva informe mensual a la Auditoría Superior del Estado, y en otros se les envía a SEDESOL algún otro informe relacionado
- Los comités comunitarios, en su mayoría, no cuentan con un formato para dar el seguimiento, en caso de ser necesario reportar alguna anomalía en cuanto a retrasos o calidades, acuden al Ayuntamiento a comunicarlo verbalmente.

### ***Límites del proceso y articulación con otros***

Está conectado con el proceso de Producción de entregables que es el que provee los insumos para realizar el seguimiento y el Proceso de Control ya que los productos que se generen durante el proceso de Seguimiento sirven de base para realizar acciones de supervisión y control.

La vinculación con el proceso de Comunicación interna y externa se detona debido a que las áreas de la Delegación de la SEDESOL, la DGDR u otras pertenecientes a la Secretaría de Hacienda en el estado, contactan a los municipios con el objetivo de procurar la carga oportuna, así como la validación de los reportes. Asimismo, las acciones relacionadas con la capacitación y los sistemas informáticos MIDS y SFU.

### ***Insumos y recursos***

Los expedientes de obra son el insumo de este proceso. Si bien existe el comité de beneficiarios directos de la obra, su operación no está documentada de manera sistemática ni sigue lineamientos específicos; por lo general la gente no tiene tiempo ni medios para llevar bitácoras, es decir, pueden participar en juntas, pero generalmente lo hacen sin formatos.

En el caso de los ADL cuentan con formatos para reportar incidencias, no obstante, en algunos casos, éstos pierden sentido toda vez que algunos Ayuntamientos no están dispuestos a recibirlos y dar acuse de recibo.

#### *TIEMPO*

La información de obra se maneja mensualmente. En cuanto al número de visitas de seguimiento, éstas son variables, en algunos municipios se visita más de tres veces: primero cuando se adjudica y por si es necesario hacer movimientos de las obras; la segunda visita cuando ya se empieza a trabajar se hace reporte fotográfico para integrarlo a la bitácora; la tercera visita es cuando ya se hizo el primer pago.

#### *PERSONAL*

En este proceso participa personal del Ayuntamiento, en varios casos se cuenta con la figura de supervisores de obra quienes se dividen el trabajo por zonas. En algunos casos, los auxiliares de obra son quienes registran en la MIDS la información correspondiente, suben fotos, presupuesto y la geolocalización. No todo el personal ha recibido capacitación para usar la plataforma. En algunos casos no hay ADL para realizar seguimiento, por ejemplo, en Chiapas.

Se observa que los perfiles profesionales de arquitecto, ingeniero son más idóneos para realizar las actividades de seguimiento, incluso para los ADL.

En cuanto al registro en el la MIDS y el SFU, dada la demanda de tiempo que toma subir la información (la cual es variada porque se sube información numérica, descriptiva, evidencia fotográfica y PDF) en lugar de ser una sola persona la que sube la información es más bien un equipo de personas, lo cual requiere que las plataformas permitan que más de una computadora pueda entrar con la misma clave (acceso multiusuario).

#### *RECURSOS FINANCIEROS*

Los recursos financieros no son suficientes a veces debido a las condiciones del territorio que les dificulta la movilidad y encarece el desplazamiento ya que, aunque no es larga la distancia, los caminos son poco accesibles y demoran la llegada de un lugar a otro en más

horas que el desplazamiento promedio en otro tipo de territorios, incluso esto ha llegado a causar observaciones por parte de la Auditoría.

#### *INFRAESTRUCTURA*

Se requieren vehículos en condiciones seguras para desplazarse hacia las zonas donde se están realizando las obras y varias de ellas representan caminos poco accesibles cuyo acceso se complica mucho más en presencia de lluvias.

#### **Productos**

Bitácoras de seguimiento que incluyen fotografías. Avance físico y financiero que resulta de utilidad para alimentar el PASH. Reporte trimestral del avance de la obra para Hacienda y en el SFU. En algunos municipios se maneja la bitácora de la Secretaría de la Función Pública y la actualización del portal del Ayuntamiento en Internet.

135

#### **Sistemas de información**

El principal sistema en el que se registra el avance es el SFU, donde se vacía la información contenida en las bitácoras de seguimiento, las fotos, archivos adjuntos y otros.

El área de egresos y contabilidad en Nuevo León lleva un sistema de seguimiento adicional. Primero da de alta el techo financiero, hace los concursos, generalmente hay un ahorro conforme a su techo financiero. En ocasiones se requieren ampliaciones donde se salen del techo financiero establecido.

#### **Coordinación**

El núcleo de la coordinación en este proceso está en el personal del área de obras, quienes generalmente se reúnen con frecuencia para determinar las acciones a realizar. Están en constante comunicación con personal de la Delegación de la SEDESOL o alguna otra Dependencia interesada en el buen desempeño del FAIS.

En Chiapas se observó que existe mayor comunicación con la Subsecretaría de Planeación de la Secretaría de Hacienda estatal.

### **Opinión de actores**

La herramienta principal del seguimiento es el sistema de reporte de la MIDS y el SFU, sobre el cual se expresan muchas opiniones:

- Es importante que exista retroalimentación del SFU a los Ayuntamientos, ya que no lo hay. No sirve para consultar sino solamente para reportar. El SFU es un sistema complicado que pide datos y no da información. Lo ideal sería que el ayuntamiento tuviera un sistema único que si sirviera de plataforma de planeación y administración.
- Debe cuidarse que funcione la geolocalización correctamente ya que se cambiaba de estado al pasar de la MIDS al SFU.
- El SFU se satura con frecuencia lo que conlleva a que sea necesario trabajar fuera de horario.
- El formato se ha vuelto más complejo sin ser más útil.
- Para evitar repeticiones no se reporta hasta que las obras están autorizadas para contratar.
- Muchos municipios no tienen capacidades y acceso a Internet para usar el sistema sin problemas. Deben recurrir al apoyo de la Delegación de la SEDESOL. Las visitas a las oficinas resultan convenientes porque en el SFU también se captura información de otros Fondos.
- Las modificaciones a las metas son nuevas opciones en la versión moderna del SFU es un cambio importante en la plataforma.
- Cuando se hacen cambios se presentan errores en el sistema, como claves no funcionan.
- Para hacer seguimiento real en campo se necesitan viáticos, vehículos, combustibles; estos recursos siempre son escasos para hacer el trabajo.
- El padrón de localidades de INEGI no es preciso. Hay algunas que aparecen con nombres distintos a como las llaman los habitantes en la realidad. Algunos supuestos nombres son solamente referencias y es requisito atribuir las obras a la georreferenciación del INEGI para obtener la autorización de las obras.

## V.7. Control

Actividades y mecanismos implementados entre los operadores para verificar que los diferentes procedimientos, procesos y subprocesos se estén ejecutando conforme a lo planeado (control interno). Se identificó un único proceso de Control en el que participan diferentes instancias fiscalizadoras a nivel federal y estatal.

La normativa a nivel federal establece que la SEDESOL puede coordinarse y celebrar Convenios de colaboración con los órganos responsables del control y fiscalización (SHCP, SFP, ASF y los órganos de fiscalización de los gobiernos estatales), así como establecer mecanismos para el intercambio de información con instancias fiscalizadoras federales y estatales.

A nivel estatal, el proceso de Control consiste en todas aquellas actividades que se realizan para verificar que el ciclo de procesos se ejecute conforme a lo planeado y garantizar la transparencia y rendición de cuentas de los recursos. En este proceso participan instancias fiscalizadoras tanto del ámbito federal, como del estatal.

### V.7.1. Federal

#### ***Actividades, componentes y actores***

El artículo 49 de la LCF menciona que el control, evaluación y fiscalización del manejo de los recursos federales desde el inicio del proceso de presupuestación, y hasta la entrega de los recursos correspondientes a las entidades federativas, corresponde a la SFP; y la fiscalización sobre el ejercicio de los recursos del FAIS corresponde a la Auditoría Superior de la Federación. La ASF, al fiscalizar la Cuenta Pública Federal, verifica que las dependencias cumplan con las disposiciones legales y administrativas federales y revisa sus procedimientos en términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Una vez concluidas las auditorías que fueron programadas, la ASF integra Informes Individuales y emite acciones a seguir; ya sea recomendaciones (de carácter preventivo), solicitud de aclaraciones (preventivas), pliego de observaciones (correctivo) que deben ser atendidas en plazos de tiempo determinados.



La ASF, busca reforzar el buen uso de los recursos del FAIS impartiendo capacitación, con base en los Lineamientos del FAIS. Esta oferta se deriva de la publicación de los Lineamientos en fechas en medio del ejercicio fiscal (siendo la más reciente en el mes de septiembre de 2017), ocasionando confusión para los operadores sobre los requisitos de comprobación de los recursos; especialmente porque se eliminaron los proyectos especiales entre las opciones de inversión y algunos municipios habían comenzado dichos proyectos sin su correspondiente registro en la MIDS. Adicionalmente, a lo largo del ejercicio ofrece orientación a los municipios que lo solicitan.

### ***Límites del proceso y articulación con otros***

El proceso de Control inicia a partir del proceso de seguimiento de la cartera de proyectos de inversión, lo cual implica revisar los procesos anteriores para verificar la información contenida en los informes. EL objeto de este proceso es asegurar el uso apropiado de los recursos.

### ***Insumos y recursos***

Los insumos para este proceso se obtienen a partir del proceso de seguimiento y que se entregan a las autoridades encargadas del control; en este caso a la SFP y la ASF. El equipo evaluador no identificó recursos destinados a este proceso por parte de la SEDESOL.

### ***Productos***

- Resultados de auditorías de la ASF a las instancias operadoras.

### ***Coordinación***

Como se ha mencionado, la normativa a nivel federal establece que la SEDESOL puede coordinarse y celebrar convenios de colaboración con los órganos responsables del control y fiscalización (SHCP, SFP, ASF, OFE, gobiernos de las entidades), así como establecer mecanismos para el intercambio de información con instancias fiscalizadoras federales y estatales. Sin embargo, no se encontró evidencia sobre este proceso de Control, aunque el FAIS ha sido sujeto de auditorías por parte de la ASF.

### ***Pertinencia del proceso***

El proceso es pertinente en la medida que es necesario para lograr los objetivos del Fondo.

### ***Importancia estratégica***

Al igual que el seguimiento, el control es una herramienta que permite identificar aquellas acciones que no cumplen con los objetivos del Fondo y permite hacer correcciones para poder lograrlo.

### ***Opinión de actores***

El análisis cualitativo permite identificar que la mayoría de las auditorías que se le hacen al FAIS son de gabinete y las autoridades no visitan a los municipios para verificar que en efecto se llevaron a cabo las obras que se reportan con las características reportadas y que cumplen con los requisitos de los Lineamientos de Operación.

139

## **V.7.2. Estatal**

Se refiere a actividades y mecanismos implementados entre los operadores para verificar que los diferentes procedimientos, procesos y subprocesos se estén ejecutando conforme a lo planeado (control interno). Se identificó un único proceso de Control en el que participan diferentes instancias fiscalizadoras a nivel federal y estatal.

En los Lineamientos del FAIS se establece que “Con el fin de promover la transparencia y rendición de cuentas de los recursos del FAIS, la SEDESOL se coordinará y celebrará Convenios de colaboración con la SHCP, la SFP, la ASF, los OFE y los Gobiernos de las Entidades en términos de control y fiscalización, no obstante, las acciones que en la materia prevé la LCF y la LGCG.”

### ***Actividades, componentes y actores***

Los órganos fiscalizadores estatales realizan dos funciones: la primera es auditar el fondeo del gobierno del estado y de los municipios. La otra función es la de capacitación a los municipios para que sepan cómo operar el Fondo con base en los Lineamientos y sus modificaciones anuales y cómo pueden ejercer los recursos.

Para realizar el proceso, se pide la propuesta de obra y posteriormente los avances físico-financieros cada mes de enero a diciembre, se selecciona una muestra de obras a auditar en cada municipio. Mes con mes se revisa su documentación, registros contables y comprobación del gasto y en el mes de noviembre comienzan a hacer las auditorías propiamente.

Se revisa que se respete el destino de los recursos y que la obra esté hecha (ejecutados todos los trabajos) y que se hayan realizado todos los procedimientos de licitación y contratación de la obra.

140

### ***Límites del proceso y articulación con otros***

El proceso de Control inicia desde la presupuestación de la cartera de proyectos a realizar y continúa hasta después del proceso de entrega. En cuanto a la capacitación, esta se realiza anualmente con los Lineamientos del FAIS y a lo largo del ejercicio se da orientación constante a los municipios que lo solicitan.

### ***Insumos y recursos***

Los insumos del proceso de Control son los registros contables del Fondo, documentación comprobatoria y los expedientes unitarios de obra, que incluyen los expedientes técnicos, documentos del proceso de licitación, contrato, fianzas y acta de entrega recepción. En cuanto a la capacitación, los insumos son los Lineamientos del FAIS.

### ***TIEMPO***

Para el proceso de Control no hay definidos en la normatividad periodos específicos, sin embargo, las auditorías normalmente se realizan a partir del mes de noviembre de cada ejercicio fiscal.

### ***PERSONAL***

Las actividades del proceso de Control son realizadas por el personal adscrito a los órganos de fiscalización estatales.

### *RECURSOS FINANCIEROS*

Las actividades del proceso de Control se llevan a cabo con los presupuestos operativos de los órganos de fiscalización estatales.

### *INFRAESTRUCTURA*

Las actividades del proceso de Control se realizan con los viáticos, vehículos e instalaciones de los órganos de fiscalización estatales.

### **Productos**

Los productos de la fiscalización son el pliego de observaciones y el acta circunstanciada con sus anexos que se acompaña de cédula. En el acta se asienta toda la información de la auditoría. Los resultados son observaciones y recomendaciones que tienen un cierto plazo para ser solventados. Los productos de la capacitación son capacitaciones y cursos realizados.

### **Sistemas de información**

No existe un sistema de información que apoye el proceso de Control.

### **Coordinación**

La coordinación se realiza entre el Órgano Fiscalizador Estatal, los gobiernos estatales a través de las dependencias responsables de la operación del Fondo, la Contraloría Estatal y con las instancias ejecutoras.

### **Pertinencia del proceso**

El proceso es pertinente en la medida que es necesario para lograr los objetivos del Fondo.

### **Importancia estratégica**

El proceso de Control es importante en términos estratégicos porque permite identificar aquellas acciones que no cumplen con los objetivos del Fondo y hacer las correcciones correspondientes.

### **Opinión de actores**

De acuerdo con lo comentado por funcionarios entrevistados, a raíz de que salieron los Lineamientos en 2015 el FAIS funciona mejor, antes que no había un listado de obras y acciones, los municipios hacían lo que querían, no había topes definidos por tipo de obra, se hacían, en la mayoría de los casos, obras de urbanización. Ahora se destina el recurso para lo que fue creado, de manera más ordenada a atender las carencias (agua potable, alcantarillado, educación, vivienda). El destino de los recursos se fortaleció.

Una debilidad que se comentó en entrevistas con funcionarios es que no hay un control adecuado del padrón de beneficiarios. Por ello, no es posible detectar a las personas que ya han sido beneficiadas y que vuelven a recibir apoyos. Esto se agudiza con los cambios de administración municipales, por la rotación del personal.

142

### **V.7.3. Municipal**

#### **Actividades, componentes y actores**

##### *EJERCICIO POR PERSONAL MUNICIPAL Y BENEFICIARIOS DE OBRAS*

El proceso de Control se puede realizar a través de la figura de contralor municipal y contralor interno cuyas funciones son supervisar que el recurso se aplique a cada obra conforme a los Lineamientos y normativa aplicable, y que la ejecución de la obra cumpla lo establecido en el contrato.

Dentro de las actividades del contralor interno destacan estar al pendiente del estado de los recursos, ya que si no se ejercen, en enero se tienen que reintegrar, lo que implicaría una gran carga de trabajo. Si quedan devengados los recursos se quedan en un libro de pasivo en lo contable, en caso contrario deben ser reintegrados.

El contralor municipal selecciona qué visitas realizarán en el mes, en la que se visitará la tesorería, verifican que correspondan los recursos planeados con los erogados. Si derivado de alguna supervisión, se determina alguna situación delicada, lo comunican por oficio y si no, lo hacen de manera personal.

Igualmente, la supervisión puede ser realizada por Comités formados por los representantes de las comunidades quienes ayudan a dar supervisión de que se lleve

adecuadamente la obra. En algunos municipios, se les da capacitación y se les proporciona un formato para que los integrantes del comité sepan lo qué es lo que tienen que hacer.

#### *EJERCICIO POR PERSONAL DEL ÓRGANO FISCALIZADOR ESTATAL AL MUNICIPIO*

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) marca la pauta y dice a qué municipios van a auditar (15 a 30%) y el Órgano Fiscalizador Estatal se coordina con la ASF para realizar las auditorías de los municipios de forma conjunta designando auditores. No en todos los municipios los auditores van a campo, a veces las revisiones son solamente de gabinete: distribución y la MIDS. La auditoría inicia una vez entregada la cuenta pública.

Actividades realizadas en este proceso:

- Se emite la orden de auditoría con las cartas de planeación que incluyen algunas obras (no auditan 100% de los recursos) con brigada de auditores.
- Una vez planeada notifican orden de auditoría, piden información, se instalan en visita dura entre 1 y 2 semanas.
- ASF verifica si funciona la obra o no, revisan a detalle volúmenes señalados, que no existan deficiencias técnicas en la obra y ni de calidad, hacen mediciones, analizan y contrastan información de auditores versus gente de FAIS; siempre hay un Comité de Obra y los escuchan para revisar quejas. Los beneficiarios reportan información sea individual o de un comité social.
- Generan el informe y dan a conocer los resultados de auditoría, que son publicados y dan 30 días para que los atiendan.

#### ***Límites del proceso y articulación con otros***

- En algunos municipios inicia este proceso en el COPLADEM donde se forman Comités de Obra y con participación de representantes de las comunidades.
- Órgano fiscalizador estatal: El año siguiente parten de las observaciones previas para programar auditorías y “no deberían repetirse las faltas” y sin embargo, son recurrentes.

### ***Insumos y recursos***

Órgano Fiscalizador Estatal: Las observaciones derivadas del ejercicio de la cuenta pública del año previa.

#### *TIEMPO*

Algunos de ellos cuentan con un calendario para hacer las visitas.

#### *PERSONAL*

Algunos contralores se apoyan con personal auxiliar, cuando el personal tiene estudios de arquitectura les son de mayor utilidad, algunos tienen secretaria. En algunos casos, los municipios reciben orientación de la Contraloría Social del Estado sobre las ventajas de tener cuentas bancarias actualizadas, cuándo ejercer los recursos, hacer prórrogas ante hacienda, mesas de trabajo, todas ellas son preventivas.

El personal que audita a los municipios es insuficiente y requiere estar capacitado oportunamente.

#### *RECURSOS FINANCIEROS*

La supervisión requiere insumos como gasolina y vehículos, en caso de salir a las comunidades se requieren viáticos. Los recursos financieros no son suficientes a veces debido a las condiciones del territorio que les dificulta la movilidad y encarece el desplazamiento.

#### *INFRAESTRUCTURA*

Órgano Fiscalizador Estatal: se requiere de vehículos para efectuar las auditorías directamente en el sitio de las obras.

### ***Productos***

Elaboración de informes de visitas a las obras con diseño propio, no cuentan con formatos de la SFP, en su caso, calendario de visitas.

### ***Sistemas de información***

- No hay un sistema específico, utilizan Excel.

- Órgano fiscalizador estatal: Tienen acceso a MIDS pero no a SFU. Adicionalmente hay un sistema de denuncias, una aplicación para móviles, telefónica, o levantamiento in situ. Tienen un tratamiento legal para la atención de las denuncias.

### **Coordinación**

- Órgano fiscalizador estatal: existe relación con la Delegación de la SEDESOL y, con la DGDR sólo hay comunicación.

### **Opinión de actores**

La incapacidad del sistema MIDS de que los proyectos sean modificados, y por tanto la necesidad de eliminarlos y recapturarlos, provoca que se generen múltiples avisos y aclaraciones para evitar que afecten el control.

En el caso específico de Chiapas, los cambios en proyectos (contratos o metas) son comunicados vía correo a Hacienda (Subsecretaría de Planeación) para informarles la baja para operar, y a pesar de haber notificado cambios y siguen los datos siguen en la plataforma, lo cual ha dado origen a observaciones de órganos fiscalizadores al municipio.

También se crean problemas o se hacen necesarias aclaraciones por cambios en reglas o en sistema que se hacen a medio año.

El Órgano fiscalizador estatal considera pertinente tener acceso al SFU, para revisar más información. Consideran necesario tener mayor capacitación para interpretar correctamente los Lineamientos, y que no publiquen en el mismo ejercicio fiscal diferentes Lineamientos ya que les hacen más complejo realizar la auditoría.



## V.8. Monitoreo

El proceso de monitoreo utiliza información generada en los procesos de “comunicación interna y externa”, “selección de destinatarios”, “producción de entregables”, “entrega” y “seguimiento a destinatarios”; a partir de ello se retroalimentan los procesos de coordinación a nivel federal del Fondo desde la “Planeación”.

A partir de la información recabada en la MIDS y el SFU es posible identificar el destino que se le dio a los recursos del FAIS; es decir, cuáles fueron las carencias atendidas durante el ejercicio fiscal a través de las obras de infraestructura social en estados y municipios y cómo estas se reflejan en la población beneficiaria. Adicionalmente se recaba, registra y valida la información sobre el avance de las metas de los indicadores de la MIR en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH), así como el seguimiento a los resultados de indicadores adicionales a los de la MIR en caso de que se cuente con un sistema de monitoreo de gestión. Adicionalmente, como se ha mencionado, a partir de las sesiones de capacitación, la DGDR recopila información que le permite hacer ajustes a los Lineamientos de Operación del FAIS.

Los subprocesos que lo integran son los siguientes: acopio de la información para el reporte de avances, validación de información y registro de avances en el PASH, primordialmente.

A nivel estatal se realiza el acopio de la información para el reporte de avances, validación de información y registro de avances en el PASH.

### V.8.1. Federal

#### ***Actividades, componentes y actores***

En este caso, la revisión de la MIDS, SFU y PASH, la retroalimentación obtenida de capacitaciones y la medición de satisfacción de beneficiarios permiten hacer una recopilación de los indicadores anuales del FAIS, así como de información que permitirá a las instituciones involucradas (SEDESOL, CONEVAL, SHCP), la actualización de información y Lineamientos. Con la información generada es posible llevar a cabo un nuevo ejercicio de planeación reajustando las metas y objetivos del Fondo.

### ***Límites del proceso y articulación con otros***

El monitoreo es un proceso transversal que se alimenta a partir de los productos generados en los procesos antes descritos, principalmente de la “comunicación interna y externa”, “selección de destinatarios”, “producción de entregables”, “entrega” y “seguimiento a destinatarios”. La información obtenida a partir del monitoreo será entonces un insumo de gran importancia para el ejercicio de planeación y las evaluaciones del Fondo.

### ***Productos***

Información del cumplimiento de los objetivos del Fondo.

### ***Pertinencia del proceso***

El proceso es pertinente en la medida que es un importante insumo para determinar si logran los objetivos del Fondo y determinar los ajustes que deben hacerse para la operación del Fondo.

## **V.8.2. Estatal**

Proceso a través del cual se recaba, registra y valida la información sobre el avance de las metas de los indicadores de la MIR en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH), así como el seguimiento a los resultados de indicadores adicionales a los de la MIR en caso de que se cuente con un sistema de monitoreo de gestión. Los subprocesos que lo integran son los siguientes: acopio de la información para el reporte de avances, validación de información y registro de avances en el PASH, primordialmente.

### ***Actividades, componentes y actores***

A partir de la información trimestral que genera la MIDS se alimenta el PASH.

### ***Límites del proceso y articulación con otros***

El proceso de monitoreo es transversal.

### ***Insumos y recursos***

#### ***TIEMPO***

Los reportes se realizan de manera trimestral.

## **Productos**

Indicadores registrados en el PASH.

## **Sistemas de información**

El PASH es el sistema donde se registra trimestralmente la información de los indicadores, sus metas y avances.

### **V.8.3. Municipal**

#### **Actividades, componentes y actores**

Los actores involucrados en el proceso de Monitoreo son el personal de obras, que son quienes tienen el acceso a las bitácoras de obras, así como las claves de ingreso a las plataformas. También se reportan los avances físicos financieros y presupuesto.

En varios casos, se hace un informe final físico financiero con lo que genere la MIDS para después alimentar el PASH.

La Delegación de la SEDESOL, o bien personal de la Subsecretaría de Planeación de la Secretaría de Hacienda del estado se involucran en las actividades de este proceso con comunicaciones a los municipios a fin de que el registro ocurra oportunamente, y si se retrasan, son insistentes.

En caso de haber ADL, éstos si es necesario, auxilian a los municipios.

#### **Límites del proceso y articulación con otros**

Este proceso se articula con el Proceso de Planeación y el de Seguimiento debido a que la información de los indicadores que se registran en el PASH (metas y avances) se obtienen de estos procesos.

#### **Insumos y recursos**

Información de la MIDS y el SFU.

#### **TIEMPO**

El reporte que deben entregar estados y municipios sobre los avances del Fondo debe ser trimestral. En la práctica, hay mayor información disponible a partir del segundo trimestre.

Además de que hay pocos incentivos a reportar desde el inicio del año debido a que la MIDS no facilita las modificaciones.

#### *PERSONAL*

El personal de obras generalmente hace el registro de los avances en la MIDS; ellos consideran que, a veces, les hace falta más capacitación y sobre todo práctica para el cálculo de indicadores (especialmente en aquellos municipios en los que las capacidades técnicas del personal son limitadas).

#### *RECURSOS FINANCIEROS*

En caso de tener que salir a capturar la información fuera del municipio debido a la mala señal de Internet, requieren viáticos para la movilidad.

#### *INFRAESTRUCTURA*

Se requiere computadora e Internet. En varios municipios el acceso a Internet se cae con frecuencia o bien la señal es satelital por lo que se requieren de vehículos también para desplazarse hacia lugares en los que puedan cargar la información.

#### **Productos**

Indicadores registrados en el PASH.

#### **Sistemas de información**

En el PASH se registra trimestralmente la información de los indicadores, sus metas y avances.

También usan el portal de transparencia.

#### **Coordinación**

La Delegación de la SEDESOL, o bien personal de la Subsecretaría de Planeación de la Secretaría de Hacienda estatal en el caso de Chiapas. En el caso de Oaxaca, a través de los módulos de la Coordinación General de COPLADE.

### ***Pertinencia del proceso***

Debido a que los indicadores que se reportan ante el PASH no son los de una MIR municipal o estatal, se considera que este proceso no es pertinente desde el punto de vista de los gobiernos locales. Esto se debe a que la información no les sirve para para el seguimiento de sus avances, ni para la emisión de reportes.

### ***Importancia estratégica***

Se considera que este proceso no es estratégico desde el punto de vista de los gobiernos locales debido a que se monitorean indicadores relevantes para la MIR de la federación que no forzosamente coinciden con los que serían útiles para las entidades.

150

### ***Opinión de actores***

Recientemente se hicieron modificaciones en el SFU, sin embargo, el personal operativo de los municipios que se encarga de la captura de información en el sistema se enfrenta con muchas dificultades con el cambio del menú.

En el caso del municipio indígena donde se registran obras de vivienda pero en realidad se entrega equitativamente material para vivienda entre los habitantes, el uso de los recursos se registra tanto en la MIDS como en el SFU de forma tal que no haya problemas con el seguimiento.

Como se mencionó, varios actores refirieron que el mayor problema en las plataformas electrónicas MIDS, SFU, y PASH es que la MIDS sí es útil como herramienta filtro para verificar que las obras cumplen lineamientos (verificar tipo de obra, localidad, polígono), pero su vinculación con el SFU presenta el problema de que las obras que presentan modificaciones deben darse de baja y luego volver a subirse. Esto además genera 'folios fantasmas' en el SFU y conlleva a hacer aclaraciones. En la práctica el primer trimestre se reporta vacío. Además, el PASH no te permite cambiar el monto y en consecuencia, la MIDS no coincide con el PASH y eso repercute en aclaraciones con auditores.

## V.9. Evaluación

La evaluación externa es un proceso coordinado por una unidad administrativa ajena a la operación del Fondo, mediante el cual se define la agenda de evaluación externa, las metodologías o los términos de referencia, se contratan las evaluaciones externas (de cualquier tipo), se recaba la información que será entregada a los equipos evaluadores, se realiza el seguimiento durante el desarrollo de las evaluaciones externas, se aprueban los informes finales de las evaluaciones externas, se notifica a las instancias correspondientes sobre la conclusión de las evaluaciones externas, se define y realiza el seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM).

151

### V.9.1. Federal

#### ***Actividades, componentes y actores***

La LCF en su art. 49 plantea que el ejercicio de los recursos deberá sujetarse a la evaluación del desempeño en términos del artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Así, los recursos del FAIS deben ser evaluados con base en indicadores a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos de los fondos.

En el caso de la evaluación a nivel federal del FAIS, la SEDESOL, a través de la DGEMPS, puede proponer a la UED y al CONEVAL esquemas específicos y una agenda para la evaluación del Fondo a partir de un enfoque agregado con alcance nacional, en concordancia con los programas anuales de evaluación a los que hace referencia el artículo 110 de la LFPRH.

La DGEMPS se encarga de coordinar las evaluaciones nacionales del FAIS que realice o coordine la SEDESOL, tareas en las que participa la DGDR, verificando que se lleven a cabo por instituciones académicas y de investigación u organismos especializados que cuenten con reconocimiento y experiencia en la materia. La DGDR es la responsable de la MIR, misma que es objeto y eje de diversas evaluaciones. Los documentos y resultados de las evaluaciones se publican entonces en la página de Internet de la SEDESOL y son enviados al CONEVAL, la UED, la Cámara de Diputados y la ASF.

De los resultados de las evaluaciones se derivan la posición institucional y los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) que establecen las acciones que llevará a cabo la Coordinación Federal para atender dichas recomendaciones.

### ***Límites del proceso y articulación con otros***

Tal y como lo establecen los TdR, la evaluación externa a nivel federal es un proceso transversal que, junto con el monitoreo, abarca el ciclo operativo en su conjunto y se articula con cada proceso.

### ***Insumos y recursos***

Los insumos para este proceso son los productos que se generan en cada uno de los procesos del ciclo del modelo general. Para hacer frente al costo de las evaluaciones se transferirá hasta el 0.05% de los recursos del año fiscal en curso de los fondos al mecanismo que para tal efecto establezca la SHCP, tal como establece la LCF.

### ***Productos***

Los resultados de las evaluaciones se reflejan en recomendaciones y ASM a ser implementados por los operadores del FAIS en los distintos órdenes de gobierno.

### ***Coordinación***

Para realizar una evaluación externa del FAIS a nivel federal es necesaria la coordinación con SHCP y el CONEVAL; así como el apoyo de entidades y municipios.

### ***Pertinencia del proceso***

El proceso es pertinente en la medida que es necesario para poder determinar si se logran los objetivos del Fondo, o bien las razones de diseño u operativas que lo impiden. Presenta áreas de oportunidad en la medida en que las recomendaciones derivadas de las evaluaciones pueden estar dirigidas a entidades y municipios, sin que el gobierno federal, en el marco de la LCF, tenga atribuciones para hacerlas vinculantes.

### ***Importancia estratégica***

Determinar si es necesario hacer modificaciones en cualquiera de los procesos o la normativa de forma que se logren los objetivos del Fondo. Idealmente, tendría una función

de producción de insumos para la mejora continua del Fondo en los distintos órdenes de gobierno, sin embargo, no se ha logrado esa articulación en la práctica.

### **V.9.2. Estatal**

De acuerdo con el artículo 49 de la LCF, el ejercicio de los recursos deberá sujetarse a la evaluación del desempeño en términos del artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, lo cual es de aplicación para todos los órdenes de gobierno.

Se transfiere hasta el 0.05% de los recursos del Fondo con estos fines.

En la práctica, a mediante trabajo de campo, a nivel estatal solo se detectaron las siguientes actividades correspondientes al proceso de evaluación:

En Chiapas existe el Sistema estatal de seguimiento y evaluación, que requiere a todas las dependencias el avance físico-financiero, [el sistema es público]. El Sistema tiene 6 años y en 2015 recibió el reconocimiento del CONEVAL por el seguimiento de obra pública.

En Durango se mencionó que en la Secretaría de Desarrollo Social del estado hay una dirección de evaluación interna y que se hizo una evaluación de impacto para captar la satisfacción de los beneficiarios, así como una evaluación externa al FISE en 2016.

En el trabajo de campo no se encontró casi ninguna evidencia de estos ejercicios de evaluación externa a nivel estatal. En cambio, en la búsqueda en sitios web de estados y municipios mostró que sí se realizan estos ejercicios. En ese sentido, es de destacar el desconocimiento de los operadores con respecto al proceso de evaluación.

### **V.9.3. Municipal**

#### ***Actividades, componentes y actores***

A nivel municipal el proceso de evaluación es muy limitado. El personal de los ayuntamientos identifica a la evaluación como el control de los trabajos que se hacen, es decir las actividades de la contraloría, y las revisiones o supervisiones requeridas cuando hay mezcla de recursos en las obras. Otra actividad que las personas entrevistadas



asocian a ese nivel, con la evaluación, es la aprobación de la cuenta pública municipal por el órgano fiscalizador de la entidad.

En el caso de Durango se hacen reuniones en las que el personal del municipio “evalúa” el avance y se evalúa comparado con lo que se había planteado, algunas veces se hace cada cuatro meses, según la urgencia o lo que necesite cabildo, las reuniones antes mencionadas no tienen una agenda predeterminada y su finalidad puede ser únicamente la preparación del informe de gobierno.

Los municipios en pocos casos no realizan actividades de evaluación por sí mismos, pero sí son objeto de evaluaciones externas en cuanto a su ejecución de recursos del FISMDF. Por ejemplo, en 2018, el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango (INEVAP) publicó una convocatoria de evaluación externa para realizar la “Evaluación Estratégica del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social - Componente Municipal (FAIS-FISM) en el Municipio de Tepehuanes”. En el trabajo de campo no se encontró casi ninguna evidencia de estos ejercicios de evaluación externa a nivel municipal, aunque la búsqueda en sitios web de municipios mostró que sí se realizan estos ejercicios.

154

### ***Pertinencia del proceso***

La evaluación a nivel municipal no es reconocida como una actividad necesaria dentro de los procesos del FAIS ya que se identifica como una actividad de reporte periódico para alimentar los informes de gobierno, se describen logros, se informan montos invertidos y se cuantifican resultados sin que incluya necesariamente indicadores.

### ***Importancia estratégica***

Si bien los presidentes municipales desconocen este proceso, la Evaluación como parte de las actividades inherentes del FAIS debiera ser estratégica debido a que permite obtener retroalimentación que puede ser utilizada para la planeación local, así como para medir el logro de los objetivos del FAIS. Además de existir recursos etiquetados para la evaluación del FAIS.

### **Opinión de actores**

En la opinión de la mayoría de los entrevistados, los municipios no son sujetos a evaluación. En un municipio se señaló que la LCF indica que los municipios deben coadyuvar a la evaluación de los Fondos, pero no es muy precisa en cuanto a cómo y quién debe realizar la evaluación. La opinión es que los municipios casi nunca reciben retroalimentación cuando hay evaluaciones externas de distintos tipos y de distintas instituciones.

## **V.10. Contraloría social**

En este proceso se formalizan los mecanismos a través de los cuales los destinatarios pueden expresar sus quejas, denuncias, sugerencias o satisfacción con el FAIS en cualquiera de sus aspectos. En la ejecución del FAIS se detectó un subproceso que es el de Impulso a la Participación Comunitaria o Ciudadana.

La participación ciudadana es la intervención de los individuos en los espacios públicos tanto federales, estatales y municipales, donde su participación es de vital importancia para impulsar el desarrollo local y la democracia participativa, como observadores de un fin común, haciendo uso de su identidad como ciudadanos, es decir que son integrantes de una sociedad. Esta participación está vinculada a los modelos gobierno-sociedad que se quiere construir<sup>10</sup>.

La finalidad de la Participación Ciudadana es influir en la formulación y toma de decisiones gubernamentales, contribuyendo de esa manera a mejorar la gestión pública y la calidad de vida de los ciudadanos.

### **V.10.1. Federal**

A nivel federal únicamente se identifica el fomento a la participación comunitaria a través de la elaboración de una guía y de las capacitaciones que se ofrecen. Es a través de las delegaciones y ADL que se lleva a cabo dicho fomento. Sin embargo, si se toma en cuenta

<sup>10</sup> SEDESOL: [http://fais.sedesol.gob.mx/descargas/El\\_papel\\_de\\_la\\_Participacion\\_Ciudadana\\_en\\_el\\_2018.pdf](http://fais.sedesol.gob.mx/descargas/El_papel_de_la_Participacion_Ciudadana_en_el_2018.pdf)

que los destinatarios de la coordinación a nivel federal son las entidades, no se identifica ningún documento, actividad o mecanismo para implementar dicho proceso.

El equipo evaluador identificó que la participación ciudadana se da únicamente a nivel estatal (FISE) y Municipal. Los miembros de la comunidad establecen la Asamblea General como un órgano de decisión de la comunidad. Esta asamblea detecta y prioriza, junto con las autoridades locales la problemática en la comunidad y a partir de esta detección gestiona, apoya en la administración y evalúa los proyectos, obras y acciones ejecutadas con los recursos del FAIS. Es importante la participación de la comunidad en la vigilancia de la aplicación de los recursos del país, de esta forma se garantiza que los municipios hagan del conocimiento de sus habitantes las obras seleccionadas para ser desarrolladas con recursos del FAIS, los montos que reciben dichas obras, ubicación, metas y beneficiarios. Las formas de participación ciudadana pueden ser COPLADE, COPLADEMUN y los Comités Comunitarios, entre otros. La descripción del proceso se hace entonces en las secciones correspondientes.

156

### **V.10.2. Estatal**

En la ejecución del FAIS se detectó un subproceso que es el de Impulso a la Participación Comunitaria.

De acuerdo con el artículo 33 de la LCF, es obligación de las entidades federativas y municipios lo siguiente:

- Promover la participación de las comunidades beneficiarias en el destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar.

#### ***Actividades, componentes y actores***

En los casos de obras que tienen beneficiarios individuales, por ejemplo, de vivienda, se integran comités de beneficiarios que hacen contraloría social de la ejecución de las obras. Si los recursos concurren con recursos municipales, entonces debe haber un comité de obra como señala la Ley de Obra.

Para la formación de los comités de contraloría social, no se tienen formatos establecidos para el FAIS, las instancias ejecutoras utilizan los formatos propios, se realizan reuniones con los beneficiarios y se forma un comité de vigilancia que consta de presidente, secretario y dos vocales, los cuales hacen visitas de vigilancia a la obra, se levantan minutas donde se asienta cualquier duda u observación que tengan, se incluye evidencia y se hacen reuniones con supervisores. Se cumplimentan los formatos correspondientes hasta la entrega-recepción de la obra.

### ***Insumos y recursos***

Los formatos que le dan la validez oficial al comité, cédulas de vigilancia, minuta, trípticos, lonas informativas para que la población esté enterada de la obra a ejecutarse.

#### *TIEMPO*

Los comités de contraloría social se forman desde el inicio de las obras y continúan funcionando mientras dure la ejecución de las mismas.

#### *PERSONAL*

Algunas de las personas beneficiarias de las obras ejecutadas conforman los comités de contraloría social.

#### *RECURSOS FINANCIEROS*

Para este proceso no se requieren recursos financieros.

#### *INFRAESTRUCTURA*

El proceso de contraloría social no requiere de infraestructura.

### ***Productos***

Reportes de incidencias de las obras.

### ***Coordinación***

Para el proceso de contraloría social se requiere de la coordinación de las instancias ejecutoras con la población beneficiaria, para la conformación de los comités y la capacitación de sus integrantes.

***Pertinencia del proceso***

El proceso de contraloría social es pertinente ya que ofrece información a los beneficiarios sobre sus derechos y obligaciones.

***Importancia estratégica***

El proceso de contraloría social no se considera estratégico porque la supervisión de las obras se realiza de manera más exhaustiva en el proceso de seguimiento, por parte del personal de las dependencias estatales. Sin embargo, es un proceso importante porque implica la participación social y el involucramiento de las comunidades en la vigilancia en la ejecución de los recursos públicos.

158

**V.10.3. Municipal*****Actividades, componentes y actores***

El municipio hace la invitación a la población en general, en la colonia o la calle donde se va a realizar la obra, y ahí se identifican a las personas que quieren participar; entonces dan a conocer a la población en qué consiste la obra y el tiempo estimado de ejecución, y se formaliza un Comité de Obra, se designa un presidente y un secretario para que den seguimiento a la obra.

Cuando se forma el Comité, el personal del ayuntamiento les explica las obligaciones y el alcance de su función, para que sepan cuáles son las tareas que cumplir. En algunas de las entidades, es común que se entregue copia del expediente de obra al comité. En algunos estados se les entregan formatos para comunicar sus observaciones. En ciertos casos también hacen minutas de inicio, seguimiento y término, cuando el Comité se disuelve al final de la obra. No obstante, es más frecuente que la comunicación de los ciudadanos hacia el Ayuntamiento sea más por medios verbales que por escritos.

Cuando el Comité de Obra llega a reportar alguna inconformidad, personal del municipio revisa el hecho y se platica con el director de obras para ver lo que está pasando, se procura enmendar la situación, se hace un informe y se le manda al presidente municipal, también se reporta en un informe a transparencia, y se manda un informe al comité como retroalimentación.

### ***Límites del proceso y articulación con otros***

El proceso de Contraloría Social se conecta con el proceso de Comunicación Interna y Externa, cuando se convoca e informa a la población de que se va a realizar determinada obra (en algunos casos antes de que se haga la licitación) y se invita a formar el Comité de Obra. Una vez formalizado el Comité, el proceso de Contraloría Social opera a la par de los de Seguimiento y Entrega.

### ***Insumos y recursos***

- Copia del expediente de la obra.
- Formatos para registrar observaciones.

### ***TIEMPO***

El Comité funciona durante todo el tiempo de ejecución de la obra.

### ***PERSONAL***

Los comités se forman entre cuatro o seis personas, que no reciben ninguna retribución ni compensación, sino que participan como servicio ciudadano.

### ***RECURSOS FINANCIEROS***

La Contraloría Social no requiere de recursos financieros.

### ***INFRAESTRUCTURA***

La Contraloría Social no usa infraestructura.

### ***Productos***

Reporte de incidencias de la obra (retrasos, calidad, ausencia de personal, entre otros) a través comunicación verbal o escrita.

### ***Sistemas de información***

La Contraloría Social no usa sistemas de información.

### ***Coordinación***

La coordinación entre los integrantes del Comité no está normada ni tiene procedimientos; las personas que lo integran se coordinan espontáneamente, pues comúnmente son

vecinos o allegados. Con el Ayuntamiento en general tienen trato directo con los supervisores de obra, el director de obras o el propio presidente municipal.

### ***Pertinencia del proceso***

La Contraloría Social es necesaria porque da seguimiento continuo y permite informar de los pormenores de las obras. Además de que no es costosa y promueve la apropiación de las obras en la comunidad y la difusión de la fuente de los recursos.

### ***Importancia estratégica***

La Contraloría Social es un proceso que coadyuva a que no se detenga el avance programado para la realización de las obras, es un medio eficaz y a bajo costo. Si bien en algunos casos resulta complementario al seguimiento que realiza el propio ayuntamiento y/o los ADL, la Contraloría Social cobra relevancia cuando el municipio tiene escaso personal y recursos para revisar las obras.

160

### ***Opinión de actores***

Se considera un apoyo importante porque la Contraloría Social está atenta y en comunicación constante con el Ayuntamiento.

En los municipios rurales es difícil que la gente realice reportes en formatos porque a veces la gente no tiene tiempo, o quienes participan no saben escribir.

En los casos en los que los municipios son indígenas, los comités son un requisito que duplica esfuerzos debido a que ya existen mecanismos de acuerdo y vigilancia social.

## VI. Medición de atributos de los procesos y subprocesos de la coordinación a nivel federal del FAIS

A continuación se presenta la valoración cuantitativa sobre la operación y la ejecución de los procesos de la coordinación a nivel federal del FAIS. Esta valoración se hace a partir de la medición de los atributos de eficacia, oportunidad, suficiencia y pertinencia. Para ello, se presentan los subprocesos que conforman cada uno de los procesos de operación a nivel federal de FAIS y la medición de los atributos antes mencionados.

- Eficacia: un proceso es eficaz en la medida en que cumple con sus metas.
- Oportunidad: un proceso es oportuno en la medida en que otorga sus productos (componentes) o resultados en un periodo de tiempo determinado y/o adecuado para el logro de sus objetivos.
- Suficiencia: un proceso es suficiente en la medida en que produce sus resultados de forma completa y/o adecuada para el logro de sus objetivos.
- Pertinencia: un proceso es pertinente si sus actividades y productos son adecuados para lograr tanto sus metas específicas como sus objetivos.

161

### VI.1. Valoración cuantitativa por procesos y subprocesos

#### *PLANEACIÓN*

- Cálculo del Monto estimado a destinarse a FAIS (SHCP).
- Cálculo de la distribución de recursos para FISE a entidades según fórmula basado en:  
a) Monto FAIS en PEF (Legislativo en DOF); b) Informe pobreza y rezago social de SEDESOL; (SEDESOL).
- Definición de Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) y localidades con grado de marginación muy alto o alto; Criterios de Acreditación de Beneficio a Población en Pobreza Extrema, y Lineamientos FAIS con catálogo y criterios de proporción de inversión ZAP (SEDESOL).
- Determinación de variables y fuentes de información para apoyar a las entidades federativas en la aplicación de la fórmula de distribución del FISMDF (SEDESOL).



- Actualización de los Lineamientos de Operación y su catálogo de obras.
- Elaboración/actualización del Manual de usuario y operación de la MIDS (SEDESOL).
- Elaboración/ actualización de Manual de operación de los ADL (SEDESOL).
- Elaboración y firma de convenios de coordinación entre la SEDESOL y gobiernos estatales para la contratación de ADL (en su caso) .
- Elaboración y firma del convenio para el PRODIMDF entre la SEDESOL, Gobierno de la entidad y municipio o DT.
- Delegación estatal selecciona ADL a contratarse (en su caso)

Atributo	Justificación
Eficacia	Para el caso de la planeación, los subprocesos se llevan a cabo como lo establece la normatividad y generan los productos esperados, por lo que se considera que el proceso es eficaz.
Oportunidad	En general, los subprocesos que conforman la planeación se llevan a cabo puntualmente. Sin embargo, los lineamientos y las modificaciones a los sistemas tanto MIDS como SFU se hacen de forma tardía (a mediados de año), complicando la operación de los Fondos a nivel estatal y municipal. Al ser un factor de gran relevancia, y debido a que los TdR establecen únicamente una opción binaria para esta calificación. Se determina que el proceso de planeación no es oportuno.
Suficiencia	Los productos (resultados) de los subprocesos que conforman la planeación son elementos que permiten la operación del Fondo a nivel estatal y municipal, logrando el objetivo para el que fueron creados. Es por ello que se considera que el proceso es suficiente.
Pertinencia	Los productos derivados de la planeación, específicamente la determinación de las ZAP y el catálogo de obras contenido en los lineamientos contienen información obsoleta y no refleja la situación a la que se enfrentan las distintas regiones del país, ofreciendo adecuadamente las alternativas para solventarlas. Asimismo, debido a que no se identificó una MIR y la estatal y municipal fungen únicamente como una herramienta de monitoreo, no pueden ser insumidas para la planeación a esos niveles. Por ello, se considera que el proceso de planeación de la coordinación a nivel federal no es pertinente.

**COMUNICACIÓN INTERNA Y EXTERNA**

- Publicación del “Acuerdo por el que se da a conocer a los Gobiernos de las Entidades Federativas la Distribución y Calendarización para la Ministración durante el Ejercicio

Fiscal, de los Recursos Correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios” (SHCP en DOF).

- Publicación del “Acuerdo que tiene por objeto dar a conocer las variables y fuentes de información para apoyar a las entidades federativas en la aplicación de la fórmula de distribución del FISM para el ejercicio” (SEDESOL en DOF).
- Difusión de la Guía operativa para la constitución, operación, registro, atención y seguimiento de la participación social del FISM (DGDR y Delegaciones).
- Difusión de documentos y criterios que son referentes para el proceso de Planeación: de estados y municipios Definición de ZAP y localidades con grado de marginación muy alto o alto; Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social de las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del país; Criterios de Acreditación de Beneficio a Población en Pobreza Extrema, y Lineamientos generales de operación del FAIS con catálogo y criterios de proporción de inversión ZAP (SEDESOL).
- Publicación de la guía operativa de participación social (SEDESOL).
- Publicación de Convenios y Anexos Técnicos firmados con las entidades (SEDESOL).
- Difusión de la Distribución del FISMDF publicada en gacetas estatales y municipales (SEDESOL).
- Delegaciones de la SEDESOL informan criterios, normas, lineamientos emitidos por la SEDESOL y otras instancias para la operación del FAIS a nivel local.

Atributo	Justificación
Eficacia	Para el caso de la comunicación, los subprocesos se llevan a cabo como lo establece la normatividad, por lo que se considera que el proceso es eficaz.
Oportunidad	En general, los subprocesos que conforman la comunicación se producen en los tiempos establecidos y llegan a tiempo a los destinatarios, de ahí que se considere que el proceso de difusión es oportuno.
Suficiencia	Los productos (resultados) de los subprocesos que conforman la comunicación son elementos que permiten la operación del Fondo a nivel estatal y municipal, y llegan a sus destinatarios, logrando el objetivo para el que fueron creados, por lo que se considera que el proceso es suficiente.
Pertinencia	Los productos derivados de la comunicación son adecuados, sin embargo, los medios a través de los que se hace llegar la información no son accesibles para todos los municipios. Se considera que el proceso de comunicación no es pertinente.

#### SELECCIÓN DE DESTINATARIOS

- Subdelegación, o ADL, apoyan y validan planificación de proyectos de estados y municipios para su captura en MIDS

Atributo	Justificación
Eficacia	El personal de las Subdelegaciones o los ADL apoyan y validan los proyectos de infraestructura que los estados y los municipios planean llevar a cabo para su captura en la MIDS. Se considera que el proceso es eficaz
Oportunidad	No existe suficiente personal que pueda atender solicitudes, especialmente en el cierre de trimestre cuando se acumulan las solicitudes. El proceso se considera no oportuno.
Suficiencia	Los municipios escogen obras que no deben hacer, la Delegación lo sabe, pero no lo puede impedir por falta de atribuciones. Si bien se identifican incidencias estas no se pueden identificar de forma adecuada.
Pertinencia	La normatividad no tiene los candados suficientes y no prevé visitas de campo necesariamente para verificar la veracidad de la información que se valida. El proceso se considera no pertinente.

#### PRODUCCIÓN DE ENTREGABLES

- SHCP gestiona con la TESOFE las transferencias mensuales de recursos.

- Desarrollo de información para fortalecer el conocimiento en los temas de planeación, seguimiento y evaluación del FAIS (SEDESOL).

Atributo	Justificación
Eficacia	La gestión de los recursos se hace conforme a la ley. El personal de las Subdelegaciones o los ADL apoyan y validan los proyectos de infraestructura que los estados y los municipios planean llevar a cabo para su captura en la MIDS por lo que el proceso se considera eficaz.
Oportunidad	La gestión se hace ante la TESOFE en los tiempos que establece la ley por lo que se considera oportuna.
Suficiencia	Los montos de recursos se calculan conforme a la ley, por lo que se considera suficiente.
Pertinencia	El dinero se aplica de acuerdo con los calendarios y la fórmula establecida por lo que se considera pertinente

165

- Coordinación de capacitaciones a impartirse por la DGDR.
- SHCP desarrolla materiales para facilitar uso SFU.

Atributo	Justificación
Eficacia	El proceso se considera eficaz ya que los contenidos cumplen con informar sobre la operación del FAIS
Oportunidad	Los contenidos se elaboran anticipadamente para contar con ellos al inicio del ejercicio fiscal por lo que se consideran oportunos
Suficiencia	Hay mucha teoría y poca práctica, no da tiempo de impartir varias capacitaciones, por lo que no es suficiente
Pertinencia	Los temas no son suficientemente adecuados para los distintos niveles de capacidades para los operadores, está ausente la capacitación en el uso del CUIS

### ENTREGA

- Ministraciones FISE a entidades (TESOFE).

Atributo	Justificación
Eficacia	Los recursos son entregados a las entidades conforme a la ley, por lo que el proceso se considera eficaz.
Oportunidad	Los recursos son entregados mes con mes a las entidades conforme a la ley, por lo que el proceso se considera oportuno

Suficiencia	Los recursos se entregan por completo mes con mes a las entidades conforme a la ley, por lo que el proceso se considera suficiente.
Pertinencia	La meta de ministrar el recurso se cumple por lo que se considera que el proceso es pertinente.

- La DGDR proporciona capacitación a entidades y municipios.

Atributo	Justificación
Eficacia	No se identificó una meta a nivel de coordinación federal. Sin embargo, no se capacita al 100% de los estados y los municipios. El proceso se considera no eficaz
Oportunidad	La DGDR no cuenta con suficiente personal de forma que se puedan impartir todas las sesiones que se requieren para atender a más de 2,000 municipios. El proceso se considera no oportuno.
Suficiencia	Una sesión de capacitación al año no basta para lograr sus objetivos. Especialmente cuando es necesario tomar en cuenta que se requiere de la asistencia de muchos participantes que no necesariamente tienen el mismo nivel de conocimientos. El proceso se considera no suficiente.
Pertinencia	El medio de entrega no necesariamente es el mejor. De forma presencial es difícil y costoso conseguir espacios adecuados en estados y municipios. Las videoconferencias suelen ser problemáticas, no todo mundo tiene acceso a ellas. El proceso se considera no pertinente.

#### SEGUIMIENTO A DESTINATARIOS

- Verificación de reportes MIDS-SFU (SEDESOL, SHCP).
- Reportes de la MIDS son enviados a la UED, al Congreso y publicados en internet

Atributo	Justificación
Eficacia	El personal de la DGDR y de SHCP cumple con la meta verificar los reportes de la MIDS y SFU y de informar trimestralmente de los avances al Congreso y al público a través del Internet. El proceso se considera eficaz.
Oportunidad	Los subprocesos se hacen en tiempo y forma conforme a la ley, por lo que se considera que el proceso es oportuno
Suficiencia	La verificación y los informes se llevan a cabo desde oficinas centrales. Sin embargo, se considera que no se hacen adecuadamente porque el seguimiento no se cumple al 100%. No se hacen las suficientes visitas de verificación y no hay garantía de la veracidad de la información recibida. Se considera que el proceso no es suficiente.

Pertinencia	No se cuenta con el personal ni recursos financieros suficientes (a nivel federal o delegacional) para dar seguimiento a obras en campo. El proceso se considera no pertinente.
-------------	---

**CONTROL**

- Revisión de ASF.

Atributo	Justificación
Eficacia	Se cumple con el programa anual de auditoría conforme a la ley. El proceso se considera eficaz.
Oportunidad	Las auditorías se hacen de acuerdo con el calendario programado conforme a la ley, por lo que se considera que el proceso es oportuno
Suficiencia	La mayoría de las auditorías son de gabinete, en ocasiones se hace un muestreo de obras para llevar a cabo una revisión física, pero no hay una clara verificación de la veracidad de los informes. Se considera que el proceso no es suficiente.
Pertinencia	Los mecanismos de control no son adecuados porque no pueden garantizar que los recursos fueron asignados correctamente. El proceso se considera no pertinente.

168

**MONITOREO**

- Registro de datos sobre indicadores MIR (SEDESOL).
- Revisión de registros en el Portal Aplicativo de la Secretaria de Hacienda (PASH) (SEDESOL).

Atributo	Justificación
Eficacia	Se hace el reporte de la MIDS conforme a la ley. El proceso se considera eficaz.
Oportunidad	Las auditorías se hacen de acuerdo con el calendario programado conforme a la ley, por lo que se considera que el proceso es oportuno
Suficiencia	La mayoría de las auditorías son de gabinete, en ocasiones se hace un muestreo de obras para llevar a cabo una revisión física, pero no hay una clara verificación de la veracidad de los informes. Se considera que el proceso no es suficiente.
Pertinencia	Los mecanismos de control no son adecuados porque no pueden garantizar que los recursos fueron asignados correctamente. El proceso se considera no pertinente.

**EVALUACIÓN EXTERNA**

- La DGEMPS coordina evaluaciones nacionales del FAIS.
- Publica resultados de las evaluaciones en la página electrónica de la SEDESOL y envía al CONEVAL, la UED, la Cámara de Diputados y la ASF.
- Elabora y atiende Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) y posición institucional.

Atributo	Justificación
Eficacia	Las evaluaciones externas se hacen conforme a la ley. El proceso se considera eficaz.
Oportunidad	Las evaluaciones se hacen de acuerdo con el PAE, por lo que se considera que el proceso es oportuno
Suficiencia	No se identificó una MIR que evaluara metas y resultados a nivel Federal, no hay una visión en el agregado. Se considera que el proceso no es suficiente.
Pertinencia	Debido a la falta de documentos de procedimientos, la MIR aparenta ser únicamente una herramienta de monitoreo, por lo que no se utiliza, a nivel federal, como un insumo para planeación. El proceso se considera no pertinente.

**CONTRALORÍA SOCIAL**

- Delegaciones SEDESOL son responsables de fomentar la participación comunitaria en la planeación y seguimiento.

Atributo	Justificación
Eficacia	Tomando en cuenta que los destinatarios son las entidades no se identifica este proceso. El proceso se considera no eficaz.
Oportunidad	Tomando en cuenta que los destinatarios son las entidades no se identifica este proceso, por lo que se considera que el proceso no es oportuno
Suficiencia	Tomando en cuenta que los destinatarios son las entidades no se identifica este proceso
Pertinencia	Tomando en cuenta que los destinatarios son las entidades no se identifica este proceso



## VI.2. Valoración global cuantitativa

En el Anexo VII se presenta el cálculo detallado de la valoración cuantitativa por procesos. Como resultado se encuentra que el 75 por ciento de los procesos analizados cumple con el atributo de eficacia. Un proceso es eficaz en la medida en que cumple con sus metas; los procesos que cuentan con este atributo son: planeación, selección de beneficiarios, la producción de recursos y capacitación, la entrega de recursos, el seguimiento, el control, el monitoreo y la evaluación. Esto significa que los procesos de comunicación interna y externa, la entrega de capacitación, y la contraloría social no cumplen con este atributo. Como se ha mencionado anteriormente, el proceso de comunicación es sumamente importante para la operación del Fondo y el logro de sus objetivos. Asimismo, para garantizar una mejor operación del Fondo tanto a nivel estatal como municipal, es fundamental que los operadores reciban la mejor capacitación posible y que ésta llegue a todos los operadores. De acuerdo con información obtenida de la DGDR en el primer semestre de 2018 únicamente 34% de los presidentes municipales había recibido capacitación <sup>11</sup>. Adicionalmente, la encuesta en línea muestra que 33.7% de los respondientes consideran que las capacitaciones para orientar la operación de los fondos no son suficientes y 46% de ellos afirma que no se llevan a cabo encuestas de salida para medir su eficacia.

Un proceso es oportuno en la medida en que otorga sus productos (componentes o entregables) o resultados en un periodo de tiempo determinado o adecuado para el logro de sus objetivos. En este caso, 67 por ciento de los procesos pueden calificarse como oportunos. Es importante considerar que el hecho de que la modificación de Lineamientos de Operación y su correspondiente publicación no se hagan de forma oportuna dificulta la comprobación del uso de recursos por parte de estados y municipios ya que debe presentarse de distintas formas durante un mismo ejercicio, lo que puede significar problemas con el órgano fiscalizador.

<sup>11</sup> Fuente: Presentación de PowerPoint de FAIS obtenida en [www.fais.sedesol.gob.mx](http://www.fais.sedesol.gob.mx).

Únicamente el 33 por ciento de los procesos que desempeña la coordinación federal pueden calificarse como suficientes. Un proceso es suficiente en la medida en que produce sus resultados de forma completa o adecuada para el logro de sus objetivos. La falta de la formalización de dichos procesos a través de una normativa interna impide que estos sean lógicos, replicables, transparentes e incluso oportunos y completos. La falta de mecanismos para evitar que los recursos sean mal asignados y que el reporte de las incidencias no tenga consecuencias es de suma importancia en detrimento del logro de los objetivos del FAIS. Adicionalmente y como se ha repetido ya en múltiples ocasiones, la falta de personal en la DGDR se traduce en su incapacidad de poder ofrecer un mayor número de sesiones de capacitación, así como asesoría a los operadores y la falta de recursos en delegaciones impide un seguimiento adecuado que permita verificar la veracidad de la información de las obras capturada en la MIDS y el SFU. Asimismo, la mayoría de las auditorías que se llevan a cabo por parte de los órganos fiscalizadores locales son de gabinete, y únicamente se hace un muestreo de las visitas a las obras reportadas, reduciendo la confiabilidad de su revisión al no verificar la veracidad de la documentación presentada.

Por último, un proceso es pertinente si sus actividades y productos son adecuados para lograr tanto sus metas específicas como sus objetivos, es decir si contribuyen al mejoramiento de la gestión del Fondo. El 17 por ciento de los procesos analizados pueden calificarse como pertinentes. De manera inicial, los procesos resultan pertinentes en la medida en que son importantes para la ejecución del Fondo, posteriormente al permitir el cumplimiento de obligaciones de carácter normativo y permitir, adicionalmente, la mejora continua del mismo. Los procesos de producción (gestión de la transferencia) de recursos y su entrega son los únicos procesos del Fondo que se consideran pertinentes.

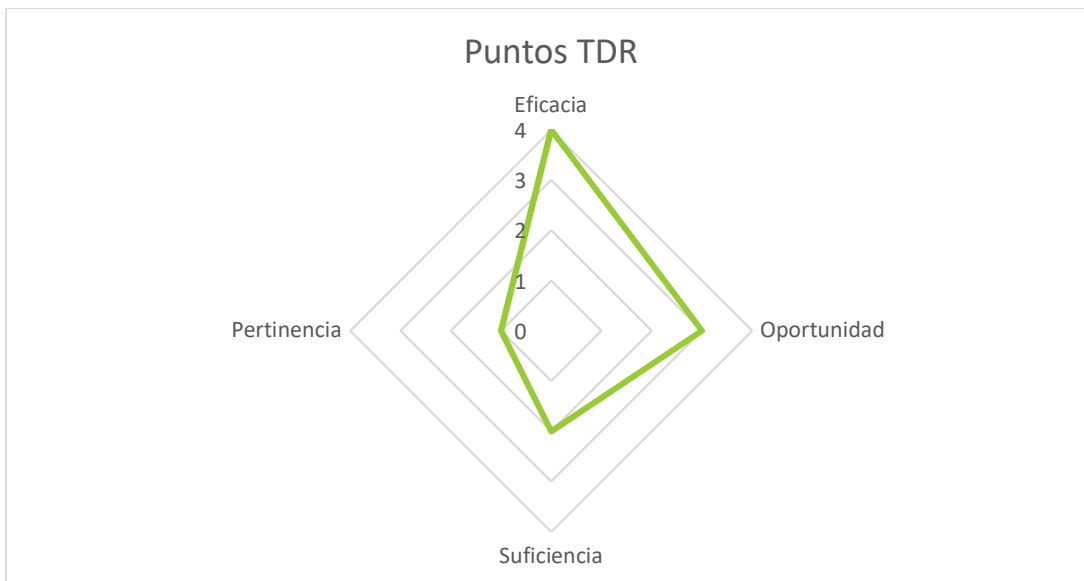
Por todo esto, y con base en la fórmula presentada en los TdR, la valoración global cuantitativa sobre la operación y ejecución de los procesos de la coordinación a nivel federal del FAIS es de 50 puntos.

**Figura 7. VALORACIÓN GLOBAL DE LOS PROCESOS A NIVEL COORDINACIÓN FEDERAL SEGÚN SUS ATRIBUTOS**



Fuente: Elaboración propia con base en los TdR.

**Figura 8. VALORACIÓN DE LOS ATRIBUTOS DE LOS PROCESOS A NIVEL COORDINACIÓN FEDERAL**



Fuente: Elaboración propia con base en los TdR.

## VII. Hallazgos y resultados

---

Con base en el análisis presentado en las secciones anteriores, en este capítulo se presentan los hallazgos y los resultados obtenidos de la evaluación, luego de la investigación de gabinete, el trabajo de campo realizado en los estados Chiapas, Durango, Morelos, Nuevo León, Oaxaca y Puebla, y la encuesta en línea aplicada a funcionarios relacionados con el FAIS en los tres órdenes de gobierno.

### VII.1. Valoración integral de la operación de la coordinación a nivel federal del FAIS

173

En este apartado se presenta la valoración del grado de consolidación operativa global y de los procesos que conforman el circuito operativo del FAIS. La valoración está basada en el análisis de gabinete, los resultados del trabajo de campo y la información obtenida a partir de la encuesta en línea. Es importante recordar que, para llevar a cabo un análisis de procesos orientado a resultados, es necesario considerar un único circuito operativo que integra distintos actores y órdenes de gobierno, ya que los resultados del Fondo sólo se logran o no se logran, como resultado de la interacción de todos los actores involucrados en dicho circuito.

En cuanto al cálculo del grado de consolidación operativa, la metodología consiste obtener el grado de consolidación de cada proceso y posteriormente el global. De acuerdo con los TdR, los elementos que conforman el grado de consolidación operativa de un proceso son los siguientes:

1. Si existen documentos que normen los procesos y subprocesos, y en su caso macroprocesos;
2. Si los procesos y subprocesos, y en su caso macroprocesos, están estandarizados, es decir si son utilizados por todas las instancias ejecutoras de manera homogénea;
3. Si los procesos y subprocesos, y en su caso macroprocesos, están documentados y son del conocimiento de todos los operadores;
4. Si se cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión;

5. Si se cuenta en los procesos y subprocesos, y en su caso macroprocesos, analizados con sistemas informáticos que permitan la automatización en la ejecución de los mismos;
6. Si se cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras.

En la presente evaluación, se determinó dar a cada elemento un valor de 1 si se cumple en su totalidad, de 0.5 si se cumple parcialmente o de 0 si no se cumple. De esta forma, el mayor grado de consolidación operativa posible de alcanzar para un proceso, cuando existen todos los elementos, es de 6 y disminuye conforme se cumplan parcialmente o no se cumplan uno o más de ellos, hasta el menor grado de consolidación que se presenta cuando no existe ninguno de los elementos y que es de 0. El grado de consolidación operativa global se obtiene calculando el promedio del grado de consolidación operativa de todos los procesos.

Cabe señalar que el cálculo del grado de consolidación operativa para cada uno de los procesos del ciclo operativo del Fondo, considera las actividades realizadas durante su ejecución a nivel federal, estatal y municipal.

### **VII.1.1. Planeación**

Las actividades que se realizan durante la ejecución del proceso de planeación, en los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, se presentan en el siguiente cuadro.

**Cuadro 9. ACTIVIDADES DEL PROCESO DE PLANEACIÓN POR ORDEN DE GOBIERNO**

Federal	Estatal	Municipal
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Cálculo del Monto estimado a destinarse a FAIS (SHCP).</li> <li>– Cálculo de la distribución de recursos para FISE.</li> <li>– Definición de Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) y localidades con grado de marginación muy alto o alto; Criterios de Acreditación de Beneficio a Población en Pobreza Extrema, y Lineamientos FAIS con catálogo y criterios de proporción de inversión ZAP.</li> <li>– Determinación de variables y fuentes de información para apoyar a las entidades federativas en la aplicación de la fórmula de distribución del FISMDF.</li> <li>– Actualización de los Lineamientos de Operación y su catálogo de obras.</li> <li>– Elaboración/actualización del Manual de usuario y operación de la MIDS.</li> <li>– Elaboración/ actualización de Manual de operación de los ADL.</li> <li>– Elaboración y firma de convenios con entidades federativas para la distribución del FISMDF</li> <li>– Elaboración y firma de convenios de Coordinación para PRODIMDF</li> <li>– Elaboración y firma de convenios de coordinación entre la SEDESOL y gobiernos estatales para la contratación de ADL (en su caso).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Cálculo de distribución FISM.</li> <li>– Detección de necesidades de infraestructura estatal.</li> <li>– Elaboración de cartera de proyectos elegibles para realizarse con recursos FISME.</li> <li>– Contratación (en su caso) ADL</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Detección de necesidades de infraestructura municipal.</li> <li>– Elaboración de cartera de proyectos elegibles para realizarse con recursos FISMDF.</li> </ul>

Los hallazgos que fueron considerados para el cálculo del grado de consolidación operativa del proceso de Planeación fueron los siguientes:

A nivel federal no existe un ejercicio de planeación estratégica, entre otras cosas porque la decisión del destino de los recursos no puede darse en este orden de gobierno. De ahí que el cálculo de la asignación de recursos al FAIS, la distribución de los recursos a las entidades, así como la conformación de los elementos que dirigen y coadyuvan a la operación del Fondo se consideren equivalentes al ejercicio de planeación.

Asimismo, debido a que la federación no puede establecer las metas del uso de los recursos, la MIR y los indicadores que corresponden al FISE y FISMDF únicamente pueden ser utilizados para el monitoreo de las inversiones realizadas.

*A NIVEL FEDERAL*

- La distribución de los recursos del FISE a las entidades se encuentra normada por la Ley de Coordinación Fiscal y los Lineamientos de Operación del FAIS.
- No se encontró un manual de procedimientos que especifique la interacción entre las dependencias involucradas en el cálculo de la fórmula y su publicación.
- No se encontró un manual de procedimientos para la elaboración y firma de convenios de coordinación entre la SEDESOL y gobiernos estatales para la contratación de ADL (en su caso).
- Existe la normatividad que contempla la posibilidad de llevar a cabo programas de desarrollo institucional municipal con cargo a los recursos del FAIS. Sin embargo, no se identificó un manual de procedimientos para elaboración y firma del convenio (PRODIMDF) entre la SEDESOL, el gobierno de la entidad y el municipio o DT.

*A NIVEL ESTATAL*

- La distribución de los recursos del FISM a los municipios se encuentra normada por la Ley de Coordinación Fiscal y los Lineamientos de Operación del FAIS.
- No se encontró evidencia de la estandarización y documentación de los procedimientos para el cálculo de la fórmula y de la selección de obras.

*A NIVEL MUNICIPAL*

- No se encontró evidencia de la estandarización y documentación de los procedimientos para el cálculo de la fórmula y de la selección de obras.

El proceso y los subprocesos de planeación no están estandarizados a nivel estatal y municipal, ni están descritos a detalle los procedimientos. Además, no se encontró evidencia de la existencia de un sistema de monitoreo e indicadores de gestión para los

tres órdenes de gobierno. Por lo anterior, el grado de consolidación operativa obtenido fue de 4 de 6 puntos.

**Cuadro 10. GRADO DE CONSOLIDACIÓN OPERATIVA DEL PROCESO DE PLANEACIÓN**

Elemento	Comentario	Valor
1. Existen documentos que normen los procesos y subprocesos.	Leyes: LCF, LGDS y LFPRH Reglamentos internos: SHCP, SEDESOL Lineamientos FAIS	1.0
2. Los procesos y subprocesos están estandarizados.	Todos los actores institucionales están obligados por el marco normativo No se observa en campo que el proceso esté estandarizado	0.5
3. Los procesos y subprocesos están documentados y son del conocimiento de todos los operadores.	Existe registro documental en la publicación de DOF o Gaceta Los envíos de información solamente tienen evidencia en la comunicación entre contrapartes institucionales Los detalles del procedimiento no están documentados a nivel central, estatal o municipal No se observó en campo que los procesos estuvieran documentados	0.5
4. Se cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión.	No se encontró evidencia documental en ningún orden de gobierno	0.0
5. Se cuenta en los procesos y subprocesos con sistemas informáticos que permitan la automatización en la ejecución.	Sí	1.0
6. Se cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras.	Sí	1.0
Grado de consolidación operativa	4.0	

### VII.1.2. Comunicación interna y externa

Las actividades que se realizan durante la ejecución del proceso de comunicación interna y externa, en los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, se presentan en el siguiente cuadro.



**Cuadro 11. ACTIVIDADES DEL PROCESO DE COMUNICACIÓN INTERNA Y EXTERNA POR ORDEN DE GOBIERNO**

Federal	Estatal	Municipal
<ul style="list-style-type: none"> <li>- - Publicar el “Acuerdo por el que se da a conocer a los Gobiernos de las Entidades Federativas la Distribución y Calendarización para la Ministración durante el Ejercicio Fiscal, de los Recursos Correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios” (SHCP en DOF)</li> <li>- Publicar el “Acuerdo que tiene por objeto dar a conocer las variables y fuentes de información para apoyar a las entidades federativas en la aplicación de la fórmula de distribución del FISM para el ejercicio” (SEDESOL en DOF)</li> <li>- Difusión de la Guía operativa para la constitución, operación, registro, atención y seguimiento de la participación social del FISM (DGDR y Delegaciones)</li> <li>- Difusión de documentos y criterios que son referentes para el proceso de Planeación: de estados y municipios Definición de ZAP y localidades con grado de marginación muy alto o alto; Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social de las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del país; Criterios de Acreditación de Beneficio a Población en Pobreza Extrema, y Lineamientos generales de operación del FAIS con catálogo y criterios de proporción de inversión ZAP (SEDESOL)</li> <li>- Publicación de la guía operativa de participación social (SEDESOL)</li> <li>- Publicación de Convenios y Anexos Técnicos firmados con las entidades (SEDESOL)</li> <li>- Difusión de la Distribución del FISMDF publicada en gacetas estatales y municipales (SEDESOL)</li> <li>- Delegaciones de la SEDESOL informan criterios, normas, lineamientos emitidos por la SEDESOL y otras instancias para la operación del FAIS a nivel local</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- - Publicación en Gaceta de los recursos a distribuir a municipios</li> <li>- Difusión del programa de obras.</li> <li>- Informe Anual</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- - Difusión del programa de obras.</li> <li>- Informe Anual</li> </ul>

Los hallazgos que fueron considerados para el cálculo del grado de consolidación operativa del proceso de comunicación interna y externa fueron los siguientes:

*A NIVEL FEDERAL*

- Existen documentos que norman, a nivel federal, la información que debe hacerse llegar a estados y municipios para la operación del Fondo.
- No se identificó un manual de procedimientos para la publicación en la página electrónica de la SEDESOL de los Convenios y Anexos Técnicos con entidades o de la distribución del FISMDF que hacen las entidades a los municipios.

*A NIVEL ESTATAL*

- Existe normatividad documentada que rige, a nivel estatal, la información que debe proporcionarse a los municipios sobre la distribución de recursos FISM que les corresponde.
- No se encontró evidencia de que los procesos y subprocesos sean de aplicación estandarizada, ni de que sea del conocimiento de todos los operadores.

*A NIVEL MUNICIPAL*

- No se encontró evidencia de que los procesos y subprocesos sean de aplicación estandarizada, ni de que sea del conocimiento de todos los operadores.

No se encontró evidencia, en ninguno de los tres órdenes de gobierno, de que se cuente con un sistema de monitoreo de indicadores ni con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras en el proceso de comunicación. Debido a lo anterior, el grado de consolidación operativa calculado para este proceso fue de 3 de 6 puntos.

**Cuadro 12. GRADO DE CONSOLIDACIÓN OPERATIVA DEL PROCESO DE COMUNICACIÓN INTERNA Y EXTERNA**

Elemento	Comentario	Valor
1. Existen documentos que normen los procesos y subprocesos.	Leyes: LCF, LGDS y LFPRH Reglamentos internos: SHCP, SEDESOL Lineamientos FAIS	1.0
2. Los procesos y subprocesos están estandarizados.	A nivel central sí están estandarizados, pero no así a nivel local	0.5

3. Los procesos y subprocesos están documentados y son del conocimiento de todos los operadores.	Sí, normativamente a nivel central No son del conocimiento de todos los operadores en los distintos órdenes de gobierno	0.5
4. Se cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión.	No se encontró evidencia	0.0
5. Se cuenta en los procesos y subprocesos con sistemas informáticos que permitan la automatización en la ejecución.	Sí	1.0
6. Se cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras.	No se encontró evidencia documental	0.0
Grado de consolidación operativa.	3.0	

### VII.1.3. Selección de destinatarios

Las actividades que se realizan durante la ejecución del proceso de selección de destinatarios, en los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, se presentan en el siguiente cuadro.

**Cuadro 13. ACTIVIDADES DEL PROCESO DE SELECCIÓN DE DESTINATARIOS POR ORDEN DE GOBIERNO**

Federal	Estatal	Municipal
<ul style="list-style-type: none"> <li>Subdelegación, o ADL, apoyan y validan planificación de proyectos de estados y municipios para su captura en MIDS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aprobación de obras por órgano de participación social y Cabildo</li> <li>Elaboración de calendario de obras.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aprobación de obras por órgano de participación social y Cabildo</li> <li>Elaboración de calendario de obras</li> </ul>

Los hallazgos que fueron considerados para el cálculo del grado de consolidación operativa del proceso de selección de destinatarios fueron los siguientes:

#### A NIVEL FEDERAL

- Se identifica el uso del manual de la MIDS, los Lineamientos de Operación del FAIS y el Manual de procedimientos del ADL, utilizados por éstos o el enlace FAIS en

Delegaciones para apoyar y validar la planificación de proyectos de estados y municipios para su captura en MIDS.

*A NIVEL ESTATAL*

- No se identifica un manual de procedimientos o criterios más allá de los Lineamientos del FAIS para seleccionar obras de infraestructura.

*A NIVEL MUNICIPAL*

- No se identifica un manual de procedimientos o criterios más allá de los Lineamientos del FAIS para seleccionar obras de infraestructura.

Respecto a elementos del monitoreo, no se encontró evidencia de que estos existen, tampoco se identificaron mecanismos para la implementación sistemática de mejoras, por lo que el grado de consolidación operativa obtenido fue de 3 puntos de 6.

**Cuadro 14. GRADO DE CONSOLIDACIÓN OPERATIVA DEL PROCESO DE SELECCIÓN DE DESTINATARIOS**

Elemento	Comentario	Valor
1. Existen documentos que normen los procesos y subprocesos.	Leyes: LCF, LGDS y LFPRH Reglamentos internos: SHCP, SEDESOL Lineamientos FAIS	0.5
2. Los procesos y subprocesos están estandarizados.	A nivel central sí están estandarizados, y a nivel estatal y municipal están relativamente estandarizados	1.0
3. Los procesos y subprocesos están documentados y son del conocimiento de todos los operadores.	Sí normativamente a nivel central En campo se encontró que a nivel estatal y municipal son del conocimiento de todos los operadores, pero no están documentados.	0.5
4. Se cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión.	No se encontró evidencia documental	0.0
5. Se cuenta en los procesos y subprocesos con sistemas informáticos que permitan la automatización en la ejecución.	Sí, MIDS y SFU	1.0
6. Se cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras.	No se encontró evidencia documental	0.0

Grado de consolidación operativa	3.0
----------------------------------	-----

### VII.1.4. Producción de entregables

Las actividades que se realizan durante la ejecución del proceso de producción de entregables, en los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, se presentan en el siguiente cuadro.

**Cuadro 15. ACTIVIDADES DEL PROCESO DE PRODUCCIÓN DE ENTREGABLES POR ORDEN DE GOBIERNO**

Federal	Estatal	Municipal
<ul style="list-style-type: none"> <li>– SHCP gestiona con la TESOFE las transferencias mensuales de recursos</li> <li>– Desarrollo de información para fortalecer el conocimiento en los temas de planeación, seguimiento y evaluación del FAIS (SEDESOL)</li> <li>– Planeación del calendario anual de cursos a impartirse por la DGDR</li> <li>– SHCP desarrolla materiales para facilitar uso SFU</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Gestiona transferencias mensuales de recursos FISMDF</li> <li>– Integración del Comité de obra</li> <li>– Contratación y ejecución de obra FISE</li> <li>– Integración del expediente de obra</li> <li>– Captura de proyectos en MIDS y SFU</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Integración del Comité de obra</li> <li>– Proceso de contratación y ejecución de obra FISMDF</li> <li>– Integración del expediente de obra</li> <li>– Captura de proyectos en MIDS y SFU</li> </ul>

Los hallazgos que fueron considerados para el cálculo del grado de consolidación operativa del proceso de producción de entregables fueron los siguientes:

#### A NIVEL FEDERAL

- Existe normatividad documentada que establece que la SEDESOL debe llevar a cabo acciones para fortalecer el conocimiento en los temas de planeación, seguimiento y evaluación del FAIS (SEDESOL).

- No se identifican documentos en los que se establezcan los criterios para desarrollar los contenidos de las capacitaciones a impartir. No se establece quienes se encuentran involucrados en el proceso y en la calendarización de las sesiones de capacitación.
- El proceso no está estandarizado ni documentado.

#### A NIVEL ESTATAL

- Existe normatividad que rige el proceso de adquisiciones/ obras públicas. No se identificaron documentos que rijan la transferencia de recursos a los municipios. La captura de las obras en la MIDS y EL SFU cuentan con manuales. Se encontró que los procesos están estandarizados y son del conocimiento de los operadores.

#### A NIVEL MUNICIPAL

- Existe normatividad que rige el proceso de adquisiciones/ obras públicas. La captura de las obras en la MIDS y EL SFU cuentan con manuales. Se encontró que los procesos están estandarizados y son del conocimiento de los operadores.

No se encontró evidencia en ninguno de los tres órdenes de gobierno de que se cuente con un sistema de monitoreo de indicadores ni de mecanismos para la implementación sistemática de mejoras. Por ello, el grado de consolidación operativa fue de 3.5 puntos sobre 6 posibles.

**Cuadro 16. GRADO DE CONSOLIDACIÓN OPERATIVA DEL PROCESO DE PRODUCCIÓN DE ENTREGABLES**

Elemento	Comentario	Valor
1. Existen documentos que normen los procesos y subprocesos.	Leyes: LCF, LGDS y LFPRH Reglamentos internos: SHCP, SEDESOL Lineamientos FAIS Leyes de Obras públicas estatales	1.0
2. Los procesos y subprocesos están estandarizados.	A nivel central están estandarizados, y también a nivel estatal y municipal	1.0
3. Los procesos y subprocesos están documentados y son del conocimiento de todos los operadores.	Son del conocimiento de los operadores, pero no están documentados en manuales de procedimientos	0.5
4. Se cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión.	No se encontró evidencia documental	0.0

5. Se cuenta en los procesos y subprocesos con sistemas informáticos que permitan la automatización en la ejecución.	Sí, MIDS y SFU	1.0
6. Se cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras.	No se encontró evidencia documental	0
Grado de consolidación operativa	3.5	

### VII.1.5. Entrega

Las actividades que se realizan durante la ejecución del proceso de entrega, en los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, se presentan en el siguiente cuadro.

184

**Cuadro 17. ACTIVIDADES DEL PROCESO DE ENTREGA POR ORDEN DE GOBIERNO**

Federal	Estatad	Municipal
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ministraciones FISE a entidades (TESOFE)</li> <li>– La DGDR proporciona capacitación a entidades y municipios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ministraciones FISMDF de entidades a municipios</li> <li>– Conclusión de la obra FISE</li> <li>– Entrega de la obra por parte de las autoridades</li> <li>– Cierre del expediente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Conclusión de la obra FISMDF</li> <li>– Entrega de la obra por parte de las autoridades</li> <li>– Cierre del expediente</li> </ul>

Los hallazgos que fueron considerados para el cálculo del grado de consolidación operativa del proceso de entrega fueron los siguientes:

#### A NIVEL FEDERAL

- Existe la normatividad que establece cómo realizar las ministraciones.
- El procedimiento para la coordinación de la capacitación está documentado.
- Se identifican videotutoriales publicados por la SEDESOL en Internet, así como presentaciones y sección de preguntas frecuentes.

#### A NIVEL ESTADAL

- En cada estado existe la normatividad para que la institución a cargo de la hacienda pública transfiera los recursos del FISMDF a los municipios; no obstante, estos marcos

normativos no necesariamente están homologados, y el que existan o no procedimientos actualizados es una situación desigual.

- En el trabajo de campo se observó que en general la entrega de recursos financieros es puntual y sucede conforme a lo establecido en el marco normativo del FAIS y según lo establecido en la normativa estatal de manejo de la hacienda pública.

#### A NIVEL MUNICIPAL

- Se encontró que los procesos son del conocimiento de todos los operadores y la entrega de las obras a los beneficiarios están relativamente estandarizados, mas no se encuentran documentados.

No se encontró evidencia en ninguno de los tres órdenes de gobierno de que se cuente con un sistema de monitoreo de indicadores ni de mecanismos para la implementación sistemática de mejoras. Por ello, el grado de consolidación operativa fue de 4.5 de 6 puntos.

**Cuadro 18. GRADO DE CONSOLIDACIÓN DEL PROCESO DE ENTREGA**

Elemento	Comentario	Valor
1. Existen documentos que normen los procesos y subprocesos.	LCF Lineamientos del FAIS Videos tutoriales en línea Manual de los ADL; Manual MIDS, SFU Leyes de Obras públicas estatales	1.0
2. Los procesos y subprocesos están estandarizados.	A nivel central sí están estandarizados, y también a nivel estatal y municipal. Para el caso de la capacitación se plantea un calendario anual, y está documentado el procedimiento para solicitar capacitaciones	1.0
3. Los procesos y subprocesos están documentados y son del conocimiento de todos los operadores.	A nivel central no todos están documentados A nivel local se encontró que sí son del conocimiento de todos los operadores y la entrega de las obras a los beneficiarios están relativamente estandarizados, mas no documentados	0.5
4. Se cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión.	En los tres niveles federal, estatal y municipal se emplea la plataforma MIDS-SFU como sistema de monitoreo. Se lleva un registro de la capacitación impartida	1.0



5. Se cuenta en los procesos y subprocesos con sistemas informáticos que permitan la automatización en la ejecución.	A nivel central sí se cuenta con sistemas informáticos para la entrega. A nivel local se utilizan los sistemas informáticos del nivel central.	1.0
6. Se cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras.	No se encontró evidencia documental	0.0
Grado de consolidación operativa	4.5	

### VII.1.6. Seguimiento a destinatarios

Las actividades que se realizan durante la ejecución del proceso de seguimiento a destinatarios, en los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, se presentan en el siguiente cuadro.

**Cuadro 19. ACTIVIDADES DEL PROCESO DE SEGUIMIENTO A DESTINATARIOS POR ORDEN DE GOBIERNO**

Federal	Estatal	Municipal
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Verificación de reportes MIDS-SFU (SEDESOL, SHCP)</li> <li>– Reportes de la MIDS son enviados a la UED, al Congreso y publicados en el Internet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Verificación de reportes MIDS-SFU del FIS MDF</li> <li>– Elaboración informes trimestrales de avances de proyectos FISE y FIS MDF</li> <li>– Reportes de ADL</li> <li>– Bitácora de obra</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Captura y elaboración de Reportes trimestrales MIDS-SFU del FIS MDF</li> <li>– Reportes del ADL</li> <li>– Bitácora de obra</li> </ul>

Los hallazgos que fueron considerados para el cálculo del grado de consolidación operativa del proceso de seguimiento a destinatarios fueron los siguientes:

#### *A NIVEL FEDERAL*

- La normatividad ordena el seguimiento y reporte del uso de los recursos.
- La capacitación es impartida por la SEDESOL. Se cuenta con el Manual de Operación del ADL, se estima que normativamente, el seguimiento a la capacitación es estandarizado y conocido por los operadores. El manual referido contiene un formato de Reporte de Capacitaciones Recibidas, así como un formato de Informe Mensual FAIS de actividades del ADL respecto al seguimiento, supervisión, verificación, reporte de incidencias, entre otros.

#### *A NIVEL ESTATAL*

- La normativa ordena el seguimiento al uso de los recursos por parte de los gobiernos locales, que contempla seguimiento a la planeación en sí misma (en caso de que algún proyecto cambie o se cancele) y el seguimiento al uso de los recursos.
- No hay manuales de procedimientos documentados.

**A NIVEL MUNICIPAL**

- La normatividad contempla el seguimiento de las obras.
- Durante el trabajo de campo se verificó que los subprocesos son del conocimiento de los operadores. Sin embargo, no hay manuales de procedimientos documentados.

A nivel estatal y municipal, para algunos procesos y subprocesos no se cuenta con información documental y no se cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión. En ninguno de los tres niveles se cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras. Debido a esto, el grado de consolidación operativa del proceso fue de 4 puntos de 6.

188

**Cuadro 20. GRADO DE CONSOLIDACIÓN DEL PROCESO DE SEGUIMIENTO A DESTINATARIOS**

Elemento	Comentario	Valor
1. Existen documentos que normen los procesos y subprocesos.	Ley de Coordinación Fiscal Lineamientos FAIS Lineamientos para informar sobre recursos federales transferidos Reglamento de la SEDESOL Manual de los ADL	1.0
2. Los procesos y subprocesos están estandarizados.	A nivel central sí están estandarizados, y también a nivel estatal y municipal	1.0
3. Los procesos y subprocesos están documentados y son del conocimiento de todos los operadores.	A nivel central se cuenta con suficiente documentación En campo se encontró que los procesos son del conocimiento de todos los operadores, aunque no están documentados	0.5
4. Se cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión.	Sí a nivel federal la MIR contiene un indicador de capacitaciones	0.5
5. Se cuenta en los procesos y subprocesos con sistemas informáticos que permitan la automatización en la ejecución.	Sí, MIDS y SFU	1.0
6. Se cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras.	No	0.0
	4.0	

### VII.1.7. Control

Las actividades que se realizan durante la ejecución del proceso de control, en los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, se presentan en el siguiente cuadro.

**Cuadro 21. ACTIVIDADES DEL PROCESO DE CONTROL POR ORDEN DE GOBIERNO**

Federal	Estatal	Municipal
Revisión de ASF	Revisión de autoridades de control y supervisión interna del gobierno estatal (bajo el liderazgo de la ASF)	Revisión de autoridades de control y supervisión interna del gobierno municipal

Los hallazgos que fueron considerados para el cálculo del grado de consolidación operativa del proceso de control fueron los siguientes:

#### *A NIVEL FEDERAL*

- La normativa establece que la ASF está encargada del control y fiscalización.

#### *A NIVEL ESTATAL*

- La normativa establece que el control se encuentra a cargo de los órganos de supervisión estatal, bajo el liderazgo de la ASF.

#### *A NIVEL MUNICIPAL*

- La normativa establece que el control se encuentra a cargo de los órganos de supervisión estatal, bajo el liderazgo de la ASF.

No se encontró evidencia en ninguno de los tres órdenes de gobierno de que se cuente con un sistema de monitoreo de indicadores ni de sistemas informáticos que permitan la automatización de la ejecución. Por lo anterior, el grado de consolidación operativa fue de 4 puntos de 6.

**Cuadro 22. GRADO DE CONSOLIDACIÓN DEL PROCESO DE CONTROL**

Elemento	Comentario	Valor
1. Existen documentos que normen los procesos y subprocesos.	Ley de Coordinación Fiscal Lineamientos FAIS Reglamento de la SEDESOL	1.0
2. Los procesos y subprocesos están estandarizados.	Sí	1.0
3. Los procesos y subprocesos están documentados y son del conocimiento de todos los operadores.	Sí	1.0
4. Se cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión.	No	0.0
5. Se cuenta en los procesos y subprocesos con sistemas informáticos que permitan la automatización en la ejecución.	No	0.0
6. Se cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras.	Sí	1.0
Grado de consolidación	4.0	

**VII.1.8. Monitoreo**

Las actividades que se realizan durante la ejecución del proceso de monitoreo, en los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, se presentan en el siguiente cuadro.

**Cuadro 23. ACTIVIDADES DEL PROCESO DE MONITOREO POR ORDEN DE GOBIERNO**

Federal	Estatal	Municipal
Registro de datos sobre indicadores MIR Revisión de registros en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH) que articula MIDS y SFU	Elaboración de reportes trimestrales MIDS-SFU de FISE y FISMDF. Seguimiento a indicadores pobreza Reporte de capacitaciones. Publicación en Internet del informe de obras realizadas	Entrega de información de avances para MIR

Los hallazgos que fueron considerados para el cálculo del grado de consolidación operativa del proceso de monitoreo fueron los siguientes:

- El equipo evaluador identificó normatividad que indica la elaboración/ actualización de:
  - Definición de ZAP y localidades con grado de marginación muy alto o alto.
  - Criterios de Acreditación de Beneficio a Población en Pobreza Extrema.
  - Lineamientos FAIS.
  - Determinación de variables y fuentes de información para apoyar a las entidades federativas en la aplicación de la fórmula de distribución del FISMDF.
  - Elaboración/actualización del Manual de usuario y operación de la MIDS.
  - Elaboración/ actualización de Manual de operación de los ADL.
- No se identificó que alguno de estos procesos estuviera documentado.
- SEDESOL lleva el registro de los indicadores de la MIR, a partir de la información trimestral obtenida por parte de los estados.
- No se encontró evidencia documental sobre el procedimiento específico de registro de indicadores en la MIR.

#### *A NIVEL ESTATAL*

- Durante el trabajo de campo se verificó que los subprocesos son del conocimiento de los operadores.
- No se encontró evidencia documental sobre el procedimiento específico de registro de indicadores en la MIR.

#### *A NIVEL MUNICIPAL*

- Durante el trabajo de campo se verificó que los subprocesos son del conocimiento de los operadores.
- No se encontró evidencia documental sobre el procedimiento específico de registro de indicadores en la MIR.

Debido a lo anteriormente expuesto, el grado de consolidación operativa obtenido en este proceso fue de 4.5 puntos de 6.

**Cuadro 24. GRADO DE CONSOLIDACIÓN OPERATIVA DEL PROCESO DE MONITOREO**

Elemento	Comentario	Valor
1. Existen documentos que normen los procesos y subprocesos.	Ley de Coordinación Fiscal Lineamientos FAIS Reglamento de la SEDESOL	1.0
2. Los procesos y subprocesos están estandarizados.	Sí en los tres niveles de gobierno	1.0
3. Los procesos y subprocesos están documentados y son del conocimiento de todos los operadores.	No	0.0
4. Se cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión.	Sí	1.0
5. Se cuenta en los procesos y subprocesos con sistemas informáticos que permitan la automatización en la ejecución.	Si	1.0
6. Se cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras.	Sí a nivel central No se encontró evidencia de que existan mecanismos para la implementación sistemática de mejoras en el ámbito estatal o municipal	0.5
Grado de consolidación operativa	4.5	

### VII.1.9. Evaluación

Las actividades que se realizan durante la ejecución del proceso de evaluación, en los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, se presentan en el siguiente cuadro.

**Cuadro 25. ACTIVIDADES DEL PROCESO DE EVALUACIÓN POR ORDEN DE GOBIERNO**

Federal	Estatad	Municipal
<p>La DGEMPS se encarga de coordinar la realización de las evaluaciones nacionales del FAIS</p> <p>Publicar los documentos y resultados de las evaluaciones en la página electrónica de la SEDESOL y enviarlos al CONEVAL, la UED, la Cámara de Diputados y la ASF</p>	<p>Evaluación externa de FISE en la entidad</p>	<p>Evaluación externa de FISMDF en municipios</p>

En SEDESOL es la DGEMPS el área responsable del proceso de evaluación. Un punto a destacar es que a diferencia de los procesos de evaluación de programas presupuestarios, en el caso del FAIS, no es el área responsable de la elaboración y seguimiento de la MIR, que es el centro de diversas evaluaciones.

En entrevistas se encontró que una debilidad en materia de evaluación es que la normatividad no es clara con respecto a quienes son los destinatarios / usuarios de los resultados y recomendaciones de las evaluaciones. A nivel estatal y municipal no se encontraron documentos que describan el proceso, ni evidencia de que sea del conocimiento de los operadores. Sin embargo están publicadas evaluaciones de Fondo en sitios web de algunos estados y municipios. Tampoco se encontró a este nivel información sobre la existencia de sistemas informáticos. Por lo anterior, se le calculó al proceso un grado de consolidación operativa de 2 puntos de 6.



**Cuadro 26. GRADO DE CONSOLIDACIÓN DEL PROCESO DE EVALUACIÓN**

CONSOLIDACIÓN		Valor
1. Existen documentos que normen los procesos y subprocesos.	Ley de Coordinación Fiscal Lineamientos FAIS Reglamento de la SEDESOL Leyes y marco normativo de evaluación de políticas públicas en algunas entidades	0.5
2. Los procesos y subprocesos están estandarizados.	Sí, en las entidades donde se ha desarrollado marco normativo de evaluación de políticas públicas	0.5
3. Los procesos y subprocesos están documentados y son del conocimiento de todos los operadores.	Sí, en las entidades hay marco normativo de evaluación de políticas públicas	0.5
4. Se cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión.	No	0.0
5. Se cuenta en los procesos y subprocesos con sistemas informáticos que permitan la automatización en la ejecución.	No	0.0
6. Se cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras.	Sí	0.5
Grado de consolidación operativa	2.0	

**VII.1.10. Contraloría social**

Las actividades que se realizan durante la ejecución del proceso de contraloría social, en los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, se presentan en el siguiente cuadro.

Únicamente se identificó evidencia documental de este proceso a nivel local y, aunque los grupos de participación son integrados y nombrados de maneras distintas, su función es lo suficientemente parecida para considerar que el proceso se ejecuta de forma estandarizada y que es del conocimiento de todos los operadores. No se encontró evidencia documental de sistemas de monitoreo, ni de implementación sistemática de mejoras, por lo que se calculó al proceso un grado de consolidación operativa de 4 puntos de 6.

**Cuadro 27. ACTIVIDADES DEL PROCESO DE CONTRALORÍA SOCIAL POR ORDEN DE GOBIERNO**

Federal	Estatad	Municipal
Delegaciones SEDESOL son responsables de fomentar la participación comunitaria en la planeación y seguimiento	Gobiernos estatales deben promover la participación de las comunidades beneficiarias en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación	Integración y funcionamiento de Comités de obra y comunitarios

**Cuadro 28. GRADO DE CONSOLIDACIÓN DEL PROCESO DE CONTRALORÍA SOCIAL**

Elemento	Comentario	Valor
1. Existen documentos que normen los procesos y subprocesos.	Ley de Coordinación Fiscal Lineamientos FAIS Reglamento de la SEDESOL Guía operativa para la constitución, operación, registro, atención y seguimiento de la participación social del FISMDF Manual ADL Ley de Obras Públicas en cada entidad	1.0
2. Los procesos y subprocesos están estandarizados.	Sí	1.0
3. Los procesos y subprocesos están documentados y son del conocimiento de todos los operadores.	Existen algunos elementos documentados, pero no siempre son del conocimiento de todos	0.5
4. Se cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión.	Se registran el Share Point las actividades de contraloría social realizadas, pero no tiene indicadores de gestión	0.5
5. Se cuenta en los procesos y subprocesos con sistemas informáticos que permitan la automatización en la ejecución.	Sí	1.0
6. Se cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras.	No se encontró evidencia	0.0
Grado de consolidación operativa	4.0	

## VII.2. Valoración del grado de consolidación operativa del conjunto de procesos del Fondo

Se procede a continuación a obtener el grado de consolidación operativa global del Fondo, como el promedio del grado de consolidación operativa obtenido en todos los procesos de su ciclo de gestión. El resultado se presenta en el siguiente cuadro.

**Cuadro 29. VALORACIÓN GLOBAL DE LOS PROCESOS**

Elemento	Planeación	Comunicación interna y externa	Selección de destinatarios	Producción de entregables	Entrega	Seguimiento a destinatarios	Control	Monitoreo	Evaluación Interna y Externa	Contraloría Social	Global
1. Existen documentos que normen los procesos y subprocesos	1.0	1.0	0.5	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	0.5	1.0	0.9
2. Los procesos y subprocesos están estandarizados	0.5	0.5	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	0.5	1.0	0.85
3. Los procesos y subprocesos están documentados y son del conocimiento de todos los operadores	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	1.0	0.0	0.5	0.5	0.5
4. Se cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión	0.0	0.0	0.0	0.0	1.0	0.5	0.0	1.0	0.0	0.5	0.3
5. Se cuenta en los procesos y subprocesos con sistemas informáticos que permitan la automatización en su ejecución	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	0.0	1.0	0.0	1.0	0.8
6. Se cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.0	0.5	0.5	0.0	0.3
Valoración de la consolidación	4.0	3.0	3.0	3.5	4.5	4.0	4.0	4.5	2.0	4.0	3.7

A partir de la valoración del grado de consolidación operativa realizada por proceso, se puede concluir que el FAIS cuenta con respaldo documental en la mayor parte de sus procesos, en un nivel general, y que la mayoría de dichos procesos se encuentran estandarizados en la práctica, es decir, la mayor parte de los ejecutores los realizan de la misma forma. Sin embargo, en lo particular hay subprocesos que están parcialmente documentados, que no en todos los casos están descritos a detalle y que son parcialmente conocidos por los operadores, lo que también se relaciona con un alto grado de rotación del personal, sobre todo a nivel municipal. Por otra parte, no se encontró evidencia que permitiera afirmar la existencia de sistemas de monitoreo e indicadores de gestión para la mayoría de los subprocesos de la operación ni en oficinas centrales ni a nivel local. Además, el Fondo sí cuenta con sistemas informáticos que apoyen la ejecución, en casi todos los procesos, pero para pocos de ellos se cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras. Por lo anterior, se considera que el grado de consolidación operativa global del Fondo es de 3.65 en una escala de 6.

197

### **VII.2.1. Elementos para la valoración de los procesos a cargo de la coordinación federal del FAIS**

Si bien no es posible atribuir un grado de consolidación operativa exclusivo para los procesos que corren a cargo de la coordinación a nivel federal del FAIS, a continuación, se presenta una tabla sintética de los elementos federales considerados en la valoración global de los procesos.

**Cuadro 30. ELEMENTOS CONSIDERADOS PARA LA PARA LA VALORACIÓN DE PROCESOS DE LA COORDINACIÓN A NIVEL FEDERAL DEL FAIS**

Planeación
<p><i>A NIVEL FEDERAL</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– La distribución de los recursos del FISE a las entidades se encuentra normada por la Ley de Coordinación Fiscal y los Lineamientos de Operación del FAIS.</li> <li>– No se encontró un manual de procedimientos que especifique la interacción entre las dependencias involucradas en el cálculo de la fórmula y su publicación.</li> <li>– No se encontró un manual de procedimientos para la elaboración y firma de convenios de coordinación entre la SEDESOL y gobiernos estatales para la contratación de ADL (en su caso).</li> <li>– Existe la normatividad que contempla la posibilidad de llevar a cabo programas de desarrollo institucional municipal con cargo a los recursos del FAIS. Sin embargo, no se identificó un manual de procedimientos para elaboración y firma del convenio (PRODIMDF) entre la SEDESOL, el gobierno de la entidad y el municipio o DT.</li> </ul>
Comunicación interna y externa
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Existen documentos que norman, a nivel federal, la información que debe hacerse llegar a estados y municipios para la operación del Fondo.</li> <li>– No se identificó un manual de procedimientos para la publicación en la página electrónica de la SEDESOL de los Convenios y Anexos Técnicos con entidades o de la distribución del FISMDF que hacen las entidades a los municipios.</li> </ul>
Selección de destinatarios
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Se identifica el uso del manual de la MIDS, los Lineamientos de Operación del FAIS y el Manual de procedimientos del ADL, utilizados por éstos o el enlace FAIS en Delegaciones para apoyar y validar la planificación de proyectos de estados y municipios para su captura en MIDS.</li> </ul>
Producción de entregables
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Existe normatividad documentada que establece que la SEDESOL debe llevar a cabo acciones para fortalecer el conocimiento en los temas de planeación, seguimiento y evaluación del FAIS (SEDESOL).</li> <li>– No se identifican documentos en los que se establezcan los criterios para desarrollar los contenidos de las capacitaciones a impartir. No se establece quienes se encuentran involucrados en el proceso y en la calendarización de las sesiones de capacitación.</li> <li>– El proceso no está estandarizado ni documentado.</li> </ul>

Entrega
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Existe la normatividad que establece realizar las ministraciones.</li> <li>– El procedimiento para la coordinación de la capacitación está documentado.</li> <li>– Se identifican videotutoriales publicados por la SEDESOL en Internet, así como presentaciones y sección de preguntas frecuentes.</li> </ul>
Seguimiento a destinatarios
<ul style="list-style-type: none"> <li>– La normatividad ordena el seguimiento y reporte del uso de los recursos.</li> <li>– La capacitación es impartida por la SEDESOL. Se cuenta con el Manual de Operación del ADL y se estima que, normativamente, el seguimiento a la capacitación es estandarizado y conocido por los operadores. El manual referido contiene un formato de Reporte de Capacitaciones Recibidas, así como un formato de Informe Mensual FAIS de actividades del ADL respecto al seguimiento, supervisión, verificación, reporte de incidencias, entre otros.</li> </ul>
Control
<ul style="list-style-type: none"> <li>– La normativa establece que la ASF está encargada del control y fiscalización del Fondo.</li> </ul>
Monitoreo
<ul style="list-style-type: none"> <li>– El equipo evaluador identificó normatividad que indica la elaboración/ actualización de:                         <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Definición de ZAP y localidades con grado de marginación muy alto o alto.</li> <li>▪ Criterios de Acreditación de Beneficio a Población en Pobreza Extrema.</li> <li>▪ Lineamientos FAIS.</li> <li>▪ Determinación de variables y fuentes de información para apoyar a las entidades federativas en la aplicación de la fórmula de distribución del FISMDF.</li> <li>▪ Elaboración/actualización del Manual de usuario y operación de la MIDS.</li> </ul> </li> <li>▪ Elaboración/ actualización de Manual de operación de los ADL.</li> <li>– No se identificó que alguno de estos procesos estuviera documentado.</li> <li>– SEDESOL lleva el registro de los indicadores de la MIR, a partir de la información trimestral obtenida por parte de los estados.</li> <li>– En este proceso no se encontró evidencia documental sobre el procedimiento específico de registro de indicadores en la MIR.</li> </ul>
Evaluación
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Se identifica la normativa para llevar a cabo evaluaciones</li> <li>– No se tiene evidencia documental sobre el procedimiento de evaluación [por parte de la DGDR] pero sí por parte de la DGEMPS</li> </ul>
Contraloría Social
<ul style="list-style-type: none"> <li>– No se encontró evidencia de que este proceso se lleve a cabo a nivel federal.</li> </ul>

Del análisis de esta tabla se concluye que, a nivel federal el FAIS cuenta con respaldo documental de los procesos en lo general, dichos procesos se realizan de forma estandarizada pues corren a cargo del personal en oficinas centrales, que conoce los subprocesos y los operan, a pesar de que muchos de ellos no están documentados ni descritos a detalle, por lo que su correcta ejecución depende de los conocimientos del mismo personal. No se encontró evidencia de sistemas de monitoreo e indicadores de gestión ni de la implementación sistemática de mejoras a pesar de que sí existen sistemas informáticos que apoyen la ejecución.

Al considerar también la medición del grado de consolidación operativa global del Fondo obtenida en el apartado anterior, se concluye que operativamente el Fondo se encuentra a medio camino entre una concepción a nivel federal bien documentada en lo general y una ejecución local no descrita a detalle normativamente. A esta consolidación operativa parcial, contribuye el hecho de que no haya adecuados mecanismos de retroalimentación de la ejecución a nivel local hacia la coordinación federal a nivel central, que permitan al Fondo aprender de los resultados de su propia operación, ya que el seguimiento se concentra en la correcta aplicación contable de los recursos. Esto se traduce en una disociación de las visiones federal y local que no contribuye al enfoque para resultados de la operación del Fondo.

## VII.3. Principales hallazgos

A continuación se presentan los hallazgos más relevantes que se identificaron de acuerdo con el trabajo de gabinete, de campo y de la encuesta en línea. A diferencia de las secciones previas la organización no es por proceso, sino que se enfoca en las distintas temáticas derivadas de la coordinación del FAIS y sus efectos más sobresalientes que producen en las entidades federativas y municipios. Para cada una de las temáticas se describen separadamente las “Fortalezas, Buenas Prácticas y Oportunidades” y las “Debilidades, Cuellos de Botella y Amenazas”.

201

### VII.3.1. Asignación de los recursos a entidades, municipios y demarcaciones territoriales

Para que cada entidad federativa y municipio cuente con recursos para invertir en infraestructura social, la SEDESOL cada año se coordina con la SHCP para aplicar la metodología de distribución de recursos que se destinarán a las entidades federativas, lo cual acontece desde que se cuenta con el anteproyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación (APEF) y se van realizando las actualizaciones conforme se definen cifras.

A partir de este cálculo, la Subsecretaría de Egresos de SHCP publica en el DOF el Acuerdo por el que se da a conocer a los Gobiernos de las Entidades Federativas la Distribución y Calendarización para la Ministración de los Recursos de los Ramos Generales 28 y 33. La normatividad para ello es clara.

#### *FORTALEZAS, BUENAS PRÁCTICAS Y OPORTUNIDADES*

Las actividades tanto por la DGDR (por parte de la SEDESOL) como por la DGPYP “A” (por parte de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP) se realizan con apego a los tiempos y deberes establecidos en la LCF, los Lineamientos del FAIS y el Reglamento Interior de la SEDESOL. Si bien no existe un manual de procedimientos de lo antes descrito, desde 2014 se ha cumplido lo mandado, sin haber lugar a observaciones de la ASF al respecto.

#### *DEBILIDADES, CUELLOS DE BOTELLA Y AMENAZAS*

Una debilidad es que no existe un manual de procedimientos o un documento que establezca los pasos a seguir (y por qué autoridad) durante este proceso, ante un eventual



cambio de personal derivado de la entrada de la nueva administración podría perderse el conocimiento y *expertise* alcanzado.

### **VII.3.2. Lineamientos de Operación y Catálogo de obras**

En la Dependencia Coordinadora del FAIS hay varias áreas involucradas con la operación del FAIS, sin embargo, en la DGDR se concentra la coordinación del FAIS y la actualización de los Lineamientos, mientras que la DGyAP genera el Informe Anual.

#### *FORTALEZAS, BUENAS PRÁCTICAS Y OPORTUNIDADES*

Desde la primera publicación de los Lineamientos en 2014, éstos han tenido algunas actualizaciones y en pocos años éstas se han traducido en un mejor enfoque de los recursos por parte de los estados y los municipios hacia el propósito del FAIS. Con ello, se logró pasar de 23.5% destinado a carencias sociales en el año 2013, a 73.3% en 2018.

Además existe un Catálogo que contiene el listado de conceptos en los que se pueden invertir los recursos, el cual está disponible en la plataforma electrónica MIDS que es donde se registran las obras de infraestructura a realizarse.

#### *DEBILIDADES, CUELLOS DE BOTELLA Y AMENAZAS*

Una de las debilidades es que en ningún documento se encontró mención del procedimiento para actualizar los Lineamientos, (ni fechas, ni mecanismos ni actores involucrados). Además, en el trabajo de campo se constató la complejidad que implica para los gobiernos locales que en un mismo año entren en vigor unos Lineamientos sustituyendo a los Lineamientos previos, debido a que ya pueden existir proyectos comprometidos. Esto también impacta la labor de fiscalización pues implica supervisar el cumplimiento de normatividades distintas y dominar cada una de estas.

Las modificaciones a los Lineamientos han sido resultado de la interacción de la DGDR con los gestores del Fondo a través de las capacitaciones impartidas por la DGDR. Sin embargo, en el trabajo de campo el equipo evaluador no observó que los ajustes a los porcentajes de obras complementarias reflejen una petición de estos actores, ya que por ejemplo, los operadores de los fondos manifestaron que a pesar de la importante labor que ha llevado a cabo la SEDESOL y de la necesidad de restringir el destino de los recursos

para evitar un mal uso, manifestaron que el porcentaje de pavimentación (obra complementaria) debiera incrementarse en vez de seguirse reduciendo ya que es uno de los conceptos más solicitados por los habitantes. Igualmente, los respondientes de la encuesta manifestaron que, en zonas marginadas, los caminos pavimentados son una necesidad para el desarrollo.

Al respecto, las justificaciones más frecuentes son que la falta de pavimentación en zonas rurales puede tener efecto negativo en las condiciones de salud o de seguridad, o afectar la distribución de bienes de consumo, mientras que en zonas urbanas representa el acceso a medios de transporte público que se traducen en ahorros de tiempo y recursos para el traslado de la población a sus trabajos. Lo mismo sucede con los caminos que facilitan el acceso a zonas lejanas que por ausencia de éstos impiden un acceso fácil, rápido y seguro.

Otra área de oportunidad de los Lineamientos y del Catálogo es que si bien resaltan la importancia de atender carencias, se basan en la focalización de demostrar la pobreza y no en resaltar la trascendencia de fortalecer el desarrollo social y humano, es decir, se pierde de vista el enfoque a los derechos humanos, el reconocimiento al desarrollo con cultura e identidad de los pueblos indígenas.<sup>12</sup>

### **VII.3.3. Criterios de focalización (Informe Anual, ZAP, AGEB, CUIS)**

Los Lineamientos señalan que los gobiernos locales deben utilizar los recursos del FAIS para la realización de obras y acciones que atiendan prioritariamente las carencias sociales identificadas en el Informe Anual. También, la planeación y ejecución de las obras debe sujetarse a determinados criterios que entre las variables que utilizan están las ZAP y las AGEB (que son calculadas por el INEGI).

<sup>12</sup> La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en sus artículos 3 y 32 reconoce que los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación y que en virtud de ese derecho determinan libremente su desarrollo.

### *FORTALEZAS, BUENAS PRÁCTICAS Y OPORTUNIDADES*

Desde la Unidad Coordinadora del FAIS, una fortaleza es que genera y proporciona a los estados y los municipios información anual sobre cada una de las carencias sociales dentro de sus territorios, incluso para los municipios de más reciente creación, lo que representa mayores esfuerzos de esta Dependencia ya que en el INEGI puede no existir información para estos nuevos órdenes de gobierno. Así los municipios disponen del Informe Anual, para que sea considerado en la toma de decisiones de estos actores y desde sus ámbitos, contribuyan a reducir las carencias sociales.

### *DEBILIDADES, CUELLOS DE BOTELLA Y AMENAZAS*

Un hecho preocupante es que algunas de las variables involucradas en los criterios para seleccionar donde ejercer los recursos del FAIS es que algunas de ellas llevan años sin actualizarse (algunas desde 2010) y ello provoca que referirse al uso de esas variables restrinja la capacidad de los gobiernos municipales de dirigir esfuerzos a zonas que realmente lo necesitan, ya que las necesidades actuales de sus localidades han cambiado considerablemente contra lo que está reportado en dichas estadísticas.

Lo anterior se confirma en los comentarios vertidos en la encuesta en la que los respondientes identifican como una debilidad el que los Lineamientos remitan a variables que presentan rezago de la información real de la situación socioeconómica de los municipios, y la utilización de un informe anual sobre pobreza no acorde a la realidad.

No contar con esa información actualizada, amenaza el correcto uso del Fondo para atender las carencias sociales más apremiantes. Dada la relevancia de tener las ZAP y las AGEB actualizadas se considera sumamente necesario entablar comunicación con INEGI sobre la importancia que representa para los municipios del país actualizar esa información que sirve de base para las inversiones de los recursos del FAIS.

Por otro lado, algunos operadores del FISMDF han detectado fallas importantes en la información levantada por el INEGI para identificar la zona de levantamiento en cuanto a los nombres utilizados, los cuales no corresponden a los reales, por ejemplo, cambiaron los nombres de localidades y eso impide poder referenciar correctamente las zonas en

donde se llevarán a cabo las obras pues en su lugar deben elegir el nombre que le asignaron equivocadamente desde el INEGI.

Del mismo modo, se identificó otro caso relacionado con el INEGI respecto de un levantamiento incompleto donde se le pregunta a la población si cuenta con servicios de agua o electricidad, pero sin que se verifique si ese servicio es provisto por la vía adecuada o “legal” o si es por la “libre”, lo cual puede dar lugar a que haya zonas excluidas de inversiones de infraestructura por no haberse hecho un cuestionario que dé la información completa para tomar decisiones de inversión.

De acuerdo con los Lineamientos de Operación del FAIS, para invertir fuera de una ZAP, es necesaria la identificación de la población en pobreza extrema que se verá beneficiada por las obras. Para hacer esta verificación, los gobiernos locales deben hacer uso de los Criterios de Acreditación de Beneficio a Población en Pobreza Extrema que la SEDESOL publica en su Normateca Interna (levantar un determinado número de CUIS). Una vez que los gobiernos locales recolectan la información del instrumento vigente, para la identificación de los beneficiarios de la SEDESOL, ésta es analizada por la DGGPB, la cual determinará si son hogares y personas en pobreza extrema.

Al respecto, en entrevista con los municipios se le hizo saber al equipo evaluador que el levantamiento del CUIS debe ser financiado con recursos municipales para lo cual debe contar, además, con personal capacitado y aprobado por la SEDESOL para hacerlo, y que su sólo levantamiento no implica que las inversiones serán aprobadas, por lo que prefieren buscar nuevos proyectos aunque esto implique dejar de atender necesidades de mayor importancia o que beneficiarían a poblaciones que no han podido ser atendidas por sobre otras con menores carencias.

Lo anterior, no es un tema menor ya que como puede observarse, 85% de los respondientes de la encuesta en línea de 14 estados, afirman que en su estado o municipio ha sido necesario realizar inversiones fuera de una ZAP.

**Cuadro 31. OPINIÓN SOBRE LA NECESIDAD DE REALIZAR PROYECTOS UBICADOS FUERA DE UNA ZAP**

¿En su estado o municipio es necesario realizar proyectos ubicados fuera de una ZAP?	Sí	No	No sé
Instancias ejecutoras (estados)	100.0%	0.0%	0.0%
Presidente municipal	50.0%	0.0%	50.0%
Personal Dirección de Obras Públicas Municipal o Equivalente	87.5%	12.5%	0.0%
Personal Dirección de Desarrollo Social Municipal o Equivalente	88.9%	11.1%	0.0%
Integrante COPLADE o COPLADEMUN	83.3%	16.7%	0.0%
Instancias Ejecutoras (Municipios)	66.7%	33.3%	0.0%
Personal Secretaría de Desarrollo Social Estatal o Equivalente	83.3%	0.0%	16.7%
Personal de la Secretaría de Hacienda/Finanzas Estatal	50.0%	0.0%	50.0%
<b>Total</b>	<b>84.9%</b>	<b>10.6%</b>	<b>4.6%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta en línea

Opinión sobre la necesidad de Es del conocimiento del equipo evaluador que los CUIS son levantados por personal capacitado que opera otros programas de desarrollo social tales como Prospera, Empleo Temporal, Vivienda. También que el Sistema de Focalización de Desarrollo (SIFODE), administrado por la SEDESOL (específicamente por la DGGPB) fue creado para consolidar información socioeconómica de los hogares, los cuales fueron entrevistados mediante un CUIS, por lo que cuenta con información de aquellos hogares en situaciones más desfavorables. Sin embargo, durante las entrevistas con municipios no se identificó si los cuestionarios que se encuentran en la MIDS fueron precargados a partir de la información con la que cuenta este sistema o constan únicamente de aquellos cuestionarios levantados por el personal del municipio y validada por la DGGPB, lo que significaría un importante desperdicio de recursos y de la omisión de una fuente importante de información que permitiría actualizar las ZAP.

En entrevista con funcionarios en oficinas centrales estos informaron que recientemente se relacionó la MIDS con el SIFODE, de forma que los operadores del FISE o FISMDF

puedan detectar a través de la CURP, aquellos beneficiarios que se ubican en localidades fuera de una ZAP que ya cuentan con un CUIS y así cumplir con el requisito más fácilmente.

#### **VII.3.4. Capacitación**

La LCF señala a la SEDESOL la obligación de proporcionar capacitación a las entidades y a sus respectivos municipios o demarcaciones territoriales, sobre el funcionamiento del FISMDF, el FISE y el PRODIM. En cumplimiento de ello, la DGDR implementa anualmente un programa de actividades de capacitación; desarrolla y difunde herramientas de capacitación (videos y presentaciones) disponibles a través de Internet, y atiende consultas de los gobiernos locales.

En el nivel federal, en su función coordinadora, la SEDESOL cumple las obligaciones que le señalan la LCF y los Lineamientos de proporcionar capacitación a las entidades y a sus respectivos municipios o demarcaciones territoriales, sobre el funcionamiento del FISE, el FISMDF y el PRODIM, y brindar asesoría técnica para el uso, llenado y captura de datos en la MIDS y hacer uso de los Criterios de Acreditación de Beneficio a Población en Pobreza Extrema. Estas actividades son realizadas por personal de oficinas centrales y por las Delegaciones estatales.

##### *FORTALEZAS, BUENAS PRÁCTICAS Y OPORTUNIDADES*

Una buena práctica se encontró en el caso de Oaxaca donde la Delegación de SEDESOL y el CG-COPLADE coordina las capacitaciones a ejecutoras y municipios cuatro veces por año, con participación de la Contraloría, la Secretaría de Finanzas y la SEDESOL.

##### *DEBILIDADES, CUELLOS DE BOTELLA Y AMENAZAS*

Una debilidad en materia de capacitación es que no se encontró evidencia de que los contenidos de los talleres sean planificados de acuerdo con la demanda, tanto en frecuencia como en contenido.

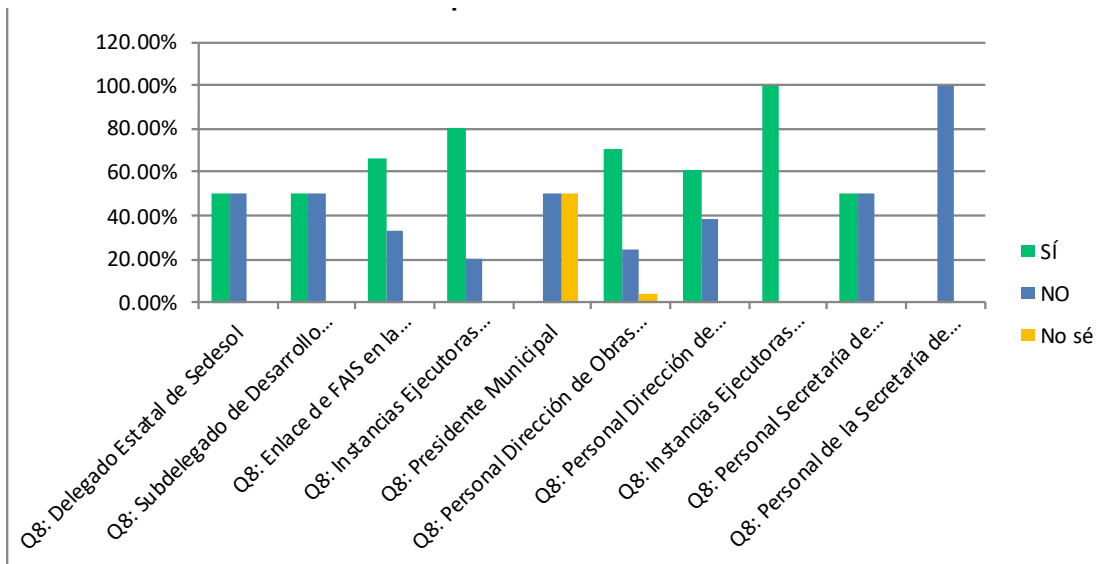
Además, la falta de personal en la DGDR hace que la oferta de capacitaciones presenciales sea en promedio una sola vez al año, lo cual de acuerdo con el personal entrevistado es insuficiente para una buena comprensión de los Lineamientos, capacitación sobre el

levantamiento del CUIS, así como del manejo de las distintas herramientas disponibles para el reporte.

Además, aunque haya capacitación virtual, los municipios más pobres no cuentan con equipo con capacidad suficiente para descargar videos y señal buena de Internet, para acceder a la capacitación virtual, lo que provoca que desistan de participar en videoconferencias o consultar los tutoriales.

A lo largo de la encuesta en línea de esta evaluación, los funcionarios manifestaron la necesidad de un mayor número de sesiones de capacitación, incluyendo aquellas que se imparten a través de videoconferencias. Menos de la mitad del total de los respondientes (sólo 34%) considera que sí son suficientes las capacitaciones, y de éstos, poco menos de la mitad son funcionarios municipales.

**Figura 9. ¿LAS CAPACITACIONES IMPARTIDAS POR LA DGDR A ESTADOS Y MUNICIPIOS SON SUFICIENTES PARA ORIENTAR LA OPERACIÓN DE LOS FONDOS?**



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta en línea.

Asimismo, se les preguntó si se aplican encuestas para medir la eficacia de las capacitaciones, y 46% de los funcionarios respondieron que no. Esto corrobora la importancia de fortalecer los mecanismos para la implementación sistemática de mejoras en el proceso de entrega a nivel de la Coordinación Federal.

### VII.3.5. Comunicación

La Comunicación interna y externa abarca un gran espectro de actores entre ellos la Coordinación del FAIS, la SHCP, las Delegaciones de la SEDESOL, otras Instancias Públicas Estatales encargadas de la gestión del FAIS en el estado, los ADL, las entidades federativas, los municipios y llega hasta los habitantes del territorio nacional.

#### *FORTALEZAS, BUENAS PRÁCTICAS Y OPORTUNIDADES*

La comunicación entre la SHCP y la SEDESOL es una comunicación fluida, principalmente mediante correos institucionales y ha demostrado ser efectiva para cumplir las tareas de deben realizarse de forma coordinada estas instituciones.

Con las entidades y municipios existen otros canales de comunicación, sin embargo, unos funcionan más efectivamente que otros dependiendo de la infraestructura tecnológica. Por ello, la comunicación escrita sigue siendo necesaria en algunas partes del territorio y ello, puede tener efectos en la oportunidad con que se reciben los mensajes y el tiempo de actuación. La comunicación entre municipios y sus habitantes depende del entorno urbano y rural, así como de los usos y costumbres locales, recurren a las asambleas comunitarias o sus equivalentes.

Es una buena práctica difundir ampliamente a la población el fundamento normativo de los requisitos que deben cumplirse en el ejercicio de los recursos del FAIS. Por ejemplo, en Oaxaca se detectó que la CG-COPLADE realiza folletos y presentaciones en PowerPoint en los que de manera sencilla, entendible e ilustrada informa el objetivo del Fondo, así como lo que sí puede hacerse o no, las clasificaciones distintas de las obras; otro folleto es exclusivo para informar sobre el catálogo y también contiene los aspectos a considerar para estructurar un proyecto según los Lineamientos. De hecho hay un portal en Internet en el que se puede consultar el material: [www.coplade.oaxaca.gob.mx](http://www.coplade.oaxaca.gob.mx) y [www.sisplade.oaxaca.gob.mx/sisplade/](http://www.sisplade.oaxaca.gob.mx/sisplade/)

#### *DEBILIDADES, CUELLOS DE BOTELLA Y AMENAZAS*

Resulta un reto desarrollar herramientas de comunicación (folletería, medios audiovisuales etcétera) que sean adecuadas para las variadas condiciones de los territorios, que presentan diversos grados de desarrollo social, algunos con limitaciones de acceso a



medios de telecomunicación y otros más donde la prevalecen condiciones culturales diferentes, que puedan resultar en la amenaza de una insuficiente o incorrecta interpretación de la normatividad y que puede dar lugar al uso indebido de los recursos. Por ejemplo, en dos de los municipios visitados en el trabajo de campo con población predominantemente indígena, se encontró que la población exige la distribución de los recursos del Fondo (en especie o en dinero) entre el número de habitantes del municipio.

### **VII.3.6. Planeación a nivel local y selección de destinatarios**

Los gobiernos locales, al inicio de cada ejercicio, deben conducir un proceso de planeación para integrar una cartera de proyectos en los que se invertirán los recursos recibidos del Fondo. En este proceso enfrentan el reto de conciliar las necesidades y las demandas de la población, por un lado, y los requisitos que impone el marco normativo del FAIS sobre cuáles obras pueden realizarse, dónde y en beneficio de quién, por otro lado, los cuales no siempre son coincidentes.

En el trabajo de campo se identificó el interés de los gobiernos locales por respetar el uso correcto de los recursos y prevenir observaciones, sanciones o devoluciones de recursos.

Los ADL o figuras equivalentes, donde los hay, acompañan activamente los procesos locales de planeación y selección de destinatarios de las obras de infraestructura social que se realizan con recursos del FAIS.

El proceso de planeación de los gobiernos locales se caracteriza por tener ajustes a lo largo de la ejecución de las obras de modo que la planeación original termina siendo diferente a la obra realizada, cuyos ajustes también repercuten en las erogaciones efectivamente pagadas.

El FAIS utiliza dos sistemas informáticos diseñados por la federación: uno, la MIDS a cargo de la SEDESOL, para reportar la planeación y seguimiento; y otro, el SFU a cargo de la SHCP para reportar el avance físico-financiero de las obras. Los ejecutores del FAIS enfrentan restricciones para reportar los ajustes en las obras en esos sistemas. Esto genera por un lado duplicidad de esfuerzos para registrar las obras y montos realmente

efectuados, y por otro, incentivos a no reportar las obras en el periodo de ejecución correspondiente.

Lo anterior se explica porque: 1) las obras del FAIS se registran primeramente en la MIDS cuya plataforma permite a los ejecutores del Fondo asegurar que cada obra cumpla con los criterios de elegibilidad; y que en conjunto los proyectos propuestos se ajusten a los porcentajes establecidos para obras de incidencia directa y complementarias. 2) A lo largo de cada trimestre se pueden hacer modificaciones a los proyectos, pero al final del mismo se cierra el periodo de captura y la SEDESOL envía a la UED la información de la MIDS para su carga en el SFU. A partir de ese momento, la información de la MIDS registrada en el SFU ya no se puede modificar.

211

#### *FORTALEZAS, BUENAS PRÁCTICAS Y OPORTUNIDADES*

- Es una fortaleza del FAIS contar con un Diagnóstico que identifica el problema público que pretende atender, y también con el Informe de pobreza, los Lineamientos y su Catálogo; así como con la plataforma MIDS para dirigir los recursos al fin que señala la LCF.
- Es una fortaleza que los procesos de planeación local consideren mecanismos participativos para la toma de decisiones sobre los proyectos.
- Es una buena práctica (como lo hace la Delegación de Nuevo León) brindar a los municipios formatos adicionales (Excel) para auxiliar el ejercicio de planeación y la selección de obras.
- Existe una oportunidad de colaboración entre los gobiernos locales y la SEDESOL para actualizar y confirmar datos e indicadores de desarrollo en el territorio que sirven de base a la plataforma MIDS, a fin de que la focalización de recursos sea más certera para atender a la población objetivo.

#### *DEBILIDADES, CUELLOS DE BOTELLA Y AMENAZAS*

- Es una debilidad que la información empleada para la definición de focalización de los recursos del FAIS a través de la MIDS esté desactualizada y no considere otros insumos de información que a nivel local podrían recabarse de manera más oportuna.

- Es una debilidad la rigidez de las siguientes definiciones de los Lineamientos y el Catálogo. Por una parte, el porcentaje fijo para obras de incidencia directa y complementarias, limita las posibilidades para que las inversiones se ajusten de acuerdo con los grados de desarrollo y necesidades particulares de cada municipio. Por otro lado, la definición de los conceptos que se incluyen en el catálogo y su clasificación se realiza para todo el país, sin dar espacio para que en los estados y los municipios se pueda priorizar o ajustar de acuerdo con necesidades locales o coyunturales como desastres naturales. No es claro el mecanismo de definición y actualización de los conceptos y porcentajes que se incluyen en el catálogo.
- El objetivo de planeación de la MIDS se ve limitado ya que las modificaciones derivadas de la ejecución real de los proyectos (por ejemplo obras canceladas, modificación de costos, nuevas obras) no pueden reflejarse directamente en la MIDS dadas las restricciones del SFU.
- Para verificar la información obtenida en campo, se consultó a los funcionarios a través de la encuesta si la MIDS se utiliza como herramienta para la selección de proyectos. Cuarenta y tres por ciento de los respondientes contestó que no, siendo más de la mitad de estos, funcionarios a nivel municipal.
- Dado lo anterior, el equipo evaluador observó que frecuentemente los ejecutores no suben información en la MIDS sino hasta el tercer trimestre que es cuando prácticamente las obras ya no sufren cambios. En los casos en que la información reportada en los primeros trimestres requiere ajustes, esto se traduce en un doble trabajo ya que deben darse de baja los folios de las obras correspondientes en el SFU y en la MIDS y reiniciar todo el proceso de carga con folios y nombres nuevos para cada proyecto, a fin de evitar observaciones por los auditores.

### VII.3.7. Concurrencia

Con los recursos del FAIS, los gobiernos estatales pueden gestionar recursos concurrentes de instituciones federales, y los gobiernos municipales pueden hacerlo con instituciones estatales y federales. La concurrencia permite hacer obras de mayor envergadura, cuyos costos rebasan los recursos disponibles de los gobiernos locales.

En el trabajo de campo se encontró que la oportunidad de concurrencia es aprovechada de manera desigual por los gobiernos municipales lo que, al menos en parte, se debe a un heterogéneo nivel de información sobre sus ventajas y los procedimientos a seguir para conseguirla.

También se identificó que en 2017 un importante número de municipios comprometió recursos para invertir con la SEDATU en vivienda (específicamente cuartos rosas) y la institución incumplió sus compromisos. Esto se tradujo en un importante desincentivo para buscar nuevamente concurrencias, lo que reduce el efecto multiplicador de los recursos federales. Es importante mencionar que la percepción de la informalidad por parte de las instituciones federales es creciente.

213

#### *FORTALEZAS, BUENAS PRÁCTICAS Y OPORTUNIDADES*

- El uso de recursos en concurrencia se ha incluido recientemente como parte de los Lineamientos del FAIS y en la capacitación a gobiernos locales, con lo cual se alienta una visión más estratégica y sinérgica en la planeación del desarrollo local.
- En el proceso de concurrencia, se fortalecen los vínculos interinstitucionales y se potencia la alineación de políticas públicas de los órdenes de gobierno, en beneficio de municipios enteros y zonas puntuales dentro de estos.
- Existe una oportunidad de fortalecer la concurrencia mediante convenios con otras dependencias de la APF a fin de garantizar el cumplimiento de los compromisos que se adquieran con los gobiernos locales.

#### *DEBILIDADES, CUELLOS DE BOTELLA Y AMENAZAS*

- Los gobiernos locales cuentan con medios limitados para responder ante el incumplimiento de compromisos de concurrencia, especialmente de parte de instituciones federales; además de endeudamiento o necesidad de reasignar recursos; esto provoca que enfrenten situaciones de pérdida de credibilidad de sus gobernados.
- Los gobiernos locales enfrentan pocos incentivos a la inversión en concurrencia cuando las obras realizadas con recursos de otras instancias son percibidas por la población como beneficios federales o estatales y no como logro del gobierno local.

- Para algunos municipios, la falta de información suficiente y accesible sobre las ventajas de la concurrencia y las vías para conseguirla, constituye una barrera para buscarla.

### **VII.3.8. Seguimiento y monitoreo**

Una vez que se ha determinado una cartera de proyectos a ser realizados en el ejercicio con los recursos del FAIS, los gobiernos locales inician el proceso de ejecución conforme a los procedimientos que señala la Ley de Obra Pública. Tales procedimientos incluyen tanto aspectos de administración como de supervisión de las obras hasta su término y entrega. Paralelamente, por tratarse de recursos del FAIS, deben reportar datos de planeación y seguimiento mediante las plataformas MIDS y SFU, y luego los datos reportados pasan por una validación estatal. Adicionalmente los gobiernos locales reportan información con el formato de Cédula de Verificación y Seguimiento de Obra. Estas son las herramientas de gestión que permiten el seguimiento a nivel central de los recursos del FAIS, y alimentar los informes trimestrales que la SEDESOL debe enviar a la UED de la SHCP y la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados.

Los gobiernos locales tienen obligaciones de reporte, por reglas de disciplina financiera, para todos los recursos que reciben, ya sean participaciones federales u otros. Según la percepción de algunos actores entrevistados, la MIDS provoca que los recursos del FAIS requieran más tareas de reporte que los recursos de otras fuentes. En la práctica, debido al lento arranque de la selección de proyectos y procesos de contratación, casi no se reporta información en los sistemas durante el primer trimestre del año.

#### *FORTALEZAS, BUENAS PRÁCTICAS Y OPORTUNIDADES*

- Es una buena práctica que la Delegación de la SEDESOL mantenga comunicación permanente con los enlaces FAIS en los estados y los municipios para brindarles retroalimentación sobre el avance de la ejecución de proyectos en la entidad.
- Es una fortaleza que las plataformas MIDS y SFU permitan el registro ordenado y homologado de datos para el seguimiento de los recursos del FAIS.

*DEBILIDADES, CUELLOS DE BOTELLA Y AMENAZAS*

- La MIDS-SFU no permite a las Delegaciones, gobiernos estatales ni municipios consultar información de avance físico-financiero. Es decir, los sistemas no permiten generar reportes a los ejecutores del gasto, por lo que: 1. Dependen de que la SEDESOL les envíe reportes mensuales para monitorear su avance y: 2. En ocasiones generen sistemas o archivos Excel en paralelo a la carga en la MIDS-SFU lo que es un uso ineficiente de los recursos.
- La MIDS actualmente no puede alimentar la georreferenciación con coordenadas exactas de levantamiento topográfico, sino únicamente con la selección en un mapa virtual, con lo que se pierde exactitud.
- Existe un cuello de botella en el seguimiento directo a las obras debido a la escasez de personal y recursos en las Delegaciones de la SEDESOL, y en su caso de los ADL o equivalentes.
- Resulta un cuello de botella el recurrente bloqueo de claves de acceso de los usuarios para la captura en la MIDS en los periodos de cierre trimestral. Esto, especialmente debido a que solo existe una clave por usuario (una para el estado y una para cada municipio) y para desbloquearla se requiere un proceso en el que intervienen la delegación estatal y el equipo de oficinas centrales de la SEDESOL.
- Además de la carga en el SFU y la MIDS, se requiere a los gobiernos locales llenar la Cédula de Verificación y Seguimiento de Obra lo que ocasiona duplicidad ya que utiliza, entre otras, información ya cargada en la MIDS.
- Los reportes de incidencias derivados del seguimiento que los ADL realizan a las obras FAIS idealmente deberían traducirse en acciones correctivas en el nivel municipal. Sin embargo dado el marco normativo, ni el estado ni los municipios tienen obligación de recibir el reporte generado por los ADL o de atender las recomendaciones; así, hay expedientes con reportes sobre anomalías en las obras que no son utilizados por nadie.

- Como se ha comentado, el diseño actual del MIDS-SFU desincentiva el registro oportuno de datos en la MIDS, por lo que no es posible llevar a cabo un seguimiento en tiempo real de los avances en la ejecución de obras.
- El proceso de actualización del SFU hacia el Sistema de Recursos Federales Transferidos durante el ejercicio 2018 presentó problemas de implementación (claves inoperantes tanto para carga como para capacitación, reducción del número de usuarios por clave a uno) ocasionó, retrasos y problemas en la captura de información. A nivel federal, no se cuenta con un mecanismo que obligue a las entidades y municipios a reportar la información relativa al FAIS y sancione el incumplimiento. Así, las instancias fiscalizadoras, SHCP y en su caso la TESOFE, no cuentan con un mecanismo que asegure el cumplimiento del artículo 17 de la Ley de Disciplina Financiera, reintegrando a esta última los recursos no devengados a más tardar el 31 de diciembre.

### **VII.3.9. Acompañamiento a la gestión local (ADL y equivalentes)**

Los ADL son contratados por los gobiernos locales para realizar acciones de verificación y seguimiento del FAIS. Sus responsabilidades son: a) Brindar consultorías y asesoría a los gobiernos locales, para dar efectivo cumplimiento a las disposiciones jurídicas y presupuestarias en el ejercicio de los recursos del FAIS; b) Apoyar a los gobiernos locales en la implementación de mecanismos de rendición de cuentas y participación comunitaria en la verificación y seguimiento de obras y acciones.

En la práctica, algunas entidades sí tienen ADL, otras no tienen, y otras más suplen la función con personal técnico adscrito a alguna institución estatal (por ejemplo, los enlaces de módulo de la CG-COPLADE en Oaxaca, o personal técnico de Subsecretaría de Planeación de la Secretaría de Hacienda en Chiapas).

#### *FORTALEZAS, BUENAS PRÁCTICAS Y OPORTUNIDADES*

En el trabajo de campo se identificó que los ADL permiten dar seguimiento directo a las obras, así como brindar orientación cercana y constante a los Ayuntamientos.

Contar con el “Manual de Operación de los Agentes para el Desarrollo Local FAIS” representa una fortaleza, ya que define con claridad las funciones de acompañamiento y seguimiento,<sup>13</sup> y proporciona algunos formatos para realizarlas, todo lo cual resulta útil como guía incluso si una entidad opta por una solución diferente a la contratación de ADL. Aunque en la práctica solamente hay los tipos de ADL definidos como de movilidad y de coordinación, y no toda la tipología descrita en el Manual, por lo que al parecer hay una oportunidad de hacerlo más sencillo y accesible.

#### *DEBILIDADES, CUELLOS DE BOTELLA Y AMENAZAS*

Algunas debilidades de la situación de los ADL son:

- La contratación es pagada por los gobiernos estatales pero los ADL deben responder a la DGDR-SEDESOL para informar sobre incidencias, seguir recomendaciones y proporcionar información, además de verificar el cumplimiento de las obligaciones de los estados respecto del FAIS. Esto contradice todo sentido de una estructura orgánica funcional, ya que los ADL deben atender a dos liderazgos con objetivos y necesidades distintos.

<sup>13</sup> Sus funciones son: I. Dar seguimiento de los proyectos financiados con FISE y FISMDF en la Matriz de Inversión para el Desarrollo (MIDS) y el Sistema de Formato Único (SFU); II. Llevar acciones de supervisión y verificación de obras en campo; III. Promover que la planeación de los recursos del FAIS se realice con base en el Informe Anual sobre la situación de Pobreza y Rezago Social que para tal efecto publique la SEDESOL en el DOF; IV. Promover la participación de las comunidades beneficiarias en el destino, aplicación y vigilancia de los recursos, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar; V. Proponer mejoras en la operación del FAIS derivado del análisis de resultados y de las incidencias encontradas en la verificación de los recursos respecto de las obras y acciones reportadas en el SFU; VI. Apoyar prioritariamente la verificación y seguimiento de aquellas obras que se ejecuten bajo el criterio de pobreza extrema y que requieren la utilización del CUIS, así como aquellas clasificadas como proyectos especiales; VII. Asistir a las capacitaciones que la SEDESOL otorgue para estar en la facultad de asesorar a los municipios sobre los Lineamientos del FAIS; VIII. Informar a la delegación a través de los instrumentos que la SEDESOL determine, sobre las incidencias halladas en las actividades de verificación y seguimiento; IX. Verificar el cumplimiento de las obligaciones de los estados respecto al FAIS; X. Seguir recomendaciones que la SEDESOL sugiera, así como proporcionar la información que se les solicite a través de la DGDR; XI. Otras actividades vinculadas con el desarrollo social y regional, así como la participación ciudadana.



- Si el gobierno estatal decide contratar ADL y usar la fracción de hasta 3% de Gastos Indirectos a que se refiere el artículo 33 de la LCF para pagarlos, entonces se merman sus recursos disponibles para realización de estudios y la evaluación de proyectos, que era el destino original de esos recursos.
- Los ADL son contratados solamente por honorarios y en plazos discontinuos, además de que no se les dan recursos para viáticos, pasajes, peajes o combustible, todo lo cual disminuye la efectividad de su presencia con los gobiernos locales y tiene efectos negativos sobre el desempeño de sus actividades, las cuales pueden no ser precisamente las esperadas conforme al Manual.

### **VII.3.10. Participación y contraloría social**

La Ley de Obra Pública les señala a los gobiernos locales la obligación de que para cada obra se integre un comité de obra que cumpla actividades de contraloría social. Adicionalmente, la LCF establece entre las obligaciones de los gobiernos locales : promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se realicen, e informar a sus habitantes los avances del ejercicio de los recursos trimestralmente y al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados. Es decir, la figura colectiva de contraloría social existe no solamente para los proyectos realizados con recursos del FAIS sino para las obras públicas en general.

Se encontró que la contraloría social se realiza más por atención a lo establecido en la Ley de Obras Públicas, que por definiciones de la LCF o los propios Lineamientos del FAIS. Un caso particular lo constituyen las localidades donde existen formas propias de gobierno (usos y costumbres), ya que comúnmente los comités o grupos de la organización local son los que asumen la función de comité de obra para el proyecto en cuestión.

#### *FORTALEZAS, BUENAS PRÁCTICAS Y OPORTUNIDADES*

- Es una buena práctica que el comité de obra tenga una copia completa del expediente de proyecto desde el inicio hasta la entrega de la obra, y que esta copia de expediente,

tras ser cotejada con la del Ayuntamiento, sea entregada formalmente a los beneficiarios en el acto de entrega.

#### *DEBILIDADES, CUELLOS DE BOTELLA Y AMENAZAS*

- Una amenaza es que los integrantes de los comités de obra generen reclamos debidos a un insuficiente conocimiento de los elementos técnicos de un proyecto de obra.

### **VII.3.11. Evaluación**

En los Lineamientos se señala que la SEDESOL debe diseñar esquemas específicos y una agenda de evaluación del FAIS a partir de un enfoque agregado con alcance nacional, en concordancia con los programas anuales de evaluación. Asimismo, señala que el ejercicio de los recursos del FAIS estará sujeto a la evaluación del desempeño, en términos de lo que establece el artículo 49, fracción V, de la LCF.

#### *FORTALEZAS, BUENAS PRÁCTICAS Y OPORTUNIDADES*

Una fortaleza como Fondo proviene de que la Dependencia Coordinadora del FAIS, la SEDESOL desde la primera vez que se publicaron los Lineamientos del FAIS, sin estar obligada por Ley, generó un Diagnóstico que identifica el problema público que pretende atender y realizó la cuantificación de la población potencial y la población objetivo de este Fondo. Esto proporciona al FAIS un mayor entendimiento de las necesidades que pretende atender, así como de la normatividad existente para operarlo y la complejidad y retos que enfrenta la utilización correcta de los recursos. El FAIS es de interés tanto para la Unidad de Evaluación del Desempeño de la SHCP, como para el CONEVAL y para la Auditoría Superior de la Federación, por lo que ha sido objeto de evaluación en el marco del Programa Anual de Evaluación (PAE). Esto representa una oportunidad para el diseño de una agenda de evaluación conjunta y adaptada a las particularidades del Fondo.

A nivel federal el FAIS cuenta con una evaluación de Diseño (2014) y con una evaluación de diseño del P002 Programa de Promoción y Evaluación de Política de Desarrollo Social y Comunitario, la Participación y la Cohesión Social (2015-2016) que intenta contribuir a las metas nacionales y objetivos sectoriales, mediante el desarrollo de las actividades sustantivas de los programas sociales a cargo de la SEDESOL. Asimismo, cuenta con

fichas de desempeño para el FISE y el FISMDF por entidad federativa (2016-2017) que proporcionan información sobre la incidencia del FAIS en los indicadores de pobreza. Finalmente, en el PAE 2018 se incluye la evaluación objeto de este informe.

A nivel local pueden encontrarse algunas evaluaciones, en especial de Consistencia y Resultados, tanto del FISE como del FISMDF. Los mapas siguientes muestran las entidades de las cuales se encontró evidencia documental de tales evaluaciones.



Otra fortaleza es que en la LCF haya un presupuesto etiquetado para evaluación (artículo 49), de 0.05% de los recursos del Ramo 33, (exceptuado el fondo de nómina educativa y gasto operativo).

#### *DEBILIDADES, CUELLOS DE BOTELLA Y AMENAZAS*

No se identifica ningún documento o mecanismo institucional establecido para que los resultados de las evaluaciones sean vinculantes para estados y municipios. Tampoco es claro qué instancia federal es la responsable de dar seguimiento a la atención de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones externas a nivel federal. No hay un actor designado para su seguimiento, por lo que no hay claridad de si son las entidades federativas, el CONEVAL, la DGDR, la DGEMPS o algún otro actor. Lo anterior puede hacer que se pierda la oportunidad de aprovechar la información disponible y los esfuerzos invertidos en realizar las 64 fichas.

Otra debilidad en materia de evaluación se presenta al observar que en la mayor parte de los municipios se desconoce o confunde el proceso de evaluación con mecanismos de seguimiento como MIDS-SFU, o bien con los de control como auditoría o revisión. Asimismo, se desconoce, y por lo tanto no se aprovecha, que la LCF (artículo 49, fracción IV) establece un monto de 0.05% de los recursos de los fondos de aportaciones federales, al mecanismo que para evaluar establezca la SHCP; cabe señalar que este porcentaje no se menciona en los Lineamientos y es necesario referirse a la LCF para conocerlo.

## VIII. Conclusiones y recomendaciones

---

La evaluación brinda evidencia de que la coordinación a nivel federal del Fondo (SEDESOL y SHCP) cumplen las obligaciones establecidas en la LCF (artículo 33, B, I), así como en los Lineamientos. Sin embargo, también muestra que esto no necesariamente es suficiente, en una lógica de gestión orientada a resultados, para asegurar que las obras beneficien directamente a toda la población objetivo y los recursos sean destinados exclusivamente a los fines que señala la LCF. En tal sentido, se plantean algunas recomendaciones para la mejora de los procesos mediante los cuales se implemente el FAIS.

222

### VIII.1. Asignación de recursos a entidades municipios y demarcaciones territoriales

En términos generales el proceso de asignación de recursos de la federación a las entidades federativas mediante la fórmula funciona de manera eficaz y en tiempo, considerando la normativa que lo rige. En el caso de estados a municipios sucede de la misma manera. Sin embargo, se encuentran importantes áreas de oportunidad en materia de focalización de estos recursos.

#### *RECOMENDACIÓN*

- Que la DGDR y la DGPYP “A” documenten sus mecanismos de coordinación a fin de institucionalizarlos. Asimismo, es deseable documentar las actividades relacionadas con el cálculo de la distribución, la publicación del calendario y el proceso de ministración de los recursos toda vez que comprende actividades entre distintas dependencias, comunicaciones ágiles y resultados que han sido efectivos. Esta acción servirá para orientar las acciones de las áreas involucradas, así como para poder transparentar ante terceros el mecanismo de asignación de recursos a las entidades federativas y municipios.

## VIII.2. Actualización de los Lineamientos

La existencia de los Lineamientos ha provisto a los gobiernos locales de claridad sobre el objetivo que se persigue alcanzar con el FAIS, se conoce que hay elementos y criterios preestablecidos que hay que revisar y cumplir con respecto al uso de los recursos del Fondo. Este documento ha tenido modificaciones que han coadyuvado a que los recursos del FAIS invertidos por los gobiernos locales se hayan canalizado hacia la atención de las carencias sociales de una manera más enfocada.

Entre las modificaciones a lo largo del periodo 2014 a 2017, sobresale la reducción del porcentaje a invertir en las ZAP, que como mínimo en el FISE pasó de 70% a 30%, y en el FISMDF pasó de hasta 100% a como máximo 30%; se incluyeron mecanismos para promover la concurrencia de recursos; desaparecieron los proyectos indirectos y los proyectos especiales; se crearon las obras complementarias; se agregaron los criterios de exclusión para levantamiento de CUIS.

La última actualización de los Lineamientos entró en vigor el 1 de septiembre de 2017 y son aplicables también para 2018. El hecho de que en 2017 haya habido dos Lineamientos dificultó la gestión de los gobiernos locales, que debieron ajustar sus programas de obra conforme a los nuevos lineamientos a mediados de año.

### *RECOMENDACIONES*

- Que la DGDR documente el procedimiento de actualización de los Lineamientos considerando que la entrada en vigor sea a partir del inicio del ejercicio fiscal siguiente.
- Que los Lineamientos tengan vigencia preferentemente multianual, para facilitar la comprensión y el dominio de parte de los gobiernos locales, y que los procedimientos para su actualización considere la retroalimentación de los gobiernos locales.

## VIII.3. Focalización

La LCF establece que “las obras y acciones que se realicen con los recursos del Fondo [...] se deberán orientar preferentemente conforme al Informe anual de la situación de pobreza y rezago social de las entidades y sus respectivos municipios o demarcaciones

territoriales”, lo cual supone que el Informe anual es una guía certera para atender de manera focalizada las necesidades de la población y abatir las carencias sociales. En ese sentido, los gobiernos locales expresan que la MIDS les resulta útil para la planeación y la validación del cumplimiento de la normatividad con los proyectos propuestos.

En la práctica el Informe Anual no refleja adecuadamente la situación de pobreza y rezago social que prevalece en el territorio, debido a que la información de las ZAP y las AGEB referidas no está actualizada, y las variables consideradas en la medición llegan a cambiar significativamente en poco tiempo. Por ejemplo, hay comunidades catalogadas por el INEGI como prioritarias que hoy en día están inhabitadas o, por el contrario, hay otras que han recibido oleadas de población o hasta se han creado nuevos asentamientos que tienen necesidades apremiantes de atención.

En otros casos, hay localidades, en las que ya se han superado las carencias que es posible atender con las obras incluidas en el Catálogo. Sin embargo, la LCF establece que los recursos serán entregados a los estados y los municipios por fórmula y deben ser ejercidos conforme a los Lineamientos, lo que complica atender necesidades que se encuentran fuera de las ZAP autorizadas, aunque puedan ser prioritarias. Los Lineamientos tampoco prevén modificaciones en caso de desastres naturales que alteran de manera imprevista y significativa las prioridades de atención.

Los procedimientos previstos para ejercer recursos fuera de las ZAP y con ello hacer más atinada la focalización —aplicación de CUIS y del Anexo III de los Lineamientos— resultan de difícil aplicación dadas las capacidades del personal encargado de la gestión del FAIS en los gobiernos locales (sea en número de personal o en calificación para hacerlo).

#### *RECOMENDACIONES*

- Que la DGDR, junto con la DGGPB, y en su caso el INEGI, se coordinen para diseñar un procedimiento costo-efectivo (distinto del CUIS) para que los gobiernos de las entidades y municipios puedan acreditar una ZAP y ésta quede considerada en la MIDS, en vez de que se haga la acreditación para cada proyecto.

- Que la DGDR, junto con la DGGPB, y en su caso el INEGI y el CONEVAL, diseñen un procedimiento para que las entidades y municipios puedan medir el avance en la atención de carencias o rezagos con respecto a lo detectado mediante los CUIS. Podría conformarse un “Censo de infraestructura por localidad” a partir de la sistematización de los CUIS y darle seguimiento periódico.
- Que la DGDR incluya en los Lineamientos una cláusula de excepción para la proporción de gasto de obras de incidencia directa y obras complementarias para municipios con declaratoria de desastre natural, en el año del evento y en el subsiguiente, siempre que los recursos sean para la reconstrucción de infraestructura social que sufrió daños por el desastre que ocasionó la declaratoria.
- Es conveniente generar incentivos para que los gobiernos locales avancen efectivamente en la atención de carencias sociales mediante la flexibilización tanto de los conceptos del Catálogo como de los porcentajes atribuibles a obras de incidencia directa y complementarias.
- Dada la utilidad que les reporta la MIDS a los gobiernos locales para planear y validar el cumplimiento de la normatividad de los proyectos propuestos, se considera pertinente incluir un módulo en la MIDS en el que los ejecutores del Fondo puedan hacer pruebas cargando y validando internamente los proyectos, sin que la información se transfiera al SFU. Esto permitiría contar con un banco de proyectos y una planeación multianual. Otra opción para salvaguardar la función de planeación de la MIDS es que el SFU pudiera actualizar cada trimestre la totalidad de la información contenida en la MIDS, y no únicamente los proyectos nuevos y cancelados.

#### **VIII.4. Capacitación**

La DGDR ha cumplido su mandato respecto de la capacitación tanto mediante formatos presenciales como creando contenidos de libre uso disponibles en línea. No obstante, dada su capacidad instalada, en promedio solamente realiza una capacitación presencial por estado al año con una duración entre dos o tres días (aunque hay casos en que la capacitación ocurre más de una vez si así lo solicita la entidad federativa).



La capacitación del personal en gobiernos locales, es muy relevante como catalizador de la correcta interpretación y comprensión del funcionamiento del Fondo. Sin embargo dados los recursos disponibles y la dimensión de la tarea, resulta insuficiente para el logro cabal del fin que persigue. La DGDR se enfrenta a factores como la gran cantidad de municipios por capacitar, las rotaciones de personal, los cambios de las administraciones en los años electorales y lo extenso y complejo de la normatividad del FAIS. .

#### *RECOMENDACIÓN*

- Que la SEDESOL adopte una estrategia de Formación de Formadores para potenciar la capacitación y su incidencia efectiva en las instancias de los gobiernos locales que en la práctica son quienes se encargan del ciclo de gestión de los programas en los que son ejercidos los recursos del FAIS. Para ello, se requiere que la SEDESOL a través de la DGDR convenga anualmente un programa de capacitación con los gobiernos de las entidades y que estos señalen quiénes serán designados para ser formados como formadores, ya sea funcionarios en las instituciones ejecutoras o bien ADL o puestos que desempeñen una función equivalente; asimismo, debieran establecerse de manera conjunta los contenidos y alcances en función de las necesidades de los estados. De esta manera, la actividad de capacitación de la DGDR se enfocaría en un número limitado de destinatarios y en el desarrollo de instrumentos didácticos e informativos para que a su vez sean los formadores quienes se hagan cargo de la capacitación a los funcionarios en las instancias ejecutoras estatales y en los Ayuntamientos, lo cual en cada entidad se haría de modo que responda a sus necesidades particulares. De esta manera se crearía una capacidad instalada institucional con más estabilidad para replicarse en el tiempo que la capacitación impartida a funcionarios municipales que cambian con frecuencia. Otra ventaja sería que los formadores en las entidades podrían más fácilmente adaptar los ritmos de los procesos de capacitación e incluso aspectos particulares de los contenidos de acuerdo con las necesidades locales. Las actividades de capacitación podrían así ser

preferentemente presenciales para que la efectividad no se vea afectada en aquellos municipios que presentan una brecha tecnológica de falta de acceso a Internet<sup>14</sup>.

- Que la SEDESOL amplíe los contenidos y mecanismos para la capacitación a ser impartida por los formadores de modo que, además de los elementos básicos (LCF, Lineamientos, MIDS-SFU, Acreditación de pobreza), contribuya a elevar las capacidades de los gobiernos locales para cumplir las obligaciones que el artículo 33 de la LCF les señala.<sup>15</sup>
- Como parte de la estrategia de capacitación, la DGDR deberá mejorar y ampliar el contenido disponible en medios virtuales y tutoriales en línea, cuidando la calidad de audio y video. Resultan de particular importancia los contenidos relativos al uso de las plataformas electrónicas MIDS o SFU; se sugiere incorporar formatos más amigables y didácticos como el story telling animado.
- Considerando las recomendaciones previas, resulta indispensable que la SEDESOL como Dependencia Coordinadora del FAIS gestione la ampliación y fortalecimiento de la estructura de personal de la DGDR para cumplir y mejorar los resultados de las actividades que se realizan con las 32 entidades federativas y la totalidad de municipios, entre ellas las de capacitación.

<sup>14</sup> En el gobierno federal ha habido experiencias exitosas de formación de formadores en el INCA Rural, en SER Mexicano y en el PESA.

<sup>15</sup> [Según la LCF (artículo 33, B, II), las entidades, municipios y demarcaciones territoriales tienen las siguientes obligaciones respecto del FAIS: a) Difundir los montos que reciban, las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios; b) Promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar; c) Informar a sus habitantes los avances del ejercicio de los recursos trimestralmente y al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados; d) Proporcionar a la SEDESOL la información que sobre la utilización del FAIS le sea requerida (en el caso de los municipios y las DT, por conducto de las entidades); e) Procurar que las obras que realicen con los recursos de los fondos sean compatibles con la preservación y protección del medio ambiente y que impulsen el desarrollo sostenible; f) Reportar trimestralmente el seguimiento sobre el uso de los recursos del Fondo; g) Publicar las obras financiadas con los recursos de este fondo (contratos, informes de avances y evidencias de conclusión).

## VIII.5. Comunicación

La comunicación es efectiva entre la SEDESOL, la SHCP y las Delegaciones, y los correos electrónicos son el principal medio de comunicación. A nivel municipal, las formas de comunicación son múltiples y variadas: cuando se trata de la Delegación de la SEDESOL, se usa ampliamente el correo electrónico aunque también se hace mediante oficios escritos cuando existen condiciones restringidas de acceso a las telecomunicaciones.

La comunicación de las entidades y municipios con la población es principalmente directa con los habitantes a través de asambleas en plazas y calles, pero también se aprovechan las redes sociales, en especial Facebook, para informar sobre las obras de infraestructura.

En algunos municipios visitados se encontró que la población demanda la entrega de los recursos del FAIS en efectivo o en especie, como material de construcción, en gran medida por su desconocimiento de los Lineamientos del Fondo.

### *RECOMENDACIONES*

- Que la SEDESOL y los gobiernos locales diseñen y ejecuten una campaña permanente en la que se difundan mensajes con un lenguaje más accesible para la población, en los que se promueva el uso adecuado de los recursos del FAIS (el para qué sí es y el para que no es) a través de folletos impresos, por redes sociales y tiempos oficiales en radiodifusoras locales. Un buen ejemplo de ello es el material diseñado por la CG-COPLADE de Oaxaca.
- Producir y distribuir material de comunicación (cápsulas de video y audio, boletines, etcétera) con contenidos sobre diversos aspectos de la operación del Fondo en formatos adecuados para su trasmisión vía redes sociales y con niveles diversos de complejidad adecuados a los distintos actores que intervienen en la gestión: funcionarios estatales, funcionarios locales, representantes comunitarios, miembros de comités de obra, beneficiarios).
- Convenir con los gobiernos de las entidades la creación y operación de una Línea de Atención Telefónica donde actores involucrados en la gestión o público en general puedan obtener información y orientación sobre el FAIS.

## VIII.6. Concurrencia

El diseño del FAIS prevé que los recursos puedan usarse de manera concurrente con otros programas federales o estatales. La concurrencia de recursos es más frecuente en obras cuyas contrapartes son claramente identificables y son a la vez las instancias de validación técnica de los proyectos, como las de electrificación (con CFE) y las de agua y drenaje (CONAGUA y organismos operadores estatales).

La concurrencia de recursos del FAIS con otros programas puede ser aprovechada más plenamente si los actores locales cuentan con información suficiente y oportuna sobre sus ventajas.

229

### *RECOMENDACIONES*

- Apoyar el fortalecimiento de mecanismos de intercambio de información de proyectos que ya tienen validación técnica y que requieren recursos adicionales para facilitar la concurrencia federal y también en las entidades (como el SISPLADE de Oaxaca).
- Apoyar la formulación de los convenios de concurrencia para que los gobiernos locales no queden inermes ante el incumplimiento de compromisos de las instituciones federales.
- Transparentar a los beneficiarios que las obras son realizadas con recursos de concurrencia para que no se disminuya la percepción de logro del gobierno local.
- Profundizar el tema de concurrencia en la capacitación.

## VIII.7. Seguimiento y monitoreo

El seguimiento a nivel central de los recursos del FAIS se realiza a través de la MIDS, a cargo de la SEDESOL y del SFU cargo de la SHCP. Se encuentran áreas de oportunidad en la vinculación entre ambos sistemas, ya que actualmente los gobiernos locales estratégicamente aplazan la carga, a fin de evitar un doble trabajo una vez que los proyectos se registren en el SFU, dado que suelen requerir modificaciones que implican borrar todo y registrar como proyectos nuevos. Esto hace que el seguimiento a nivel central no pueda realizarse en tiempo real.

El seguimiento por parte de la Delegación de la SEDESOL en los estados se centra en procurar el registro oportuno de la información en la MIDS y el SFU, y en resolver asuntos prácticos de la funcionalidad de estos sistemas (como gestionar altas, bajas y desbloques de claves de acceso). En gran medida, su labor depende de los reportes que reciben de la DGDR. Además, con apoyo de los ADL o figuras equivalentes, en los casos en que los hay, se da un seguimiento más directo a las instituciones ejecutoras estatales y los Ayuntamientos.

En la evaluación no se observaron mecanismos en ningún orden de gobierno que permitan validar la calidad y la veracidad de la información que se carga en campo. Ahora existe la Cédula de verificación y seguimiento de obra del FAIS, pero se trata de un formato adicional que implica más carga de trabajo y duplica datos con el riesgo de que existan inconsistencias.

230

#### *RECOMENDACIONES*

- Es necesario mejorar el Sistema Integral MIDS- SFU. Específicamente es importante que la vinculación entre MIDS-SFU mejore a fin de facilitar a los usuarios la modificación de información, incluso cuando ya ha sido insumida por el SFU, a fin de incentivar la carga oportuna de la misma y con ello mejorar el seguimiento y la toma de decisiones. Una posibilidad es que trimestralmente se actualice la totalidad de la información contenida en la MIDS en el SFU, en lugar de únicamente los proyectos nuevos y cancelados.
- Ampliar la funcionalidad de la MIDS para los actores locales de modo que estos puedan consultar reportes útiles para su gestión local.
- Integrar la Cédula de verificación y seguimiento de obra como módulo de la MIDS que agregue evidencias.

### **VIII.8. Acompañamiento a la gestión local (ADL y equivalentes)**

Se encontró que la figura de los ADL no está presente en cuatro de los seis estados visitados: Chiapas, Durango, Oaxaca, Puebla. Sin embargo, en Oaxaca existen los enlaces

de módulo de la CG-COPLADE, que cumplen una función equivalente en lo que concierne al FAIS.

Donde sí hay ADL o equivalente se logra un seguimiento más cercano a las obras realizadas con recursos del FAIS y la información reportada tiene mayor grado de verificación. Sin embargo la eficacia de los ADL se ve disminuida si son contratados en plazos discontinuos y no cuentan con recursos de operación.

#### *RECOMENDACIONES*

- Apoyar la contratación de ADL, incluso con recursos concurrentes, en esquemas permanentes (no en plazos discontinuos).
- Asignar recursos para los ADL distintos a la fracción de 3% de FISE destinada para Gastos Indirectos, a fin de que los proyectos del Fondo en las entidades no vean mermados los recursos disponibles para la realización de estudios y la evaluación de proyectos, tal y como se preveía en la LCF.
- Clarificar en el diseño la cadena de mando para que los ADL no se vean en la situación de ser pagados por una institución y tener obligaciones de reporte hacia otra institución diferente.

231

### **VIII.9. Participación y contraloría social**

Las actividades de la Contraloría Social generan efectos cuando el Comité de Obra o Comunitario llega a reportar alguna inconformidad, entonces el personal del municipio revisa y atiende el hecho. Sin embargo, los integrantes del Comité no necesariamente conocen si la coordinación está normada o tiene procedimientos; las personas que lo integran se coordinan espontáneamente, pues comúnmente son vecinos o allegados. Generalmente tienen trato directo con los supervisores de obra, el director de obras o el propio presidente municipal.

#### *RECOMENDACIONES*

- Reconocer en los Lineamientos el hecho de que existen grupos de representación de la población, sobre todo en las zonas donde existen gobiernos de usos y costumbres,

y validar formalmente que se constituyan como comités de obra y cumplan la función de contraloría social.

- Profundizar el tema de contraloría social en la capacitación.

## VIII.10. Evaluación

A nivel federal, si bien en los últimos años ha sido posible la realización de evaluaciones del Fondo a través de la coordinación entre CONEVAL, SHCP, DGDR y DGEMPS, una tarea pendiente es definir con claridad la responsabilidad de los distintos órdenes de gobierno para distintas tareas como la establecida por el artículo 49, fracción V de la LCF respecto a la existencia del 0.05% de los recursos de los fondos de aportaciones federales aprobados en el PEF asignados para llevar a cabo la evaluación de desempeño de los recursos de ese Fondo. Asimismo, definir el (los) actor(es) que deberá(n) atender los ASM que se derivan de las evaluaciones realizadas a nivel federal. En ese sentido, la LCF es poco clara con respecto a las atribuciones y responsabilidades de cada orden de gobierno en materia de evaluación.

A nivel local, en los municipios visitados no se encontró evidencia de que hayan realizado ejercicios de evaluación, aunque en una búsqueda en Internet a nivel nacional se encontró un conjunto de municipios y entidades que sí tienen evaluaciones ya sea del FISMDF y el FISE en sus páginas web institucionales.

El FAIS tiene indicadores para medir el desempeño a través de la MIR para el FISE y para el FISMDF, sin embargo, los actores estatales y municipales no derivan un beneficio claro de proveer información para la construcción de los indicadores de esa MIR

### *RECOMENDACIONES*

- Se recomienda a la SEDESOL explorar las opciones para la toma de acuerdos con los gobiernos de los estados (CONAGO) para definir atribuciones y obligaciones en materia de evaluación del uso de los recursos del FAIS en los estados y municipios, aprovechando el recurso que ya está disponible para el efecto y las obligaciones derivadas de la Ley de Planeación en materia del SED. Estos acuerdos podrían formar

parte del clausulado de los convenios entre federación y estados; o bien aterrizar en el Programa Anual de Evaluación que emiten CONEVAL y SHCP.

- En la medida en que con los recursos del FAIS se financia parte de las inversiones en infraestructura social prioritarias para los estados y los municipios, se recomienda que la SEDESOL a través de la DGDR y la DGEMPS explore con el CONEVAL y la SHCP la posibilidad de incluir en el PAE el desarrollo de matrices de indicadores de resultados del FAIS a nivel estatal. Esto tendría que ser un diseño en cascada en el cual las matrices estatales se alinean a los objetivos del PND y a los objetivos de los Planes estatales y municipales de desarrollo. Al contar con objetivos, indicadores y metas estatales, sería posible un mejor seguimiento y evaluación del Fondo a nivel local.
- Una vez definidas las atribuciones para cada actor en materia de evaluación, se sugiere diseñar modelos de Términos de Referencia y ejercicios piloto de evaluación que en un futuro puedan servir de referencia a los gobiernos locales.
- Que la DGEMPS en coordinación con la UED diseñe una evaluación con el fin de valorar la calidad y veracidad de la información reportada en la MIDS y SFU tanto para FISE como para FISMDF mediante trabajo de campo, visitando las obras registradas. Los hallazgos de esta evaluación permitirían retroalimentar el diseño de los sistemas, las necesidades de capacitación a funcionarios locales y el proceso de seguimiento – evaluación.
- Es deseable que se establezca una agenda de evaluación del FAIS desde el punto de vista federal, considerando las necesidades de información al respecto de la SEDESOL, la SHCP, el CONEVAL y la ASF.



## Anexo I. Ficha técnica de identificación del FAIS

Tema	Variable	Datos
Datos Generales	Ramo	33
	Dependencia(s) o entidad(es) responsables de operar el Fondo	SEDESOL
	Unidad(es) Responsable(s)	Dirección General de Desarrollo Regional
	Modalidad y Clave Presupuestal	El FAIS tiene tres programas presupuestarios relacionados. Como se divide en dos sub-fondos: el Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE), éste corresponde al Pp I003.- FAIS Entidades, que recibe 0.3%, y el Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), correspondiente al Pp I004.- FAIS Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, que recibe 2.2% restante. La nómina de la coordinación desde SEDESOL es con el P002.
	Nombre del Fondo	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
	Año de Inicio de operaciones	1997
	Responsable titular del Fondo	Ariel Álvarez Fernández
	Teléfono de contacto	5328 5000 Ext. 52673
	Correo electrónico de contacto	ariel.alvarez@sedesol.gob.mx
	Objetivos	Objetivo general del programa

Tema	Variable	Datos
	Principal normatividad	La Ley de Coordinación Fiscal (LCF) en su artículo 33, fracción B. Reglamento Interior de la SEDESOL. Lineamientos del FAIS.
	Meta Nacional del Plan Nacional de Desarrollo (PND) al que está alineado	El FAIS está alineado con el Programa Sectorial de Desarrollo Social (PSDS) 2013-2018.
	Objetivo del PND al que está alineado	Objetivo Sectorial 2 relativo “construir un entorno digno que propicie el desarrollo a través de la mejora en los servicios básicos, la calidad y espacios de la vivienda y la infraestructura social”.
	Estrategia del PND al que está alineado	La estrategia 2.2 del PSDS es: “Coordinar con estados y municipios y demarcaciones territoriales acciones, obras e inversiones que beneficien a las personas en pobreza extrema y rezago social, a través del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social”.
	Programa derivado del PND (Sectorial, Especial o Institucional) al que está alineado	Programa Sectorial de Desarrollo Social (PSDS) 2013-2018.
	Objetivo del Programa Sectorial, Especial o Institucional al que está alineado	Coordinar las acciones que incidan en el combate a la pobreza fomentando un mejor nivel de vida. Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para fortalecer el desarrollo e inclusión social, en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales y con la participación de los sectores social y privado, según se establece en el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
	Indicador Sectorial, Especial o Institucional incorporado en el Nivel de Fin de la MIR	Porcentaje de la población en pobreza extrema; Inversión per cápita del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM) en localidades con alto y muy alto rezago social.

Tema	Variable	Datos
	Propósito del Fondo	<p>El objetivo a nivel de <i>Propósito</i> es diferente para cada Fondo; de acuerdo con las MIR (2017) son los siguientes:</p> <p>Propósito FISMDF: La población que habita en las zonas de atención prioritaria urbanas, en las localidades con los dos mayores grados de rezago social de cada municipio o que se encuentra en situación de pobreza extrema reducen los rezagos en infraestructura social básica relacionada con las carencias de servicios básicos en la vivienda, calidad y espacios de la vivienda e infraestructura social.</p> <p>Propósito FISE: La población que habita en las zonas de atención prioritaria rurales, en los municipios con los dos mayores grados de rezago social de cada entidad o que se encuentra en situación de pobreza extrema reducen los rezagos en infraestructura social básica relacionada con las carencias de servicios básicos en la vivienda, calidad y espacios de la vivienda e infraestructura social.</p>
Problema público que atiende	Definición	“La población en pobreza extrema o en localidades con muy alto o alto rezago social en las zonas de atención prioritaria del país presenta rezagos en infraestructura social básica”. Y asocia la situación de esta población principalmente a: 1) mala planeación y calidad de los servicios públicos municipales; 2) insuficiencia de recursos propios, y 3) altos costos de la creación y el mantenimiento de la infraestructura social básica.
Población o área de enfoque potencial	Definición	“La población en pobreza extrema o en localidades con muy alto o alto rezago social en las zonas de atención prioritaria del país presenta rezagos en infraestructura social básica”.
	Unidad de medida	Personas
	Cuantificación	n.d.
Población o área de enfoque objetivo	Definición	Las localidades con los dos grados más altos de rezago social; las ZAP urbanas y la población en situación de pobreza extrema.

Tema	Variable	Datos
	Unidad de medida	Territorial
	Cuantificación	n.d.
Población o área de enfoque atendida	Definición	Las localidades con los dos grados más altos de rezago social; las ZAP urbanas y la población en situación de pobreza extrema.
	Unidad de medida	Territorial
	Cuantificación	n.d.
Presupuesto para el ejercicio fiscal evaluado	Presupuesto original (MDP)	Para 2016 fue de \$16'393,573.96
	Presupuesto modificado (MDP)	Para 2017 el presupuesto asignado en el PEF para la DGDR fue de \$23'020,222, asignados a través del P002. Presupuesto para aportaciones Federales y municipios 2018 \$688.341.688.549 mdp
	Presupuesto ejercido (MDP)	n.d.
Cobertura geográfica	Estados de la República en los que opera el Fondo	Nacional
Focalización	Unidad territorial del Fondo	Nacional

**Ficha técnica de la Evaluación**

Nombre o denominación de la evaluación	Evaluación Estratégica con Enfoque de Procesos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, 2017 (FAIS)
Nombre del programa o Fondo evaluado	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)
Ramo	Ramo 33
Unidad(es) responsable(s) de la operación del programa o Fondo	Dirección General de Desarrollo Regional (DGDR)
Servidor(a) público(a) responsable del programa o Fondo	Ariel Álvarez Fernández
Año del Programa Anual de Evaluación (PAE) a la que corresponde, o en su caso, si es evaluación complementaria	2018
Instancia de coordinación de la evaluación	Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales (DGEMPS)
Año de término de la evaluación	2018
Tipo de evaluación	Evaluación Estratégica con enfoque de Procesos
Nombre de la instancia evaluadora	Cocoa Services S.C
Nombre del coordinador(a) externo de la evaluación	Claudia Mir Cervantes
Nombre de los(as) principales colaboradores(as)	Iván Carreño González, Marcia San Román García, Edelith Romero Monterde, Alonso Veraza López, David Silvio Loyola Mandolini, Raúl Berea Núñez
Nombre de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación	Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales (DGEMPS)
Nombre del (de la) titular de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación	Oliver Arroyo Ramón
Nombres de los(las) servidores(as) públicos(as), adscritos(as) a la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación, que coadyuvaron con la revisión técnica de la evaluación	Leopoldo Figueroa Olea Diana Negrete González
Forma de contratación de la instancia evaluadora	Licitación
Costo total de la evaluación con IVA incluido	\$2,890,000.00 + IVA
Fuente de financiamiento	Fideicomiso para la Evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales

## Anexo II. Ficha de identificación y equivalencia de procesos de la coordinación a nivel federal del FAIS

Modelo General de Procesos	Federal	Estatal	Municipal
Planeación	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Cálculo del Monto estimado a destinarse a FAIS (SHCP)</li> <li>– Cálculo de la distribución de recursos para FISE a entidades según fórmula basado en: a) Monto FAIS en PEF (Legislativo en DOF); b) Informe pobreza y rezago social de SEDESOL; (SEDESOL)</li> <li>– Definición de Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) y localidades con grado de marginación muy alto o alto; Criterios de Acreditación de Beneficio a Población en Pobreza Extrema, y Lineamientos FAIS con catálogo y criterios de proporción de inversión ZAP (SEDESOL)</li> <li>– Determinación de variables y fuentes de información para apoyar a las entidades federativas en la aplicación de la fórmula de distribución del FISMDF (SEDESOL)</li> <li>– Elaboración / actualización de Lineamientos y Catálogo</li> <li>– Elaboración/actualización del Manual de usuario y operación de la MIDS (SEDESOL)</li> <li>– Elaboración/ actualización de Manual de operación de los ADL (SEDESOL)</li> <li>– Elaboración y firma de convenios de coordinación entre la SEDESOL y gobiernos estatales para la contratación de ADL (en su caso)</li> <li>– Elaboración y firma del convenio para el PRODIMDF entre la SEDESOL, Gobierno de la entidad y municipio o DT</li> <li>– Delegación estatal selecciona ADL a contratarse (en su caso)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Cálculo de distribución FISM.</li> <li>– Detección de necesidades de infraestructura estatal</li> <li>– Elaboración de cartera de proyectos elegibles para realizarse con recursos FISE.</li> <li>– Contratación ADL (en su caso)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Detección de necesidades de infraestructura municipal</li> <li>– Elaboración de cartera de proyectos elegibles para realizarse con recursos FISMDF</li> </ul>

Modelo General de Procesos	Federal	Estatal	Municipal
<p>Comunicación interna y externa</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Publicación del “Acuerdo por el que se da a conocer a los Gobiernos de las Entidades Federativas la Distribución y Calendarización para la Ministración durante el Ejercicio Fiscal, de los Recursos Correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios” (SHCP en DOF)</li> <li>– Publicación del “Acuerdo que tiene por objeto dar a conocer las variables y fuentes de información para apoyar a las entidades federativas en la aplicación de la fórmula de distribución del FISM para el ejercicio” (SEDESOL en DOF)</li> <li>– Difusión de la Guía operativa para la constitución, operación, registro, atención y seguimiento de la participación social del FISM (DGDR y Delegaciones)</li> <li>– Difusión de documentos y criterios que son referentes para el proceso de Planeación: de estados y municipios Definición de ZAP y localidades con grado de marginación muy alto o alto; Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social de las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del país; Criterios de Acreditación de Beneficio a Población en Pobreza Extrema, y Lineamientos generales de operación del FAIS con catálogo y criterios de proporción de inversión ZAP (SEDESOL)</li> <li>– Publicación de la guía operativa de participación social (SEDESOL)</li> <li>– Publicación de Convenios y Anexos Técnicos firmados con las entidades (SEDESOL)</li> <li>– Difusión de la Distribución del FISMDF publicada en gacetas estatales y municipales (SEDESOL)</li> <li>– Delegaciones de la SEDESOL informan criterios, normas, lineamientos emitidos por la SEDESOL y otras instancias para la operación del FAIS a nivel local</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Publicación en Gaceta de los recursos a distribuir a municipios</li> <li>– Difusión del programa de obras.</li> <li>– Informe Anual</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Difusión del programa de obras.</li> <li>– Informe Anual</li> </ul>

Modelo General de Procesos	Federal	Estatal	Municipal
Selección de destinatarios	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Subdelegación, o ADL, apoyan y validan planificación de proyectos de estados y municipios para su captura en MIDS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Aprobación de obras por órgano de participación social y Cabildo</li> <li>– Elaboración de calendario de obras.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Aprobación de obras por órgano de participación social y Cabildo</li> <li>– Elaboración de calendario de obras</li> </ul>
Producción de entregables	<ul style="list-style-type: none"> <li>– SHCP gestiona con la TESOFE las transferencias mensuales de recursos</li> <li>– Desarrollo de información para fortalecer el conocimiento en los temas de planeación, seguimiento y evaluación del FAIS (SEDESOL)</li> <li>– Coordinación de capacitaciones a impartirse por la DGDR</li> <li>– SHCP desarrolla materiales para facilitar uso SFU</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Gestiona transferencias mensuales de recursos FISM</li> <li>– Integración del Comité de obra</li> <li>– Contratación y ejecución de obra FISE.</li> <li>– Integración del expediente de obra</li> <li>– Captura MIDS y SFU</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Integración del Comité de obra</li> <li>– Proceso de contratación y ejecución de obra FISM.</li> <li>– Integración del expediente de obra</li> <li>– Captura MIDS y SFU</li> </ul>
Entrega	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ministraciones FISE a entidades (TESOFE)</li> <li>– La DGDR proporciona capacitación a entidades y municipios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ministraciones FISM de entidades a municipios</li> <li>– Conclusión de la obra FISE</li> <li>– Entrega por parte de las autoridades de la obra.</li> <li>– Cierre del expediente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Conclusión de la obra FISMDF</li> <li>– Entrega por parte de las autoridades de la obra.</li> <li>– Cierre del expediente</li> </ul>

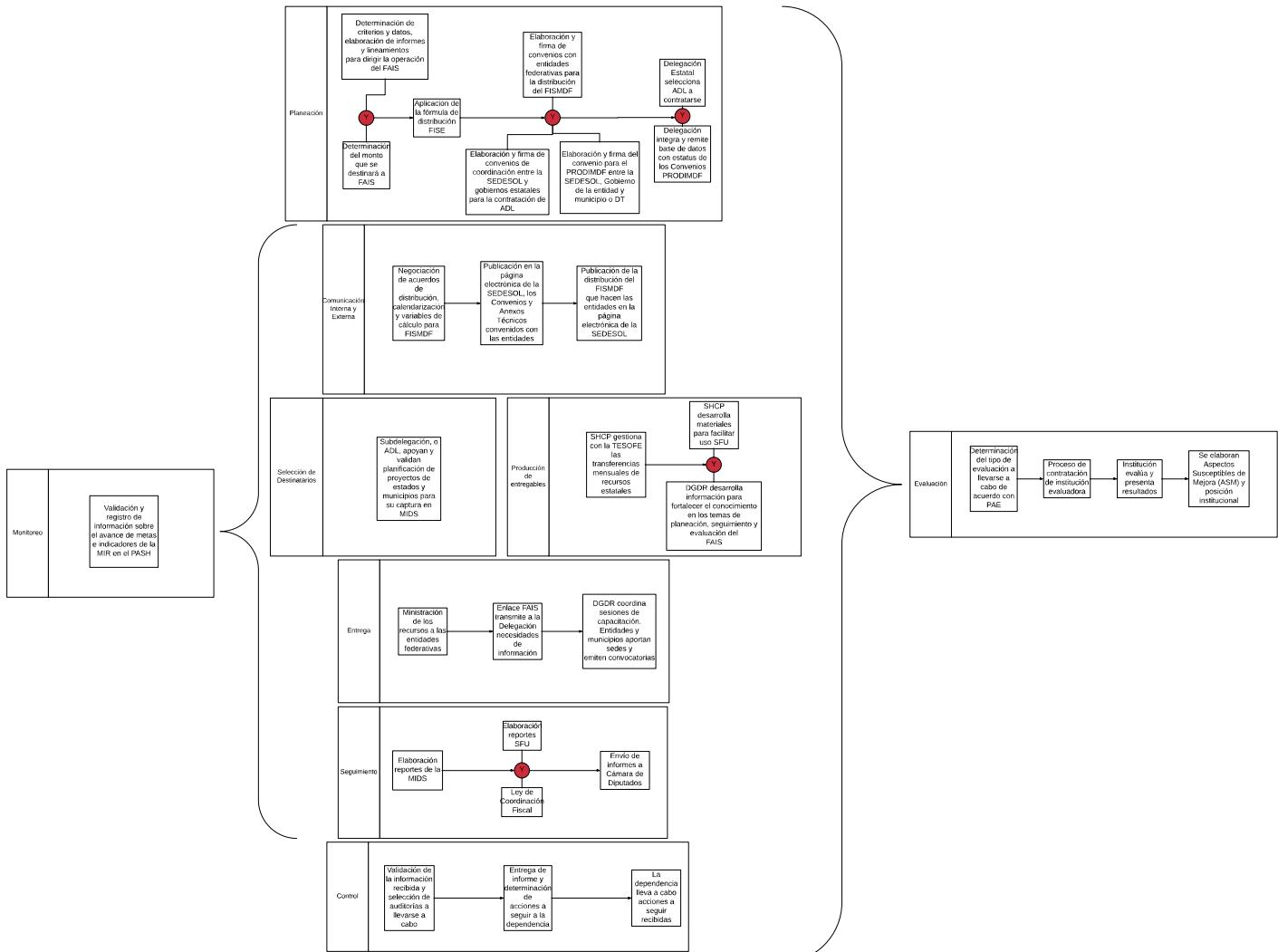


Modelo General de Procesos	Federal	Estatal	Municipal
Seguimiento a destinatarios	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verificación de reportes MIDS-SFU (SEDESOL, SHCP)</li> <li>- Reportes de la MIDS son enviados a la UED, al Congreso y publicados en Internet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verificación de reportes MIDS-SFU del FIS MDF</li> <li>- Elaboración informes trimestrales de avances de proyectos FISE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Captura y elaboración de Reportes trimestrales MIDS-SFU del FIS MDF</li> <li>- Reportes de ADL</li> <li>- Bitácora de obra</li> </ul>
Control	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Revisión de ASF</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Revisión de autoridades de control y supervisión interna del gobierno estatal (bajo el liderazgo de la ASF)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Revisión de autoridades de control y supervisión interna del gobierno municipal</li> </ul>
Monitoreo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Registro de datos sobre indicadores MIR (SEDESOL)</li> <li>- Revisión de registros en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH) (SEDESOL)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaboración de reportes trimestrales MIDS-SFU de FISE y FIS MDF</li> <li>- Seguimiento a indicadores pobreza</li> <li>- Reporte de capacitaciones</li> <li>- Publicación en Internet del informe de obras realizadas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entrega de información de avances para MIR</li> </ul>

Modelo General de Procesos	Federal	Estatal	Municipal
Evaluación externa	<ul style="list-style-type: none"> <li>– La DGEMPS coordina evaluaciones nacionales del FAIS</li> <li>– Publica resultados de las evaluaciones en la página electrónica de la SEDESOL y enviar al CONEVAL, la UED, la Cámara de Diputados y la ASF</li> <li>– Elabora y atiende Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) y posición institucional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Evaluación externa de FISE en entidades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Evaluación externa de FISMDF en municipios</li> </ul>
<b>Otros procesos identificados</b>			
Contraloría Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Delegaciones SEDESOL son responsables de fomentar la participación comunitaria en la planeación y seguimiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Gobiernos estatales deben promover la participación de las comunidades beneficiarias en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Actividades de participación social</li> </ul>

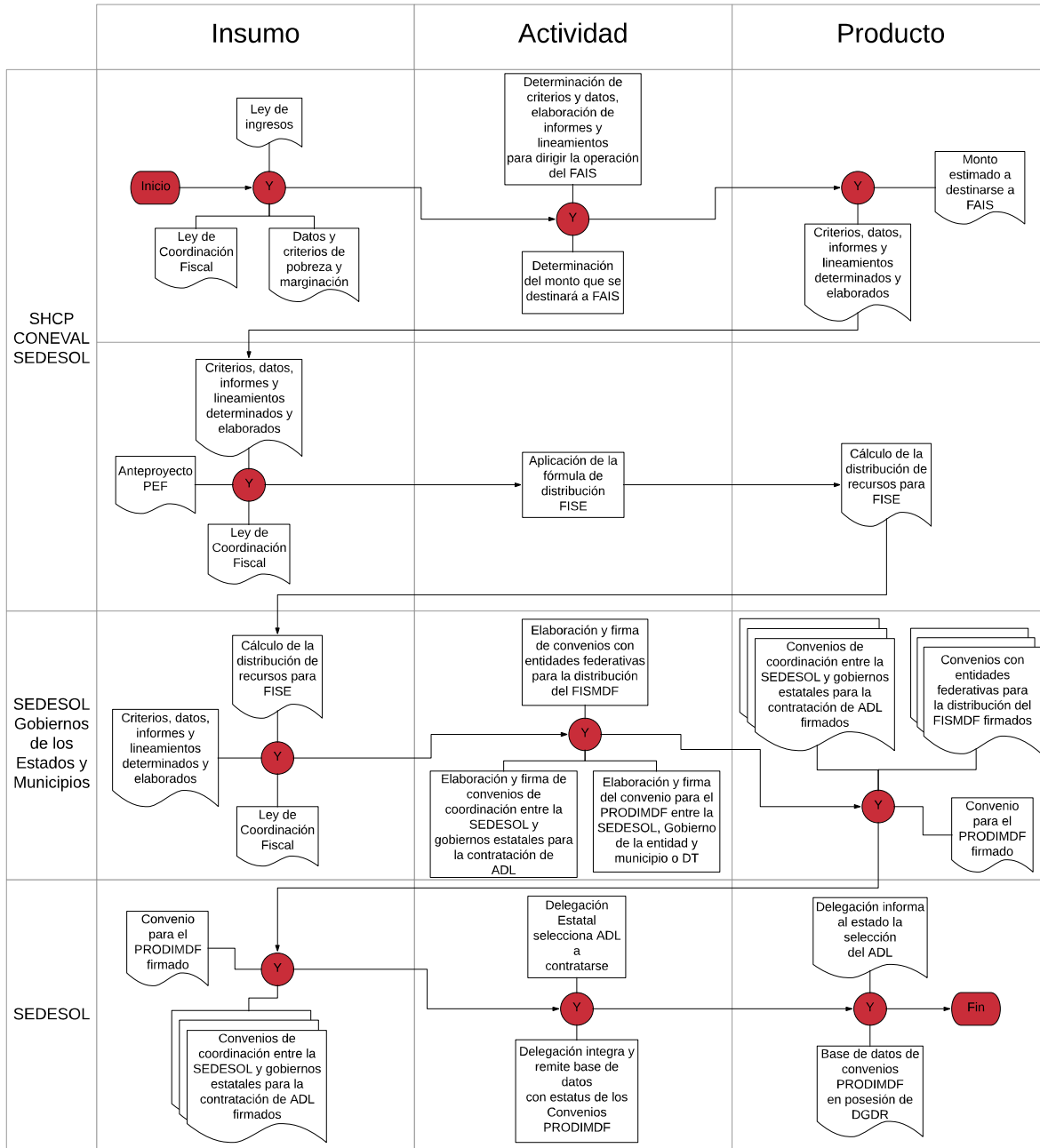
# Anexo III. Diagramas de flujo de la coordinación a nivel federal del FAIS

## Alto nivel



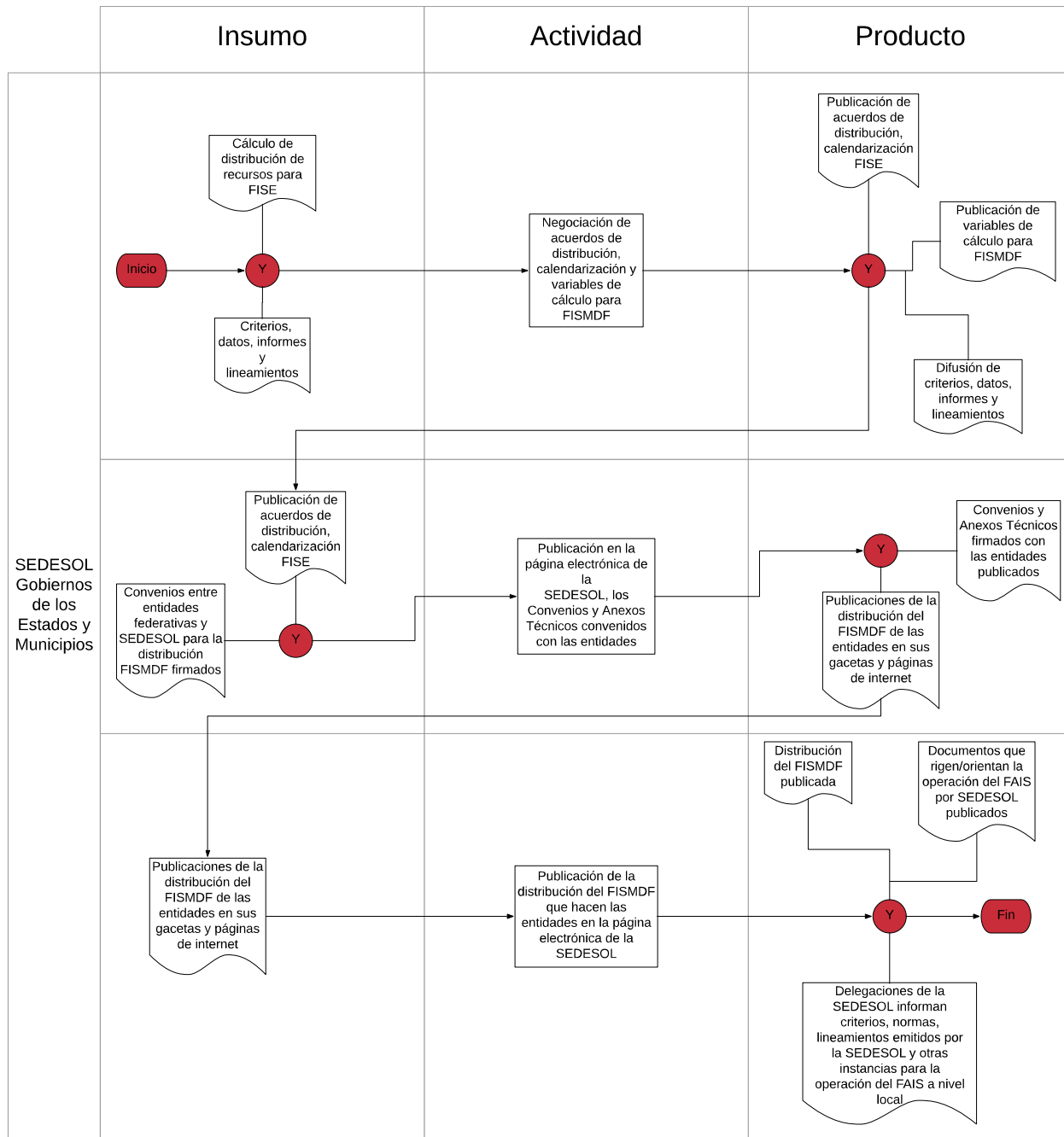
**Planeación**

**Planeación**



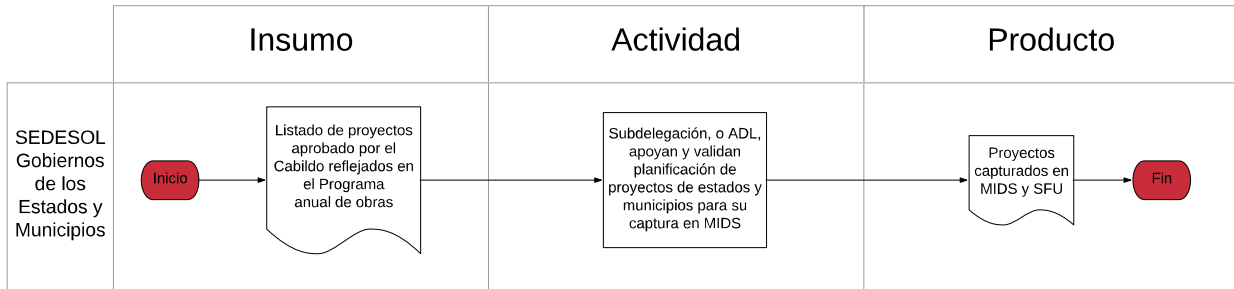
**Comunicación interna y externa**

**Comunicación interna y externa**



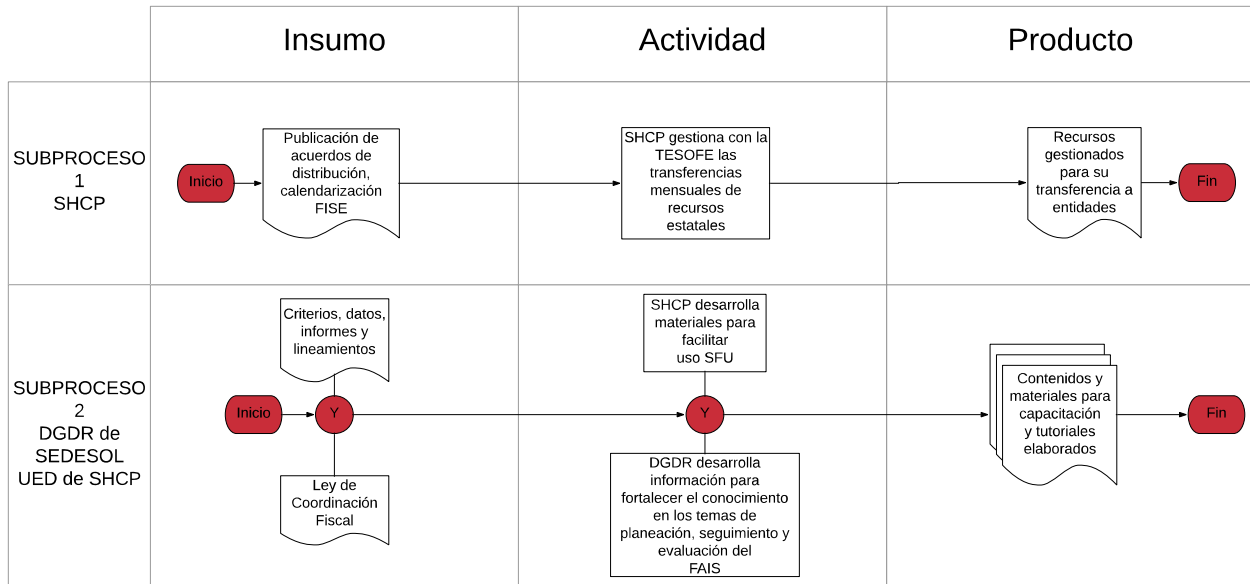
**Selección de destinatarios**

**Selección de destinatarios**

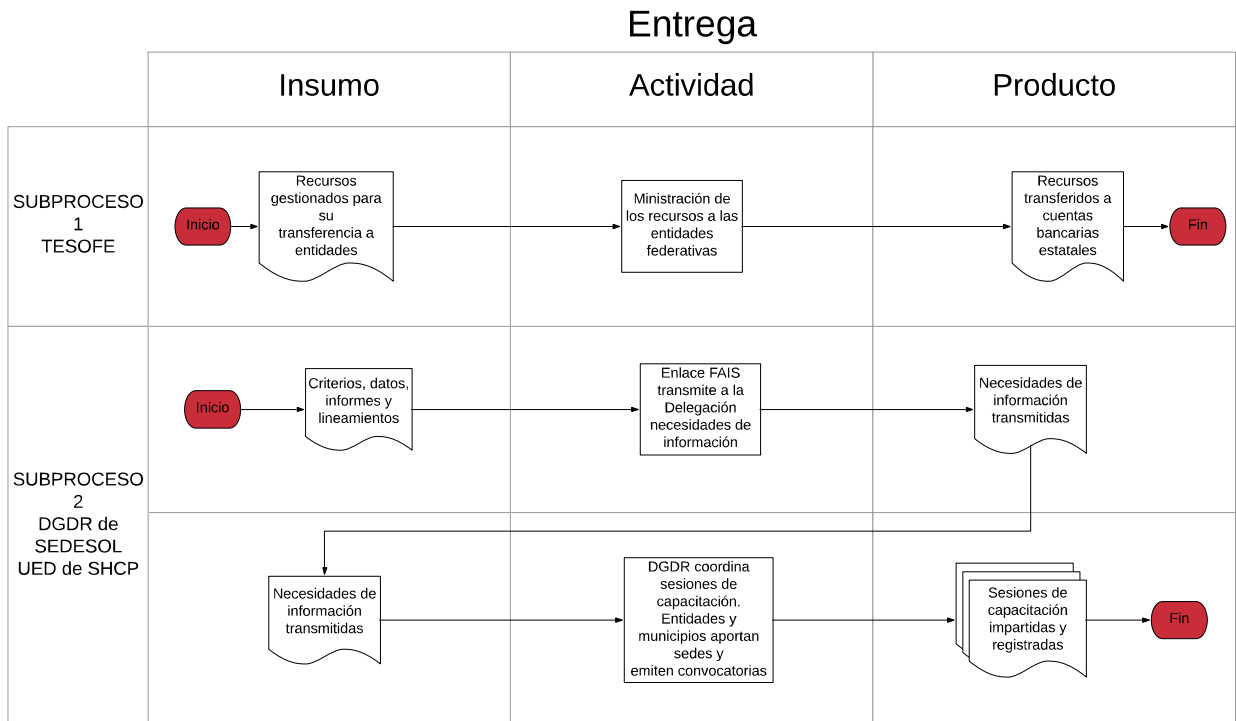


**Producción de entregables**

**Producción de entregables**

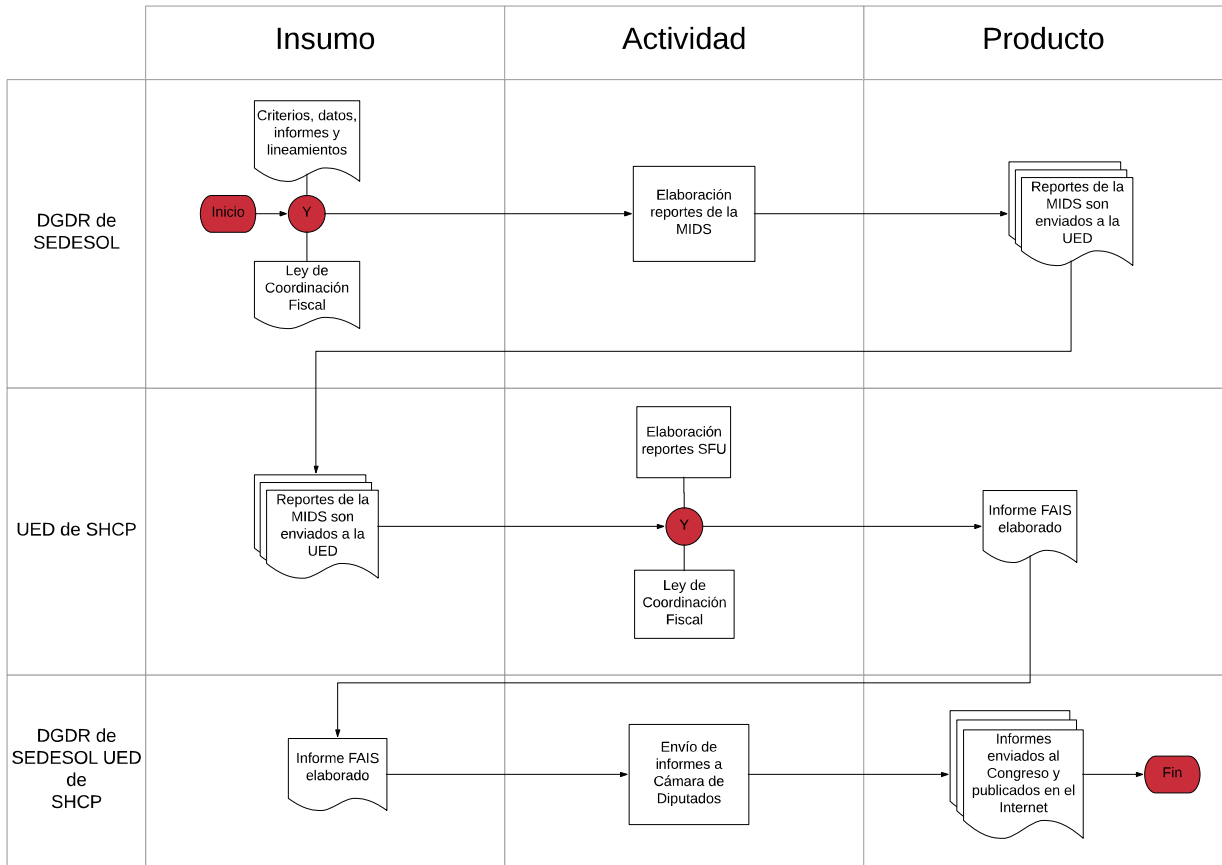


**Entrega**



**Seguimiento**

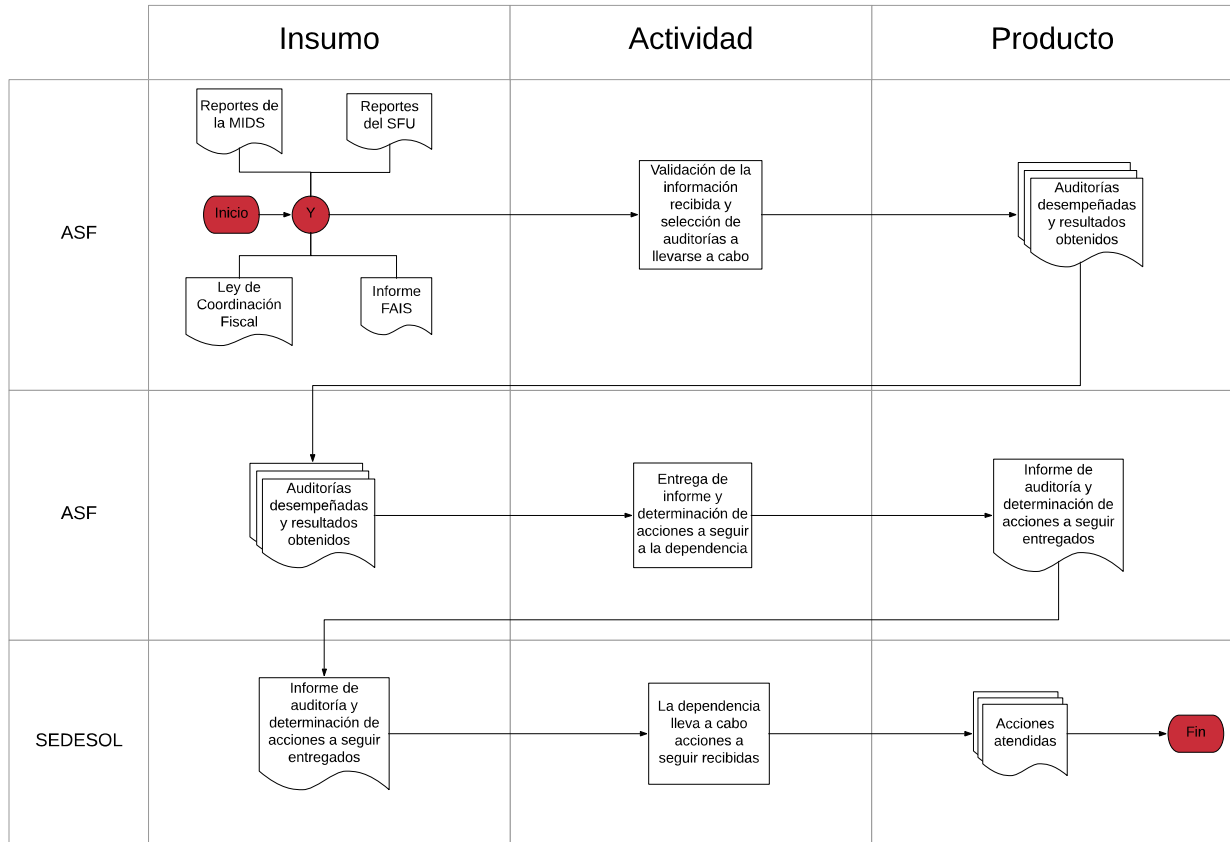
**Seguimiento**





**Control**

**Control**



250

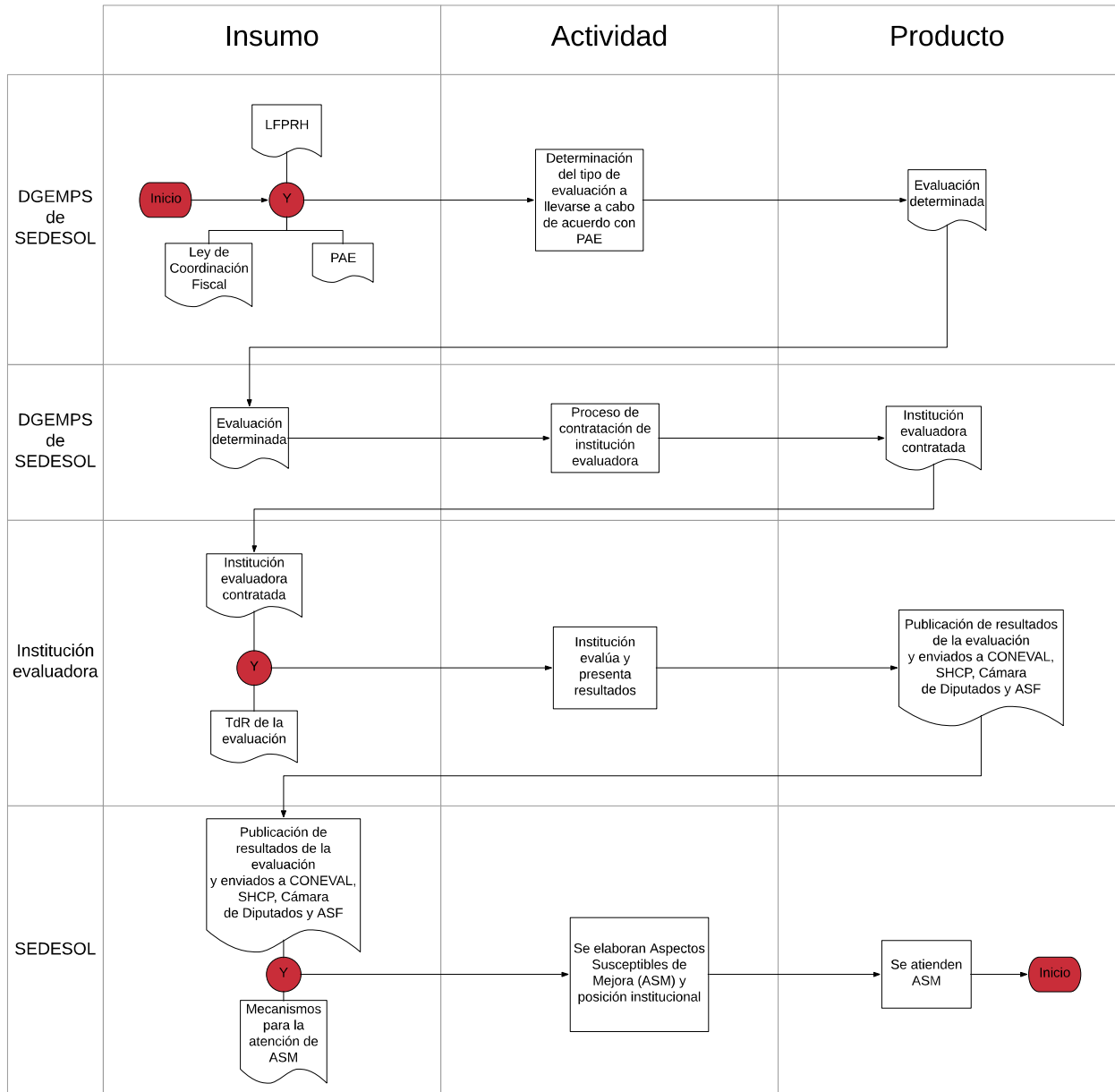
**Monitoreo**

**Monitoreo**



**Evaluación**

**Evaluación**



## Anexo IV. Fichas de Indicadores de atributos de los procesos de la coordinación a nivel federal del FAIS

Proceso		Indicador oportunidad	Indicador eficacia	Indicador pertinencia	Indicador suficiencia
Planeación	Indicador	Tiempo promedio de firma de convenios de coordinación de los		Grado en que los documentos normativos y operativos del programa contribuyen al cumplimiento del propósito del mismo	
	Fórmula	Suma de días transcurridos promedio desde el inicio de la gestión de los convenios de coordinación en los estados hasta su firma por los participantes / total de estados firmantes		Opinión de funcionarios y operadores respecto a la utilidad de los lineamientos, criterios y datos para seleccionar obras de infraestructura que contribuyan a cumplir el propósito del FAIS	
Difusión	Indicador				Presencia de un programa de difusión con elementos mínimos convenientes para proveer directamente a la población objetivo de la información sobre el programa
	Fórmula				Número de documentos o publicaciones identificadas
Selección de destinatarios	Indicador	Tiempo promedio de respuesta a una solicitud de capacitación			

Proceso		Indicador oportunidad	Indicador eficacia	Indicador pertinencia	Indicador suficiencia
	Fórmula	Promedio de días transcurridos desde que se recibió la solicitud hasta que fue agendada			
Producción de entregables	Indicador	Tiempo promedio de respuesta para impartir una sesión de capacitación			
	Fórmula	Promedio de días transcurridos desde que se solicitó la sesión hasta que fue impartida			
Entrega	Indicador	Tiempo transcurrido para la entrega de obras			
	Fórmula	Días transcurridos promedio entre la notificación del inicio de una obra (y el tiempo estimado para terminarla) y la entrega de la obra concluida a los beneficiarios/ comité de participación social			
Seguimiento	Indicador		Porcentaje de obras que reciben supervisión del ADL o enlace FAIS como mínimo al inicio y terminación de su ejecución	Promedio de supervisiones del ADL o enlace FAIS por obra ejecutada	Porcentaje de obras supervisadas por la federación a través del ADL o enlace FAIS de la delegación
	Fórmula		Número de obras con supervisión del ADL o enlace FAIS al inicio y terminación de su	Suma total de supervisiones de obras ejecutadas en el período/Total de obras en ejecución en el periodo	(No. de proyectos supervisados por federación/ Total de proyectos efectuados) * 100

Proceso		Indicador oportunidad	Indicador eficacia	Indicador pertinencia	Indicador suficiencia
			ejecución/Total de obras entregadas		
Monitoreo	Indicador	Tiempo promedio entre la recepción de los informes de avances trimestrales y la determinación de avance en los indicadores de la MIR	Porcentaje de obras entregadas que se encuentran funcionales y en uso por beneficiarios		
	Fórmula	Suma del número de días transcurridos entre la recepción de los informes de avances trimestrales y la determinación de avance en los indicadores de la MIR/ Total de informes recibidos	(Número de obras entregadas que se encontraron funcionales y en uso al momento de visita de seguimiento/ Total de obras entregadas)*100		
Contraloría social	Indicador			Porcentaje de quejas y denuncias atendidas	
	Fórmula			(No. de quejas y denuncias con evidencias de seguimiento a su atención / Total de quejas y denuncias recibidas en buzón de quejas) * 100 (o ante la autoridad correspondiente)	



## Anexo V. Propuesta de modificación a la normatividad de la coordinación a nivel federal del FAIS

El formato previsto en TDR para el Anexo V es el siguiente:

Tipo de normatividad	Dice:	Problema generado (causas y consecuencias):	Se recomienda decir:	Efecto esperado de aplicar la recomendación de cambio	Restricciones prácticas que puedan existir para su implementación

256

Con fines de mejor aprovechamiento del espacio se invirtió la tabla, manteniendo los contenidos requeridos por los TDR.

Tipo de normatividad	Lineamientos del FAIS
Dice:	Los Lineamientos no incorporan la perspectiva de derechos humanos, ni el derecho al desarrollo con cultura e identidad de los pueblos indígenas.
Problema generado (causas y consecuencias):	Ignorar los temas de derechos puede dar lugar a que se impongan paradigmas de desarrollo dominantes y desconectados de estos pueblos.
Se recomienda decir:	Incorporar a los Lineamientos la perspectiva de derechos humanos y el respeto al desarrollo con cultura e identidad de los pueblos indígenas.
Efecto esperado de aplicar la recomendación de cambio	Que los pueblos indígenas sean libres de determinar sus propios conceptos de desarrollo, así como de ayudar a reconstruir las instituciones actuales con objeto de mejorar su situación y la situación de la humanidad en general.
Restricciones prácticas que puedan existir para su implementación	Ninguna

Tipo de normatividad	Lineamientos del FAIS
Dice:	Los Lineamientos del FAIS no consideran los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS)
Problema generado (causas y consecuencias):	Las obras de infraestructura social que se ejecutan a nivel estatal y municipal no se realizan con una perspectiva de desarrollo sostenible.
Se recomienda decir:	Que el catálogo de obras de los Lineamientos del FAIS se vincule con los ODS.
Efecto esperado de aplicar la recomendación de cambio	Que las obras de infraestructura social que realicen los gobiernos locales tengan una perspectiva de desarrollo sostenible.
Restricciones prácticas que puedan existir para su implementación	Ninguna

Tipo de normatividad	Lineamientos del FAIS
Dice:	No especifican que los recursos del Fondo no pueden ser distribuidos directamente a la población.
Problema generado (causas y consecuencias):	Existen municipios en los que la población exige al ayuntamiento que una parte de los recursos del FAIS se distribuya directamente en dinero o en especie.
Se recomienda decir:	Los Lineamientos mencionen de forma explícita que los recursos del Fondo no pueden distribuirse directamente a la población.
Efecto esperado de aplicar la recomendación de cambio	Un mejor uso de los recursos públicos y contribuir a la disminución de las carencias sociales.
Restricciones prácticas que puedan existir para su implementación	Que los municipios son libres para utilizar sus recursos de la forma que consideren conveniente.



Tipo de normatividad	Lineamientos del FAIS
Dice:	Las delegaciones de la SEDESOL no tienen facultades para impedir que los municipios apliquen los recursos de forma contraria a la normatividad.
Problema generado (causas y consecuencias):	En ocasiones las delegaciones de SEDESOL se percatan de que los municipios van a asignar los recursos a obras en contra de lo establecido en los Lineamientos desde la planeación de estos y no tienen facultades para impedirlo o al menos para emitir alguna recomendación, por lo que el uso que se le da a los recursos públicos no siempre es el previsto en la normatividad del Fondo y posteriormente los órganos fiscalizadores pueden llegar a observarlo y ordenar el reembolso de los recursos.
Se recomienda decir:	Incorporar a la normatividad facultades para que las delegaciones puedan hacer observaciones o recomendaciones a los municipios para que no realicen obras con los recursos del FAIS que no estén autorizadas.
Efecto esperado de aplicar la recomendación de cambio	Que el uso de los recursos públicos se aplique correctamente para el logro de los objetivos del Fondo.
Restricciones prácticas que puedan existir para su implementación	Que los municipios son libres para utilizar sus recursos de la forma que consideren conveniente.

Tipo de normatividad	Lineamientos de operación Título V
Dice:	No dice
Problema generado (causas y consecuencias):	La falta de ADL en los estados puede traducirse en un menor seguimiento de los proyectos de inversión de infraestructura social.
Se recomienda decir:	<p>5.2.3 Responsabilidades de los Agentes para el Desarrollo Local del FAIS</p> <p>...<b>Las Delegaciones Estatales deberán</b> llevar a cabo las actividades para la verificación y seguimiento de los recursos FAIS, con el apoyo de los Agentes para el Desarrollo Local FAIS...</p> <p>Se elimina..." <b>en cuyo caso los gobiernos locales podrán utilizar los recursos del FAIS correspondientes a gastos indirectos para la contratación por honorarios de dichos Agentes</b>".</p> <p>5.2.3.1. De los Agentes para el Desarrollo Local – FAIS</p> <p>Dice: Las actividades que corresponden a los citados Agentes no podrán ser realizadas por servidores públicos.</p> <p>Debe decir: Las actividades que corresponden a los citados Agentes deberán ser realizadas por servidores públicos de las Delegaciones Estatales de la SEDESOL.</p>
Efecto esperado de aplicar la recomendación de cambio	Habrà un mejor apoyo a los operadores de los fondos, agilizando los procesos de planeación y selección de destinatarios. El seguimiento además permitirá mejorar la verificación del uso de los recursos en los proyectos de inversión.
Restricciones prácticas que puedan existir para su implementación	Falta de presupuesto y aprobación de plazas en la estructura de las Delegaciones.

Tipo de normatividad	Lineamientos del FAIS
Dice:	No se especifican periodos de actualización y publicación de los Lineamientos.
Problema generado (causas y consecuencias):	Los Lineamientos 2017-2018 se publicaron en el mes de septiembre de 2017, lo que ocasionó problemas a los municipios que tenían proyectos comprometidos y que en los nuevos Lineamientos no estaban incluidos.
Se recomienda decir:	Establecer periodos específicos para la publicación y entrada en vigor de Lineamientos en el año fiscal siguiente.
Efecto esperado de aplicar la recomendación de cambio	Permitir la apropiación de la normatividad por parte de estados y municipios, así como de los órganos fiscalizadores.
Restricciones prácticas que puedan existir para su implementación	Ninguna.

Tipo de normatividad	Lineamientos del FAIS
Dice:	No dice
Problema generado (causas y consecuencias):	El trabajo de seguimiento de los ADL cuando emiten observaciones a las obras resulta en vano porque los Ayuntamientos no acusan recibo de los reportes que los ADL generan.
Se recomienda decir:	Los Lineamientos deben especificar qué área es la responsable de recibir los reportes y a través de qué mecanismos retroalimentar y aprovechar la labor de seguimiento y verificación de los ADL.
Efecto esperado de aplicar la recomendación de cambio	Un mejor seguimiento al uso de los recursos.
Restricciones prácticas que puedan existir para su implementación	Ninguna.

## Anexo VI. Análisis FODA de las actividades de la coordinación a nivel federal del FAIS

INTERNAS					
	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="width: 50%; background-color: #d9ead3;">Fortalezas</th> <th style="width: 50%; background-color: #d9ead3;">Debilidades</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="vertical-align: top;"> <ul style="list-style-type: none"> <li>– El FAIS tiene un marco normativo actualizado.</li> <li>– Se cuenta con los Lineamientos y su catálogo para orientar el ejercicio de los recursos por parte de los estados y los municipios hacia el propósito del FAIS.</li> <li>– La SEDESOL cumple las obligaciones que le señalan la LCF y los Lineamientos de proporcionar capacitación a los gobiernos locales.</li> <li>– La comunicación entre la SHCP y la SEDESOL es efectiva.</li> <li>– Los Lineamientos promueven la concurrencia de recursos, con lo cual se fortalecen los vínculos interinstitucionales y se potencia la alineación de políticas públicas de los órdenes de gobierno.</li> <li>– Las plataformas MIDS y SFU permitan el registro ordenado y homologado de datos para el seguimiento de los recursos del FAIS.</li> <li>– El FAIS cuenta con diagnóstico, MIR, fichas de desempeño de FISE y FISM que proporcionan información sobre la incidencia del FAIS en las carencias sociales.</li> <li>– El FAIS cuenta con presupuesto de evaluación y realizó una evaluación de diseño.</li> </ul> </td> <td style="vertical-align: top;"> <ul style="list-style-type: none"> <li>– No existen manuales de procedimientos para las actividades de la coordinación a nivel federal del FAIS.</li> <li>– Los criterios de focalización utilizan el Informe Anual de pobreza que está basado en un conjunto de datos no actualizado (Censo 2010).</li> <li>– Los recursos disponibles en la DGDR limitan el alcance de la capacitación presencial.</li> <li>– El diseño actual de la articulación de la MIDS y el SFU desincentiva el registro oportuno de datos en la MIDS por el trabajo adicional que debe hacerse cuando hay cambios en un proyecto.</li> <li>– No se identifica ningún documento o mecanismo institucional establecido para que los resultados de las evaluaciones sean vinculantes para estados y municipios.</li> <li>– No se identifica ningún documento o mecanismo institucional establecido para que los resultados de las evaluaciones sean vinculantes para estados y municipios.</li> </ul> </td> </tr> </tbody> </table>	Fortalezas	Debilidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>– El FAIS tiene un marco normativo actualizado.</li> <li>– Se cuenta con los Lineamientos y su catálogo para orientar el ejercicio de los recursos por parte de los estados y los municipios hacia el propósito del FAIS.</li> <li>– La SEDESOL cumple las obligaciones que le señalan la LCF y los Lineamientos de proporcionar capacitación a los gobiernos locales.</li> <li>– La comunicación entre la SHCP y la SEDESOL es efectiva.</li> <li>– Los Lineamientos promueven la concurrencia de recursos, con lo cual se fortalecen los vínculos interinstitucionales y se potencia la alineación de políticas públicas de los órdenes de gobierno.</li> <li>– Las plataformas MIDS y SFU permitan el registro ordenado y homologado de datos para el seguimiento de los recursos del FAIS.</li> <li>– El FAIS cuenta con diagnóstico, MIR, fichas de desempeño de FISE y FISM que proporcionan información sobre la incidencia del FAIS en las carencias sociales.</li> <li>– El FAIS cuenta con presupuesto de evaluación y realizó una evaluación de diseño.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– No existen manuales de procedimientos para las actividades de la coordinación a nivel federal del FAIS.</li> <li>– Los criterios de focalización utilizan el Informe Anual de pobreza que está basado en un conjunto de datos no actualizado (Censo 2010).</li> <li>– Los recursos disponibles en la DGDR limitan el alcance de la capacitación presencial.</li> <li>– El diseño actual de la articulación de la MIDS y el SFU desincentiva el registro oportuno de datos en la MIDS por el trabajo adicional que debe hacerse cuando hay cambios en un proyecto.</li> <li>– No se identifica ningún documento o mecanismo institucional establecido para que los resultados de las evaluaciones sean vinculantes para estados y municipios.</li> <li>– No se identifica ningún documento o mecanismo institucional establecido para que los resultados de las evaluaciones sean vinculantes para estados y municipios.</li> </ul>
Fortalezas	Debilidades				
<ul style="list-style-type: none"> <li>– El FAIS tiene un marco normativo actualizado.</li> <li>– Se cuenta con los Lineamientos y su catálogo para orientar el ejercicio de los recursos por parte de los estados y los municipios hacia el propósito del FAIS.</li> <li>– La SEDESOL cumple las obligaciones que le señalan la LCF y los Lineamientos de proporcionar capacitación a los gobiernos locales.</li> <li>– La comunicación entre la SHCP y la SEDESOL es efectiva.</li> <li>– Los Lineamientos promueven la concurrencia de recursos, con lo cual se fortalecen los vínculos interinstitucionales y se potencia la alineación de políticas públicas de los órdenes de gobierno.</li> <li>– Las plataformas MIDS y SFU permitan el registro ordenado y homologado de datos para el seguimiento de los recursos del FAIS.</li> <li>– El FAIS cuenta con diagnóstico, MIR, fichas de desempeño de FISE y FISM que proporcionan información sobre la incidencia del FAIS en las carencias sociales.</li> <li>– El FAIS cuenta con presupuesto de evaluación y realizó una evaluación de diseño.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– No existen manuales de procedimientos para las actividades de la coordinación a nivel federal del FAIS.</li> <li>– Los criterios de focalización utilizan el Informe Anual de pobreza que está basado en un conjunto de datos no actualizado (Censo 2010).</li> <li>– Los recursos disponibles en la DGDR limitan el alcance de la capacitación presencial.</li> <li>– El diseño actual de la articulación de la MIDS y el SFU desincentiva el registro oportuno de datos en la MIDS por el trabajo adicional que debe hacerse cuando hay cambios en un proyecto.</li> <li>– No se identifica ningún documento o mecanismo institucional establecido para que los resultados de las evaluaciones sean vinculantes para estados y municipios.</li> <li>– No se identifica ningún documento o mecanismo institucional establecido para que los resultados de las evaluaciones sean vinculantes para estados y municipios.</li> </ul>				

<b>EXTERNAS</b>	<p><b>Oportunidades</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Es posible fortalecer la concurrencia mediante convenios con otras dependencias de la APF a fin de garantizar el cumplimiento de los compromisos que se adquieran con los gobiernos locales</li> <li>– Existe interés de distintas instituciones (UED-SHCP, CONEVAL y ASF) para evaluar el FAIS en el marco del PAE, y es factible diseñar una agenda de evaluación conjunta y adaptada a las particularidades del Fondo</li> </ul>	<p><b>Fortalezas-Oportunidades</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Contar con presupuesto destinado para evaluación del FAIS permite aprovechar el interés de distintas instituciones (UED-SHCP, CONEVAL y ASF) para evaluar el FAIS en el marco del PAE</li> </ul>	<p><b>Debilidades-Oportunidades</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Ante la falta de mecanismos para que los resultados de las evaluaciones sean vinculantes y dado el interés de la UED-SHCP, el CONEVAL y la ASF porque el FAIS se evalúe, existe la oportunidad de que juntos trabajen en una agenda de evaluación.</li> </ul>
	<p><b>Amenazas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– El INEGI no actualiza la información de variables que determinan la selección de localidades elegibles para inversión de recursos del FAIS.</li> <li>– Las brechas culturales pueden causar insuficiente o incorrecta interpretación de la normatividad y esto puede dar lugar al uso indebido de los recursos.</li> <li>– El incumplimiento de compromisos disminuye la confianza en los beneficios de la concurrencia.</li> <li>– La nueva administración federal renueva la mayor parte del personal de la DGDR y la DGPYP “A”.</li> </ul>	<p><b>Fortalezas-Amenazas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Las posibilidades de concurrencia se ven debilitadas por la disminución de presupuestos en las entidades y su concentración en el orden federal, en especial en aquellos tipos de obra que corresponden por atribuciones a las dependencias de los gobiernos locales.</li> </ul>	<p><b>Debilidades-Amenazas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Los datos no actualizados por el INEGI que son utilizados para los criterios de focalización por los gobiernos locales amenazan que los recursos del FAIS no se dirijan a las localidades que más lo necesitan.</li> <li>– La falta de manuales de procedimientos de la coordinación a nivel federal del FAIS amenazan que, ante un cambio del personal se pierda el conocimiento y la experiencia adquirida por este.</li> </ul>

## Anexo VII. Valoración global cuantitativa de procesos

A continuación se presenta la valoración cuantitativa sobre la operación y ejecución de los procesos de la coordinación a nivel federal del FAIS.

Proceso	Eficacia (Sí/No)	Argumento o justificación
Planeación	Sí	Para el caso de la planeación, los subprocesos se llevan a cabo como lo establece la normatividad y generan los productos esperados, por lo que se considera que el proceso es eficaz.
Comunicación	No	Para el caso de la comunicación, los subprocesos se llevan a cabo como lo establece la normatividad, por lo que se considera que el proceso es eficaz.
Selección	Sí	El personal de las Subdelegaciones o los ADL apoyan y validan los proyectos de infraestructura que los estados y los municipios planean llevar a cabo para su captura en la MIDS. Se considera que el proceso es eficaz
Producción transferencias	Sí	La gestión de los recursos se hace conforme a la ley. El personal de las Subdelegaciones o los ADL apoyan y validan los proyectos de infraestructura que los estados y los municipios planean llevar a cabo para su captura en la MIDS por lo que el proceso se considera eficaz.
Producción de capacitación	Sí	La producción de capacitación no se considera eficaz dado que no cumple cabalmente con las necesidades de los operadores
Entrega de recursos	Sí	Los recursos son entregados a las entidades conforme a la ley, por lo que el proceso se considera eficaz.
Entrega capacitación	No	No se identificó una meta a nivel de coordinación federal. Sin embargo, no se capacita al 100% de los estados y los municipios. El proceso se considera no eficaz
Seguimiento	Sí	El personal de la DGDR y de SHCP cumple con la meta verificar los reportes de la MIDS y SFU y de informar trimestralmente de los avances al Congreso y al público a través del Internet. El proceso se considera eficaz.
Control	Sí	Se cumple con el programa anual de auditoría conforme a la ley. El proceso se considera eficaz.

Monitoreo	Sí	Se hace el reporte de la MIDS conforme a la ley. El proceso se considera eficaz.
Evaluación	Sí	Las evaluaciones externas se hacen conforme a la ley. El proceso se considera eficaz.
Contraloría Social	No	Tomando en cuenta que los destinatarios son las entidades no se identifica este proceso. El proceso se considera no eficaz.
<i>Porcentaje de procesos eficaces</i>	75%	

Proceso	Oportunidad (Sí/No)	Argumento o justificación
Planeación	No	En general, los subprocesos que conforman la planeación se llevan a cabo puntualmente. Sin embargo, los lineamientos y las modificaciones a los sistemas tanto MIDS como SFU se hacen de forma tardía (a mediados de año), complicando la operación de los Fondos a nivel estatal y municipal. Al ser un factor de gran relevancia, y debido a que los TdR establecen únicamente una opción binaria para esta calificación. Se determina que el proceso de planeación no es oportuno.
Comunicación	Sí	En general, los subprocesos que conforman la comunicación se producen en los tiempos establecidos y llegan a tiempo a los destinatarios, de ahí que se considere que el proceso de difusión es oportuno.
Selección	No	No existe suficiente personal que pueda atender solicitudes, especialmente en el cierre de trimestre cuando se acumulan las solicitudes. El proceso se considera no oportuno.
Producción recursos	Sí	Los gestión se hace tiempo
Producción capacitación	Sí	No es claro cómo se seleccionan los contenidos de las capacitaciones y si atienden siempre a las necesidades de los operadores de los fondos. No existe suficiente personal que pueda atender solicitudes, especialmente en el cierre de trimestre cuando se acumulan las solicitudes. El proceso se considera no oportuno
Entrega recursos	Sí	Los recursos son entregados mes con mes a las entidades conforme a la ley, por lo que el proceso se considera oportuno
Entrega capacitación	No	La DGDR no cuenta con suficiente personal de forma que se puedan impartir todas las sesiones que se requieren para atender a más de 2,000 municipios. El proceso se considera no oportuno.
Seguimiento	Sí	Los subprocesos se hacen en tiempo y forma conforme a la ley, por lo que se considera que el proceso es oportuno
Control	Sí	Las auditorías se hacen de acuerdo con el calendario programado conforme a la ley, por lo que se considera que el proceso es oportuno
Monitoreo	Sí	Se hace el reporte



Evaluación	Sí	Las evaluaciones se hacen de acuerdo con el PAE, por lo que se considera que el proceso es oportuno.
Contraloría Social	No	Tomando en cuenta que los destinatarios son las entidades no se identifica este proceso por lo que se considera que el proceso no es oportuno
<i>Porcentaje de procesos oportunos</i>	<i>66.66%</i>	

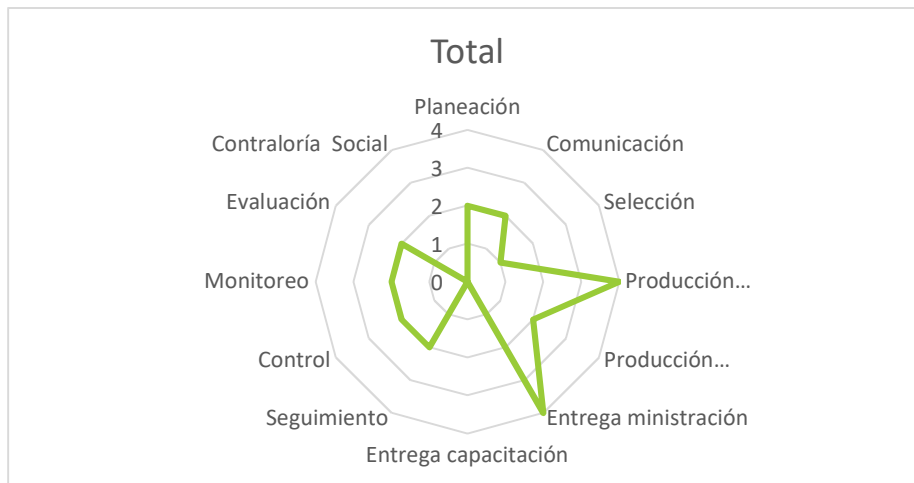
Proceso	Suficiencia (Sí/No)	Argumento o justificación
Planeación	Sí	Los productos (resultados) de los subprocesos que conforman la planeación son elementos que permiten la operación del Fondo a nivel estatal y municipal, logrando el objetivo para el que fueron creados. Es por ello por lo que se considera que el proceso es suficiente.
Comunicación	Sí	Los productos (resultados) de los subprocesos que conforman la comunicación son elementos que permiten la operación del Fondo a nivel estatal y municipal, y llegan a sus destinatarios, logrando el objetivo para el que fueron creados, por lo que se considera que el proceso es suficiente.
Selección	No	Los municipios escogen obras que no deben hacer, la Delegación lo sabe, pero no lo puede impedir por falta de atribuciones. Si bien se identifican incidencias estas no se pueden identificar de forma adecuada.
Producción recursos	Sí	Se entrega de forma completa
Producción capacitación	No	Hay teoría, no mucha práctica, no da tiempo
Entrega recursos	Sí	Los recursos se entregan por completo mes con mes a las entidades conforme a la ley, por lo que el proceso se considera suficiente.
Entrega capacitación	No	Una sesión de capacitación al año no basta para lograr sus objetivos. Especialmente cuando es necesario tomar en cuenta que se requiere de la asistencia de muchos participantes que no necesariamente tienen el mismo nivel de conocimientos. El proceso se considera no suficiente.
Seguimiento	No	La verificación y los informes se llevan a cabo desde oficinas centrales. Sin embargo, se considera que no se hacen adecuadamente porque el seguimiento no se cumple al 100%. No se hacen las suficientes visitas de verificación y no hay garantía de la veracidad de la información recibida. Se considera que el proceso no es suficiente.
Control	No	La mayoría de las auditorías son de gabinete, en ocasiones se hace un muestreo de obras para llevar a cabo una revisión física, pero no hay una clara verificación de la veracidad de los informes. Se considera que el proceso no es suficiente.
Monitoreo	No	No tiene candados para verificar que la información esté completa y sea veraz

Evaluación	No	No se identificó una MIR que evaluara metas y resultados a nivel Federal, no hay una visión en el agregado. Se considera que el proceso no es suficiente.
Contraloría Social	0	Tomando en cuenta que los destinatarios son las entidades no se identifica este proceso
<i>Porcentaje de procesos suficientes</i>	33.33%	

Proceso	Pertinencia (Sí/No)	Argumento o justificación
Planeación	No	Los productos derivados de la planeación, específicamente la determinación de las ZAP y el catálogo de obras contenido en los lineamientos contienen información obsoleta y no refleja la situación a la que se enfrentan las distintas regiones del país, ofreciendo adecuadamente las alternativas para solventarlas. Asimismo, debido a que no se identificó una MIR y la estatal y municipal fungen únicamente como una herramienta de monitoreo, no pueden ser insumidas para la planeación a esos niveles. Por ello, se considera que el proceso de planeación de la coordinación a nivel federal no es pertinente.
Comunicación	No	Los productos derivados de la comunicación son adecuados, sin embargo, los medios a través de los que se hace llegar la información no son accesibles para todos los municipios. Se considera que el proceso de comunicación no es pertinente.
Selección	No	La normatividad no tiene los candados suficientes y no prevé visitas de campo necesariamente para verificar la veracidad de la información que se valida. El proceso se considera no pertinente.
Producción Recursos	Sí	El dinero es utilizado para obras de infraestructura social
Producción capacitación	No	Los temas no son los suficientemente adecuados porque no hay siempre capacitación sobre uso CUIS
Entrega Recursos	Sí	La meta de ministrar el recurso se cumple por lo que se considera que el proceso es pertinente.
Entrega Capacitación	No	El medio de entrega no necesariamente es el mejor. De forma presencial es difícil y costoso conseguir espacios adecuados en estados y municipios. Las videoconferencias suelen ser problemáticas, no todo mundo tiene acceso a ellas. El proceso se considera no pertinente.
Seguimiento	No	No se cuenta con el personal ni recursos financieros suficientes (a nivel federal o delegacional) para dar seguimiento a obras en campo. El proceso se considera no pertinente.
Control	No	Los mecanismos de control no son adecuados porque no pueden garantizar que los recursos fueron

		asignados correctamente. El proceso se considera no pertinente.
Monitoreo	No	Los indicadores no necesariamente están orientados a resultados. EL proceso no asegura que la información sea veraz y completo
Evaluación	No	Debido a la falta de documentos de procedimientos, la MIR aparenta ser únicamente una herramienta de monitoreo, por lo que no se utiliza, a nivel federal, como un insumo para planeación. El proceso se considera no pertinente.
Contraloría Social	0	Tomando en cuenta que los destinatarios son las entidades no se identifica este proceso
<i>Porcentaje de procesos pertinentes</i>	<b>16.66%</b>	

La representación gráfica de la valoración cuantitativa de cada proceso se muestra en la gráfica siguiente:



Al considerar el análisis por dimensión, se obtiene la siguiente gráfica



## Anexo VIII. Recomendaciones de la Evaluación en cuanto a los procesos de la coordinación a nivel federal del FAIS

### CONSOLIDACIÓN

Proceso	Recomendación	Breve análisis de viabilidad de la implementación	Principales responsables de la implementación	Situación actual	Efectos potenciales esperados	Medio de verificación	Nivel de priorización (Alto, Medio, o Bajo)*
Planeación	Que la DGDR y la DGPYP "A" documenten sus mecanismos de coordinación a fin de institucionalizarlos. Asimismo, es deseable documentar las actividades relacionadas con el cálculo de la distribución, la publicación del calendario y el proceso de ministración de los recursos toda vez que comprende actividades entre distintas dependencias, comunicaciones ágiles y resultados que han sido efectivos.	Es posible conformar un equipo de trabajo en el primer trimestre del año en el que se lleva a cabo la planeación de los proyectos y los involucrados cuentan con más tiempo disponible para ello.	DGDR y DGPYP "A"	A nivel de coordinación federal no hay manuales de procedimientos que documenten el proceso de planeación, específicamente, las actividades que llevan a cabo la SEDESOL y la SHCP para la determinación del monto asignado a los recursos del FAIS y la gestión de los recursos correspondientes y la publicación de los documentos, criterios y normatividad que rigen las operaciones del FONDO.	Esta acción servirá para orientar las acciones de las áreas involucradas, así como para poder transparentar ante terceros el mecanismo de asignación de recursos a las entidades federativas y municipios.	Documentos elaborados	Medio

Proceso	Recomendación	Breve análisis de viabilidad de la implementación	Principales responsables de la implementación	Situación actual	Efectos potenciales esperados	Medio de verificación	Nivel de priorización (Alto, Medio, o Bajo)*
Planeación	Que la DGDR documente el procedimiento de actualización de los Lineamientos considerando que la entrada en vigor sea a partir del inicio del ejercicio fiscal siguiente	Es posible conformar un equipo de trabajo en el primer trimestre del año en el que se lleva a cabo la planeación de los proyectos y los involucrados cuentan con más tiempo disponible para ello.	DGDR	A nivel de coordinación federal no hay manuales de procedimientos que documenten el proceso de planeación, específicamente, las actividades que llevan a cabo la SEDESOL y la SHCP para la determinación del monto asignado a los recursos del FAIS y la gestión de los recursos correspondientes y la publicación de los documentos, criterios y normatividad que rigen las operaciones del FONDO.	Esta acción servirá para orientar las acciones del personal del área, especialmente personal de nuevo ingreso.	Documentos elaborados	medio
Planeación	Que los Lineamientos tengan vigencia preferentemente multianual, y que los procedimientos para su actualización considere la retroalimentación de los gobiernos locales.	Es posible documentar y calendarizar la revisión y el ajuste y publicación de las acciones planteadas.	DGDR	Los lineamientos se modifican conforme la DGDR identifica elementos que pudieran mejorar el documento. Sin embargo, no se sigue un calendario de revisión y publicación. Ha sucedido que su modificación y publicación sucedió a medio año, provocando confusión y complicaciones en la comprobación de los recursos por parte de los operadores.	Facilitar la comprensión y el dominio de parte de los gobiernos locales.  Al incorporar la retroalimentación de los gobiernos locales será más fácil responder a sus necesidades.	Documento de Lineamientos publicado	Alto



Proceso	Recomendación	Breve análisis de viabilidad de la implementación	Principales responsables de la implementación	Situación actual	Efectos potenciales esperados	Medio de verificación	Nivel de priorización (Alto, Medio, o Bajo)*
Planeación	Que la DGDR, junto con la DGGPB, y en su caso el INEGI, se coordinen para diseñar un procedimiento costo-efectivo (distinto del CUIS) para que los gobiernos de las entidades y municipios puedan acreditar una ZAP y ésta quede considerada en la MIDS, en vez de que se haga la acreditación para cada proyecto.	Es posible conformar un equipo de trabajo con el personal técnico de la DGDR, DGGPB, y en su caso el INEGI para determinar aquellos factores a medir para incluirlos en dicho procedimiento y que reflejen de forma oportuna la evolución de las ZAP de forma oportuna.	DGDR, DGGPB, y en su caso el INEGI	Actualmente la información de las ZAP es obsoleta, lo que se traduce en zonas con importantes carencias no atendidas.	Al contar con información oportuna de las ZAP se puedan asignar de mejor forma los recursos y atender aquellas comunidades que requieren de mayor atención.	Mecanismo diseñado	Alto
Planeación	Que la DGDR, junto con la DGGPB, y en su caso el INEGI y el CONEVAL, diseñen un procedimiento para que las entidades y municipios puedan medir el avance en la atención de carencias o rezagos con respecto a lo detectado mediante los CUIS (. Podría conformarse un "Censo de infraestructura por localidad" a partir de la sistematización de los CUIS y darle seguimiento periódico.	Es posible conformar un equipo de trabajo con el personal técnico de la DGDR, DGGPB, y en su caso el INEGI para determinar aquellos factores a medir para incluirlos en dicho procedimiento y que reflejen de forma oportuna la evolución de las ZAP de forma oportuna.	DGDR, DGGPB, y en su caso el INEGI.	Actualmente la información de las ZAP es obsoleta, lo que se traduce en zonas con importantes carencias no atendidas.	Al contar con información oportuna de las ZAP se puedan asignar de mejor forma los recursos y atender aquellas comunidades que requieren de mayor atención.	Mecanismo diseñado	Alto

Proceso	Recomendación	Breve análisis de viabilidad de la implementación	Principales responsables de la implementación	Situación actual	Efectos potenciales esperados	Medio de verificación	Nivel de priorización (Alto, Medio, o Bajo)*
Planeación	Que la DGDR incluya en los Lineamientos una cláusula de excepción para la proporción de gasto de obras de incidencia directa y obras complementarias para municipios con declaratoria de desastre natural, en el año del evento y en el subsiguiente, siempre que los recursos sean para la reconstrucción de infraestructura social que sufrió daños por el desastre que ocasionó la declaratoria.	Se requiere de la incorporación de una cláusula los lineamientos. El cambio es viable.	DGDR	Recientemente ante los desastres naturales que se presentaron en Oaxaca, Chiapas, la CdMX, Nayarit y Morelos. A pesar de haberse emitido las declaratorias y haber permitido cierta flexibilidad en la selección de obras. Se mantuvo la rigidez de los porcentajes limitando seriamente la capacidad de los municipios a resolver los problemas a los que se enfrenta hasta el momento su población	No sólo la vivienda requiere de atención, los centros de salud, comedores, escuelas, mercados, necesitan ser reahabilitados para poder facilitar la reconstrucción física, económica y social de las comunidades afectadas por estos desastres.	Lineamientos ajustados y publicados	Alto

Proceso	Recomendación	Breve análisis de viabilidad de la implementación	Principales responsables de la implementación	Situación actual	Efectos potenciales esperados	Medio de verificación	Nivel de priorización (Alto, Medio, o Bajo)*
Planeación	Es conveniente generar incentivos para que los gobiernos locales avancen efectivamente en la atención de carencias sociales mediante la flexibilización tanto de los conceptos del Catálogo como de los porcentajes atribuibles a obras de incidencia directa y complementarias.	Se requiere de la revisión y la evaluación de la incorporación de nuevas posibilidades en el catálogo de obras los lineamientos y de la posible flexibilización de los porcentajes de incidencia basados en criterios regionales y económicos.	DGDR	Entre las modificaciones a lo largo del periodo 2014 a 2017, sobresale la reducción del porcentaje a invertir en las ZAP, que como mínimo en el FISE pasó de 70% a 30%, y en el FISMDF pasó de hasta 100% a como máximo 30%; se incluyeron mecanismos para promover la concurrencia de recursos; desaparecieron los proyectos indirectos y los proyectos especiales; se crearon las obras complementarias; se agregaron los criterios de exclusión para levantamiento de CUIS.  Actualmente el porcentaje de incidencia afecta a ciertas zonas del país.	Un importante número de municipios podrán llevar a cabo obras de mayor impacto o de mayor cobertura al flexibilizar los porcentajes o mejorar la situación por ejemplo de conectividad entre localidades.	Lineamientos ajustados y publicados	Alto
Planeación	Se considera pertinente incluir un módulo en la MIDS en el que los ejecutores del Fondo puedan hacer pruebas cargando y validando internamente los proyectos, sin que la información se transfiera al SFU.	Es posible conformar un equipo de trabajo para incorporar un módulo nuevo a la MIDS.	DGDR	Dada la utilidad que les reporta la MIDS a los gobiernos locales para planear y validar el cumplimiento de la normatividad de los proyectos propuestos el Sistema, pero debido a las restricciones que se generan al cierre del trimestre en que se envía la información al SFU. Se ha perdido el objetivo de la MIDS como herramienta de planeación, la cual debe recuperarse.	Esto permitiría contar con un banco de proyectos y una planeación multianual. Otra opción para salvaguardar la función de planeación de la MIDS es que el SFU pudiera actualizar cada trimestre la totalidad de la información contenida en la MIDS, y no únicamente los proyectos nuevos y cancelados.	Módulo de la MIDS en operación	Alto

Proceso	Recomendación	Breve análisis de viabilidad de la implementación	Principales responsables de la implementación	Situación actual	Efectos potenciales esperados	Medio de verificación	Nivel de priorización (Alto, Medio, o Bajo)*
Planeación	Apoyar el fortalecimiento de mecanismos de intercambio de información de proyectos que ya tienen validación técnica y que requieren recursos adicionales para facilitar la concurrencia federal y también en las entidades	Esta acción se puede llevar a cabo fácilmente en el seminario de buenas prácticas del FAIS	DGDR	Por una parte existe el desconocimiento de los operadores de la posible concurrencia de recursos con otras entidades para impulsar e incrementar los recursos que pueden destinarse a ciertas obras. Por otra, la falta de capacidades para identificar y preparar los planes de inversión de forma adecuada limita la concurrencia.	Al obtener más recursos es posible multiplicar los efectos de la inversión social	Convenios de concurrencia firmados	Medio
Planeación	Apoyar la formulación de los convenios de concurrencia para que los gobiernos locales no queden inermes ante el incumplimiento de compromisos de las instituciones federales.	Esta acción se puede llevar a cabo fácilmente en el seminario de buenas prácticas del FAIS . Es posible conformar un equipo de trabajo entre dependencias tanto a nivel federal como estatal para desarrollar mecanismos de difusión al respecto.	DGDR	Existe el desconocimiento de los operadores de la posible concurrencia de recursos con otras entidades para impulsar e incrementar los recursos que pueden destinarse a ciertas obras.	Al obtener más recursos es posible multiplicar los efectos de la inversión social	Convenios de concurrencia firmados	Medio
Planeación	Transparentar a los beneficiarios que las obras son realizadas con recursos de concurrencia para que no se disminuya la percepción de logro del gobierno local.	Esta acción se puede llevar a cabo a través de un programa de difusión en medios.	DGDR	Los gobiernos locales enfrentan pocos incentivos a la inversión en concurrencia cuando las obras realizadas con recursos de otras instancias son percibidas por la población como beneficios federales o estatales y no como logro del gobierno local	Es necesario mejorar la percepción de logro del gobierno local.	Encuesta de beneficiarios	Medio

Proceso	Recomendación	Breve análisis de viabilidad de la implementación	Principales responsables de la implementación	Situación actual	Efectos potenciales esperados	Medio de verificación	Nivel de priorización (Alto, Medio, o Bajo)*
Comunicación	Que la SEDESOL y los gobiernos locales diseñen y ejecuten una campaña permanente en la que se difundan mensajes con un lenguaje más accesible para la población, en los que se promueva el uso adecuado de los recursos del FAIS (el para qué sí es y el para que no es) a través de folletos impresos, por redes sociales y tiempos oficiales en radiodifusoras locales	Es posible conformar un equipo de trabajo entre la DGDR la Dirección de comunicación social de la SEDESOL y los gobiernos de los estados y	SEDESOL y los gobiernos locales	Resulta un reto desarrollar herramientas de comunicación (folletería, medios audiovisuales etcétera) que sean adecuadas para las variadas condiciones de los territorios, que presentan diversos grados de desarrollo social, algunos con limitaciones de acceso a medios de telecomunicación y otros más donde la prevalecen condiciones culturales diferentes, que puedan resultar en la amenaza de una insuficiente o incorrecta interpretación de la normatividad y que puede dar lugar al uso indebido de los recursos.	Si la población tiene un claro conocimiento que del destino que debe darse a los recursos del FAIS se facilita la selección de obras y su aprobación por la comunidad, y dejan de darse demandas de la sociedad que no pueden satisfacerse	Campañas en medios	Medio
Comunicación	Producir y distribuir material de comunicación (cápsulas de video y audio, boletines, etcétera) con contenidos sobre diversos aspectos de la operación del Fondo en formatos adecuados para su transmisión vía redes sociales y con niveles diversos de complejidad adecuados a los distintos actores que intervienen en la gestión	Es posible conformar un equipo de trabajo entre la DGDR la Dirección de comunicación social de la SEDESOL y los gobiernos de los estados y	SEDESOL y los gobiernos locales	Resulta un reto desarrollar herramientas de comunicación (folletería, medios audiovisuales etcétera) que sean adecuadas para las variadas condiciones de los territorios, que presentan diversos grados de desarrollo social, algunos con limitaciones de acceso a medios de telecomunicación y otros más donde la prevalecen condiciones culturales diferentes, que puedan resultar en la amenaza de una insuficiente o incorrecta interpretación de la normatividad y que puede dar lugar al uso indebido de los recursos.	Si la población tiene un claro conocimiento que del destino que debe darse a los recursos del FAIS se facilita la selección de obras y su aprobación por la comunidad, y dejan de darse demandas de la sociedad que no pueden satisfacerse	Campañas en medios	Medio

Proceso	Recomendación	Breve análisis de viabilidad de la implementación	Principales responsables de la implementación	Situación actual	Efectos potenciales esperados	Medio de verificación	Nivel de priorización (Alto, Medio, o Bajo)*
Comunicación	Convenir con los gobiernos de las entidades la creación y operación de una Línea de Atención Telefónica donde actores involucrados en la gestión o público en general puedan obtener información y orientación sobre el FAIS	Se requiere de un acuerdo entre las partes involucradas para determinar recursos necesarios y su fuente, así como las reglas para su operación	DGDR, gobiernos de las entidades	Actualmente la DGDR y las delegaciones estatales de la SEDESOL se enfrentan a la necesidad de atender a 32 entidades y mas de 2,400 municipios para asistirlos en la operación del Fondo.	La atención a los operadores de los fondos será más eficiente, resultando en una mejor selección de obras	Reducción en los porceso de selección, y captura de proyectos en la MIDS y SFU.	Bajo
Producción de entregables	Que la SEDESOL amplíe los contenidos y mecanismos para la capacitación a ser impartida por los formadores de modo que, además de los elementos básicos (LCF, Lineamientos, MIDS-SFU, Acreditación de pobreza), contribuya a elevar las capacidades de los gobiernos locales para cumplir las obligaciones que el artículo 33 de la LCF les señala	Se requiere de apoyo por parte de un equipo técnico con conocimientos de pedagogía, desarrollo de contenidos y de solicitar retroalimentación de los operadores	DGDR	Actualmente la DGDR y las delegaciones estatales de la SEDESOL se enfrentan a la necesidad de atender a 32 entidades y mas de 2,400 municipios para capacitarlos en la operación del Fondo.  Es complicado capacitar a los operaores más de una vez en el año. Lo cual resulta insuficiente.	El desarrollo de capacidades de los operadores de los fondos los hará más eficientes, resultando en una mejor selección de obras y su correspondiente captura en MIDS y SFU.	Reducción en los porceso de selección, y captura de proyectos en la MIDS y SFU	Alto

Proceso	Recomendación	Breve análisis de viabilidad de la implementación	Principales responsables de la implementación	Situación actual	Efectos potenciales esperados	Medio de verificación	Nivel de priorización (Alto, Medio, o Bajo)*
Producción de entregables	Como parte de la estrategia de capacitación, la DGDR deberá mejorar y ampliar el contenido disponible en medios virtuales y tutoriales en línea, cuidando la calidad de audio y video. Resultan de particular importancia los contenidos relativos al uso de las plataformas electrónicas MIDS o SFU; se sugiere incorporar formatos más amigables y didácticos como el story telling animado.	Se requiere de apoyo por parte de un equipo técnico con conocimientos de pedagogía, desarrollo de contenidos y de solicitar retroalimentación de los operadores	DGDR	Actualmente la DGDR y las delegaciones estatales de la SEDESOL se enfrentan a la necesidad de atender a 32 entidades y mas de 2,400 municipios para capacitarlos en la operación del Fondo.  Es complicado capacitar a los operaores más de una vez en el año. Lo cual resulta insuficiente.	El desarrollo de capacidades de los operadores de los fondos los hará más eficientes, resultando en una mejor selección de obras y su correspondiente captura en MIDS y SFU.	Reducción en los porcesos de selección, y captura de proyectos en la MIDS y SFU	Alto
Producción de entregables	Profundizar el tema de concurrencia y contraloría social en la capacitación	Se requiere de apoyo por parte de un equipo técnico con conocimientos de pedagogía, desarrollo de contenidos y de solicitar retroalimentación de los operadores	DGDR	Actualmente la DGDR y las delegaciones estatales de la SEDESOL se enfrentan a la necesidad de atender a 32 entidades y mas de 2,400 municipios para capacitarlos en la operación del Fondo.  Es complicado capacitar a los operaores más de una vez en el año. Lo cual resulta insuficiente.	El desarrollo de capacidades de los operadores de los fondos los hará más eficientes, resultando en una mejor selección de obras y su correspondiente captura en MIDS y SFU.	Reducción en los porcesos de selección, y captura de proyectos en la MIDS y SFU	Alto

Proceso	Recomendación	Breve análisis de viabilidad de la implementación	Principales responsables de la implementación	Situación actual	Efectos potenciales esperados	Medio de verificación	Nivel de priorización (Alto, Medio, o Bajo)*
Entrega	Que la SEDESOL adopte una estrategia de Formación de Formadores para potenciar la capacitación y su incidencia efectiva en las instancias de los gobiernos locales que en la práctica son quienes se encargan del ciclo de gestión de los programas en los que son ejercidos los recursos del FAIS	Se requiere de apoyo por parte de un equipo técnico con conocimientos de pedagogía, desarrollo de contenidos y de solicitar retroalimentación de los operadores	DGDR	Actualmente la DGDR y las delegaciones estatales de la SEDESOL se enfrentan a la necesidad de atender a 32 entidades y más de 2,400 municipios para capacitarlos en la operación del Fondo.  Es complicado capacitar a los operadores más de una vez en el año. Lo cual resulta insuficiente.	De esta manera, la actividad de capacitación de la DGDR se enfocaría en un número limitado de destinatarios y en el desarrollo de instrumentos didácticos e informativos para que a su vez sean los formadores quienes se hagan cargo de la capacitación a los funcionarios en las instancias ejecutoras estatales y en los Ayuntamientos, lo cual en cada entidad se haría de modo que responda a sus necesidades particulares.	Reducción en los procesos de selección, y captura de proyectos en la MIDS y SFU	Medio



Proceso	Recomendación	Breve análisis de viabilidad de la implementación	Principales responsables de la implementación	Situación actual	Efectos potenciales esperados	Medio de verificación	Nivel de priorización (Alto, Medio, o Bajo)*
Entrega	Resulta indispensable que la SEDESOL como Dependencia Coordinadora del FAIS gestione la ampliación y fortalecimiento de la estructura de personal de la DGDR para cumplir y mejorar los resultados de las actividades que se realizan con las 32 entidades federativas y la totalidad de municipios, entre ellas las de capacitación.	Se requiere de la aprobación de recursos por parte la SHCP y del Congreso.	Oficialía mayor/Dirección de Recursos Humanos.	Actualmente la DGDR y las delegaciones estatales de la SEDESOL cuentan con una limitada plantilla de personal para atender a 32 entidades y mas de 2,400.	Mejorará la atención a los operadores de los fondos y se fortalecerá la planeación y selección de obras así como el seguimiento de las mismas.	Mejor atención a las necesidades de las localidades.	Alto
Seguimiento	Es necesario mejorar el Sistema Integral MIDS- SFU. Específicamente es importante que la vinculación entre MIDS-SFU mejore que trimestralmente se actualice la totalidad de la información contenida en la MIDS en el SFU, en lugar de únicamente los proyectos nuevos y cancelados.	Se requiere de un acuerdo entre la DGDR y la UED que permita flexibilizar la vinculación entre los sistemas.	DGDR y UED	Dada la utilidad que les reporta la MIDS a los gobiernos locales para planear y validar el cumplimiento de la normatividad de los proyectos propuestos el Sistema, pero debido a las restricciones que se generan al cierre del trimestre en que se envía la información al SFU. Se ha perdido el objetivo de la MIDS como herramienta de planeación, la cual debe recuperarse.	a fin de facilitar a los usuarios la modificación de información, incluso cuando ya ha sido insumida por el SFU, a fin de incentivar la carga oportuna de la misma y con ello mejorar el seguimiento y la toma de decisiones. Una posibilidad es recuperarse.	Reducción en los porcesos de selección, y captura de proyectos en la MIDS y SFU	Alto

Proceso	Recomendación	Breve análisis de viabilidad de la implementación	Principales responsables de la implementación	Situación actual	Efectos potenciales esperados	Medio de verificación	Nivel de priorización (Alto, Medio, o Bajo)*
Seguimiento	Ampliar la funcionalidad de la MIDS para los actores locales de modo que estos puedan consultar reportes útiles para su gestión local.	Es posible conformar un equipo de trabajo para incorporar un módulo nuevo a la MIDS.	DGDR	Dada la utilidad que les reporta la MIDS a los gobiernos locales para planear y validar el cumplimiento de la normatividad de los proyectos propuestos el Sistema, pero debido a las restricciones que se generan al cierre del trimestre en que se envía la información al SFU. Se ha perdido el objetivo de la MIDS como herramienta de planeación, la cual debe recuperarse.	Esto permitiría mejorar la planeación y selección de obras, especialmente en el largo plazo	Módulo de la MIDS en operación	Alto
Seguimiento	Integrar la Cédula de verificación y seguimiento de obra como módulo de la MIDS que agregue evidencias.	Es posible conformar un equipo de trabajo para incorporar un módulo nuevo a la MIDS.	DGDR	Actualmente el seguimiento de las obras debe hacerse en el SFU y el Share Point.	Facilitar el repote de seguimimiento de la sobras en un mismo sistema	Módulo de la MIDS en operación	Medio
Seguimiento	Apoyar la contratación de ADL, incluso con recursos concurrentes, en esquemas permanentes (no en plazos discontinuos).	Se requiere de un acuerdo entre la SEDESOL y los gobiernos estatales para definir nuevos términos para la contratación de esta figura.	DGDR y gobiernos estatales	Actualmente los ADL son contratados por los estados por un periodo pagado de 10 meses, pero trabajando 12 y esta figura debe responderle a la Delegación estatal	Mejorar las condiciones de trabajo de los ADL y transparentar intereses y jerarquías.	Contratos y acuerdos modificados	Alto

Proceso	Recomendación	Breve análisis de viabilidad de la implementación	Principales responsables de la implementación	Situación actual	Efectos potenciales esperados	Medio de verificación	Nivel de priorización (Alto, Medio, o Bajo)*
Seguimiento	Asignar recursos para los ADL distintos a la fracción de 3% de FISE destinada para Gastos Indirectos, a fin de que los proyectos del Fondo en las entidades no vean mermados los recursos disponibles para la realización de estudios y la evaluación de proyectos, tal y como se preveía en la LCF.	Se requiere de un acuerdo entre la SEDESOL y los gobiernos estatales para definir nuevos términos para la determinar la fuente de recursos para contratar a esta figura.	DGDR y gobiernos de los estados	Este porcentaje de recursos debio ser destinado a estudios e investigaciones. La noramtividad fue modificada para solventar esta necesidad.	Habrà un mejor aprovechamiento de los recursos destinados a gastos indirectos.	Normatividad modificada	Medio
Seguimiento	Clarificar en el diseño la cadena de mando para que los ADL no se vean en la situación de ser pagados por una institución y tener obligaciones de reporte hacia otra institución diferente	Se requiere de un acuerdo entre la SEDESOL y los gobiernos estatales para definir nuevos términos para la contratación de esta figura.	DGDR y gobiernos estatales	Actualmente los ADL son contratados por los estados por un periodo pagado de 10 meses, pero trabajando 12 y esta figura debe responderle a la Delegación estatal	Mejorar las condiciones de trabajo de los ADL y transparentar intereses y jerarquías.	Contratos y acuerdos modificados	Alto
Evaluación	Se recomienda a la SEDESOL explorar las opciones para la toma de acuerdos con los gobiernos de los estados (CONAGO) para definir atribuciones y obligaciones en materia de evaluación del uso de los recursos del FAIS en los estados y municipios,	Se requiere de un acuerdo entre la SEDESOL y los gobiernos estatales. Y aprovechar la disponibilidad del recurso que ya está disponible para el efecto y las obligaciones derivadas de la Ley de Planeación en materia del SED.	DGDR y gobiernos de los estados.	Actualmente no se llevan a cabo evaluaciones externas que relfejen el uso de los recursos del FAIS por parte de estados y municipios.	Mejorar la transparencia y la medición de resultados del FAIS.	Estos acuerdos podrían formar parte del clausulado de los convenios entre federación y estados; o bien aterrizar en el Programa Anual de Evaluación que emiten CONEVAL y SHCP.	Medio

Proceso	Recomendación	Breve análisis de viabilidad de la implementación	Principales responsables de la implementación	Situación actual	Efectos potenciales esperados	Medio de verificación	Nivel de priorización (Alto, Medio, o Bajo)*
Evaluación	En la medida en que con los recursos del FAIS se financia parte de las inversiones en infraestructura social prioritarias para los estados y los municipios, se recomienda que la SEDESOL a través de la DGDR y la DGEMPS explore con el CONEVAL y la SHCP la posibilidad de incluir en el PAE el desarrollo de matrices de indicadores de resultados del FAIS a nivel estatal. Esto tendría que ser un diseño en cascada en el cual las matrices estatales se alinean a los objetivos del PND y a los objetivos de los Planes estatales y municipales de desarrollo.	Se requiere de un acuerdo entre la SEDESOL y los gobiernos estatales. Y aprovechar la disponibilidad del recurso que ya está disponible para el efecto y las obligaciones derivadas de la Ley de Planeación en materia del SED.	DGDR, DGEMPS, CONEVAL y la SHCP	Actualmente no se llevan a cabo evaluaciones externas que reflejen el uso de los recursos del FAIS por parte de estados y municipios.	Al contar con objetivos, indicadores y metas estatales, sería posible un mejor seguimiento y evaluación del Fondo a nivel local.	Estos acuerdos podrían formar parte del clausulado de los convenios entre federación y estados; o bien aterrizar en el Programa Anual de Evaluación que emiten CONEVAL y SHCP.	Medio

Proceso	Recomendación	Breve análisis de viabilidad de la implementación	Principales responsables de la implementación	Situación actual	Efectos potenciales esperados	Medio de verificación	Nivel de priorización (Alto, Medio, o Bajo)*
Evaluación	Que la DGEMPS en coordinación con la UED diseñe una evaluación con el fin de valorar la calidad y veracidad de la información reportada en la MIDS y SFU tanto para FISE como para FIS MDF mediante trabajo de campo, visitando las obras registradas.	Se requiere de un equipo e trabajo que se conforme para dicho objetivo	DGEMPS	Actualmente no se llevan a cabo evaluaciones externas que reflejen el uso de los recursos del FAIS por parte de estados y municipios.	Los hallazgos de esta evaluación permitirían retroalimentar el diseño de los sistemas, las necesidades de capacitación a funcionarios locales y el proceso de seguimiento – evaluación.	Evaluación e Indicadores diseñados y reportados	Medio

## Anexo IX. Sistema de monitoreo e indicadores de gestión de la coordinación a nivel federal del FAIS (formato libre)

Proceso: Planeación				
Subproceso		Indicador 1	Indicador 2	Indicador 3
Actualización de Normatividad	Indicador	Tiempo promedio de actualización de normatividad del Programa	Grado de participación de funcionarios y operadores en las actividades de actualización de normatividad	Nivel de pertinencia de las actividades de la actualización de la normatividad para cumplir el objetivo de la planeación del Programa
	Fórmula	Promedio de días transcurridos desde el inicio de la actualización hasta la publicación de los Lineamientos de operación de FAIS	(No. de funcionarios y operadores encuestados que participan en procedimientos de actualización de normatividad / Total de encuestados) * 100	(No. de encuestados que responden que los procedimientos actualización de normatividad son adecuados / total de encuestados) * 100
	Cálculo	n.d	n.d.	n.d.

Proceso: Planeación				
Subproceso		Indicador 1	Indicador 2	Indicador 3
Actualización y registro de MIR	Indicador	Tiempo promedio de actualización y registro de MIR	Grado de participación funcionarios y operadores en las actividades de actualización y registro de MIR del Programa	Nivel de pertinencia de las actividades de la actualización y registro de la MIR para cumplir el objetivo de la planeación del Programa
	Fórmula	Promedio de días transcurridos desde el inicio de la actualización hasta el registro definitivo de la MIR en el PASH	(No. de funcionarios y operadores encuestados que participan en procedimientos de actualización y registro de MIR del Fondo / Total de encuestados) * 100	(No. de encuestados que responden que los procedimientos de actualización y registro de MIR del Programa son adecuados / total de encuestados) * 100
	Cálculo	n.d.	n.d.	n.d.

Proceso: Selección de destinatarios			
Subproceso		Indicador 1	Indicador 2
Elaboración de productos y material para capacitación	Indicador	Porcentaje de contenidos de fortalecimiento del conocimiento (presentaciones y tutoriales) elaborados y distribuidos	Grado de satisfacción de las instancias ejecutoras sobre el tiempo de validación de sus proyectos
	Fórmula	$(\text{No. presentaciones y tutoriales} / \text{Total de contenidos programados}) * 100$	$(\text{No. de instancias ejecutoras encuestadas que consideran adecuado el tiempo de resolución de validación} / \text{Total de instancias ejecutoras encuestadas}) * 100$
	Cálculo	n.d	n.d

Proceso: Entrega de apoyos		
Subproceso		Indicador 1
Capacitación	Indicador	Porcentaje de actores municipales por estado capacitadas al año
	Fórmula	$(\text{No. de actores municipales capacitados en cada estado} / \text{total de actores capacitados}) * 100$
	Cálculo	n.d



Proceso: Evaluación y Monitoreo			
Subproceso		Indicador 1	Indicador 2
Monitoreo de la MIR	Indicador	Porcentaje de reportes de avances de los indicadores de la MIR que cumplen con las metas establecidas en el período reportado	Pertinencia del monitoreo de avances de MIR para establecer medidas para el cumplimiento de las metas y objetivos del Programa
	Fórmula	(No. De reportes de avances de indicadores de la MIR que cumplen con las metas establecidas para el período reportado / Total de reportes de avances elaborados en el año) *100	No. de reportes de avances en los indicadores de la MIR que generaron una recomendación para mejorar cumplimiento de metas / Total de reportes de avances elaborados en el año
	Cálculo	n.d.	n.d.

## Anexo X. Estudios de caso: descripciones en profundidad y análisis (formato libre)

La consultoría “Diagnóstico y alcance de la Evaluación Estratégica de Procesos del FAIS”, conforme a lo establecido en los TdR correspondientes, incluyó visitas de campo a seis entidades (Chiapas, Durango, Morelos, Nuevo León, Oaxaca y Puebla) y a cuatro municipios en cada estado, lo que hace un total de 24 municipios visitados.



En general, se advierte que, en el nivel estatal, los recursos son ejercidos siempre de acuerdo con lo establecido por las Leyes de Obras Públicas, por lo que en términos de procesos se presenta una operación bastante estandarizada, si bien las estructuras a cargo de esta operación son diferentes entre unas entidades y otras, dadas las

291

también diferentes situaciones de desarrollo en las entidades. Los recursos del FISE son ejercidos directamente por las instancias ejecutoras del gobierno de la entidad, y a veces en concurrencia con los gobiernos municipales.

En cuanto al FISMDF, igualmente se presentan escenarios diversos para la atención y la coordinación de los gobiernos estatales hacia sus municipios, lo que resulta natural dadas las grandes diferencias determinadas por factores como el número de municipios (desde 5 hasta 570), la extensión geográfica (Chihuahua es 125 más extenso que la Ciudad de México), el número de habitantes (el Estado de México tiene 21 veces más habitantes que Baja California Sur), la dispersión de la población, los grados de rezago y la pluriculturalidad étnica, entre otros.

En esta sección se presentan integrados como casos los hallazgos del trabajo de campo; para cada proceso se presentan las peculiaridades observadas en cada uno de los estados

visitados y, de ser el caso, se especifica el municipio particular del que se está hablando. Al término de presentar los hallazgos de cada estado, se presentan algunas recomendaciones.

La lectura de este documento dará claridad del mosaico de circunstancias que dificultan el ejercicio de los recursos del Fondo con una norma de aplicación estandarizada para estados con escenarios territoriales tan diversos, especialmente en el nivel municipal

Lo que se hace o deja de hacerse en los municipios repercute definitivamente en el aprovechamiento de los recursos del FAIS toda vez que más de 90% se destina al FISMDF. Por ello, es relevante reconocer la heterogeneidad de estos actores a lo largo del país para poder inducir, a través de la normatividad, el desarrollo social a través del FAIS.

Sin poder hacer una generalización, el trabajo de campo de esta evaluación en 24 municipios de seis entidades federativas permitió identificar, solamente para facilitar el análisis, al menos tres tipos o clases de municipios:

- Municipios principalmente urbanos (aunque puedan tener aún zonas rurales), con poblaciones de cientos de miles de habitantes, en los que la estructura gubernamental tiene un grado de desarrollo tal que existen instituciones y organismos municipales con personal técnico, y que en general tienen acceso a telecomunicaciones (por ejemplo: el Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, reportó tener 2,823 empleados activos en 2015; el municipio de Toluca, Estado de México, reportó contar con una plantilla de 6,325 empleados municipales en 2016, lo que representa un servidor público por cada cien habitantes).
- Municipios rurales, con poblaciones de hasta decenas de miles de habitantes que habitan en localidades, en los que la estructura gubernamental está basada en equipos de personal técnico en el ayuntamiento, y que tienen acceso a telecomunicaciones, aunque sea con limitaciones.
- Municipios de usos y costumbres, en los que la estructura gubernamental se presenta combinada de diversas maneras con sistemas de cargos tradicionales, y que tienen acceso escaso o incluso nulo a telecomunicaciones.

De esta diversidad de situaciones resulta que los procesos para el ejercicio de los recursos del FISMDF, aunque siempre procuren el cumplimiento del marco normativo, en la práctica son operados de muy diversas maneras.

Finalmente mencionar que, en el trabajo de campo realizado en los municipios seleccionados en la muestra de la evaluación de procesos hubo una abierta disposición por quienes participaron en las entrevistas la mayoría de las personas percibieron con optimismo este ejercicio por parte de la SEDESOL y manifestaron su interés por conocer los resultados de la evaluación presente por lo que el equipo evaluador invita a difundir el informe de evaluación a los municipios participantes.

## Chiapas

Datos demográficos	Hombres	Mujeres	Total
Población total	2,352,807	2,443,773	4,796,580
Viviendas particulares habitadas	1,072,560		
Grado de marginación de la entidad	Muy alto		
Lugar que ocupa en el contexto nacional	2		
Grado de rezago social estatal	Muy alto		
Municipios por grado de marginación	Total	Porcentaje del total estatal	
Grado de marginación muy alto	48	40.68	
Grado de marginación alto	39	33.05	
Grado de marginación medio	29	24.58	
Grado de marginación bajo	1	0.85	
Grado de marginación muy bajo	1	0.85	
Total de municipios	118	100	

294

Clave del municipio	Nombre del municipio	Población 2010	Grado de marginación del municipio 2010	Grado de rezago del municipio 2010	25% o + de pob. en PE	ZAP rural	PDZP	PHLI > 40%
002	Acala	28,947	Medio	Medio	Sí	Sí	Sí	
009	Arriaga	40,042	Medio	Bajo		No	Sí	
033	Francisco León	7,000	Muy alto	Alto		Sí	Sí	Sí
111	Zinacantán	36,489	Muy alto	Muy alto		Sí	Sí	Sí

Fuente: <http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/Default.aspx?tipo=clave&campo=mun&valor=07>

Personal de la Delegación estatal de SEDESOL que atiende el FAIS (sin considerar al delegado o subdelegado)	2
Número de ADL	
Contrapartes principales en el gobierno estatal	Subsecretaría de Planeación de la Secretaría de Hacienda estatal

El estado de Chiapas es uno de los que ha recibido mayores asignaciones de los recursos del FAIS a lo largo de la historia del Fondo, debido a que, de sus 118 municipios, 40.68% presenta grado de marginación muy alto y 33.05% grado de marginación alto. La gestión del FAIS en Chiapas además de contar con la Delegación de la SEDESOL cuenta con la participación de la Subsecretaría de Planeación de la Secretaría de Hacienda estatal, quien es un actor protagónico en la operación del Fondo.

Desde 2017 en el estado no contratan ADL debido a que en 2016, hubo casos donde se vieron protagonismos y algunos ADL llegaron a comprometer obras indebidamente. Aunado a lo anterior, se suscitaron casos como los de existir pagos que se reportaban en la Delegación de la SEDESOL sin rendirse cuentas en Hacienda, además de que tampoco les compartían los productos generados por el ADL. Lo anterior, dio lugar a diferencias entre los avances reportados en el SFU y los que llevaban los ADL. Por ello, desde la SHCP estatal se decidió no contratar ADL y llevar su gestión a través del personal de la Subsecretaría de Planeación de la Secretaría de Hacienda de Chiapas.

Durante el trabajo de campo se observó que algunos de los Ayuntamientos enfrentan restricciones para su gestión, como las deudas contraídas por la administración municipal anterior, las más frecuentes son con la CFE (por no pagar servicio de electricidad) y con BANOBRAS. Asimismo, llegan a presentarse casos en los que, por situaciones ajenas a los Ayuntamientos actuales, deben estar pendientes de retirar de la cuenta bancaria los recursos recibidos porque tienen laudos y el tribunal embarga a los recursos a través de los abogados, aun cuando no debiese hacer por ley.

En la práctica se detectó que los municipios convienen con otras dependencias para llevar varios de los proyectos que son especialmente bienes públicos como el agua, drenaje, electricidad. Sin embargo, una constante que prevaleció en Chiapas –y en los otros 5 estados visitados– es el incumplimiento de compromisos por parte de la SEDATU.

Otro de los retos de los municipios para su toma de decisiones es la presencia de distintos grupos de interés por ejemplo, en el municipio de Arriaga, donde el grupo de los representantes de las pesquerías es muy participativo y demandante a la vez.

Se tuvo la oportunidad de visitar dos municipios con población predominantemente indígena donde se exige la distribución de los recursos en dinero o en especie, sin que las autoridades municipales puedan actuar con apego a los Lineamientos sino que se ven obligados a atender las demandas de sus pobladores, pues de no hacerlo, los usos y costumbres podrían conducir a una alteración de la estabilidad social local.

Otra particularidad que se identificó en los dos municipios con población predominantemente indígena, es la ausencia de equidad de género debido a que en el municipio de Francisco León (grupo étnico zoque), oficialmente era una mujer la titular de la presidencia municipal (incluso las placas de obras terminadas tienen su nombre), sin embargo, quien ejercía efectivamente el cargo era su esposo, además de que en el COPLADEM son prácticamente únicamente hombres quienes participan; en Zinacantán (grupo étnico tzotzil) se observó que de aproximadamente 60 personas laborando en el municipio, todos eran hombres, excepto una mujer.

296

## **FISE**

### ***Planeación***

La Dirección General de Programación de la Secretaría de Hacienda del estado, en el año es quien recibe las solicitudes de atención de localidades y municipios relativas al Fondo a lo largo del año, con base en ello, se integra la cartera de proyectos elegibles.

En cuanto a la vinculación y sinergia entre el FISE y otras dependencias, a nivel estatal se firman Convenios y se dan a conocer a la Subsecretaría de Planeación la distribución del presupuesto. A nivel estatal está activo un crédito de BANOBRAS, de hecho, parte del FISE se destina al pago de deuda contraída por la administración pasada por dicho crédito de BANOBRAS (aproximadamente 20% del FISE anual).

En cuanto a la vinculación y sinergia entre el FISE y otras dependencias, con CONAGUA hay una figura de atención social y le dan aviso a las localidades cuándo inician obras y qué es lo que se está construyendo.

### ***Comunicación interna y externa***

Al inicio de año se publica en el periódico oficial del Estado la distribución de presupuesto y la calendarización.

### ***Selección de destinatarios***

Buscan apegarse a los criterios del Fondo establecidos en los Lineamientos, que cumplan con criterios de alta y muy alta marginación, localidades carentes de servicios y que por el número de habitantes requieren atención prioritaria. A nivel estatal hay lineamientos para la integración del anteproyecto del programa de inversión.

Se llevan a cabo reuniones de grupos de trabajo, los proyectos que incluyen plan de trabajo, se validan en la estructura del COPLADE, hay actas a nivel interno (las cuales cuentan con convocatoria, orden del día y documentos firmados). Una vez validados los proyectos se les da la suficiencia presupuestaria, “no antes”. Entonces corren procesos a la par en la MIDS y SFU, cuyo cierre a final del año es en diciembre (días 20-21).

Los expedientes aprobados en materia de agua, tienen un estudio validado por la CONAGUA. La gestión se hace ante la Secretaría de Hacienda, donde la Dirección de Inversión hace un análisis de costo-beneficio.

### ***Producción de entregables***

Desde el gobierno estatal se realiza el cálculo de la fórmula para la distribución del FISMDF.

### ***Entrega***

Se inauguran las obras y se informa que se usaron recursos del FISE o en concurrencia.

### ***Seguimiento a destinatarios***

Las empresas realizan la supervisión de obras en apego a la ley de obras públicas; deben llevar una bitácora y si ésta llegara a estar incompleta puede causar que se detenga el pago al proveedor. La contraloría social da seguimiento a la obra y concientiza a las personas sobre el uso de la obra.



## **Control**

A nivel estatal es la Auditoría Superior de la Federación (ASF) quien marca la línea de lo qué se va a auditar, que es aproximadamente entre 15 y 30% de las obras, por parte del estado sólo hay coordinación con la ASF para la participación de auditores estatales.

Los auditores no van a campo en todos los municipios, sino que revisan desde gabinete: la distribución y la MIDS. Una vez que regresan de campo los auditores, generan el informe y dan a conocer los resultados de auditoría, son publicados y dan 30 días para que los atiendan. Al término de la auditoría entregan un informe al Congreso y al municipio; las faltas graves se van al tribunal de justicia administrativa y las no graves se van al Órgano interno de Control (OIC).

Para el año siguiente parten de las observaciones previas para programar auditorías y aunque “no deberían repetirse las faltas”, sin embargo, sí hay recurrencia. Hay falta de recursos técnicos y económicos (calidad y suficiencia de información para auditar, no hay indicadores) por lo que las recomendaciones son sólo de avance físico financiero.

Los mismos auditores saben que con el ánimo de conservar la estabilidad social debido a los usos y costumbres, se complica la práctica de auditoría *in situ* –la población se involucra demasiado en quién llega a su municipio y con qué fines, ha habido casos en que amarran a las personas y no las dejan salir hasta que la población lo desea–, por ello, algunas auditorías las hacen desde gabinete. Si no hay rendición de cuentas, amerita directamente la observación del recurso FAIS. Sin embargo, reconocen que el hecho de observar, no resuelve nada.

Por otro lado, debido a que el gasto corriente de la operación del FAIS es con recursos del estado. La previsión de ser sancionado por omisión es lo que ha sido un factor catalizador del registro en Chiapas (subejercicio, de recursos o falta de registro en la MIDS). Por ejemplo, en 2016 se observaron más de 1000 millones de pesos en proyectos no validados o que no tenían CUIS. Por eso la Subsecretaría de Planeación participa para prevenir este tipo de actividades fiscalizadoras.

### **Monitoreo**

Desde la Subsecretaría de la Planeación de la SHCP estatal se procura el reporte trimestral y oportuno de los recursos del FISE para su captura en la MIR.

### **Evaluación**

Hay un sistema estatal de seguimiento y evaluación desde 2012, que requiere a todas las dependencias el avance físico-financiero, [el sistema es público], un municipio puede solicitar una evaluación del desempeño. Hay una Evaluación del desempeño del Fondo para la infraestructura social municipal del municipio de Tuxtla Gutiérrez, 2012 – 2016.

En 2015 el gobierno del estado de Chiapas recibió el reconocimiento del CONEVAL por el seguimiento de obra pública realizado.

### **Contraloría social**

Los comités de contraloría social se conforman con beneficiarios, dan seguimiento a la obra, emiten reportes y concientizan a las personas sobre el uso de la misma.

## **FISMDF**

### **Planeación**

Los municipios de Chiapas llevan a cabo diferentes procesos de planeación, en unos casos participativa con su población y cuentan con planes de desarrollo municipal trienales, algunos otros hacen el proceso de Planeación sólo con personal del Ayuntamiento y sus habitantes representados a través de sus Comités Sociales, mientras que otros municipios invitan a actores externos, como la SEDESOL, para efectuar la instalación del COPLADEMUN.

En el municipio de Acala, la planeación toma en cuenta la planeación del gobierno estatal pero a la par, se define un comité comunitario para su participación. En Acala hay 42 Comités representando localidades de 150 personas o más. Para ello, hay una convocatoria previa por cada barrio (para formar el Comité, explicar los Lineamientos y priorizar necesidades).

El municipio cuenta con un Plan de Desarrollo Municipal 2015-2018, el cual se realizó considerando entrevistas a los ciudadanos, preguntando ¿Cómo querían la acción de Ayuntamiento? La negociación no es una tarea sencilla debido a que en Acala, hay comunidades con buen número de habitantes que enfrentan fuertes carencias sociales pero también hay numerosas rancherías en las que habitan sólo 2 personas y exigen atención, sin embargo, al estar clasificadas como de baja y muy baja marginación no son sujetas de ser beneficiarios según los Lineamientos.

En el municipio de Arriaga, se tiene un plan de desarrollo municipal el cual está alineado al plan estatal y al PND. Dicho plan es trianual y se publica en el portal de transparencia. La planeación de los recursos del FAIS procura que las rancherías (lugares que se caracterizan por tener grandes extensiones y escasa población) tengan una representación.

Posteriormente, se hace la instalación oficial del COPLADEM. Entonces inicia el proceso operativo en el que participa la Delegación de SEDESOL, por parte del gobierno federal hay representantes del campo, infraestructura y educación. Se sensibiliza a la población de que hay prioridades que atender, de acuerdo con los porcentajes establecidos en la normatividad. En Arriaga se encuentra la comunidad de Pijijapan que fue el epicentro del sismo del 7 de septiembre de 2017, que afectó a más de tres mil personas de las cuales dos mil se quedaron aisladas por la caída de puentes; ahí fue sumamente valorado el que en el Catálogo del FAIS se volvieran a incluir los puentes.

En el municipio de Francisco León, hay 32 comunidades y se padece de falta de caminos. Los primeros dos años de la presente administración trataron de no beneficiar directamente a las personas sino a la comunidad con agua potable y caminos. Debido al sismo de 2017, la construcción de puentes con recursos del FAIS fue lo que permitió reactivar la comunicación con las poblaciones, ya que eran los únicos puntos de acceso a éstas. En 2018 se redireccionó la planeación de obras al mejoramiento a la vivienda.

El COPLADEMUN es la voz de las necesidades de la sociedad. Hay agentes municipales y comisariados en la comunidad, por terrenos ejidales, entre todos ellos se hace una reunión en la que se plantean necesidades y prioridades. Las obras más necesarias son

los caminos, puentes y escuelas. Las autoridades municipales han buscado hacer entender a las comunidades que el agua potable, la luz y drenaje son de gran importancia, ya que la población demanda otras obras que no son prioritarias, por ejemplo, no todas las comunidades tienen agua potable pero debido a que tienen acceso a arroyos no las identifican el agua potable como prioridad, y en su lugar demandan canchas o domos para fútbol, antes que agua potable.

El municipio de Zinacantán tiene población predominantemente indígena, los usos y costumbres no permiten reelegir presidente municipal, ya que rotan la presidencia entre las 59 comunidades del municipio. No se permiten las deudas municipales, por lo que se respetan los límites presupuestarios entre las distintas administraciones.

301

A través de la figura del plebiscito reúnen las demandas de la gente de las comunidades. La planeación se hace con la participación de los comités comunitarios, representantes de las comunidades, quienes saben cuántas mujeres y hombres hay en cada calle. La “repartición de recursos” se hace por un lado, atendiendo a las obras públicas solicitadas por la comunidad, y por otro lado, con una distribución de los recursos entre el número de personas en la comunidad. Las obras que se demandan son plazas comunitarias (techos –aunque ya no están en el catálogo esas partidas--) que es donde convive la gente en actos sociales y festividades. A los habitantes no les importa que sus demandas de repartir una parte de los recursos del FAIS directamente a ellos, estén o no en los Lineamientos y, de no atenderse, puede generar los conflictos sociales. Se demanda dotación de material (lámina, varilla, block, armex, grava), sin embargo aunque la gente pide los recursos, termina vendiéndolos. La población exige esto al “interpretar” que los Lineamientos permiten dar a los pobladores dotaciones de material para el mejoramiento de sus viviendas.

En cuanto a la vinculación y sinergia entre el FISE y otras dependencias federales y estatales, a nivel municipal, han realizado proyectos con CONAGUA. En todos los municipios la experiencia con la SEDATU ha sido mala (con los cuartos rosas) se hicieron metas de 200 y con FISMDF se cerraron 100 (reportadas en MIDS), pero las otras 100 no se completaron.

En los municipios con población predominantemente indígena, hay proyectos de concurrencia con las dependencias como la CONAGUA, la CDI y la CFE.

### ***Comunicación interna y externa***

La comunicación desde el Ayuntamiento con la población es a través de la radio y el perifoneo que son los medios más utilizados para avisar a las comunidades cuándo va a haber un acercamiento entre el Ayuntamiento y la población.

En Arriaga, a los habitantes se les hace hincapié en que la mejor forma de tomar decisiones es en conjunto. La difusión del informe de gobierno municipal, y de cada obra, se hace en todo el barrio no sólo en la calle donde se hizo la obra, sino también en otras calles.

En Zinacantán, el presidente municipal llama a los agentes municipales, quienes hacen su asamblea con la comunidad correspondiente. Cada agente lleva copias del documento de las obras y los montos correspondientes de cada una. Sin embargo, se comentó al equipo evaluador que, hay personas que, a través de las redes sociales, se entera si en otros lugares se otorgaron los recursos del FAIS directamente a los habitantes y son estas personas quienes pueden informar o desinformar al resto de la población.

### ***Selección de destinatarios***

La selección de beneficiarios en los municipios involucra acercamientos con la comunidad para priorizar los proyectos de la cartera de proyectos elegibles, cuidan especialmente los porcentajes establecidos en los Lineamientos, revisan los indicadores de carencias y procuran reducirlas. Revisan los programas inter-secretariales para abatir la pobreza. Sin embargo, los municipios perciben que la normatividad es muy estricta y que no les permite incluir a localidades que lo requieren y lo exigen, a pesar de ello, procuran no usar el CUIS. Otro criterio de la selección de beneficiarios, establecido desde la presidencia municipal, busca no crear conflicto social.

En el municipio de Acala, con base en el presupuesto y los porcentajes de incidencia se vuelve a priorizar el listado de proyectos elegibles, se asienta en un acta, posteriormente se les da a conocer a la ciudadanía mediante los Comités conformados y se hacen minutas de reuniones. Cuando hay diferencias entre la población, éstas se tratan de atender

negociando obras. Siempre se demanda pavimentación. El presidente municipal no se compromete a cosas que no están en el Catálogo, así “evita problema social”, están conscientes de que hay que devolver recursos mal canalizados (lo cual confirma lo que informó la Subsecretaría de Planeación de la Secretaría de Hacienda al equipo evaluador respecto a que han hecho énfasis en ello). Además, el presidente municipal asistió a reuniones preventivas sobre el uso de recursos del FAIS con SEDESOL y el órgano fiscalizador, por ello se enteró del propósito del FAIS.

En el municipio de Arriaga, para la selección de destinatarios diagnosticaron “a pie” la precisión de agua, drenaje, y las calidades de éstos, con base en ello se estableció el orden de prioridades. Tienen 3 documentos principales: 1) Nombramiento del Comité; 2) Priorización de obras y acciones; 3) COPLADEM.

En el municipio de Francisco León, se eligen las obras de mayor impacto social. Sin embargo, la priorización se complica porque las comunidades no comprenden los Lineamientos con facilidad.

En el municipio de Zinacantán, la selección de beneficiarios obedece a una repartición equitativa de una parte de los recursos, la otra sí es elegida de acuerdo con las necesidades identificadas por la comunidad.

### ***Producción de entregables***

Se retoma una minuta de trabajo previa, se convoca a las comunidades que van a atender durante el año, se les dan a conocer las obras seleccionadas, los alcances de las mismas y se promueve la participación a través de los comités comunitarios a los cuales se les pide que actúen como contraloría social. Una vez que tienen el contrato, la obra se da de alta en la MIDS y en el SFU.

Hay banderazos de inicio de obras con los actores involucrados entre ellos, el presidente municipal y la empresa que lleva a cabo la obra.

Los 4 municipios visitados se caracterizan por realizar el registro en la MIDS hasta que la obra es segura. Una de las complicaciones reportadas del sistema está que la

geolocalización en la MIDS se cambiaba de entidad federativa de la MIDS al SFU (caso Francisco León).

### **Entrega**

En los inicios y cierres de obra se explica de dónde vienen los recursos, el tiempo estimado, en qué consiste la obra, se escuchan dudas, se inauguran por el presidente municipal. Entre los tipos de obra que destacan son habilitación de agua potable y drenaje, pavimentación, escuelas de bachillerato. No es una práctica homogénea poner placas o mantas al término de la obra.

### **Seguimiento a destinatarios**

En los municipios visitados en el seguimiento participan el Director de Obras, el de Planeación, los supervisores y se llevan a cabo bitácoras. El colono participa directamente, ya que el Comité Social tienen una copia del plan de la obra. Cuando concluye la obra se hace una visita con el Comité de Obra, se solicita que verifiquen la calidad.

En Francisco León para capturar en la MIDS, rentan una oficina alterna en Tuxtla debido a que tienen Internet satelital, pero es malo –es de la biblioteca municipal y fue caro gestionarlo– la luz también se va frecuentemente con las lluvias.

En Zinacantán, que es un municipio con población predominantemente indígena, y como ya se dijo, los habitantes exigen repartición de material para construcción, lo que se hace es reportar en la MIDS y el SFU que se hicieron dotaciones de material. El registro se hace con oportunidad y de acuerdo con su experiencia no han tenido ningún problema con el registro. El seguimiento se lleva a cabo en el SFU y registran todas las obras ya que son pocas y pequeñas.

### **Control**

Una vez que inician las obras el supervisor de obra interviene en el control. La contratista, visita la obra estando presente el Comité de Obra para tener contacto con la sociedad y estar al pendiente del proceso constructivo. El supervisor da los lineamientos al constructor y se revisa el cumplimiento de avances físico-financiero para que no haya contradicciones.

Así como que cumpla con la normatividad y que se usen y cataloguen adecuadamente los materiales. Se elabora la bitácora de obra para asentar eventos de importancia.

Adicionalmente, en cada obra se crea un Comité de participación social, con personas que viven en la misma calle donde se realizará la obra, a quienes se explica cómo funcionan los Comités, les explican los Lineamientos, y hacen minutas de inicio, de seguimiento y de término., Una vez finalizada la obra se deshace el Comité. En caso de que algo esté mal en la obra se levanta una minuta y se lo entregan al presidente municipal para enterarle y solicitarle su atención.

305

### **Monitoreo**

Procuran cumplir las metas establecidas en el COPLADEMUN. En Arriaga, si no se cumplieron las metas dentro del año, se retoma en el siguiente año y re-priorizan.

El municipio de Acala en su acta de priorización tiene metas de tres años, hay una actualización de metas a nivel interno.

### **Evaluación**

En los municipios visitados no se han practicado ejercicios de evaluación.

### **Contraloría social**

En cada obra se crea un Comité, ejemplo, con personas que viven en la misma calle donde se realizará la obra, a quienes se explica cómo funcionan los Comités, les explican los Lineamientos, y hacen minutas de inicio, de seguimiento y de término., Una vez finalizada la obra se deshace el Comité. En caso de que algo esté mal en la obra se levanta una minuta y se lo entregan al presidente municipal para enterarle y solicitarle su atención.

### **Hallazgos**

Algunas actividades realizadas por la Subsecretaría de Planeación de la Secretaría de Hacienda del estado de Chiapas representan innovaciones en el proceso de que han resultado en mejoras en la gestión. Gracias a esto, en un año se logró disminuir drásticamente el número de municipios que no reportaban de 40 a 5 municipios. ¿Cómo lo lograron?



Debido a que en 2017 Chiapas llegó a tener casi 20 millones de pesos provenientes del FAIS que no se ejercieron, al ver la problemática, se les dio un acompañamiento a los Ayuntamientos en la materia de captura, se les limitó la fecha del registro y en caso de que no registrarán se les advirtió que en caso de incumplimiento, tendrían que devolver el recurso y hacer las gestiones correspondientes. Trabajaron de cerca con los presidentes municipales para integrar expedientes y todo esto se le enteró a la Delegación de la SEDESOL. Además, como acción preventiva abrieron una ventanilla orientadora, e hicieron una cédula para luego hacer una clasificación del tipo de respuesta y facilitar la orientación.

Actualmente, en cada municipio hay un enlace de FAIS. En oficinas hay acompañamiento para la carga de información y además, existe un reporte consolidado del FISMDF casi en tiempo real. También se cuenta con fichas técnicas de seguimiento informativas. Además, tienen el Sistema de Información de Seguimiento de Acciones de Información (SISAI).

### **Áreas de oportunidad y recomendaciones**

En el aspecto normativo, se identifican ciertas limitantes en los Lineamientos, cuando se presenta el caso de que para la realización de una obra completa se requiere más de una AGEB; por ejemplo, cuando en un lado está el tanque de captación y la red abarca otros lugares fuera de la AGEB inicial (utilizan en ANEXO 3). Por ello, los entrevistados creen que es importante hacer excepciones para poder beneficiar a un número de población más grande.

En lo que se refiere a mejorar el proceso de Seguimiento, la DGDR da un reporte general por estado, si ese reporte estuviera disponible dentro del propio sistema sería de mayor utilidad debido a que desde la Subsecretaría de Planeación se hace una revisión del avance semanalmente. Se sugiere que se institucionalice ese reporte y además, haya retroalimentación del SFU a las dependencias.

Para llevar a cabo los cambios en proyectos debidos a contratos o metas, la Subsecretaría de Planeación de la Secretaría de Hacienda estatal ha enviado correo para informarles de baja para operar, sin embargo, a pesar de haber notificado cambios, ha casos en los que

sigue la misma información en la plataforma, lo cual ha dado origen a observaciones de órganos fiscalizadores. Solicitan cuidar la atención de esto.

Tener una sola clave en la Subsecretaría de Planeación causa retrasos por lo que desean contar con más de una clave. Igualmente, consideran que para evitar los cambios en los registros, debiera ser que las bajas de los proyectos pudieran hacerse en no más de 20 días.

Ante el hecho de que en Chiapas hay municipios donde la población exige la distribución de los recursos en dinero o en especie, se sugiere que los lineamientos mencionen en forma explícita y destacada que los recursos del FAIS no son para distribuirse directamente a la población, sino mediante la selección y ejecución de obras atendiendo por orden de prioridad a aquellas más necesitadas. Este mensaje debe distribuirse también a través de las redes sociales para sea más accesible a la población en general.

Es importante tomar en cuenta la última experiencia de la actualización de los Lineamientos, la cual se llevó a cabo una vez que ya había iniciado el año y algunos municipios ya habían planeado proyectos como los denominados proyectos especiales, lo que les condujo a incumplir lo planeado. Este hecho afecta también la práctica de la auditoría, la cual requiere dominar los cambios de la normatividad y saberla aplicar al ejercicio de la auditoría.

Otro detalle son las plantas de tratamiento que están clasificadas como obra complementaria debieran permitir incluir planta con drenaje, es decir, procurar obras integrales para evitar que el órgano fiscalizador los observe y así evitar hacer un impacto ambiental o impacto social por obra incompleta.

## Durango

Datos demográficos	Hombres	Mujeres	Total
Población total	803,890	829,044	1,632,934
Viviendas particulares habitadas	398,471		
Grado de marginación de la entidad	Medio		
Lugar que ocupa en el contexto nacional	15		
Grado de rezago social estatal	Medio		
Municipios por grado de marginación	Total	Porcentaje del total estatal	
Grado de marginación muy alto	5	12.82	
Grado de marginación alto			
Grado de marginación medio	23	58.97	
Grado de marginación bajo	8	20.51	
Grado de marginación muy bajo	3	7.69	
Total de municipios	39	100	

308

Clave del municipio	Nombre del municipio	Población 2010	Grado de marginación del municipio 2010	Grado de rezago del municipio 2010	25% o + de pob. en PE	ZAP rural	PDZP	PHLI > 40%
014	Mezquital	33,396	Muy alto	Muy alto		Sí	Sí	Sí
023	Pueblo Nuevo	49,162	Medio	Medio		No	Sí	
033	Súchil	6,761	Medio	Bajo		No	Sí	
035	Tepehuanes	10,745	Medio	Medio		No	Sí	

Fuente: <http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/Default.aspx?tipo=clave&campo=mun&valor=10>

Personal de la Delegación estatal de SEDESOL que atiende el FAIS (sin considerar al delegado o subdelegado)	
Número de ADL	
Contrapartes principales en el gobierno estatal	Secretaría de Desarrollo Social estatal (SEDESOL)

Un tema importante para la Delegación de SEDESOL es impulsar los ADL para que hubiera más presencia en los municipios, serían de utilidad para que hubiera mayor acompañamiento a los municipios y más supervisión directa. La contratación de los ADL se hace con cargo a los recursos del FISE y el estado prefiere aplicarlos en los proyectos, pero al hacerlo de esa forma, deja más sueltos a los municipios que no tienen la capacidad técnica ni cuentan con personal suficiente, para que hagan obras de mayor calidad, empezando por tener proyectos mejor elaborados y una mayor eficiencia en la aplicación de los recursos.

Ahora los municipios que no tienen personal con conocimientos técnicos, a través del concepto de indirectos, contratan despachos para que les elaboren proyectos. Esto sucede, sobre todo, en los municipios muy alejados, cuando se podrían aplicar esos recursos en la realización de proyectos si en el estado se contara con ADL.

La rotación por los cambios de administración en los municipios también afecta a la realización de las obras. Desde la Delegación se ha hecho énfasis en que los ayuntamientos dejen obras concluidas al terminar su gestión, porque se corre el riesgo de que la siguiente administración no quiera darles continuidad.

Es trabajo del órgano fiscalizador detectar estas situaciones, cuando hay una obra inconclusa financieramente, son asuntos de responsabilidad que los municipios tienen que atender con los órganos fiscalizadores.

## **FISE**

### ***Planeación***

A partir de que se conoce el presupuesto asignado al estado y los municipios, se inicia el proceso de Planeación convenido y firmado con el estado, a partir de ahí se solicita y se plantea la serie de propuestas para su ejercicio, de acuerdo con los tiempos establecidos en la norma.

Con los recursos asignados al estado, se conciertan una serie de mezclas de recursos, considerando el planteamiento de los municipios de acuerdo a la demanda social que tienen. La Delegación de SEDESOL procura que el planteamiento de los municipios y las

mezclas de recursos con el estado, prioricen la demanda social, el combate a pobreza, buscando impactar en las carencias e indicadores, así como la continuidad de las obras en los municipios.

La Secretaría de Finanzas Estatal recibe los recursos del Fondo y notifica a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOE) que hay suficiencia de recursos conforme al PEF y con base en esto se hace la programación.

Para planear las obras, se llevan a cabo reuniones de concertación con los municipios donde se analiza el tipo de obra que quieren realizar, se verifica que cumpla con los criterios establecidos en los Lineamientos y, una vez concertadas las propuestas de los municipios se les pide que las formalicen vía oficio. Posteriormente se seleccionan las obras que se van a apoyar, no se emite un oficio de aprobación y no les informan a los municipios que obras se van a apoyar. Solamente se analizan los proyectos y, en su caso, se aprueban. Para ello se utiliza la ficha de preconcertación en 2017, se envía a jurídico para que se elabore el convenio y se firme. Una vez hecho esto se notifica al área de Desarrollo Social y Humano, que es la encargada de hacer los pagos a los municipios. En ningún lugar de la normatividad se obliga al estado a participar con los municipios, pero se busca fortalecerlos.

En el año 2017 se tenía un crédito del estado, el gobierno del estado refinanció la deuda y se liberó el compromiso de pago que se tenía con el FISE. Además, se están atendiendo Aspectos Susceptibles de Mejora de una evaluación que se hizo en 2016.

Dirección de Planeación, subsecretaría de obras sociales, seleccionan las obras, no hay documentos en donde se establezcan los criterios de selección, se establecen criterios de forma económica, para tratar de impactar más en la pobreza, por eso en 2017 el criterio era que se escogieran 100% de obras directas que inciden de forma inmediata en la pobreza (en Lineamientos solo se pide 70%). Otro criterio era que, si bien los Lineamientos establecen que se debe invertir 50% en ZAP urbana o rural, se buscó escoger al menos 60% en ZAP urbanas o rurales, para impactar más en la pobreza. Otro criterio fue apoyar más acciones que incidieran en el patrimonio de la gente, acciones en la vivienda,

calentadores solares, estufas, cuartos, techos, pisos, que incrementen el valor económico o funcional de la vivienda.

### ***Comunicación interna y externa***

La Delegación de SEDESOL mantiene comunicación con la SEDESOE como enlace estatal del FAIS y coordinadora del FISE, también se cuenta con el enlace de la Secretaría de Finanzas ante la SHCP y del Órgano de Fiscalización del estado, que representa a la Auditoría Superior de la Federación.

Con los municipios, la SEDESOE entabla comunicación vía oficio, además se hacen reuniones para exponerles los indicadores, la visión del gobierno del estado y de la propia Secretaría, así como los criterios de selección de obras. Se les plantea a los municipios las posibilidades que tienen en la atención de las principales carencias, por ejemplo, cuáles de ellas se pueden atender con concurrencia de recursos.

A veces hay dificultades por desconocimiento de los municipios, por ejemplo, para recabar la información, a veces, los municipios no tienen la papelería completa. La Delegación no siempre resuelve las dudas de los municipios, por falta de recursos para contratar personal que lleve a cabo acciones de acompañamiento. No se pueden involucrar por completo.

La SEDESOE consulta los temas en los que no se tiene certeza con las áreas centrales, en vez de hacerlo con la Delegación de SEDESOL, como debería hacerse, por falta de recursos y personal en la Delegación. Los municipios no tienen este mismo acceso y por eso hacen sus consultas a la SEDESOE.

### ***Selección de destinatarios***

La selección de obras elegibles se realiza conforme a los criterios establecidos en los Lineamientos del Fondo. Para validar algunas obras se requiere demostrar que la población a beneficiar está en pobreza extrema, la normatividad indica que, para acreditar esa situación, se use el Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIS), la información se captura en SIFODE. En ocasiones se presentan problemas con la captura de CUIS en el sistema.

### ***Producción de entregables***

Inicia con la elaboración del anexo ejecutivo y convenio de concertación para definir los proyectos a ejecutar, una vez autorizadas las obras, se llevan a cabo las programaciones, de acuerdo a los importes se determinan los tipos de contratación. Programan el procedimiento licitatorio, los actos que derivan de la contratación, actos de apertura y fallo. Posteriormente se realiza la contratación de las obras y una vez realizada esta, se inicia la construcción.

El insumo para la realización del proceso es el convenio autorizado entre la SEDESOE y las instancias ejecutoras, con el anexo correspondiente para iniciar licitación.

312

### ***Entrega***

En este proceso se realiza la inauguración o entrega de las obras a la población. Participan tanto la SEDESOE como las instancias ejecutoras.

### ***Seguimiento a destinatarios***

En la SEDESOE se hace una ficha de presupuestación de cada convenio y reporte de programación, donde se van reportando los recursos que se van utilizando. Para poder llenar la ficha se utilizan la copia del expediente técnico validado, el oficio de solicitud del municipio, el oficio de suficiencia de los municipios y el desglose por localidad, en el caso de las acciones de vivienda. En la SEDESOE se lleva una carpeta por municipio.

El producto es la Matriz de Inversión en Desarrollo Social (MIDS), las obras que se concertaron se vacían en esta plataforma, la información sale de la programación y se detalla más en la MIDS, se especifica si es obra directa, si está en ZAP, cuántos beneficiarios, cuántas viviendas beneficiadas en obras colectivas. Se genera reporte de avance en la captura y se genera también una Base de Datos en Excel con información detallada porque el sistema no tiene una función para la elaboración de reportes detallados.

La Secretaría de Finanzas también da seguimiento, contando con el mismo calendario la instancia ejecutora, se vigila que se ejerza el recurso de acuerdo a calendario, así como que se lleve a cabo el cumplimiento a compromisos, entregables programados, y que se presente la documentación comprobatoria.

El principal objetivo de este seguimiento es que el estado este en cumplimiento de la norma, que haya disciplina financiera, transparencia, eficacia y eficiencia. Además de que se cumplan los objetivos del Fondo.

Comunicación, los ejecutores y dependencias que operan el recurso, el producto es la asesoría, tablas de seguimiento, estados de cuenta, alertas.

Por su parte, las instancias ejecutoras una vez contratadas las obras y que se inicia la construcción, llevan a cabo la supervisión semanal, entra el personal técnico de supervisores para dar seguimiento a las acciones hasta su ejecución final. Así como la revisión y autorización de estimaciones ingresadas por las empresas contratistas. Además, realizan reuniones de seguimiento con SEDESOE cada mes para verificar los avances físico financieros que se entregan a la misma SEDESOE y a la Secretaría de Finanzas.

313

### **Control**

En el estado de Durango la auditoria tiene dos vertientes, en la primera se revisa el fondeo al 100% de los 39 municipios y el gobierno del estado. La otra vertiente es la capacitación a los municipios, para que sepan de cuánto recurso disponen, cómo operar el Fondo con base en los Lineamientos y sus modificaciones anuales y cómo pueden ejercer los recursos de acuerdo con la normatividad.

Los insumos para la fiscalización son los registros contables del Fondo, la documentación comprobatoria, así como expedientes unitarios de obra (expedientes técnicos, proceso de licitación, contrato, fianzas y acta de entrega recepción).

Por su parte, los productos de la fiscalización son el pliego de observaciones y el acta circunstanciada con sus anexos. Se asienta en el acta toda la información de la auditoria, los resultados son observaciones y recomendaciones que tienen determinado un plazo para solventarse.

Con el gobierno estatal el contacto es principalmente con la SEDESOE y con la contraloría, dependiendo del ejecutor del gasto también.



Se revisa que se respete el destino de los recursos y que la obra esté hecha (ejecutados todos los trabajos) y que se hayan realizado todos los procedimientos de licitación y contratación de la obra.

La Secretaría de Finanzas también realiza funciones de auditoría a los Fondos federales, ya que es la administradora de Fondos del estado. Auditan con otra facultad porque no son órganos fiscalizadores, verifican el cumplimiento de las normas establecidas, la mayoría de los Fondos tienen sus instrumentos de control. Para el FISE se utilizan cinco módulos de control interno.

Por su parte, las instancias ejecutoras proporcionan la información de la obra, expedientes y contraloría social, se entrega la información y se aclaran dudas que se tengan por parte de los auditores. Las instancias ejecutoras también aportan la información coordinan las visitas de obra entre auditores y residentes de las obras.

314

### ***Monitoreo***

En la Secretaría de Finanzas se verifica si con los recursos ejercidos se alcanzaron las metas, se mide el impacto social que generan.

### ***Evaluación***

En la SEDESOE se cuenta con una dirección de evaluación interna, esta área hizo una evaluación de impacto para captar la satisfacción de los beneficiarios. Además se realizó una evaluación externa al FISE en 2016.

Adicionalmente, cuando ya se ejerció el recurso, la Secretaría de Finanzas comprueba si concluyó de manera correcta de acuerdo con la normatividad.

### ***Contraloría social***

Las instancias ejecutoras se encargan de la formación de los comités de Contraloría Social, para ello se sigue el procedimiento de formatos establecidos por cada una, ya que no se tienen establecidos para el Fondo. Las instancias ejecutoras realizan reuniones con los beneficiarios, se forma un comité de vigilancia que consta de presidente, secretario y dos vocales los cuales hacen visitas de vigilancia a las obras y se levantan minutas donde se

asienta cualquier duda u observación que tengan, se incluye evidencia y se hacen reuniones con supervisores. Se cumplimentan los formatos correspondientes hasta la entrega-recepción de la obra.

Los insumos para la Contraloría Social son los formatos que le dan la validez oficial al comité, cédulas de vigilancia, minuta, trípticos, lonas informativas para que la población esté enterada de la obra a ejecutarse.

## **FISMDF**

### ***Planeación***

Una vez que se conoce la asignación de recursos por municipio, la Delegación de SEDESOL les pide a los ayuntamientos que empiecen la planeación de proyectos atendiendo las carencias que determina el CONEVAL, orientando las inversiones a abatir dichas carencias. Se les solicita que suban a la MIDS los proyectos a nivel de planeación, ya cuando se les da el visto bueno empieza la ejecución de la fórmula.

La Delegación de SEDESOL hace énfasis en que la alineación es importante, los recursos del FAIS deben destinados bajo las premisas de eficiencia, eficacia, transparencia y honradez, para que se cumplan los objetivos del Fondo, que son que los recursos se dediquen a abatir las carencias en el estado. Por ello, se prioriza que los proyectos atiendan a las carencias y los indicadores de pobreza de los municipios.

En el municipio de Mezquital, de mayoría poblacional indígena y que por esta circunstancia es el que mayores recursos recibe, la planeación de las obras se hace con la información obtenida mediante consulta ciudadana y a solicitud de las comunidades, los proyectos después se pasan al COPLADEM para su aprobación.

En el caso del municipio de Tepehuanes se reciben las solicitudes de los beneficiarios, se verifican las necesidades y se evalúa si son viables, a decir del Presidente Municipal “Él tiene que hacer lo que la gente del pueblo quiera”, entonces se elabora una lista de las necesidades de cada pueblo y, para satisfacerlas, se hace mezcla de recursos con el FISE y diferentes instancias como la Comisión Estatal de Suelo y Vivienda (COESVI), Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), Comisión de Aguas del Estado de Durango (CAED),

SEDATU y SEDESOL entre otras. Las decisiones las toma el COPLADEMUN, se va asignando el recurso de acuerdo a las necesidades o emergencias de las comunidades. Con el FISE se basan en los lineamientos del gobierno del estado, Tepehuanes es el municipio que tiene más combinaciones de recursos en el estado, a veces se logran hasta 40 millones de pesos para obra pública. La mezcla con el FISE es la que más se utiliza, se revisa que cubra las áreas de rezago.

En el municipio de Pueblo Nuevo, el proceso comienza con las visitas de las comunidades, se ven las problemáticas y se hace la recolección de datos. Posteriormente se reúne el COPLADEM que hace la valoración de cada proyecto y, si se autoriza, se programa en la propuesta de obras elegibles. Se eligen las obras que más beneficien a la comunidad, se le da prioridad a las necesidades básicas y después a otro tipo de obras, como pavimentación. La ciudadanía presenta solicitudes por escrito, se analizan, se hacen las visitas y se determina si son de baja, alta o muy alta marginación.

Para el municipio de Súchil no se obtuvo información acerca de cómo se planean las obras por no haber sido posible entrevistar ni al Presidente Municipal, ni a los funcionarios responsables del área de obras públicas.

### ***Comunicación interna y externa***

La Delegación de SEDESOL es la vía de comunicación entre los municipios y el nivel central. Del nivel central reciben información actualizada de cómo están ejerciendo el recurso los municipios, con base en esto, desde la Delegación se envían exhortos por oficio a los municipios para que regularicen estatus de acuerdo a lo que establecen los Lineamientos

A los municipios, se les pide que nombren un enlace de FAIS, esta designación se hace saber por oficio a la Delegación y se sube a la plataforma, el órgano de fiscalización del estado también envía oficio con un enlace y se sube a la plataforma. Los principales canales de comunicación son vía telefónica y grupos de WhatsApp.

En el municipio de Mezquital, antes de hacer la licitación, se da a conocer a la población en qué consiste la obra, qué se va a hacer y cuánto tiempo va a llevar.

Tepehuanes La cuestión de la conectividad a Internet eso complica, para publicar en CompraNet. A veces no hay conectividad para cerrarla y llevar el control.

En el municipio de Pueblo Nuevo los funcionarios entrevistados comentaron que para hacer del conocimiento público la contratación de las obras, ya sea licitación, adjudicación directa o invitación, se publica en el DOF.

### ***Selección de destinatarios***

En el municipio de Mezquital se priorizan las obras en función de la identificación de criterios de atención prioritaria y marginación de las comunidades.

En el municipio de Pueblo Nuevo, el COPLADEM autoriza el uso de los recursos para llevar a cabo las obras, ahí se decide quienes van a ser los beneficiarios priorizando a los que más lo necesitan. Para la construcción de baños, integrantes del Consejo hacen visitas al azar con base en las solicitudes, revisan la calidad de vida y con eso se priorizan, se hace visita de cada terreno particular, casa por casa, los candidatos a ser beneficiarios deben tener condiciones de pobreza.

### ***Producción de entregables***

Una vez seleccionadas las obras a ejecutar, se llevan a cabo los procesos de licitación para escoger a las empresas más convenientes para realizar las obras en el municipio. Se escoge la propuesta de menor costo y que ofrezca la mejor factibilidad técnica y económica. Cuando se da el fallo de la obra, comienza el proceso de fianzas, se contacta al contratista que haya hecho la propuesta más baja, le piden toda la papelería correspondiente y se le dan los anticipos. Se integran los expedientes técnicos, donde se van anexando todas las estimaciones y avances, se hace un libro y cuando llega auditoría se les presenta ese libro. Toda la información del proceso se sube a CompraNet.

En cuanto a los informes, la plataforma MIDS sirve para llevar un control del presupuesto, debido a las dificultades de conectividad en algunos municipios, les han dado prórrogas hasta una semana, existe un enlace en la Delegación de SEDESOL que es quien sube la información a la plataforma.

En el municipio de Mezquital generalmente se hacen obras de drenaje y luz y de algunos cuartos o techos. Después del fallo y la presentación del contratista en el municipio, se integra el Comité de Obra para dar seguimiento.

En el municipio de Pueblo Nuevo, cuando se hacen procesos de licitación asisten a la misma el síndico, la comisión de obras, el director de obras y el contralor municipal, se busca hacerlo de la manera más transparente.

### **Entrega**

La SEDESOL realiza procesos de capacitación a los municipios para levantamiento de CUIS, para la constitución de los comités de contraloría social y la generación de reportes a través de la Dirección General de Desarrollo Regional, el Enlace de FAIS en la Delegación hace la intermediación con los municipios para toda la logística necesaria para la impartición de los cursos y después para hacer los reportes que de ahí se derivan.

Hay retroalimentación constante con las oficinas centrales, que envían los lineamientos para organizar los cursos, los temas y la logística. Después se genera toda la evidencia y se sube a una plataforma que visualizan en áreas centrales.

La capacitación que se imparte por parte de las áreas centrales es principalmente para el levantamiento de CUIS, para operar la MIDS, para dar a conocer los Lineamientos de FAIS y para la captura de comprobación en el SFU, de todos los recursos. En 2017 hubo 4 visitas de capacitación de áreas centrales.

El personal de la Delegación también replica estas capacitaciones cuando algún municipio lo requiere, pero lo más frecuente es que el tipo de capacitaciones que se dan por parte del personal de la Delegación sea para la conformación de los comités de contraloría social.

Los municipios también reciben capacitaciones de otras instancias, como Auditoría, que les ha dado varios cursos referentes a la Ley de Obras Públicas y a la operación del Fondo. También la Contraloría del estado les imparte cursos para dar seguimiento al proceso de ejecución de las obras, hasta que se terminan.

En cuanto a la entrega de las obras, cuando están terminadas y el COPLADEM está de acuerdo, se hace el acta de entrega que se formaliza en los actos de entrega en los que

participan el Presidente Municipal y los integrantes de los Comités en las obras más importantes.

Cuando finalizan las obras, se da el finiquito correspondiente, es decir, se termina de pagar y se retira la fianza.

### **Seguimiento a destinatarios**

La Delegación de SEDESOL genera oficios hacia los municipios exhortándolos a que hagan correcciones, si es necesario, para que se ajusten a los avances de acuerdo al calendario y que hagan sus reportes a tiempo, sobre todo los trimestrales que tienen fechas límite para la captura de información, para que los envíen a las oficinas de la Delegación y de ahí a su vez se envíen a las oficinas centrales.

Asimismo, la Delegación brinda apoyo a los municipios en cuanto a problemas que puedan tener con la Matriz de Inversión, con frecuencia se bloquean las claves de acceso, entonces el municipio se comunica a la Delegación y el enlace de FAIS hace la solicitud a las áreas centrales para la verificación de usuario. También para cualquier otro problema relacionado con la plataforma.

En cuanto a la supervisión de la ejecución de las obras, los supervisores visitan cada una de ellas, para verificar los avances, si hay observaciones, se hacen constar vía oficio al área de Obras Públicas para que se atiendan. Después de hacer las visitas a las obras se realizan informes de forma mensual o bimestral que se entregan al Presidente Municipal y al Ayuntamiento.

Cada obra se visita al menos 4 veces, primero cuando se adjudica, la segunda visita cuando se comienza a trabajar en la obra y se hace un reporte fotográfico, la tercera visita es cuando ya se hizo el primer pago y la última en la entrega. En caso de que se requiera se hacen más visitas. En todos los casos se integra un expediente de obra y se lleva una bitácora de cada obra, de acuerdo con la Ley.

El seguimiento a algunas localidades o comunidades remotas o de difícil acceso es complicado, en el municipio de Mezquital la mayor parte de las comunidades están en la sierra, para ir a alguna comunidad, el acceso es difícil por la situación montañosa. En el

Municipio de Pueblo Nuevo hay comunidades que se encuentran a entre 8 y 12 horas de camino y a algunas sólo se puede llegar a través del estado vecino de Nayarit.

### **Control**

El órgano fiscalizador estatal primero solicita la propuesta de obra y después el avance físico financiero cada mes, de enero a diciembre. Para la revisión, se selecciona una muestra de alrededor de 90% del monto recibido por municipio, la ley les obliga a revisar al menos 75%, sólo a los municipios más grandes del estado no los revisan al 90%. Mes con mes revisan su documentación, registros contables y comprobación del gasto y por el mes de noviembre comienzan a hacer las auditorias propiamente.

En los municipios, el órgano fiscalizador tiene relación con diversas áreas, desarrollo social, COPLADEM, obras públicas, tesorería, en cada municipio el área ejecutora es distinta.

### **Monitoreo**

La comprobación se realiza subiendo la información a la plataforma del SFU de la SHCP, y se enlaza con lo planeado en la MIDS, para generar el documento de avance físico-financiero.

### **Evaluación**

En la Delegación de SEDESOL se han generado indicadores que permiten evaluar los resultados de la operación del Fondo, en cuanto a la aplicación de los recursos y su orientación a las carencias. Estos indicadores les permiten conocer como fue el ejercicio de los recursos en cuanto a la atención a los objetivos del Fondo.

### **Contraloría social**

Desde que comienzan las obras se conforman los comités de contraloría social con personas de la población beneficiaria a las que se invita a participar. Los comités de contraloría social van observando el desarrollo de las obras con visitas periódicas, se encargan de verificar la calidad de los materiales, así como el inicio, seguimiento y termino de cada obra.

## Hallazgos

Como buenas prácticas, en la Delegación de SEDESOL han generado controles propios, de manera simplificada, que dan información de manera rápida, tienen la información por municipio, son tableros de control que les permiten observar los avances en el ejercicio de los recursos. Entonces pueden hacer los exhortos a los municipios para la adecuada aplicación del recurso y su ejercicio. Se han desarrollado de manera interna por la necesidad de contar con información ejecutiva y rápida para poder revisar con los alcaldes.

En cuanto a la normatividad, La Ley de Planeación establece algunos mecanismos de control para la conclusión de las obras, pero la etapa de seguimiento no está muy desarrollada. La normatividad queda corta en opinión de algunos funcionarios de la Delegación de SEDESOL, sería quizás necesario que al registrar los proyectos hubiera la obligación de concluirlos, especialmente en las transiciones entre administraciones municipales.

Mezquital es uno de los municipios más vulnerables, la comunidad por años ha estado marginada, no hay empleos. La mayor parte de la población es indígena, la gente vive de siembra, y se enfrentan muchos problemas sociales y situaciones delicadas por los usos y costumbres. Hay una brecha digital, la gente en ocasiones acude al municipio para pedir apoyo para para hacer trámites, para SAGARPA por ejemplo y a veces esa gente que se traslada a pedir ese apoyo no tiene dinero ni para comer ni para regresar y los Lineamientos no permiten liberar recursos para apoyarles, el municipio solo puede utilizar recursos propios para hacerlo.

En el municipio de Mezquital la percepción de los funcionarios entrevistados es que es un municipio especial en cuestión de asistencia social, a veces las comunidades no aceptan las obras que se les propone por motivos de usos y costumbres y, los Lineamientos, al ser de uso general, no contemplan esas circunstancias especiales, siendo que no todos los municipios tienen las mismas características y necesidades.



## Áreas de oportunidad y recomendaciones

La Delegación no cuenta con personal suficiente para la atención de este Fondo, son solo dos personas las encargadas de dar seguimiento a la ejecución que se hace en el estado y los municipios, hacen seguimiento a la planeación, programación, al ejercicio y continua comunicación y coordinación a través de tableros y matrices de control. El personal no está directamente vinculado a la DGDR, ahora están de apoyo no hay personal ni infraestructura específica que pertenezca a esa área, es personal de la Delegación adscrito a la Subsecretaría de Desarrollo Social. El personal de la Delegación no está exclusivamente destinado a estas tareas, tienen la responsabilidad administrativa, pero ni la adscripción ni infraestructura específica.

En cuanto al ejercicio del Fondo, funcionarios de la Delegación comentaron que sería conveniente que esta pudiera hacer recomendaciones para restringir la aplicación del recurso cuando está fuera de norma, ya que sucede que las obras están ejecutadas y pagadas por parte de los municipios, cuando desde el principio se sabía que no era lo adecuado, los municipios acceden a los recursos, los aplican incorrectamente y después se tienen que llevar a cabo los procesos administrativos para resarcir el daño.

En este sentido, consideran que sería conveniente que existiera un mecanismo para que la Delegación pudiera recomendar que no se aplique el Fondo indebidamente y evitar hacer después procesos administrativos para recuperar el recurso. Sería solo en casos específicos, no en todos.

En entrevista con funcionarios de la Delegación se comentó que serían más ágiles los procesos si tuvieran más acceso a la MIDS, ya que dependen de reportes que les envían desde el centro, sería más eficiente si pudieran consultar directamente a la matriz. Los reportes se los envían cada diez días, a veces necesitan consultar en otro momento y tienen que esperar hasta que lleguen los reportes.

En los municipios se mencionó como área de oportunidad contar con manuales de procedimientos de la operación del Fondo, para que en los cambios de administración municipales.

## Morelos

Datos demográficos	Hombres	Mujeres	Total
Población total	858,588	918,639	1,777,227
Viviendas particulares habitadas	460,868		
Grado de marginación de la entidad	Medio		
Lugar que ocupa en el contexto nacional	19		
Grado de rezago social estatal	Medio		
Municipios por grado de marginación	Total	Porcentaje del total estatal	
Grado de marginación muy alto			
Grado de marginación alto			
Grado de marginación medio	20	60.61	
Grado de marginación bajo	8	24.24	
Grado de marginación muy bajo	5	15.15	
Total de municipios	33	100	

323

Clave del municipio	Nombre del municipio	Población 2010	Grado de marginación del municipio 2010	Grado de rezago del municipio 2010	25% o + de pob. en PE	ZAP rural	PDZP	PHLI > 40%
007	Cuernavaca	365,168	Muy bajo	Muy bajo		No	No	
028	Xochitepec	63,382	Bajo	Muy bajo		No	No	
030	Yecapixtla	46,809	Medio	Bajo		No	Sí	
008	Emiliano Zapata	83,485	Muy bajo	Muy bajo		No	No	

Fuente: <http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/Default.aspx?tipo=clave&campo=mun&valor=17>

Personal de la Delegación estatal de SEDESOL que atiende el FAIS (sin considerar al delegado o subdelegado)	1
Número de ADL	3
Contrapartes principales en el gobierno estatal	Subsecretaría de Planeación de la Secretaría de Hacienda estatal

El estado de Morelos tiene 33 municipios, su territorio no es muy extenso y está relativamente bien comunicado. El grado de marginación en la entidad es medio y no tiene municipios con grados de marginación muy alto o alto.

La ejecución de los recursos del FAIS está apoyada por en la Delegación de la SEDESOL por un Coordinador de Planeación y Responsable FAIS, y un equipo de 3 ADL, quienes tienen distribuida la tarea de atención y seguimiento a los Ayuntamientos, así como el apoyo y el seguimiento a las instancias ejecutoras estatales.

En el último año de gestión del gobierno estatal, la función de coordinación del FAIS se pasó de la Secretaría de Desarrollo Social del estado (SEDESOL) a la Subsecretaría de Planeación en Hacienda, para asegurar su mejor alineación con el Plan Estatal de Desarrollo.

324

## **FISE**

### ***Planeación***

Los titulares del Ejecutivo estatal y las instituciones estatales acuerdan la distribución de los recursos por ramo en concordancia con prioridades del Plan Estatal de Desarrollo. Integran una cartera de expedientes de proyectos con cédulas básicas que han sido revisadas en cuanto a elegibilidad por la Dirección General de Inversión y Deuda Pública. De esta cartera se seleccionan los proyectos a ejecutar en cada ejercicio anual.

### ***Comunicación interna y externa***

La Secretaría de Hacienda Estatal publica información sobre los proyectos conforme lo prevé el marco normativo, pero no se generan informes adicionales, solo generan la información que se les solicita para el informe anual.

### ***Selección de destinatarios***

A partir de que ha sido determinado el monto FISE para el ejercicio, se coordina la asignación de los recursos del FISE conforme al marco normativo del FAIS (Ley y Lineamientos) a través de otras instituciones del gobierno estatal. En los años recientes,

una parte de FISE ha estado ya comprometida por deuda contraída al inicio de la administración sexenal.

### ***Producción de entregables***

Los recursos FISE se ejercen principalmente a través de la Secretaría de Obras Públicas (SOP), la Comisión Estatal del Agua (CEAGUA) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESO), con cuyos titulares se acuerda cada año la lista de proyectos a ejecutar considerando prioridades del Plan Estatal de Desarrollo y sus indicadores y metas, aunque también por prioridades políticas en respuesta a demandas y compromisos del ejecutivo estatal. Este procedimiento no está establecido formalmente, sino solamente pactado, y los acuerdos se registran en minutas. En general no se enfrentan obstáculos, y los recursos se reciben y se asignan conforme al calendario previsto.

325

### ***Entrega***

Se hacen actos públicos de entrega de las obras con las instancias ejecutoras y los comités de obra.

### ***Seguimiento a destinatarios***

La Subsecretaría de Planeación en Hacienda se encarga de vigilar el reporte de FAIS en el sistema MIDS-SFU. Son las instancias ejecutoras las que controlan los avances físicos y financieros y la Oficina de Ramos Federales de la Secretaría de Hacienda estatal tiene la atribución de validar el envío de datos del SFU, mediante clave de sistema.

### ***Control***

Las auditorías las realiza la Auditoría Superior del estado.

### ***Monitoreo***

El sistema estatal de planeación registra avances en el cumplimiento de metas a las cuales contribuyen los recursos FISE, y evalúa los programas en los que se aplican. La MIR está establecida a nivel general y central, y resulta bastante abstracta. Para el gobierno estatal es más significativo identificar cómo el FISE contribuye a logros de su Plan Municipal de Desarrollo, que a su vez está alineado con objetivos nacionales, pero tiene metas propias.

### ***Evaluación***

Para el estado de Morelos, no se identificaron actividades del proceso de evaluación relativas a la operación del FISE.

### ***Contraloría social***

Para cada obra se conforma un comité de obra, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Obra Pública. Este comité de obra, realiza también las funciones de contraloría social.

### **FISMDF**

En la Delegación de SEDESOL opera el equipo de ADL, que es pagado en parte con recursos FISE, por convenio con el gobierno del estado, y en parte con 3% de los recursos del FISMDF que puede destinarse a gastos indirectos para la verificación y seguimiento de las obras y acciones que se realicen, según la LCF. Se reparten entre ellos los municipios a ser atendidos y son coordinados por un responsable de FAIS. Ellos se hacen cargo de la capacitación a municipios, de asesorar la preparación de proyectos de obras y su carga en el sistema de seguimiento a la gestión MIDS-SFU. Los ADL realizan actividades de capacitación en oficinas y municipios, y asesoran en los municipios a quienes deben operar el sistema de reporte MIDS-SFU. También apoyan la difusión de Lineamientos del Fondo. El coordinador y los ADL no reciben apoyos como vehículos o viáticos y su régimen de contratación no es de estructura, ni cuentan con prestaciones.

En el municipio de Emiliano Zapata, el palacio municipal sufrió daños irreparables con el sismo de septiembre de 2017, por lo que el Ayuntamiento desempeña sus actividades en diversas oficinas rentadas en la cabecera municipal.

El municipio de Cuernavaca, capital del estado, es una zona urbana con más de 300 mil habitantes, y el Ayuntamiento tiene organismos de gobierno (seis Secretarías, además de la Tesorería y la Contraloría).

Los presidentes municipales de Emiliano Zapata, Xochitepec y Yecapixtla lograron la reelección en el cargo en el proceso electoral de 2018.

### ***Planeación***

Los municipios elaboran su Plan Municipal de Desarrollo y conocen las necesidades por peticiones que reciben de la población. Con esos elementos formulan su Programa de Obras.

El Plan Municipal de Desarrollo 2016-2018 del municipio Yecapixtla señala como Línea de acción: “Realizar Obras con el Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social FAIS; en los rubros de: drenaje, agua potable, drenaje pluvial, electrificaciones, salud, educación y vivienda”. Los recursos del municipio son repartidos con fundamento en un acuerdo basado en usos y costumbres que distribuye el 70% del total entre las comunidades y deja el 30% al Ayuntamiento.

327

### ***Comunicación interna y externa***

Cuando hay nuevos Ayuntamientos, los ADL les dan información para que conozcan los requisitos del FAIS establecidos en los Lineamientos y se les pide que designen un enlace para la operación del Fondo.

Los Ayuntamientos tienen comunicación con la Subsecretaría de Planeación de la Secretaría de Hacienda estatal, que coordina el FAIS. Reciben capacitación y asesoría de la SEDESOL y los ADL sobre los Lineamientos y el sistema de reporte.

Los municipios también publican el listado de obras a realizarse en sus páginas web.

### ***Selección de destinatarios***

A partir de publicación del monto de cada municipio, los ADL apoyan en que el programa de obras del año sea integrado con obras que cumplen requisitos de los Lineamientos y su Catálogo.

En Yecapixtla, en cada comunidad se priorizan y eligen las obras a realizarse. Municipio y ADL apoyan para que se cumplan los criterios del FISM. La lista obras se pone en acta de Cabildo y se publica en página web. Se calendariza el programa anual, y cada Ayudantía tiene su programa y calendario.

En Emiliano Zapata, se tienen solicitudes recibidas en campaña o en giras de trabajo e integradas en el Plan Municipal. El presidente y el secretario de obras eligen el orden de las obras para dar cobertura a las localidades. De las obras elegibles por requisitos de FISM se levanta la topografía y se integra el proyecto. Se hace una reunión del COPLADEMUN y se afinan detalles con beneficiarios, con apoyo de los ADL.

En Xochitepec, las obras están priorizadas por el Plan Municipal de Desarrollo y su diagnóstico, que recoge demandas de campaña y peticiones al Ayuntamiento, y es materia de consultas ciudadanas. Del programa de obras de cada año se ve cuáles cumplen con los criterios del FAIS, se integran los proyectos y son aprobados en plenaria del COPLADEMUN. Se da importancia al potencial de concurrencia de recursos de programas federales (CDI, SEDATU, SEDESOL) y estatales (SOP, Ceagua, SEDESOL).

En Cuernavaca, el Plan Municipal de Desarrollo es la guía para programar. Se reúnen propuestas y peticiones y se induce (sugiere) en instancias de planeación participativa como consejos de las Ayudantías y Delegaciones. Se integra listado preliminar de obras y se verifica el cumplimiento de criterios y también se revisa impacto ambiental con la Secretaría de Desarrollo Sustentable. Se tiene así una precartera de proyectos y las áreas juntas verifican su factibilidad en campo. Se integra el Programa Anual de Obra y se revisa con los ADL. Lo que no puede hacerse con recursos de Ramo 33 se suple con recursos del Ramo 23 u otros recursos del Ayuntamiento.

### ***Producción de entregables***

Los procesos de ejecución se realizan como lo señala la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma del estado de Morelos.

En el municipio de Emiliano Zapata, se hace la captura en la MIDS. Previo arranque de la obra se da aviso y se forma el comité de obra. La Presidencia municipal hace un acto de inicio de la obra. El equipo de obras se coordina con el área de medio ambiente, cuando es necesario, por impactos como remoción de árboles. La lista de obras se publica en Internet y se informa avance cada mes. Se mantiene contacto con ADL por cualquier asesoría que se haga necesaria.

En Xochitepec, el plan de obras consultado en el COPLADEMUN es ratificado con acta de Cabildo. De las obras a realizarse se integra un expediente, se verifica con el ADL y se capturan en la plataforma MIDS. La lista de obras se publica en la página web. Se integra un comité comunitario para cada obra que tiene contacto con los supervisores mientras la obra se ejecuta.

En Yecapixtla, las obras se empiezan alrededor de mayo, cuando ya se ha hecho todo el proceso de consulta, se han tomado las decisiones y en las comunidades se han formado los comités de las obras. La captura en la MIDS se hace hasta que haya avances claros y se confirmen los detalles de proyecto, para evitar cambios que son complicados en el sistema; incluso a veces se sube el proyecto ya terminado. Tratar de hacer cambios obliga a dar de baja y crear un nuevo proyecto, y se generan folios "fantasma".

En Cuernavaca el área de Recursos Federalizados de la Tesorería del municipio parte del Programa Anual de Obra para registrar cada obra, asignar recursos y validar con Comité de Obra Pública, luego en sesión plenaria del COPLADEMUN, se hace la ratificación de Cabildo y la posterior publicación en el periódico oficial. La captura en la MIDS suele iniciarse en el segundo trimestre. El área de Proyectos y Presupuesto hace catálogos de gasto y estimaciones y se integra un expediente de cada obra, que contiene el documento de suficiencia presupuestal, la licitación, fallo de contratación, contrato y ficha técnica.

### ***Entrega***

Los Ayuntamientos hacen actos públicos de entrega de obras a la comunidad, en los que participan los comités de obra y los ADL.

### ***Seguimiento a destinatarios***

En los Ayuntamientos hay supervisores de obra que llevan la bitácora de obra, en papel o electrónica, según sea el caso y elaboran reportes de avances físico y financiero.

### ***Control***

Los auditores municipales mantienen contacto con los responsables de obras del municipio, y dan información si se les requiere por la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización del Estado de Morelos.



### **Monitoreo**

En los municipios visitados en el estado de Morelos no se identificaron actividades del proceso de monitoreo relativas a la operación del FISMDF.

### **Evaluación**

En los municipios visitados en el estado de Morelos no se identificaron actividades relativas al proceso de evaluación.

### **Contraloría social**

Los ADL colaboran con los gobiernos municipales para explicar a los beneficiarios finales cuáles son los requisitos a cumplir por las acciones que se realizan con los recursos del FAIS. Cuando ya hay obra decidida y asignada, entonces se constituye un comité de obra y de contraloría social, a cuyos integrantes también se capacita. Al terminar la obra, se firma el acta de contraloría social que se conserva en el expediente de la obra junto con el acta de entrega de proveedores.

Para cada proyecto se integra un comité de obra. Aunque se señaló en entrevistas que los comités son un requisito que duplica esfuerzos en las comunidades indígenas, donde ya existen mecanismos de acuerdo y vigilancia social.

### **Hallazgos**

Una buena práctica en el municipio de Xochitepec ha sido planear proyectos de largo plazo en la administración municipal, como fue el de la perforación de un pozo el primer año, el equipamiento del mismo en el segundo y la construcción de un tanque de agua en el tercero. Este mismo esquema lo han repetido en otros proyectos.

### **Áreas de oportunidad y recomendaciones**

El sistema MIDS-SFU no es suficientemente accesible para ser herramienta de seguimiento. Además, con relativa frecuencia presenta fallas técnicas o los ajustes que se realizan al mismo, hacen necesaria más capacitación.

En el municipio de Xochitepec funcionarios entrevistados opinaron que el Catálogo podría mejorarse, revisando la clasificación, así como incluyendo criterios que permitan hacer

obras integrales con recursos concurrentes; por ejemplo, poner pavimentación cuando CEAGUA puso el agua potable o el drenaje.

Otra área de oportunidad es la clasificación de las obras, por ejemplo, el drenaje se considera obra directa, mientras que la instalación de plantas de tratamiento es complementaria. No es posible tener drenaje sin planta de tratamiento, debería poder hacerse en un solo paquete.

En el municipio de Yecapixtla, en entrevista con funcionarios municipales se comentó que, el esquema actual no permite atender prioridades como nuevos asentamientos, ni emergencias (no sirvió en el terremoto 2017), o necesidades en planteles escolares que atienden a un segmento sensible de la sociedad local. Los recursos escasos hacen que deban hacerse obras por etapas, pero el sistema causa que se generen observaciones por parecer duplicidades; por eso sería conveniente poder registrar las etapas y no que sean proyectos distintos con nombres inventados.

En el municipio de Cuernavaca se comentó que, el esquema de crédito de Banobras no es una verdadera alternativa, pues es muy caro; por lo que sería útil un mecanismo de crédito accesible para emprender obras importantes. Asimismo, se comentó que los criterios establecidos en los Lineamientos y las ZAP no coinciden con las necesidades reales y la aplicación de los CUIS es una herramienta limitada. Otra área de oportunidad es la inestabilidad en la contratación de los ADL, que deja a los municipios sin apoyo.

## Nuevo León

Datos demográficos	Hombres	Mujeres	Total
Población total	2,320,185	2,333,273	4,653,458
Viviendas particulares habitadas	1,191,114		
Grado de marginación de la entidad	Muy bajo		
Lugar que ocupa en el contexto nacional	31		
Grado de rezago social estatal	Muy bajo		
Municipios por grado de marginación	Total	Porcentaje del total estatal	
Grado de marginación muy alto			
Grado de marginación alto	1	1.96	
Grado de marginación medio	6	11.76	
Grado de marginación bajo	20	39.22	
Grado de marginación muy bajo	24	47.06	
Total de municipios	51	100	

332

Clave del municipio	Nombre del municipio	Población 2010	Grado de marginación del municipio 2010	Grado de rezago del municipio 2010	25% o + de pob. en PE	ZAP rural	PDZP	PHLI > 40%
007	Aramberri	15,470	Medio	Bajo		No	Sí	
033	Linares	78,669	Muy bajo	Muy bajo		No	No	
031	Juárez	256,970	Muy bajo	Muy bajo		No	No	
024	General Zaragoza	5,942	Alto	Medio		Sí	Sí	

<http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/Default.aspx?tipo=clave&campo=mun&valor=19>

Personal de la Delegación estatal de SEDESOL que atiende el FAIS (sin considerar al delegado o subdelegado)	2
Número de ADL	11
Contrapartes principales en el gobierno estatal	

En Nuevo León, en contraste con otros estados, de los 51 municipios, la mayor parte de ellos son de bajo y muy bajo grado de marginación; sólo hay un municipio con alto grado de marginación y ninguno presenta un muy alto grado de marginación. No obstante, en el trabajo de campo se visitaron dos municipios con comunidades cercanas a la Sierra Madre Oriental en los cuales los recursos del FISMDF son de suma relevancia, debido a las condiciones, tanto geográficas como económicas, que imponen retos al desarrollo de esos municipios, en la medida que las comunidades se sitúan en áreas lejanas de todos los servicios públicos.

El actor más activo en la operación del FAIS en el estado es la Delegación de la SEDESOL, que es celosa del cumplimiento de los plazos y tiempos de registro, se mantiene en constante comunicación con los municipios y se apoya de 19 ADL; de estos 11 laboran en la Delegación de la SEDESOL y los otros 8 están en el gobierno del estado para apoyar en la operación del FISE. Todos ellos son contratados mediante la fracción de 3% del FAIS para gastos indirectos. Cabe señalar que, si bien los contratan por 10 meses, en realidad trabajan 11, para poder cerrar la operación de los proyectos. Todos los niveles de los ADL son iguales y no opera ninguna diferenciación, ni tampoco hay un sistema de evaluación, como el que se describe en el manual del ADL de la SEDESOL.

Los ADL capacitan a los municipios, promueven el uso del Informe Anual de Pobreza y los polígonos de pobreza. Cada ADL trabaja con un enlace municipal con el FAIS. Los enlaces municipales no siempre se quieren involucrar totalmente en la operación del FAIS y de sus Sistemas, por eso consideran conveniente que exista esta figura, porque les orienta sobre el Fondo. Sucede con frecuencia que los enlaces municipales no verifican que se cumpla con los porcentajes que establecen los Lineamientos, desde la Delegación se promueve que los municipios utilicen el Informe Anual de Pobreza y los Polígonos de Pobreza. Al respecto, los ADL comentaron que nadie se hace responsable de las incidencias que ellos reportan y desconocen si se revisan finalmente en la DGDR.

En el estado ya no operan ni el COPLADE ni el COPLADEMUN, en consecuencia, cada municipio lleva a cabo su propia planeación, pero la forma de hacerlo es heterogénea, dependiendo del involucramiento del enlace municipal.

## **FISE**

### ***Planeación***

La planeación del FISE se realiza en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), que determina a qué municipios se atiende, con base en catálogo, no es instancia ejecutora, sino que hace supervisión. Tiene a su cargo todos los ADL que trabajan para el estado. También dan seguimiento al FISM.

La planeación se hace con apego a los porcentajes establecidos en los Lineamientos. Se les pide a los municipios mandar propuestas de proyectos y a través de la Secretaría de Planeación se revisan y mejoran las obras factibles a realizar, se establecen acuerdos con la Delegación de SEDESOL, la Secretaría de Finanzas y la Secretaría de Infraestructura, para llevarlos a cabo.

Se llevan a cabo convenios con otras instancias para hacer concurrencia de recursos.

Entre abril y junio empiezan el envío de las peticiones de parte de la Secretaría de Desarrollo Social del estado a la Secretaría de Infraestructura para que se realicen los procesos de licitación y adjudicación.

### ***Comunicación interna y externa***

Hay un portal de transparencia en Internet [scinl.gob.mx](http://scinl.gob.mx), donde se publican detalladamente el número de proyectos presentados, los montos fallados y más información relacionada con las obras.

La Secretaría de Infraestructura elaboran informes periódicos de las acciones realizadas y en proceso con el FISE.

En la construcción de obras grandes usan lonas difundiendo qué se construye y de dónde proceden los recursos.

### ***Selección de destinatarios***

Las obras se priorizan a través del análisis costo-beneficio, se busca que impacten a la mayor cantidad de población, con el menor recurso posible.

Los municipios que tiene muy pocos recursos se apoyan en FISE, no les alcanza para mucho.

Una vez seleccionadas las obras a ejecutar, la Secretaría de Infraestructura es la responsable de las licitaciones y adjudicaciones y la Secretaría de Finanzas hace los pagos correspondientes.

### ***Producción de entregables***

En Nuevo León en la Secretaría de Infraestructura revisa la suficiencia presupuestal y el proyecto ejecutivo a través de la Dirección de Proyectos de Factibilidades y Costos, posteriormente se procede a la licitación y todas las obras, sin excepción, se licitan. Se tienen 20 días calendario, a partir de la convocatoria para recibir propuestas, y 40 días para dar el fallo.

En Nuevo León hay un portal de transparencia, los procesos de licitación, desde la convocatoria hasta su fallo, aparecen detallados en él. Se puede observar las propuestas recibidas, las calificaciones de las aprobadas y no aprobadas, así como los montos de participación.

Terminada la licitación pasa a jurídico, donde se elaboran el contrato y la fianza factura del primer anticipo. Sólo en algunas obras hay protocolo de inicio o inauguración de obras, siempre se coloca un letrero que anuncia que la obra es realizada con recursos del FAIS. Al inicio de las obras, se forman Comités Comunitarios quienes las supervisan por parte de la comunidad.

En el mes de junio es cuando inician las obras, pero pueden comenzar a veces hasta septiembre, la mayor parte del tiempo se utiliza para la selección de las obras. Sin embargo, funcionarios de la Secretaría de Finanzas comentaron que es muy importante que las dependencias ejecutoras y normativas del FISE soliciten a tiempo la autorización de pagos. Entre más rápido lo hagan, más rápido será el proceso de construcción y se reduce el subejercicio y reintegro de recursos. Empezar en julio no es nada eficiente. Es un área de mejora.

### **Entrega**

La obra concluida se le entrega a la Secretaría de Desarrollo Social del estado para su operación. Se elabora acta de entrega-recepción, que se firma cuando se entregan las obras a las comunidades.

### **Seguimiento a destinatarios**

El registro en la MIDS se realiza antes de la ejecución de la obra, cuando se arranca el proyecto. Tanto la SEDESO como la Secretaría de Infraestructura hacen seguimiento y llevan bitácoras de obra.

Además, se da seguimiento con Comités Comunitarios que, a través de formatos en Excel, llevan su control, registran información sobre quién hace la obra, montos, tiempos y sus observaciones sobre la descripción de los trabajos.

En los casos en que los ADL o supervisores de obra se quejen de que la obra va lenta, pueden poner mediante oficio quejas, o bien realiza llamadas para que los atienda. Sin embargo, se comentó que entrevistas que no se usan los informes de incidencia con los que cuentan los ADL sobre la ejecución de obras de los municipios, en ocasiones los presidentes municipales no les reciben dichos reportes y se desaprovecha la labor de seguimiento realizado por los ADL.

En la Secretaría de Finanzas hacen el seguimiento presupuestal de las obras. El seguimiento normativo lo hace la Contraloría.

### **Control**

La planeación de las auditorías se hace a nivel federal. Las actividades más relevantes son revisar la repartición del recurso a través de la Tesorería, que la obra cumpla Lineamientos, que la licitación cumpla la normatividad y que la ejecución de obras se apegue al calendario de ejecución; así como verificar la calidad de los materiales y la bitácora de actividades de operación; en algunos casos los auditores inspeccionan directamente las obras. En cuanto a los convenios, cuidan que se inicien en las fechas convenidas.

### **Monitoreo**

La Secretaría de Infraestructura cuenta con una MIR de su programa interno. En la MIR del estado pusieron indicadores del Fondo.

### **Evaluación**

La evaluación la realiza la SEDESOL. La Secretaría de Infraestructura participa con la organización no gubernamental México Evalúa.

### **Contraloría social**

Hay un departamento de bienestar ciudadano en la Secretaría de Infraestructura que recibe las quejas de la ciudadanía. Ellos encuestan a los ciudadanos de todas las obras, se acercan al ciudadano. Han desarrollado juntas de vecinos o comités ciudadanos, que se encargan de hacer suyas las obras.

337

## **FISMDF**

### **Planeación**

La Delegación de la SEDESOL elabora un archivo en Excel y lo proporciona a los municipios para facilitar la planeación de los Ayuntamientos de los recursos del FAIS. Los ADL tienen un papel asesor importante en la interpretación de la normatividad, de lo que se puede y no hacer con el Fondo.

El Informe Anual de Pobreza es la referencia para saber qué problemas pueden abatir en los municipios y considerarlos en la planeación, las obras más recurrentes son agua potable, drenaje y electrificación

En el municipio de Zaragoza se sabe muy bien que los recursos del FAIS son sólo para abatir la pobreza, este Fondo es de gran importancia para el municipio ya que no hay ninguna empresa ni otra actividad económica generadora de empleo, por lo que son altamente dependientes de los recursos que la Federación les envía. La falta de actualización de las ZAP les afecta su planeación, en Zaragoza pidieron al INEGI actualizarlas, incluso hay unas colonias que no aparecen en los planos del INEGI, sí utilizan el CUIS para incluir otras colonias.



En cuanto a los convenios con otras dependencias, en Aramberri no firmaron con SEDATU porque les demoró mucho tiempo que les revisaran la propuesta. La publicación de los Lineamientos en el mes de septiembre de 2017 les afectó porque tenían proyectos especiales y estos se eliminaron en los Lineamientos.

En el municipio de Juárez, hay un plan municipal de desarrollo, pero el crecimiento de la población fue mayor al proyectado, así que es difícil satisfacer las demandas de la población.

En el municipio de Linares la información de planeación se recolecta desde la campaña política pero también hay otros canales permanentes de comunicación con la población, el primero son las audiencias públicas semanales, el segundo es a través de la cuenta de Twitter que maneja directamente el presidente municipal (recibe entre 100 y 150 mensajes diarios) los revisa con el área de Comunicación Social y la depuran, el tercero es el área de Participación Ciudadana que hace visitas a las comunidades, sectores, colonias, barrios y ejidos para recopilar información. Priorizan obras donde haya mayor número de beneficiarios, respetando la normatividad y después la pasan a obras públicas para cuantificar montos necesarios y no rebasen el tope presupuestal.

En Zaragoza, se pidió en 2016 un Crédito con BANOBRAS para obras de agua potable y electrificación y aunque es costoso prefirieron avanzar en obras de mayor impacto con la población, se está pagando a tiempo ya que les descuentan del FISMDF el pago mensual del crédito. Con FONHAPO se construyeron 100 habitaciones para vivienda.

### ***Comunicación interna y externa***

Aunque algunos los municipios tienen página oficial de Facebook, no la utilizan ya que la señal de Internet es muy mala. Sin embargo, hay otros municipios que tienen buena señal y cuya administración maneja con habilidad las redes sociales y las utilizan para captar permanentemente servicios que demanda la población, así como para difundir la conclusión de las obras.

### **Selección de destinatarios**

Desde la Delegación de la SEDESOL se da un acompañamiento a la planeación de los municipios para verificar el cumplimiento de los criterios de los ZAP y el catálogo, es decir, les da un visto bueno de las obras.

Si bien el mecanismo de selección de destinatarios es similar al de la mayoría de los municipios y una vez que se tienen los proyectos elegibles, el Cabildo selecciona las obras a realizarse y todo ello se asienta en un acta. Una vez aprobadas las obras se inicia el registro en la MIDS y el SFU.

Los considerados de la selección toman factores muy locales como la movilidad de la población migrante, la lejanía entre comunidades y sus difíciles accesos, entre otros.

En el municipio de Aramberri, se priorizaron las obras directas considerando que la existencia de numerosos ejidos y que las comunidades están muy alejadas unas de otras y con muy pocos servicios. Situación que dio lugar a una obra con recursos del FISE (el Gobierno de Chiapas les invitó a participar en la planeación) para electrificar comunidades que no tenían nada de luz y dada su lejanía implicaba una fuerte suma de recursos, y otras del FISMDF-CFE.

En Juárez, el personal de obras revisa las comunidades en situación de pobreza para detectar problemas a la vista. Posteriormente, se platica con los colonos, se le explica a la gente sobre las obras directas y las complementarias y se priorizan las necesidades. Hay colonias que ya tienen todas las necesidades satisfechas. Otras necesitan atención, pero no están dentro de las ZAP. Las obras identificadas se seleccionan a través de un comité de participación social. Se hacen actas del comité en el que se formalizan las necesidades. El ADL los acompaña en este proceso y se les invita a los arranques de obras.

En Linares, con base en Ley de Obras Públicas licitan la contratación de los servicios de construcción. El recurso se ministra de forma mensual, por lo que obras públicas calendarizan con el área de tesorería, las más largas de ejecución se hacen primero.

En el municipio de Zaragoza la selección de obras toma en cuenta el hecho de que, en la cabecera municipal hace falta invertir ya que la gente se traslada desde la Sierra para

acceder a la educación y a otros servicios que no tienen en sus comunidades, por eso hay unas ZAP que actualmente ya no tienen habitantes.

### ***Producción de entregables***

La mayoría de las obras se otorgan por licitación a los proveedores. Prácticamente todas las obras se realizan durante el segundo semestre. Una vez autorizada la obra invitan a los ciudadanos para informarles qué obras se van a realizar y qué contratista las va a realizar.

Cuando hay cambio de administración municipal el 31 de octubre, básicamente el nuevo gobierno no tiene margen de maniobra, porque ya existían obras comprometidas y aprender la operación del FAIS lleva algunos meses, así que esto puede repercutir en que las obras no se terminen, y probablemente también se afecte su reporte en el SFU ya que es personal nuevo el que tiene que reportar obras de las que conoce muy poco o nada, a menos que se trate de una reelección.

En Juárez, para atender a las colonias más pobres el municipio inicia la obra, pero hay un costo de aportación para que les “abran el servicio”, la dependencia de Agua y Drenaje quiere cobrar por ello a pesar de que se demuestra que es para gente pobre y a veces, eso afecta el cumplimiento de metas. Se hacen esfuerzos para no duplicar esfuerzos con otras dependencias, en especial en materia de agua y drenaje.

En Zaragoza se realizan concursos por invitación restringida, invitan a la contraloría social y a la SEDESOL, hay un padrón de proveedores creado por la Dirección de obras Públicas, en el que se invita a participar a los proveedores. El director y el coordinador de obras del Ayuntamiento revisan el cumplimiento de los proveedores.

### ***Entrega***

La capacitación en Nuevo León la organiza la Delegación de la SEDESOL junto con la DGDR de forma anual y se realiza por zonas.

En Aramberri todas las obras finalizadas se inauguran con la presencia del Cabildo. Se hacen placas para cada obra, con dimensiones de 1.20 x 1.20 en lámina. En Linares la entrega de obras no incluye placas indicativas de dónde provienen los recursos porque son

costosas. En Zaragoza asisten a las capacitaciones si son presenciales, pero no participan en las videoconferencias debido a que no cuentan con la infraestructura tecnológica.

### **Seguimiento a destinatarios**

El personal del Ayuntamiento es quien lleva la supervisión de la calidad de la obra ya sea a través del coordinador o del director de obra. Los ADL apoyan a los municipios en el seguimiento.

En el municipio de Aramberri, no hay ninguna formalización del Comité de Obras, si bien se realizan reuniones y se llevan bitácoras, no hay ningún formato especial o formal para hacerlo.

En Juárez se basan en la Ley de obra pública para la contratación de las obras. En el arranque se informa tipo de obra, alcances, montos, tiempos y procedencia de los recursos. El Comité de Obra debe dar seguimiento, revisan de manera visual, en casos extremos se presentan en la presidencia municipal para exponer sus observaciones. Por parte del área de obras se llevan bitácoras de obra, estimaciones, fotografías, generadores, etc. Estos deben cumplir con los requisitos de tesorería.

El área de egresos y contabilidad lleva un sistema de seguimiento. Primero dan de alta el techo financiero, hacen los concursos, generalmente hay un ahorro conforme a su techo financiero. En ocasiones se requieren ampliaciones donde se salen del techo financiero establecido. Si no hay recursos del FAIS debe usarse recurso propio, lo que tratan de evitar a toda costa.

En Linares llevan un control interno de la obra además de la MIDS y el SFU. Debido a que el sistema les ha llegado a duplicar folios para una misma obra y les toma a veces hasta meses que se los corrijan. Para capturar deben trabajar después de las 17:00 horas porque el sistema es muy lento. Los supervisores revisan las obras de acuerdo con la Ley de Obras Públicas, tienen tiempos de ejecución de trabajos hacen revisión en campo, llevan bitácora de obra y evidencia fotográfica para autorizar estimaciones, facturación y pagos. Cuando hay problemas técnicos el contratista los debe resolver.

En Zaragoza, en las fechas de cierre del SFU se trasladan a Monterrey porque el Internet no funciona correctamente en el municipio, además aprovechan para capturar la información de otros Fondos del Ramo 33.

### ***Control***

Linares tiene la experiencia de ser auditado anualmente por la ASF, así que son cuidadosos de tener correctamente los avances financieros en cada expediente y hacer las inversiones en donde corresponde.

En Juárez, la auditoría les ha observado si los CUIS fueron o no levantados correctamente bajo el criterio de los auditores y, si como resultado la obra incumple de acuerdo con la auditoría, entonces se pide el reintegro de los recursos. Por ello prefieren no levantar los CUIS.

En Zaragoza el órgano fiscalizador si les ha auditado, y les ha observado más de una vez un alto gasto en gasolina, sin embargo, esto obedece a que las localidades están distantes entre sí, y son de muy difícil acceso lo que hace que el traslado lleve horas, y por lo tanto consumo de combustible es alto.

### ***Monitoreo***

En Linares, se definieron indicadores de desempeño en el plan de desarrollo y se reúnen cada seis meses para cumplir con metas, se reportan también en el Informe de gobierno,

### ***Evaluación***

No hay evaluaciones en los municipios visitados. Lo que se hace es una revisión en cuanto a la cobertura de servicios, la pobreza y pobreza extrema.

### ***Contraloría social***

Una vez que se seleccionan las obras, se forma un comité de obra, ciudadano para supervisión. Este Comité le da seguimiento a la obra y una vez que ésta concluye certifica que está de acuerdo.

## Hallazgos

En algunos municipios la falta de acceso a Internet es una limitante tanto para la capacitación en línea como para registrar el seguimiento en el SFU, por ello personal del Cabildo requiere desplazarse a otros lugares para hacer la captura. La mala señal de Internet causa que, cuando les invitan a una videoconferencia, prefieren no tomarla porque la señal se cae con frecuencia.

El municipio de Zaragoza recibió un reconocimiento de SEDESOL por la distribución de viviendas construidas debido a que fueron terminadas en tiempo y forma, y porque las destinaron a familias integradas en pareja con 2 o 3 hijos.

De acuerdo con lo comentado por personal de los Ayuntamientos, hay localidades que el INEGI marca como ZAP y, sin embargo, ya no hay pobladores en esas localidades.

Cuando una administración municipal enfrentó consecuencias por uso indebido de los recursos del FAIS (como puede ser la utilización para beneficios particulares), la siguiente administración toma en cuenta esa experiencia en sus decisiones de inversión.

El personal del equipo evaluador tuvo la oportunidad de observar cómo personal del municipio se cuestionaba en cómo atender el hecho de tener 70 obras con economías, pues la MIDS no permite hacer modificaciones a las obras. El ADL que estaba presente les sugirió cancelar y capturarlas con nombres diferentes, sin embargo, el problema aumentaba dada la proximidad para cerrar el plazo de captura en el Sistema, además de que implicaba mucho trabajo volver a capturar los CUIS, y desperdiciar el esfuerzo realizado en meses anteriores, la solución propuesta desde la DGDR vía telefónica fue ajustar sólo algunas obras, donde pudiera reflejarse el ajuste global de las economías de las obras, en lugar de en cada una. Finalmente, hacer esto es más práctico, pero resta veracidad a los reportes generados.

## Áreas de oportunidad y recomendaciones

Los lineamientos para la distribución de recursos utilizan la referencia del año 2013 y no la de un año más reciente, eso premia a quienes tienen mayor proporción de pobreza, en Nuevo León, algunos funcionarios consideran que debiera incentivarse efectivamente la

reducción de la pobreza con los esfuerzos del estado de los años recientes y no de hace 5 años.

En entrevistas funcionarios comentaron que se considera limitante el hecho de que los Lineamientos remitan a utilizar los AGEB del INEGI, los cuales tienen años que no se modifican y que clasifican por tamaño de la población y no por características sociales. Sugieren utilizar la aplicación del Sistema de Información Social Integral (SISI) generado por la SEDESOL y por el Banco Mundial para mejorar la focalización geográfica de las necesidades de la sociedad. Asimismo, consideran importante trabajar con el INEGI y las autoridades locales para regularizar y registrar las colonias con carencias sociales urgentes que atender y que no están reflejadas en los registros del INEGI para que los municipios puedan trabajar mejor.

Se detectaron en uno de los municipios problemas con la información del sistema; no saben ni donde están las comunidades porque el personal que levanta las encuestas por parte del INEGI, si no encuentra cómo se llama la comunidad y si no hay a quien preguntar, pone un nombre diferente a la comunidad, por ejemplo “casa blanca” cuando se llama San Mateo y la afectación prevalece en el sistema del INEGI donde no aparece el nombre correcto de la comunidad y se afecta la veracidad de la información estadística, así como aquellos sistemas vinculados a éstas. Por ello consideran que debería haber un levantamiento acompañado con personal estatal y municipal, con Desarrollo urbano y planos en la mano para elaborar esos levantamientos de información.

Funcionarios entrevistados opinaron que la normatividad castiga a estados como Nuevo León, que se esfuerza por reducir la pobreza, además de que hay municipios en este estado que ya no tienen pobreza extrema y tienen cobertura de 100%. Sin embargo, el pavimento sigue siendo prioritario sobre todo cuando el clima es lluvioso, ya que se generan fuertes problemas a la población.

También opinaron que la información del catálogo de los Lineamientos debería incluir conceptos más específicos, ya que si no se complica el registro. Además, el catálogo está muy enfocado a obras para zonas rurales y que no se ajustan a un municipio urbano como Juárez. Se requieren conceptos más regionales de áreas metropolitanas. El personal de

obras opina que áreas metropolitanas se pudiera asignar montos más elevados a aquellas que se catalogan como obras complementarias (50%).

En los municipios hay una falta de personal capacitado en materia de obras públicas, no sólo es el tema de seguimiento, por ello funcionarios consideraron que la capacitación debiera abarcar estos temas, y así reducir el costo de aprendizaje en materia de dirección, selección y contratación. Se asume que se sabe hacer estas actividades y en su mayoría son desconocidas por el personal del Ayuntamiento.

Los ADL sugirieron que debería dársele a su actividad mayor formalidad como figura de acompañamiento a la operación. Nuevo León es de los estados que mejores resultados reporta en tiempos y en tipo de proyectos ejecutados, porque ellos como ADL hacen un buen papel asesorando la planeación y selección de obras.

**Recomendación.** Realizar capacitaciones a los gobiernos entrantes, pero también realizar otra capacitación cercana en tiempo para reforzar conocimiento y ampliar conocimientos, igualmente, incluir en la capacitación temas relacionados con licitaciones de obras públicas y el seguimiento de su ejecución hasta su término.

Se recomienda establecer un mecanismo para utilizar mejor los reportes de incidencia generados por los ADL ya que, si bien hay expedientes con dichos reportes, no siempre son recibidos por los Ayuntamientos ni se utilizan en la Delegación de la SEDESOL ni en la DGDR ni tampoco por la ASF.



## Oaxaca

Datos demográficos	Hombres	Mujeres	Total
Población total	1,819,008	1,982,954	3,801,962
Viviendas particulares habitadas	934,471		
Grado de marginación de la entidad	Muy alto		
Lugar que ocupa en el contexto nacional	3		
Grado de rezago social estatal	Muy alto		
Municipios por grado de marginación	Total	Porcentaje del total estatal	
Grado de marginación muy alto	216	37.89	
Grado de marginación alto	144	25.26	
Grado de marginación medio	171	30.00	
Grado de marginación bajo	28	4.91	
Grado de marginación muy bajo	11	1.93	
Total de municipios	570	100	

346

Clave del municipio	Nombre del municipio	Población 2010	Grado de marginación del municipio 2010	Grado de rezago del municipio 2010	25% o + de pob. en PE	ZAP rural	PDZP	PHLI > 40%
080	San Agustín Amatengo	1,312	Alto	Alto		Sí	Sí	
387	Santa Gertrudis	2,858	Medio	Bajo		No	Sí	
486	Villa Tejúpam de la Unión	2,469	Medio	Medio		No	Sí	
102	San Andrés Zautla	4,405	Medio	Bajo		No	Sí	

Fuente: <http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/Default.aspx?tipo=clave&campo=mun&valor=20>

Personal de la Delegación estatal de SEDESOL que atiende el FAIS (sin considerar al delegado o subdelegado)	3
Número de ADL	No hay

Contrapartes principales en el gobierno estatal	Coordinación General del COPLADE
---	----------------------------------

El estado de Oaxaca es la entidad federativa con mayor número de municipios en el país, al tener 570. La mayoría de estos se rigen por un sistema interno de usos y costumbres, es decir, que no realizan procesos electorales entre partidos políticos y sus cabildos están integrados por personas que ocupan el cargo como servicio comunitario y no reciben salario por hacerlo. Según sea el tamaño de los Ayuntamientos, pueden tener una estructura operativa con personal contratado tanto para funciones administrativas como de operación (limpia, vigilancia, etcétera). Los órganos participativos de decisión son los Concejos de Desarrollo Social Municipal, según establece la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca. En muchos casos no hay personal administrativo y las tareas de gestión son resueltas mediante contrato de asesoría externa, ya sea con un profesionalista o un despacho.

La Delegación de la SEDESOL no tiene personal dedicado por completo al FAIS ni tampoco tiene contratados ADL. Las tres personas que intervienen en la operación del Fondo, están adscritas a otras áreas. Cumplen solamente función de enlaces con la DGDR.

El gobierno del estado atiende el territorio con una estructura de módulos regionales y subregionales con enlaces de la Coordinación General de COPLADE (CG-COPLADE), que visitan regularmente a todos a los municipios. En cuanto al FAIS cumplen una función equivalente a los ADL, pero dan acompañamiento a toda la actividad municipal, es decir, también de otros Fondos y ramos federales y de las relaciones con los programas estatales

## FISE

### *Planeación*

En el estado se cuenta con Plan Estatal de Desarrollo, programas anuales de cada instancia ejecutora estatal y Planes Municipales de Desarrollo. Además la Subsecretaría de Planeación e Inversión Pública de Secretaría de Finanzas tiene el sistema de gestión de proyectos SISPLADE, que contiene un banco de proyectos en el que cada expediente tiene un marco lógico, alineación con Plan Nacional de Desarrollo, Plan Estatal de Desarrollo, georreferenciación, proponentes y fuentes de recurso.

La principal ejecutora de FISE es la Comisión Estatal de Vivienda (CEVI) que tiene un plan anual de hasta 20 mil acciones. CG-COPLADE determina prioridades y CEVI coordina y supervisa ejecución. Se cargan proyectos en SISPLADE y Finanzas hace plan de inversión según capacidad y disponibilidad de recurso.

### ***Comunicación interna y externa***

Se tiene comunicación con todos los municipios, las instancias ejecutoras y también con las instancias que validan técnicamente y la contraloría. En el estado, también se produce material impreso propio, accesible para los municipios. Esto es debido a que la difusión federal no es suficiente para comunicar y alinear una visión de desarrollo.

348

### ***Selección de destinatarios***

Para los proyectos del FISE, la Secretaría de Finanzas verifica el cumplimiento de requisitos y da clave o folio del CG-COPLADE y carta de autorización, que abre el flujo de recursos y los reportes del PASH. Para la selección de proyectos, se considera el costo-beneficio, es decir, se busca invertir dónde el recurso rinde más.

La CEVI forma comités de beneficiarios, se verifica la elegibilidad con evidencias y se hacen levantamientos. Esto lleva entre 4 y 5 meses del año. Una vez que son verificados en el banco de proyectos, se emite la carta de autorización.

### ***Producción de entregables***

Una vez seleccionadas las obras, se siguen los procedimientos de licitaciones públicas y contratación, de acuerdo con Ley de Obras Públicas estatal. Una vez realizado esto, se procede a la ejecución de las obras, conforme a las especificaciones estipuladas.

### ***Entrega***

Se hacen actos públicos de entrega de las obras con funcionarios de la instancia ejecutora y los comités de obra,

### ***Seguimiento a destinatarios***

De cada proyecto en ejecución se lleva una cédula mensual de avance físico financiero soportada con evidencia. La información del avance de las obras se registra en el sistema MIDS-SFU.

Las instancias ejecutoras cuentan con personal técnico de supervisión de obra, ingenieros y arquitectos, que inspeccionan y verifican las obras, según las especificaciones del proyecto.

### ***Control***

La Auditoría Superior del Estado remite orden de auditoría a cada instancia ejecutora, con plazos estipulados para entrega de documentos. La Auditoría hace la revisión documental e inspecciones físicas y, posteriormente, emite el dictamen correspondiente.

### ***Monitoreo***

Además de los registros en la MIDS, la Secretaría de Finanzas lleva, de cada proyecto en ejecución, una cédula mensual de avance físico financiero, soportada con evidencia.

### ***Evaluación***

Para el estado de Oaxaca, no se identificaron actividades del proceso de evaluación relativas a la operación del FISE.

### ***Contraloría social***

Se forman comités de obra como lo señala la Ley de Obra Pública. Dichos comités, también realizan las funciones de contraloría social.

## **FISMDF**

### ***Planeación***

En San Agustín Amatengo, los comités (primaria, telesecundaria, preescolar, etcétera), el comisariado, otros grupos de productores y de otras actividades se reúnen en Consejo de Desarrollo Social Comunitario, con propuestas y hacen consenso de la prioridad de las mismas. El enlace de CG-COPLADE acompaña al Consejo y explica los Lineamientos del

FAIS. Entre 2017 y 2018 se hizo una obra grande en dos etapas para dotar agua a uno de tres barrios que no la tenía.

En Villa Tejúpam de la Unión, el municipio tiene 7 agencias municipales y varios comités (escuela, salud, caminos). A todos se informa sobre Lineamientos. Cada uno hace su consulta y presenta propuestas elegibles según lineamientos. Hay acuerdo de usos y costumbres de destinar 50% a cabecera y 50% a agencias según número de habitantes.

En Santa Gertrudis, en febrero, con apoyo del CG-COPLADE, se convoca al Concejo que integra al comisariado, una agencia municipal, unidades de riego, comités de escuelas, colonias de la comunidad y el cabildo. Explican las funciones (quién tiene voz y voto o sólo voz), explican los lineamientos y el catálogo, y acuerdan otra fecha de reunión para la priorización. Establecen un consenso según el dinero disponible y que sean elegibles en Lineamientos.

En San Andrés Zautla, el gobierno municipal convoca a todos los comités que integran Concejo, y se instala sesión. El CG-COPLADE y el cabildo, comunican monto disponible y las reglas del FAIS. Los comités presentan listas de necesidades. Se califican según puedan ser directas o complementarias y si son elegibles. Se hace consenso de prioridades. Por usos y costumbres, las agencias de Alemán y San Isidro tienen cada una destinado 15% del recurso.

### ***Comunicación interna y externa***

La comunicación interna hacia el gobierno del estado se da a través de los enlaces de módulo del CG-COPLADE

Los presidentes municipales presentan un informe de gobierno anual, que incluye las obras realizadas. Los municipios usan páginas Facebook para difundir las acciones del Ayuntamiento.

### ***Selección de destinatarios***

El CG-COPLADE acompaña el proceso de integración del Concejo, y el diagnóstico y la priorización de obras; también apoya el registro de información en la MIDS, así como el seguimiento en campo.

La Presidencia municipal y el CG-COPLADE convocan al Concejo para revisar propuestas y consensuar la selección de las obras a realizarse. En Concejo se firma el acta de priorización y luego se confirma con acta de cabildo.

### ***Producción de entregables***

El personal técnico del municipio o el asesor técnico contratado, integran el expediente de las obras seleccionadas. Se obtienen validaciones técnicas cuando es necesario. Hay obras que no requieren validación técnica, si no hay mezcla de recurso. En el proceso de validaciones técnicas, permisos y contratación se sigue en todo lo señalado por la Ley de Obras Públicas. Los proyectos pueden ser por administración propia, adjudicación directa, invitación restringida a 3 o 5 proveedores o licitación pública. La mayor parte son adjudicaciones o administración propia porque el recurso es poco. Los proveedores contratados deben dar fianzas de anticipo, cumplimiento y vicios ocultos. Hacen invitación restringida a empresas contratistas de las que verifican que estén al día fiscalmente, que muestren evidencias de experiencia y tengan referencias. El asesor técnico y el cabildo revisan conceptos y costos y eligen proveedor.

351

### ***Entrega***

Se hacen actos de entrega con miembros del cabildo, comités de beneficiarios, asesor técnico y contralores. A veces, en las agencias es la comunidad la que decide qué hacer. Las obras en etapas no se entregan hasta terminarlas porque se invisibiliza el logro.

### ***Seguimiento a destinatarios***

El regidor de Obras, el asesor técnico y el comité supervisan la ejecución. Luego el asesor técnico, el contralor municipal, el regidor de obras o síndico vigilan la ejecución de las obras. Si la obra es por administración propia se lleva una bitácora. Hay fianza de vicios ocultos, vigente durante año posterior a la entrega. En el expediente de la obra se integra toda la evidencia de la ejecución, hasta la terminación. Lo revisan el presidente municipal, el asesor técnico y el regidor de hacienda.

### **Control**

Los Ayuntamientos brindan la información que se les requiera por contraloría. La cuenta pública está sujeta a revisión de la Auditoría Superior del Estado.

### **Monitoreo**

Para los municipios del estado de Oaxaca, no se identificaron actividades del proceso de monitoreo relativas a la operación del FISMDF.

### **Evaluación**

Para los municipios del estado de Oaxaca, no se identificaron actividades del proceso de evaluación relativas a la operación del FISMDF.

352

### **Contraloría social**

Los comités comunitarios que representan a los beneficiarios fungen como el Comité de Obra que señala la Ley de Obra Pública. Dichos comités hacen también la función de contraloría social.

### **Hallazgos**

Casi todos los municipios tienen un asesor técnico municipal, que es un profesional contratado por ellos mismos y que es designado como enlace, por oficio; a veces además hay un contador. La mayoría de los municipios no tiene plantilla administrativa.

Tanto en las instituciones del estado como en los municipios, se tiene la percepción de que la información geoestadística federal es desactualizada e imprecisa, y que podría mejorarse con datos estatales y validación social. Los datos de la MIDS no reflejan los cambios en la dinámica territorial y el Informe de pobreza es insuficiente para reflejar la realidad. La presión de organizaciones sociopolíticas impone otra lógica a las decisiones de selección de proyectos, no es solamente cumplir metas.

Funcionarios entrevistados opinaron que el CUIS es un instrumento que siempre tiene sesgo y que los Lineamientos del FAIS limitan la atención en la realidad; por ejemplo, no permiten proyectos multilocalidad. Además, las validaciones técnicas también limitan; por ejemplo, la CFE no acepta rehabilitación sino solamente construcción y ampliación y a

veces la necesidad está en una red eléctrica ya obsoleta, pues las obras no duran para siempre. Hay obras clasificadas como complementarias que sí atienden necesidades básicas. Se comparte la visión de atender carencias, pero los Lineamientos no contemplan la cohesión social sino solamente las carencias.

Funcionarios entrevistados opinaron que, con los Lineamientos actuales, si un municipio cubre una carencia debe simular que no lo hizo. No hay verdadero incentivo para superar las carencias. El cabildo y la institución estatal debieran poder justificar excepciones. Las ZAP y AGEB no son buen fundamento para buenas decisiones, y el CUIS no resulta útil con las capacidades locales. El vínculo entre MIDS y SFU tiene intención de mejorar el reporte, pero inutilizó a la MIDS como herramienta de planeación por no permitir ajustes.

La Delegación de SEDESOL y el CG-COPLADE coordina las capacitaciones a ejecutoras y municipios cuatro veces por año, con participación de la Contraloría, la Secretaría de Finanzas y la SEDESOL. Funcionarios entrevistados consideran que la capacitación de DGDR es siempre insuficiente y además, no es adecuada para el nivel de quienes la reciben.

Manifiestan que hay sitios donde ha habido inversión y hay avances desde hace más de cinco años y que esto no se refleja en los números del CONEVAL. Los sistemas estatales tienen información y no hay conexión con el CONEVAL. Priva el centralismo.

La CG-COPLADE ha implementado una aplicación tecnológica de consulta pública llamada Sistema de Información para la Planeación del Desarrollo Municipal (SISPLADE-MUNICIPAL) que presenta información de forma oportuna, actualizada, sistematizada y amigable para la eficiente y transparente asignación de recursos públicos estatales y municipales que contribuyan a mejorar la calidad de vida de la población. El Objetivo General del SISPLADE-MUNICIPAL es contribuir al uso eficiente y transparente de los recursos públicos para la planeación del desarrollo municipal mediante el uso de una aplicación tecnológica que facilite la toma de decisiones para mejorar la calidad de vida de



la población.<sup>16</sup> La aplicación facilita la consulta de información estadística y permite identificar las principales necesidades de los municipios del estado. Además, permite conocer el monto y la distribución de los recursos municipales para el abatimiento de sus principales rezagos sociales, así como dar seguimiento a las obras gestionadas por los municipios con el Gobierno del Estado.

### **Áreas de oportunidad y recomendaciones**

La Secretaría de Finanzas sugiere que exista flexibilidad de hacer proyectos en otros polígonos, con alguna herramienta o método más fácil y práctico, no el CUIS.

CEVI sugiere que pueda ejercerse lo comprometido en diciembre, hasta febrero porque no da tiempo de terminar. Observa que la georreferenciación que se utiliza en el FAIS, no coincide con las necesidades reales. Propone usar un método semejante al que usa SEDATU para reconsiderar cambio en los polígonos de contención urbana y que haya criterio flexible si se tiene evidencia sólida y validación social.

Miembros de la CG-COPLADE sugieren reconocer que existen los asesores técnicos y hacer un programa de capacitación y acreditación para ellos. Además, comentan que el catálogo tiene vacíos en las áreas de seguridad, cultura, salud y educación, que son indicadores tan importantes como vivienda y servicios según Ley Desarrollo Social. No solamente se trata de carencias sino también de derechos. Desde su perspectiva, la focalización lo que hace es demostrar la pobreza y no el desarrollo social y humano.

Algunas sugerencias particulares son:

- Hacer seminarios de fallas para ver qué mejorar, y no solamente de éxitos.
- Hacer el Catálogo de los Lineamientos más descriptivo y con una sección de obras elegibles para municipios más avanzados.

<sup>16</sup> <http://sisplade.oaxaca.gob.mx/mun/Acerca.aspx>

- Que la georreferenciación en la MIDS pueda alimentarse con coordenadas de levantamiento y no solamente con punto en mapa.

## Puebla

Datos demográficos	Hombres	Mujeres	Total
Población total	2,769,855	3,009,974	5,779,829
Viviendas particulares habitadas	1,373,772		
Grado de marginación de la entidad	Alto		
Lugar que ocupa en el contexto nacional	5		
Grado de rezago social estatal	Alto		
Municipios por grado de marginación	Total	Porcentaje del total estatal	
Grado de marginación muy alto	38	17.51	
Grado de marginación alto	62	28.57	
Grado de marginación medio	102	47.00	
Grado de marginación bajo	12	5.53	
Grado de marginación muy bajo	3	1.38	
Total de municipios	217	100	

356

Clave del municipio	Nombre del municipio	Población 2010	Grado de marginación del municipio 2010	Grado de rezago del municipio 2010	25% o + de pob. en PE	ZAP rural	PDZP	PHLI > 40%
017	Atempan	25,386	Alto	Alto		Sí	Sí	
040	Cuautinchan	9,538	Medio	Medio	Sí	Sí	Sí	
143	San Salvador el Verde	28,419	Medio	Bajo		No	Sí	
217	Zoquitlán	20,529	Muy alto	Muy alto		Sí	Sí	Sí

Fuente: <http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/Default.aspx?tipo=clave&campo=mun&valor=21>

Personal de la Delegación estatal de SEDESOL que atiende el FAIS (sin considerar al delegado o subdelegado)	2
Número de ADL	No hay
Contrapartes principales en el gobierno estatal	Secretaría de Desarrollo Social estatal (SEDESOL)

El estado de Puebla ocupa el segundo lugar entre las entidades con más municipios en el país, al tener 217. Los ayuntamientos que concluyeron su gestión en 2018 tuvieron la particularidad de haber tenido 4 años de duración, en vez de 3, debido a que el calendario electoral fue recorrido para sincronizarlo con las elecciones federales.

En Puebla no se concertó una entrevista formal con la Delegación de SEDESOL. En el estado no hay ADL. El FAIS se opera solamente con un enlace y su asistente que, para la operación del FISE tienen vinculación y dan asistencia a la SEDESOL y las otras instituciones ejecutoras del gobierno estatal. Además, se hacen cargo de la vinculación con la DGDR para la operación del FISMD; organizan la logística y vinculación cuando les llevan capacitación de Oficinas Centrales; dan asistencia directa a quienes acuden de los municipios a la Delegación para resolver dudas o buscar apoyo para captura en sistema; brindan asistencia por teléfono a dudas sobre el sistema MIDS-SFU y transmiten necesidades a la DGDR por dificultades con el sistema, como bloqueos de claves. El enlace de FAIS visita algunos municipios cuando hay actividades de la Delegación en ellos. No cuentan con un vehículo asignado para el FAIS, y el enlace usa su teléfono celular personal. De los 217 municipios hay algunos a los que el enlace de FAIS nunca ha ido.

357

## **FISE**

### ***Planeación***

Cada año, con el recurso del FISE disponible y lo señalado en el Plan Estatal de Desarrollo y lo que mandata el marco legal y normativo para el gasto, el ejecutivo estatal establece las prioridades de la cartera de proyectos y determina si se aprueban o no. La mayor parte de los recursos van a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y la Secretaría de Infraestructura, Movilidad y Transportes (SIMT), y van menos recursos a otras como instancias como la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento o la Secretaría de Desarrollo Rural, Sustentabilidad y Ordenamiento. La cartera de proyectos se integra sobre la base de las carencias identificadas según los criterios CONEVAL, que en el estado se

concentran en 20 municipios. Para atenderlos, se pactan acciones con los municipios, y estas son integradas en los programas de las secretarías. Todo está alineado con el Plan Estatal de Desarrollo. Las secretarías reciben los recursos de la Secretaría de Finanzas para los programas autorizados.

### ***Comunicación interna y externa***

Internamente hay un enlace estatal que se vincula con la Delegación de la SEDESOL y tiene a su vez un enlace en cada institución ejecutora. Ellos son los encargados del reporte en el sistema MIDS-SFU y a través de ellos se resuelven las situaciones que puedan presentarse durante la ejecución. Externamente, los programas de la SEDESOL son publicados en su página web. Cuando hacen obras coordinadas con municipios, los ayuntamientos difunden por sus propios medios, principalmente con las páginas de Facebook.

358

### ***Selección de destinatarios***

De las necesidades que se tienen en el estado, se identifican las que se encuentran en zonas elegibles para la aplicación de los recursos del FISE, para integrarlas en la cartera de proyectos y posteriormente en el programa de trabajo, cuando las obras son aprobadas por el ejecutivo y recibirán recurso. Las instancias ejecutoras solicitan por oficio la asignación de recursos, la Secretaría de Finanzas valida que cada solicitud cumpla con los requisitos y las reglas del Fondo. La Secretaría de Finanzas integra un expediente técnico simplificado que contiene el oficio de solicitud, la notificación a contraloría, el presupuesto, localización, la ficha de información básica, la validación técnica de instancia autorizada y el convenio de coinversión si hay concurrencia.

### ***Producción de entregables***

De las obras aprobadas, cuando tienen ya autorización y suficiencia presupuestal, se integra el expediente técnico con solicitud formal y justificación. Luego la institución ejecutora realiza el proceso de contratación conforme a lo que establece la "Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado de Puebla", que puede ser

adjudicación, invitación a tres o licitación. Una vez contratada la obra se supervisa conforme lo señala la misma Ley, hasta su conclusión.

### ***Entrega***

La Secretaría de Finanzas hace la ministración puntual de recursos del FISMDF a municipios conforme a la normativa FAIS. Los recursos del FISE se entregan a las instituciones ejecutorias estatales para los proyectos autorizados.

Se hacen actos de entrega de las obras terminadas, y se firma un acta de entrega recepción con el comité de obra y contraloría. Cuando se han usado recursos para comedores comunitarios entonces no es acta de entrega, sino de inicio de servicio.

359

### ***Seguimiento a destinatarios***

Durante la ejecución de la obra, se hace supervisión por parte del personal técnico de la institución ejecutora, hasta la terminación y entrega. A la Secretaría de Finanzas no le corresponde hacer ningún tipo de seguimiento de la ejecución, pero sí le corresponde tener registro de todas las salidas de recursos y cuentas conciliadas, así como validar lo subido al sistema MIDS-SFU.

Cada obra a realizar debe ser registrada en el sistema MIDS-SFU por el responsable en cada institución ejecutora. No se registra nada en el primer trimestre pues en ese periodo no han terminado los procesos previos. Se registran las obras cuando ya se tiene el expediente integrado, suficiencia presupuestal y están en programa de trabajo. Si se presentan cambios, por ejemplo, en el monto, se hace necesario eliminar la obra del sistema, pues la MIDS no permite cambios contables. Entonces se pide el folio de la obra cancelada, y se captura de nuevo la obra modificada, y se da a aviso a la Secretaría de Finanzas para que la sustituya. Esta situación se vuelve un incentivo para demorar los reportes. El sistema permite ver lo que se está capturando, pero no todo el historial. Así que es solamente un sistema de reporte. No es una herramienta útil para planear, ni permite consultar información útil para trabajar durante la ejecución.

### **Control**

La Secretaría de Finanzas valida la información capturada en el sistema de reporte, y pueden pedir información y evidencias adicionales a las instituciones ejecutoras. La Contraloría del estado está facultada para intervenir en los procedimientos de adjudicación. Además, es la instancia que autoriza las cuentas públicas de ejercicios previos.

### **Monitoreo**

Para el estado de Puebla, no se identificaron actividades del proceso de monitoreo relativas a la operación del FISE.

### **Evaluación**

Para el estado de Puebla, no se identificaron actividades del proceso de evaluación relativas a la operación del FISE.

### **Contraloría social**

Para todas las obras se conforma un comité, según se indica en la Ley de Obra Pública, que hace la función de comité de contraloría social. En los casos de obras que tienen beneficiarios individuales, por ejemplo, las de vivienda, se integran comités de beneficiarios que hacen contraloría social de la ejecución. Si los recursos concurren con recursos municipales, entonces debe haber comité de obra como señala la Ley de Obra Pública. La Dirección de Vinculación de la SEDESOP da capacitaciones sobre contraloría social, para que las personas conozcan las atribuciones de los comités. Finanzas no tiene ninguna interacción con los comités de contraloría social.

## **FISMDF**

### **Planeación**

En el municipio de Zoquitlán, el recurso se aplica, según los lineamientos, en las ZAP. El municipio es de alta marginación y sin embargo hay localidades que no son consideradas elegibles y ni siquiera aparecen georreferenciadas. Así que, en este caso, cumplir las reglas no significa atender las necesidades de la población. El flujo de dinero obliga a un ritmo de trabajo que es obstaculizado por el clima y la geografía. desde el mes Desde el

mes de diciembre se conoce el techo financiero y el calendario de ministraciones. Se hace una priorización con el COPLADEMUN. De cada obra se integra un expediente, se hace una visita de levantamiento y se prepara el proyecto. Este se pone a revisión técnica estatal o federal, según corresponda, para su validación.

En el municipio de Atempan, al inicio de año se hace junta del COPLADEMUN, se definen prioridades por localidad y según disponibilidad de recursos se hace la lista de proyectos elegibles. Posteriormente, se aprueban por parte del Cabildo. En el ayuntamiento se elabora el calendario según la disponibilidad de presupuesto.

En el municipio de Cuautinchan, se elabora un diagnóstico municipal que identifica las necesidades, de común acuerdo con las juntas auxiliares y las comunidades. De la lista de necesidades, se elige lo más urgente y que pueda atenderse con el recurso disponible. Esta lista se revisa y aprueba en el COPLADEMUN. Luego se aprueba en acta de Cabildo, con un programa calendarizado.

En el municipio de San Salvador el Verde, se reciben solicitudes a través de las juntas auxiliares. Se hace una priorización y se acuerda en el COPLADEMUN. En lo posible, se buscan obras que tengan efecto en la economía y la productividad. El Cabildo aprueba el programa de obras consensuado.

### ***Comunicación interna y externa***

En Zoquitlán, manifiestan que se hace todo de manera transparente. La lista de obras está publicada en la página Facebook. Se ponen lonas de las obras que se hacen, con el monto de la inversión y beneficiarios. Además, se hacen cápsulas de video con recursos locales (dron y cámara), para que la gente pueda ver las obras.

En Atempan, se preparan presentaciones de Powerpoint de las obras para el COPLADEMUN. El municipio usa una página Facebook para difundir la información, en ella se dan a conocer las obras. Además, se hacen lonas de inauguración. El Ayuntamiento hace un folleto cada año antes del informe de gobierno.

En San Salvador el Verde, los actos de inicio de obra y también las entregas se difunden en la página web, y se invita a los medios locales.



### **Selección de destinatarios**

En el municipio de Zoquitlán, según expresaron los funcionarios entrevistados, hay mucha marginación, la presidencia municipal recoge las peticiones de la gente. Sin embargo, hay localidades donde hay necesidades y no están en las ZAP. El gobierno local debe atender a todos. Hay al menos 16 comunidades excluidas. Es un obstáculo que no se puedan hacer obras fuera de las ZAP, aunque tengan gran beneficio para los habitantes, como por ejemplo un puente que les reportaría beneficio económico directo. No hay condiciones para hacer levantamiento de los CUIS, por lo que en esas comunidades no pueden ejecutarse obras con los recursos del Fondo.

En Atempan, casi todo el municipio es ZAP así que lo importante es elegir las obras necesarias que cumplan con los Lineamientos del Fondo. Aunque por la geografía los caminos son prioridad para las localidades, se les debe comunicar que este tipo de obras está limitado en la proporción de gasto.

En Cuautinchan, funcionarios entrevistados comentaron que las obras propuestas se hacen conforme a los Lineamientos. Se convence a los potenciales beneficiarios de que las prioridades consideren la lógica del desarrollo y la viabilidad técnica, por ejemplo, al decidir dónde perforar un pozo y poner la red de agua, para que no queden cosas sueltas. Los funcionarios también opinaron que los beneficiarios deben tener corresponsabilidad en las obras. Las comunidades más organizadas tienen más claro qué es lo que necesitan. La proporción de obras de incidencia directa y complementarias impide atender necesidades importantes como sanitarios en las escuelas. Los funcionarios también opinaron que las obras en educación y salud debieran ser todas directas, porque el bienestar no es solamente en los hogares. Las ZAP no reflejan las necesidades reales, solamente una vez se aplicó el CUIS para incluir una obra sanitaria, pero fue muy complicado.

En San Salvador el verde, funcionarios expresaron que es difícil la planeación pues las ZAP y las AGEB no reflejan la realidad del crecimiento poblacional y los asentamientos, y la aplicación del CUIS es complicada e inconveniente en términos de costo-beneficio. Por ejemplo, en una junta auxiliar se tiene un asentamiento de 300 personas sin drenaje al que

no se ha podido atender. En opinión de los funcionarios, los lineamientos son restrictivos y hacen que no se pueda resolver por completo las carencias. El gobierno municipal no puede dejar de atender a todos los habitantes.

### ***Producción de entregables***

En Zoquitlán, se hace el proceso de contratación según la ley OP (adjudicación invitación 3 o 5, licitación). En el Ayuntamiento 8 personas están a cargo de todo el programa de obras. Se hacen alrededor de 60 al año.

En Atempan, el Ayuntamiento se hace cargo el comité de obra pública integrado por presidente, tesorero y director de obras. Se siguen procedimientos de contratación según la Ley de Obra Pública, la mayoría de las veces son invitaciones restringidas. En 2018 se hicieron 3 licitaciones y 26 invitaciones para 29 obras. Se integran los proyectos técnicos y se validan con las instancias normativas según corresponda. Cuatro personas llevan la administración del programa de obras.

En Cuautinchan, se sigue el procedimiento de la Ley de Obra Pública. Se obtienen validaciones técnicas cuando corresponde. Asimismo, se integran expedientes de cada obra, desde la solicitud hasta la entrega.

En San Salvador el Verde, se integran expedientes de las obras y se hacen las contrataciones conforme a los procedimientos establecidos en la Ley de Obra Pública.

### ***Entrega***

En Zoquitlán, funcionarios comentaron que para la gente es importante el acto de entrega con presencia del Presidente y el Comité. A las comunidades se les entrega copia del expediente de sus obras.

En Atempan, la Presidencia municipal hace actos de entrega, con el director de obras y los beneficiarios.

En Cuautinchan, el presidente y el director de obras siempre asisten a las entregas.

En San Salvador el Verde, se hacen entregas formales con la comunidad y el Ayuntamiento.

### **Seguimiento a destinatarios**

La Delegación de SEDESOL está atenta y en contacto con los enlaces municipales para que se hagan los reportes en el sistema MIDS-SFU.

En Zoquitlán, el equipo de obras hace las estimaciones, la supervisión, controla los avances físico-financieros y lleva las bitácoras.

En Atempan, el ayuntamiento hace la supervisión de las obras, desde su inicio hasta la terminación. Hay cuatro supervisores que se dividen el trabajo por zonas.

En Cuautinchan, el personal del ayuntamiento hace la supervisión de las obras.

En San Salvador el Verde, el personal del ayuntamiento hace la supervisión de las obras.

364

### **Control**

En Zoquitlán, todo lo que realiza el Ayuntamiento cada año queda sometido a la revisión de cuenta pública. La Contraloría del estado hace una visita a fin de año.

En Atempan, la Contraloría del estado verifica las obras.

En Cuautinchan, funcionarios comentaron que la Contraloría del estado verifica las obras, pero el proceso de auditoría de las cuentas es lento y complicado y no se recibe retroalimentación.

En San Salvador el Verde, la Contraloría del estado hace inspecciones y la Auditoría debe aprobar la cuenta pública.

### **Monitoreo**

Para los municipios del estado de Puebla, no se identificaron actividades del proceso de monitoreo relativas a la operación del FISMDF.

### **Evaluación**

Para los municipios del estado de Puebla, no se identificaron actividades del proceso de evaluación relativas a la operación del FISMDF.

### **Contraloría social**

En Zoquitlán, para cada obra se integra un comité de obra de 6 personas que está atento a la ejecución y en comunicación con el Ayuntamiento.

En Atempan, desde que una obra se autoriza se integra el comité de obra. El presidente municipal explica al comité las obligaciones y el alcance de su función. En el pasado hubo casos de coacción de comités a contratistas, pero se han corregido.

En Cuautinchan, en cada obra se integra un comité vigilancia, al que se le da copia del expediente de obra.

En San Salvador el Verde, para cada obra se integra un comité y se lleva a cabo el inicio de obra protocolario, se les da copia de expediente y se explican alcances de sus funciones.

365

### **Áreas de oportunidad y recomendaciones**

De acuerdo con funcionarios entrevistados, la atención a rezagos sujeta a los criterios del CONEVAL impide atender necesidades importantes en salud y educación. Esto desalienta la concurrencia de otros recursos. También se comentó que las prioridades de atención del FAIS son en la práctica una exclusión de las necesidades de quienes están fuera de los criterios de elegibilidad.

Otra área de oportunidad mencionada por funcionarios entrevistados es que el catálogo no refleja la identidad local ni las necesidades sentidas de la población. Además, el catálogo divide conceptos que deben ponerse en obras separadas, y no da lugar a obras integrales.

Funcionarios también mencionaron que la fórmula en la LCF, los lineamientos y el Informe de pobreza no son un buen reflejo de las necesidades regionales y locales. Por ello, no hay incentivo para colaboración interestatal o intermunicipal, ni para innovación ni concurrencia.

## Anexo XI. Bitácora de trabajo de campo (formato libre)

### Calendario modelo

El calendario modelo que se propuso para el trabajo en entidades federativas fue el siguiente:

No.	ENTREVISTAS / OBSERVACIÓN	VISITA A CADA ESTADO				
		DÍA				
		1	2	3	4	5
1	Delegado SEDESOL					
2	Subdelegado involucrado en la operación de FAIS					
3	ADL en el estado					
4	Enlace de la SEDESOL con el Estado y los Municipios en la operación del FISE y FISMDF					
5	Representante de la Secretaría de Finanzas del Estado involucrado en la operación del FISE					
6	Representante de la secretaría de Desarrollo Social Estatal responsable de la operación del FISE					
7	Representante del Fideicomiso de aportación para la Infraestructura Social y Estatal (en su caso)					
8	Representante de la secretaría de Desarrollo Social Estatal Encargado de la contratación de obras para proyectos del FISE					
9	Encargado de la fiscalización del uso de los recursos de FISE					
10	Entrevistas / Grupos focales de integrantes del Comité de Contraloría Social del FISE (y si aplica COPLADE)					
11	Visita a localidades apoyadas / obras en proceso					
12	4 Presidentes Municipales (1 por día)					
13	4 Secretarios de Finanzas en los Municipios (administración de los recursos del FISM)					
14	Representante de la secretaría de Desarrollo Social Estatal responsable de la operación del FISM					
15	Representante del Fideicomiso de aportación para la Infraestructura Social y Municipal (en su caso)					
16	Director es de Infraestructura y Servicios (contratación de obras públicas)					
17	Encargados de la fiscalización del uso de los recursos de FISM					

No.	ENTREVISTAS / OBSERVACIÓN	VISITA A CADA ESTADO				
		DÍA				
		1	2	3	4	5
18	Entrevistas / Grupos focales de beneficiarios de los proyectos por Municipio					
19	Entrevistas / Grupos focales de integrantes del Comité de Contraloría Social (y si aplica COPLADEMUN) por Municipio					
20	Visita a localidades apoyadas / obras en proceso en los Municipios					
21	Otros actores pertinentes					

### Actividades en campo

Las actividades en campo se realizaron como se resume en seguida:

#### Chiapas

Lunes 17 de septiembre	
Entrevista Delegado	Emilio Rabasa
Traslado a Tuxtla Gutiérrez, Delegación SEDESOL	
Entrevista Delegación SEDESOL	Laura Isabel
Visita a la Subsecretaría de Planeación	
Visita al Órgano Fiscalizador Estatal Entrevista Auditor especial de los Poderes del Estado, Municipios y entes Públicos	Amador Martínez Martínez Alberto Gamboa
Martes 18 de septiembre	
Traslado al municipio de Acala	
(Grupo focal)  presidente municipal Contador Asesor	Marco Antonio Ruiz Pascasio Luis Aguilar Francisco de Jesús
Miércoles 19 de septiembre	
Traslado al municipio de Francisco León (Comunidad indígena)	

(Grupo focal) presidente municipal Encargado de las MIDS y Planeación	José Pepe Ramírez José Luis y Arturo
Jueves 20 de septiembre	
Traslado al municipio de Arriaga	
(Grupo focal)  Tesorero Planeación Contraloría social	Aquiles Fernández García Urbina Chávez Rolando
Viernes 21 de septiembre	
Traslado al municipio de Zinacantán (comunidad indígena)	
(Grupo focal) presidente municipal	Manuel Martínez Jiménez José Pérez García

368

**Durango**

Lunes 15 de octubre	
Traslado a las oficinas de SEDESOL	
(Grupo focal) Delegado de SEDESOL Subdelegado Enlace del FAIS Enlace del FAIS	Ernesto Alanís Herrero Omar Jiménez Ivonne Gándara Raúl Rivas Medina
Entrevista Representante de la Secretaría de Finanzas	Rafael Reyes del Campo

<p>Grupo focal Secretaría de Desarrollo Social</p> <p>Melisa Magallanes. Jefa Departamento de Diseño y Programación de la Política de Desarrollo Social</p> <p>Jefe Departamento de Fortalecimiento al Desarrollo Social Asesor de la SEDESOE</p>	<p>Alejandro Martínez</p> <p>Agustín Segovia</p>
<p>Grupo focal Comisión de Aguas del estado de Durango</p> <p>Encargada de la unidad de licitaciones de la CAED</p> <p>Jefe Depto. de atención a zonas urbanas Enlace de contraloría social en el Depto. de atención a zonas urbanas Jefe Depto. de atención y seguimiento</p>	<p>Alejandra Campos Calzada Ing. Jorge Alberto Díaz Herrera Adriana Carillo CP Jorge Hernández Vázquez</p>
<p>Entrevista Fiscalización Director de Fiscalización de la Obra Pública en la Entidad de Auditoría Superior del estado</p>	<p>Alejandro Eduardo Rodríguez Hernández</p>
<p>Visita al municipio Nombre de Dios</p>	
Martes 16 de octubre	
Traslado al municipio de Mezquital	
<p>Entrevista presidente municipal Subdirector de obras públicas Secretario del ayuntamiento municipal</p>	<p>Ramiro Mendoza Solís Erick Marín Ismael Montiel Flores</p>
<p>Entrevista Tesorero municipal</p>	<p>Ismael Montiel</p>
<p>Entrevista Contralor municipal</p>	<p>Mariano Soto Caldera</p>



Entrevista Beneficiaria de boiler	Alicia Alda Panuco de comunidad el Troncón
Entrevista Beneficiaria de baño	Margarita Cisneros
Visita de observación	obra: pavimentación en el camino de acceso al panteón.
Entrevista Beneficiaria de boiler. Forma parte del comité de contraloría social	Lidia Pérez Salinas
Miércoles 17 de octubre	
Traslado al municipio de Tepehuanes	
Entrevista Director de Desarrollo Social	Raymundo García Salazar
Entrevista Tesorero municipal Área de Planeación y Desarrollo	Víctor Galindo Gascano José Oswaldo Sosa
Entrevista Supervisor de obra	David Guerrero Durán
Entrevista presidente municipal	Enrique Correa López
Visita de observación	Primaria Miguel Hidalgo Obra: Aula comedor Se entrevistó a profesores: Micaela Nájera Alejandro Contreras
Visita de observación	Secundaria Técnica # 13 Santa Catarina Obra: Aula comedor
Entrevista Beneficiario Forma parte del comité de contraloría social	Pedro Fabela Localidad la Purísima
Visita de observación	Obra: pavimentación y cercado a panteón
Jueves 18 de octubre	
Traslado al municipio de Pueblo Nuevo	
Entrevista Director de Desarrollo Social	Carlos Armando Gamboa

Entrevista Director de Obras Públicas	Antonio García Coria
Entrevista Coordinador de COPLADEM	Efrén Blanco Ramos
Entrevista Contralor municipal	Oscar Valles Benites
Entrevista Beneficiaria de baño	Sandra Luz Mallorquín
Entrevista Beneficiaria de baño	Feli Ríos
Entrevista Beneficiaria de baño Forma parte del comité de contraloría social	María Guadalupe González
Visita de Observación	Obra: Pavimentación
Viernes 19 de octubre	
Traslado al municipio de Súchil	
Entrevista Director de Desarrollo Social	Sergio Cervantes Gómez La entrevista fue muy breve porque el informante no tenía conocimiento sobre la operación del Fondo
Entrevista Contralor interno	Faustino Reyes Flores
Entrevista Auxiliar de Director de obras	Ana Gabriela Quintero Juan Pedro Castañeda
Entrevista Auxiliar de Tesorero y Director de Catastro	Edgar Mario Ruedas

371

**Morelos**

Martes 4 de septiembre	
Secretaría de Hacienda Estatal Entrevista Subsecretario de planeación	Hernán Aldrete Valencia

(Grupo focal) Delegado Morelos de SEDESOL Subdelegada DSH Unidad DSH Unidad Regiones Prioritarias Responsable FAIS y Coordinador de Planeación	Otilio Rivera Navarro Laura Rangel Juan Francisco Pascual Coronado Carlos Cortés Herrera Gerardo Bresso
ADL en Delegación (Grupo focal)  Responsable FAIS y Coordinador de Planeación ADL	Gerardo Bresso  Itzel Alejandra Cárdenas González Andrés González Álvarez Manuel Ojeda Jiménez
Miércoles 5 de septiembre	
Traslado al municipio Emiliano Zapata	
(Grupo focal) presidente municipal Secretario de obras Supervisor de obra Supervisor de obra Contabilidad y reporte	José Fernando Aguilar Palma Isaac Sánchez López Brian Vargas Javier García Bello María Félix Galarza
Visita de observación	Obra: aula en escuela secundaria
Traslado al municipio Xochitepec	
(Grupo focal) presidente municipal Obras Contabilidad Contralor Programas Federales Contacto FAIS	Alberto Sánchez Ortega Andrés González Álvarez Alejandra Cárdenas González Bernabé Álvarez Almazán Alberto Barrera Ruiz León Eduardo Hernández Araujo
Traslado al municipio de Yecapixtla	
(Grupo focal) presidente municipal Obras Públicas y Desarrollo Administración de obras	Francisco Erick Sánchez Zavala Edson Sánchez Laura Burgos
Visita de observación	Obra: drenaje

Jueves 6 de septiembre	
Traslado al municipio de Cuernavaca (Tesorería)	
(Grupo focal) Director de Programas Federalizados Director de Supervisión de Obra Operativo sistema de reporte (expedientes y MIDS) Vinculación ciudadana COPLADEMUN	Margarito Cabrera Moreno Gilberto Gálvez Roberto Villanueva Oscar Manzano

### **Nuevo León**

Lunes 7 de octubre	
(Grupo focal)  Coordinadora Subcoordinadora 11 ADL de movilidad	Erika, Ernestina, Martha, Alicia, Fabiola, Francisco, Edwin, Mario, Erika, Roberto, Adriana, Berenice, Alma, Juan
Entrevista Secretaría de Finanzas	
(Grupo focal) Secretaría de Infraestructura Director de Programación y presupuesto Encargado de Licitaciones	Alfonso Salazar Alejandro Sánchez
SEDESO / FISE  Entrevista  Directora de Inclusión Social	Ana Melisa Peña V.
Contraloría del Estado Visita	Son la contraloría interna del Estado

Martes 8 de octubre	
Traslado al municipio de Linares	
(Grupo focal) presidente municipal Tesorería Director de obras Contralora	Fernando Díaz Sergio Elizondo Arturo Marisela
Miércoles 9 de octubre	
Traslado al municipio de Aramberri	
(Grupo focal) DO Tesorero Contralor	Sabino Hernández Urbina Miguel Julio Cesar Saúl
Jueves 10 de octubre	
Traslado al municipio de Zaragoza	
(Grupo focal)  presidente municipal Coordinador de obras Secretario Tesorera DO	Hazael Jaime Gallegos Pablo Limón Nicolas Fabiola Fernando
Viernes 11 de octubre	
Traslado al municipio de Juárez	
(Grupo focal)  Coordinador de Fondos federales Coordinador de Supervisión (de proyectos de obra pública) Contador finanzas y tesorería Auditor de obra pública Coordinador de obra pública.	Virginia Garza Juan Ángel de los reyes  José Luis Magallanes José Luis López Homer Dasilva

**Oaxaca**

Lunes 5 de noviembre	
Traslado al municipio San Agustín Amatenco	
(Grupo focal) Presidenta municipal Tesorero municipal Síndico municipal Módulo de enlace técnico Contralor social Secretario municipal	Mariana Fabian Reyes José Orlando Ramírez Graciano Jiménez Ángel Tereso Agustín Patricio García Arnulfo Saucedo Pérez
Martes 6 de noviembre	
Traslado al municipio Villa Tejúpam de la Unión	
(Grupo focal)  Presidenta municipal  Contralor  Integrantes del cabildo	Marisol Pedraza Luciano Clemente López Gilberto Santiago Cruz Dagoberto Chávez Cruz Leonardo Martínez Valdivieso Roberto Sánchez Sánchez Abel Reyes Mendoza Saúl Morales Rosa Elena Turcio Jerónimo Bolaños Espinoza
Miércoles 7 de noviembre	
Traslado al municipio de Santa Gertrudis	
Contralor social  Integrantes del cabildo	Alicia Martínez Bolaños Lou Aquiles López Carlos Alberto Reyes Pedro Hernández Virginia Verónica Sarmiento Rodrigo Castellanos Ibáñez Uriel David García

Jueves 8 de noviembre	
Visita a Secretaria de Finanzas del Estado de Oaxaca	
(Grupo focal) Directora de programación	María Cristina Valdez J. Horacio Gala Palacios Luis Enrique Díaz Escamilla Guillermo Martínez Villanueva
Visita a Secretaria de Desarrollo Social	
Entrevista	
Director general	Luis Alfonso Martínez
Visita a Delegación SEDESOL	
(Grupo focal)	
Enlace Unidad de Regiones Prioritarias Jefe de unidad de Regiones Prioritarias	Miriam Berenice Bonorquez Juan Mendoza Caballero
(Entrevista)	
Director de Vinculación y Cooperación Internacional Contraloría del estado Dirección de Auditoría.	Miguel Vázquez Flores Salvador Hernández Cruz

Viernes 9 de noviembre	
Traslado al municipio de Zautla	
(Grupo Focal) Asesor Técnico Contralor social presidente de la Unidad de riego Vicepresidente de Nueva Esperanza  Miembros del comité de contraloría social e integrantes del cabildo	Ariel Juárez Mena Antonio Ruiz Martínez Martínez López Fausto Méndez Pérez  Iván Israel Chávez Hildeberto Mendoza Porfirio Soriano María Fernanda Hernandez Esteban Mendoza Yareli Peña Chávez Dalila Martínez María Cristina Lázaro Francisco Regina Lázaro Aida Miguel López
Visita a instalaciones de Coordinación de COPLADE	
(Grupo focal)  Director de COPLADE Equipo de COPLADE	Pavel Martínez Llamosas Abel Bernal Padilla Jonathan Núñez Ramírez Ulises Alejandro Morán



**Puebla**

Lunes 17 de septiembre	
<p>Delegado SEDESOL Subdelegado involucrado en la operación de FAIS ADL en el estado (de distintos tipos Estatal/Regional/Municipal) Enlace de la SEDESOL con el estado y los municipios en la operación del FISE y FISMDF</p>	<p>En Puebla no se tuvo una entrevista formal con la Delegación. El delegado no nos recibió. No hay ADL. El FAIS opera solamente con un enlace y su asistente. Para el FISE tienen vinculación y dan asistencia a SEDESOL y las otras instituciones ejecutoras del gobierno estatal. Además, se hacen cargo de la vinculación con DGDR para el FISM; organizan logística y vinculación cuando les llevan capacitación de Oficinas Centrales; dan asistencia directa a quienes acuden de los municipios a la Delegación para resolver dudas o buscar apoyo para captura en sistema; dan asistencia por teléfono a dudas de sistema MIDS-SFU; transmiten necesidades a DGDR sobre dificultades con el sistema (bloques de claves, etcétera). El enlace FAIS visita algunos municipios cuando hay actividades de la delegación allí. No hay un vehículo para FAIS y el enlace usa su teléfono celular personal. Son 217 municipios, y hay algunos a los que el enlace nunca ha ido.</p>
<p>Grupo focal Enlace FISE en SEDESOL Director Vivienda SEDESOL Servicios Básicos Vivienda SEDESOL Jefe departamento SEDESOL Analista Dirección de Vinculación Director Evaluación SIMT Analista Unidad de Desarrollo Social</p>	<p>José García Macías Ricardo González Ramírez Noemí Soto López Marcos A. Garay Ávila Cirse Yang Ojeda Blanco Luis Gilberto Solís Salgado Leonardo Coatl González</p>
<p>Visita a Secretaría de Finanzas y Administración Entrevista  Titular de la Unidad de Inversión Equipo de trabajo.</p>	<p>No se permitió grabar la entrevista.  Vilma Cristina López Hernández Héctor Oswaldo Ramírez Claudia Alicia González Ivette Juárez</p>

<p>Auditoría Superior del estado</p> <p>Grupo focal</p>	<p>Juan Carlos moreno valle  Juan Carlos Cedeño  Blanca Estela Navarro  Antonio Tapia  Rosa Vergara  María Elena Ramírez</p> <p>Se hizo un grupo focal en la Auditoria Superior del Estado de Puebla, pero accedieron a que la entrevista fuera grabada solo se tomaron algunas notas.</p>
<p>Martes 18 de septiembre</p>	
<p>Traslado al municipio de Zoquitlán</p>	
<p>(Grupo focal)  presidente municipal  Recursos materiales  Director de evaluación de la SIMT  Administración municipal</p>	<p>Fermín González León  Rosalío Ramos Mayoral  Luis Gilberto Solís Salgado  Fernando López García</p> <p>Nota: en Zoquitlán no hubo visitas a obras en construcción y tampoco se entrevistó a beneficiarios ni a comités de obra.</p>
<p>Miércoles 19 de septiembre</p>	
<p>Traslado al municipio de Atempan</p>	
<p>(Grupo focal)  Obras ayuntamiento  Auditor del ayuntamiento  Tesorera del ayuntamiento</p>	<p>Víctor Daniel Romano Ramírez  Javier Guerrero García  Gloria Romero Sánchez</p> <p>Nota: en el municipio de Atempan no hubo visitas a obras en construcción y tampoco se entrevistó a beneficiarios ni a comités de obra.</p>

Jueves 20 de septiembre	
Traslado al municipio de Cuahutinchan	
(Grupo focal) presidente municipal Contralor municipal Tesorera municipal Obras	Amelio Flores Sánchez Luis González García Elvia Sandra Camacho Marciano Pérez Castillo  Nota: en el municipio de Cuahutinchan no hubo visitas a obras en construcción y tampoco se entrevistó a beneficiarios ni a comités de obra.
Viernes 21 de septiembre	
Traslado al municipio de San Salvador el Verde	
(Grupo focal) presidente municipal Tesorera municipal Director de obras Contraloría municipal	José Gregorio Ojeda Estela Rosas Pérez Edmundo Zárate Avelino Josefina Juárez Martínez  Nota: en el municipio de San Salvador no hubo visitas a obras en construcción y tampoco se entrevistó a beneficiarios ni a comités de obra.

### Resumen de entrevistas realizadas

No.	Actor	Número de entrevistas realizadas					
		Chiapas	Durango	Morelos	Nuevo León	Oaxaca	Puebla
1	Delegado SEDESOL	1	1	1			
2	Subdelegado involucrado en la operación de FAIS	1	1	1			
3	ADL en el estado			3	11		

No.	Actor	Número de entrevistas realizadas					
		Chiapas	Durango	Morelos	Nuevo León	Oaxaca	Puebla
4	Enlace de la SEDESOL con el Estado y los Municipios en la operación del FISE y FISMDF		2	2		1	1
5	Representante de la Secretaría de Finanzas del Estado involucrado en la operación del FISE		1			4	1
6	Representante de la secretaría de Desarrollo Social Estatal responsable de la operación del FISE		2	1	1		
7	Representante del Fideicomiso de aportación para la Infraestructura Social y Estatal (en su caso)						
8	Representante de la secretaría de Desarrollo Social Estatal Encargado de la contratación de obras para proyectos del FISE	3			2		
9	Encargado de la fiscalización del uso de los recursos de FISE	2	1	1		1	6

No.	Actor	Número de entrevistas realizadas					
		Chiapas	Durango	Morelos	Nuevo León	Oaxaca	Puebla
10	Entrevistas / Grupos focales de integrantes del Comité de Contraloría Social del FISE (y si aplica COPLADE)		3	1			
11	Visita a localidades apoyadas / obras en proceso						
12	Presidentes Municipales (1 por día)	3	3	3	2	3	3
13	Secretarios de Finanzas en los Municipios (administración de los recursos del FISM)			1			1
14	Representante de la secretaría de Desarrollo Social Estatal responsable de la operación del FISM						6
15	Representante del Fideicomiso de aportación para la Infraestructura Social y Municipal (en su caso)						
16	Director es de Infraestructura y Servicios (contratación de obras públicas)						1

No.	Actor	Número de entrevistas realizadas					
		Chiapas	Durango	Morelos	Nuevo León	Oaxaca	Puebla
17	Encargados de la fiscalización del uso de los recursos de FISM						
18	Entrevistas / Grupos focales de beneficiarios de los proyectos por Municipio		7				
19	Entrevistas / Grupos focales de integrantes del Comité de Contraloría Social (y si aplica COPLADEMUN) por Municipio			1		12	
20	Visita a localidades apoyadas / obras en proceso en los Municipios		4				
21	Otros actores pertinentes					8	
No programadas							
22	Comisión de Aguas del estado de Durango		1				
23	Encargada de la unidad de licitaciones de la CAED		1				
24	Unidad de regiones prioritarias		3	2		2	

No.	Actor	Número de entrevistas realizadas					
		Chiapas	Durango	Morelos	Nuevo León	Oaxaca	Puebla
25	Dirección/personal de Supervisión de Obra		5	7	7		4
26	Tesorero municipal	1	2		4	1	3
27	Contralor municipal	1	3	1	2	4	2
28	Operativo sistema de reporte (expedientes y MIDS)			1			
29	Contabilidad y reporte	1		2			
30	Asesor municipal	1				4	
31	Síndico municipal					1	
32	Planeación	1	1				
33	Director de Desarrollo Social		3				
34	Coordinador de COPLADE		1	1		3	
35	Auxiliar de Tesorero y Director de Catastro		1				
36	Secretario del ayuntamiento municipal		1		1	1	
37	Programas Federales			1			
38	Coordinador de Fondos federales				1		
39	Director de COPLADE					1	

## **Anexo XII. Bases de datos**

---

Las bases de datos se entregarán únicamente en formato electrónico



## Anexo XIII. Instrumentos de recolección de información diseñados por el equipo evaluador

### Guía de entrevista a personal en las delegaciones de la SEDESOL

Nombre(s):

Apellido(s):

Ciudad:

Área adscripción:

Antigüedad en la dependencia    Años:     Meses:

Cargo en la dependencia:

Antigüedad en el cargo    Años:     Meses:

Teléfono de contacto:

Correo electrónico:

#### Temas de evaluación

1. Por favor, describa en términos generales en qué consiste su cargo y cuáles son sus funciones relacionadas con el Fondo (FISE/FISMDF).
2. De la siguiente lista de procesos, ¿en cuáles participa usted y de qué forma?

Planeación	<input type="checkbox"/>
Comunicación interna y externa	<input type="checkbox"/>
Selección de destinatarios	<input type="checkbox"/>
Producción de entregables	<input type="checkbox"/>
Entrega	<input type="checkbox"/>

Seguimiento	<input type="checkbox"/>
Monitoreo	<input type="checkbox"/>
Control	<input type="checkbox"/>
Evaluación	<input type="checkbox"/>
Contraloría social y satisfacción de usuarios	<input type="checkbox"/>

Moderador(a): realizar las siguientes preguntas para cada uno de los procesos mencionados. Adecuar conceptos de acuerdo con la información proporcionada por el entrevistado.

3. ¿Cómo realiza el proceso en el que usted participa?

a) ¿Quiénes son los responsables de llevarlo a cabo? ¿Qué hace específicamente cada uno de ellos? ¿Cómo lo hace? ¿Qué insumos o recursos requieren? ¿Considera usted que los recursos disponibles para ejecutar el proceso son o no son suficientes? ¿Son o no son adecuados? ¿Son o no son oportunos?

b) ¿Qué productos/servicios generan? ¿Existen normas (establecidas/conocidas/claras) para generar estos productos/servicio? ¿A quiénes les entregan estos productos/servicios? ¿Existen normas (establecidas/conocidas/claras) para entregar esos productos/servicios?

4. ¿Con qué otras áreas o direcciones dentro de la instancia se relaciona usted para realizar este proceso? ¿Qué dificultades encuentra usted al relacionarse con esas áreas o direcciones? ¿Y estas dificultades entorpecen o no entorpecen que el proceso se desarrolle en tiempo y forma?

5. ¿Su área tiene contacto directo con el personal operativo del Fondo en las oficinas centrales de la Dependencia Coordinadora del FAIS? ¿En qué momentos o procesos? Describa en qué consiste. ¿Qué dificultades encuentra usted al tener contacto directo con el personal operativo en los estados y en los municipios? ¿Y estas dificultades entorpecen o no entorpecen que el proceso se desarrolle en tiempo y forma? ¿Considera usted adecuada la coordinación entre sus oficinas y la Dependencia Coordinadora del FAIS?

6. ¿Con qué instancias externas se vincula su área para la realización de estos procesos? ¿Cómo se da esta vinculación? ¿Qué dificultad encuentra usted al vincularse con instancias externas? ¿Y estas dificultades entorpecen o no entorpecen que el proceso se desarrolle en tiempo y forma?

7. ¿Los actores o áreas que participan en el proceso son los necesarios y suficientes para ejecutar el proceso?

8. Existe alguna normatividad aplicable a este proceso? ¿Existen diferencias significativas entre lo señalado en la normatividad y lo realizado en la práctica? ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de lo que se hace de manera distinta a lo establecido por la norma? ¿Se podría eliminar, simplificar, fusionar o automatizar algún procedimiento?
9. ¿Se realizan innovaciones no previstas en la normatividad para cumplir con los objetivos del proceso? ¿Por qué las realizan de esta forma y no como lo establece la normativa?
10. ¿Qué sistemas de información se utilizan en este proceso? ¿Qué opina sobre el funcionamiento de éstos? ¿La información que se captura o contienen es clara, completa, actual, confiable, imparcial, transparente, accesible?
11. ¿Emite algún tipo de informe o genera documentos de sus actividades? ¿Se distribuye? ¿A quién se dirige? ¿Qué elementos contiene? ¿Qué uso se le da al documento/informe que usted genera?
12. ¿Se realiza alguna evaluación del trabajo realizado en este proceso? ¿En qué consiste? ¿Cuál es su utilidad? ¿Se dan a conocer los resultados?
13. ¿Cómo se evalúan los objetivos del Fondo (FISE/FISMDF)? ¿Y cómo evalúa el fin? ¿Qué opina de las herramientas utilizadas para medir el logro de los objetivos de los Fondos? ¿Y qué opina de las herramientas utilizadas para medir el fin de los Fondos?
14. ¿Cuáles identifica usted como buenas prácticas en la operación del Fondo (FISE/FISMDF)? ¿De dónde surgen y a iniciativa de quién surgen estas buenas prácticas? ¿En dónde se ven reflejadas? ¿Cuáles han sido sus impactos en términos generales?
15. ¿Cuáles identifica usted como áreas de oportunidad en la operación del Fondo (FISE/FISMDF), para mejorar sus resultados? ¿En dónde identifica estos espacios? ¿Por qué?

### Guía de entrevista a personal en las entidades federativas

Nombre(s):

Apellido(s):

Ciudad:

Área adscripción:

Antigüedad en la dependencia    Años:     Meses:

Cargo en la dependencia:

Antigüedad en el cargo    Años:     Meses:

Teléfono de contacto:

Correo electrónico:

**Temas de evaluación**

1. Por favor, describa en términos generales en qué consiste su cargo y cuáles son sus funciones relacionadas con el Fondo (FISE/FISMDF).
2. De la siguiente lista de procesos, ¿en cuáles participa usted y de qué forma?

Planeación	<input type="checkbox"/>
Comunicación interna y externa	<input type="checkbox"/>
Selección de destinatarios	<input type="checkbox"/>
Producción de entregables	<input type="checkbox"/>
Entrega	<input type="checkbox"/>

Seguimiento	<input type="checkbox"/>
Monitoreo	<input type="checkbox"/>
Control	<input type="checkbox"/>
Evaluación	<input type="checkbox"/>
Contraloría social y satisfacción de usuarios	<input type="checkbox"/>

Moderador(a): realizar las siguientes preguntas para cada uno de los procesos mencionados. Adecuar conceptos de acuerdo con la información proporcionada por el entrevistado.

3. ¿Cómo realiza el proceso en el que usted participa?
  - a) ¿Quiénes son los responsables de llevarlo a cabo? ¿Qué hace específicamente cada uno de ellos? ¿Cómo lo hace? ¿Qué insumos o recursos requieren? ¿Considera usted que

los recursos disponibles para ejecutar el proceso son o no son suficientes? ¿Son o no son adecuados? ¿Son o no son oportunos?

b) ¿Qué productos/servicios generan? ¿Existen normas (establecidas/conocidas/claras) para generar estos productos/servicio? ¿A quiénes les entregan estos productos/servicios? ¿Existen normas (establecidas/conocidas/claras) para entregar esos productos/servicios?

4. ¿Con qué otras áreas o direcciones dentro de la instancia se relaciona usted para realizar este proceso? ¿Qué dificultades encuentra usted al relacionarse con esas áreas o direcciones? ¿Y estas dificultades entorpecen o no entorpecen que el proceso se desarrolle en tiempo y forma?

5. ¿Su área tiene contacto directo con el personal operativo del Fondo en las oficinas centrales de la Dependencia Coordinadora del FAIS? ¿En qué momentos o procesos? Describa en qué consiste. ¿Qué dificultades encuentra usted al tener contacto directo con el personal operativo en los estados y en los municipios? ¿Y estas dificultades entorpecen o no entorpecen que el proceso se desarrolle en tiempo y forma? ¿Considera usted adecuada la coordinación entre sus oficinas y la Dependencia Coordinadora del FAIS?

6. ¿Con qué instancias externas se vincula su área para la realización de estos procesos? ¿Cómo se da esta vinculación? ¿Qué dificultad encuentra usted al vincularse con instancias externas? ¿Y estas dificultades entorpecen o no entorpecen que el proceso se desarrolle en tiempo y forma?

7. ¿Los actores o áreas que participan en el proceso son los necesarios y suficientes para ejecutar el proceso?

8. Existe alguna normatividad aplicable a este proceso? ¿Existen diferencias significativas entre lo señalado en la normatividad y lo realizado en la práctica? ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de lo que se hace de manera distinta a lo establecido por la norma? ¿Se podría eliminar, simplificar, fusionar o automatizar algún procedimiento?

9. ¿Se realizan innovaciones no previstas en la normatividad para cumplir con los objetivos del proceso? ¿Por qué las realizan de esta forma y no como lo establece la normativa?

10. ¿Qué sistemas de información se utilizan en este proceso? ¿Qué opina sobre el funcionamiento de éstos? ¿La información que se captura o contienen es clara, completa, actual, confiable, imparcial, transparente, accesible?
11. ¿Emite algún tipo de informe o genera documentos de sus actividades? ¿Se distribuye? ¿A quién se dirige? ¿Qué elementos contiene? ¿Qué uso se le da al documento/informe que usted genera?
12. ¿Se realiza alguna evaluación del trabajo realizado en este proceso? ¿En qué consiste? ¿Cuál es su utilidad? ¿Se dan a conocer los resultados?
13. ¿Cómo se evalúan los objetivos del Fondo (FISE/FISMDF)? ¿Y cómo evalúa el fin? ¿Qué opina de las herramientas utilizadas para medir el logro de los objetivos de los Fondos? ¿Y qué opina de las herramientas utilizadas para medir el fin de los Fondos?
14. ¿Cuáles identifica usted como buenas prácticas en la operación del Fondo (FISE/FISMDF)? ¿De dónde surgen y a iniciativa de quién surgen estas buenas prácticas? ¿En dónde se ven reflejadas? ¿Cuáles han sido sus impactos en términos generales?
15. ¿Cuáles identifica usted como áreas de oportunidad en la operación del Fondo (FISE/FISMDF), para mejorar sus resultados? ¿En dónde identifica estos espacios? ¿Por qué?

## Guía de entrevista a personal en los municipios

Nombre(s):

Apellido(s):

Ciudad:

Área adscripción:

Antigüedad en la dependencia    Años:     Meses:

Cargo en la dependencia:

Antigüedad en el cargo    Años:     Meses:

Teléfono de contacto:

Correo electrónico:

### Temas de evaluación

1. Por favor, describa en términos generales en qué consiste su cargo y cuáles son sus funciones relacionadas con el Fondo (FISE/FISMDF).
2. De la siguiente lista de procesos, ¿en cuáles participa usted y de qué forma?

Planeación	<input type="checkbox"/>
Comunicación interna y externa	<input type="checkbox"/>
Selección de destinatarios	<input type="checkbox"/>
Producción de entregables	<input type="checkbox"/>
Entrega	<input type="checkbox"/>

Seguimiento	<input type="checkbox"/>
Monitoreo	<input type="checkbox"/>
Control	<input type="checkbox"/>
Evaluación	<input type="checkbox"/>
Contraloría social y satisfacción de usuarios	<input type="checkbox"/>

Moderador(a): realizar las siguientes preguntas para cada uno de los procesos mencionados. Adecuar conceptos de acuerdo con la información proporcionada por el entrevistado.

3. ¿Cómo realiza el proceso en el que usted participa?

a) ¿Quiénes son los responsables de llevarlo a cabo? ¿Qué hace específicamente cada uno de ellos? ¿Cómo lo hace? ¿Qué insumos o recursos requieren? ¿Considera usted que los recursos disponibles para ejecutar el proceso son o no son suficientes? ¿Son o no son adecuados? ¿Son o no son oportunos?

b) ¿Qué productos/servicios generan? ¿Existen normas (establecidas/conocidas/claras) para generar estos productos/servicio? ¿A quiénes les entregan estos productos/servicios? ¿Existen normas (establecidas/conocidas/claras) para entregar esos productos/servicios?

4. ¿Con qué otras áreas o direcciones dentro de la instancia se relaciona usted para realizar este proceso? ¿Qué dificultades encuentra usted al relacionarse con esas áreas o direcciones? ¿Y estas dificultades entorpecen o no entorpecen que el proceso se desarrolle en tiempo y forma?

5. ¿Su área tiene contacto directo con el personal operativo del Fondo en las oficinas centrales de la Dependencia Coordinadora del FAIS? ¿En qué momentos o procesos? Describa en qué consiste. ¿Qué dificultades encuentra usted al tener contacto directo con el personal operativo en los estados y en los municipios? ¿Y estas dificultades entorpecen o no entorpecen que el proceso se desarrolle en tiempo y forma? ¿Considera usted adecuada la coordinación entre sus oficinas y la Dependencia Coordinadora del FAIS?

6. ¿Con qué instancias externas se vincula su área para la realización de estos procesos? ¿Cómo se da esta vinculación? ¿Qué dificultad encuentra usted al vincularse con instancias externas? ¿Y estas dificultades entorpecen o no entorpecen que el proceso se desarrolle en tiempo y forma?

7. ¿Los actores o áreas que participan en el proceso son los necesarios y suficientes para ejecutar el proceso?

8. Existe alguna normatividad aplicable a este proceso? ¿Existen diferencias significativas entre lo señalado en la normatividad y lo realizado en la práctica? ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de lo que se hace de manera distinta a lo establecido por la norma? ¿Se podría eliminar, simplificar, fusionar o automatizar algún procedimiento?



9. ¿Se realizan innovaciones no previstas en la normatividad para cumplir con los objetivos del proceso? ¿Por qué las realizan de esta forma y no como lo establece la normativa?
10. ¿Qué sistemas de información se utilizan en este proceso? ¿Qué opina sobre el funcionamiento de éstos? ¿La información que se captura o contienen es clara, completa, actual, confiable, imparcial, transparente, accesible?
11. ¿Emite algún tipo de informe o genera documentos de sus actividades? ¿Se distribuye? ¿A quién se dirige? ¿Qué elementos contiene? ¿Qué uso se le da al documento/informe que usted genera?
12. ¿Se realiza alguna evaluación del trabajo realizado en este proceso? ¿En qué consiste? ¿Cuál es su utilidad? ¿Se dan a conocer los resultados?
13. ¿Cómo se evalúan los objetivos del Fondo (FISE/FISMDF)? ¿Y cómo evalúa el fin? ¿Qué opina de las herramientas utilizadas para medir el logro de los objetivos de los Fondos? ¿Y qué opina de las herramientas utilizadas para medir el fin de los Fondos?
14. ¿Cuáles identifica usted como buenas prácticas en la operación del Fondo (FISE/FISMDF)? ¿De dónde surgen y a iniciativa de quién surgen estas buenas prácticas? ¿En dónde se ven reflejadas? ¿Cuáles han sido sus impactos en términos generales?
15. ¿Cuáles identifica usted como áreas de oportunidad en la operación del Fondo (FISE/FISMDF), para mejorar sus resultados? ¿En dónde identifica estos espacios? ¿Por qué?

## Guía de entrevista a personal del comité comunitario

Nombre(s):

Apellido(s):

Ciudad:

Área adscripción:

Antigüedad en la dependencia    Años:     Meses:

Cargo en la dependencia:

Antigüedad en el cargo    Años:     Meses:

Teléfono de contacto:

Correo electrónico:

### Temas de evaluación

1. Por favor, describa ¿Cómo se enteró del Comité Comunitario del Fondo (FISE/FISM)?  
¿Quién le invitó a participar?
2. En qué tipo de actividades participa usted y de qué forma?

Planeación	<input type="checkbox"/>
Comunicación interna y externa	<input type="checkbox"/>
Selección de destinatarios	<input type="checkbox"/>
Entrega	<input type="checkbox"/>

Seguimiento	<input type="checkbox"/>
Control	<input type="checkbox"/>
Evaluación	<input type="checkbox"/>
Contraloría social y satisfacción de usuarios	<input type="checkbox"/>

Moderador(a): realizar las siguientes preguntas para cada uno de los procesos mencionados. Adecuar conceptos de acuerdo con la información proporcionada por el entrevistado.

3. ¿Cómo realiza la actividad en la que usted participa?

4. ¿A quién le reporta sus actividades?
5. ¿Identifica algún beneficio de participar en el proceso a través del Comité?
6. ¿Qué prácticas sería deseable replicar o continuar?, en caso contrario ¿Qué acciones deben evitarse en el futuro?

### Secciones previsibles para aplicar al encargado de un proceso o procesos específicos

Planeación	<ul style="list-style-type: none"> <li>— ¿La planeación está vinculada con el cumplimiento de los componentes del Fondo?, ¿Las metas establecidas son factibles y pertinentes?</li> <li>— La planeación, ¿considera la inclusión de población en situación vulnerable como la población indígena, migrantes, gente de la tercera edad? ¿incorpora la perspectiva de género?</li> <li>— En la planeación, ¿Se incorpora alguna prioridad o acción identificada a través de alguna actividad realizada con el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED)?</li> </ul>
Comunicación interna y externa	<ul style="list-style-type: none"> <li>— ¿Cómo se convoca a las capacitaciones del funcionariado de los gobiernos locales?</li> </ul>
Selección de destinatarios	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Las Delegaciones estatales de la SEDESOL y la DGDR, ¿Brindan asesoría para la presentación de los proyectos?, de ser así, ¿es pertinente y oportuna esta asesoría?</li> <li>— ¿Cómo se elige la oferta de capacitación? La capacitación ¿se dirige a todos los actores relevantes en el uso de los recursos del FAIS (presidentes municipales, Comisión de Desarrollo Social en Cámara de Diputados del Congreso de la Unión o del Congreso estatal, contraloría social)?, ¿Se incluyen en esta oferta distintas capacitaciones de acuerdo con los tipos de actores?</li> </ul>
Producción de Entregables	<ul style="list-style-type: none"> <li>— ¿Cómo se verifica si se adquieren e implementan los conocimientos impartidos en las capacitaciones? ¿Este mecanismo está documentado?</li> </ul>
Entrega	<ul style="list-style-type: none"> <li>— ¿Los recursos llegan a tiempo?</li> <li>— ¿Cómo se lleva a cabo la capacitación?</li> <li>— ¿Cómo se entregan las obras en el caso de que los beneficiarios sean familias específicas?</li> <li>— ¿Cómo se verifica y valida que los recursos efectivamente se asignaron a los proyectos planeados?</li> </ul>

Seguimiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>– ¿Cómo se asegura la asistencia de las y los servidores públicos a las capacitaciones?</li> <li>– ¿Existe retroalimentación por parte de los destinatarios con respecto a la operación del FAIS? ¿Se sistematiza?</li> <li>– ¿Qué sucede cuando no existe la figura de ADL?</li> </ul>
Control	<ul style="list-style-type: none"> <li>– ¿Cómo se lleva a cabo la Coordinación y celebración de Convenios de colaboración con los órganos responsables del control y fiscalización en los ámbitos federal y estatal?</li> </ul>

**ADL:**

- ¿Cómo se planea el Sistema de evaluación para la mejora continua del ADL?
- ¿Cómo se convoca a las capacitaciones de los Agentes de Desarrollo Local?
- ¿Cuál es el procedimiento para decidir si se incluirán en los convenios de coordinación la contratación de ADL para apoyar a los gobiernos locales en el seguimiento y verificación de los proyectos para el FISE y el FISMDF? ¿Cómo se eligen a los ADL que van a contratarse?
- En el caso de los ADL, ¿Cómo se da seguimiento al Sistema de evaluación para la mejora continua del ADL? ¿cómo se les entrega constancias de capacitación? ¿Quién y cuándo entrega evaluaciones?

## Guía de entrevista a beneficiarios de los Fondos

Nombre(s):	
Apellido(s):	
Ciudad:	
Teléfono de contacto:	
Correo electrónico:	
Fondo:	
Categoría:	

398

### ***Preguntas de Investigación***

1. ¿Qué tuvo que hacer para ser beneficiario?
2. ¿Sabe de dónde vienen los apoyos para la ejecución de la obra de infraestructura social?
3. ¿En qué se benefició con la ejecución de esta obra de infraestructura social?

## Anexo XIV. Procedimiento de evaluación para entidades, municipios y demarcaciones territoriales

---

Con base en los hallazgos de esta evaluación, a continuación se proponen elementos para la conformación de un procedimiento de evaluación del FAIS para entidades, municipios y demarcaciones territoriales.

Si bien en los últimos años ha sido posible la realización de evaluaciones del Fondo a través de la coordinación entre CONEVAL, SHCP, DGDR y DGEMPS, una tarea pendiente es definir con claridad la responsabilidad de los distintos órdenes de gobierno para atender los ASM que se derivan de las evaluaciones realizadas a nivel federal y para establecer una agenda nacional de evaluación del Fondo. En ese sentido, la LCF es poco clara con respecto a las atribuciones y responsabilidades de cada orden de gobierno en materia de evaluación.

Se sugiere a la federación (SHCP, SEDESOL) explorar las opciones para la toma de acuerdos con los gobiernos de los estados (a través de la CONAGO) para definir atribuciones y obligaciones en materia de evaluación del FAIS a nivel estatal y municipal, aprovechando el recurso que ya está disponible para el efecto y las obligaciones derivadas de la Ley de Planeación en materia de SED. Estos acuerdos podrían formar parte del clausulado de los convenios entre federación y estados; o bien aterrizar en el Programa Anual de Evaluación que emiten el CONEVAL y la SHCP.

En ese marco, resulta de vital importancia establecer conjuntamente una agenda nacional de evaluación, que incluya los tiempos y tipos de evaluación a realizar en cada orden de gobierno. Dada la naturaleza del Fondo, valdría la pena pilotear distintos abordajes metodológicos para la realización de evaluaciones.

Por otro lado, en el marco del SED es deseable explorar la posibilidad de incluir en el PAE la generación de matrices estatales para el FAIS y desde ese marco prever su evaluación. Al respecto, se recomienda revisar el apartado del PAE 2017 y 2018 en el que se plantea que los programas de operación en concurrencia de SAGARPA con los gobiernos estatales

deberán contar con matrices de indicadores de resultados y realizar evaluaciones estatales.

Idealmente, para el caso del FAIS debería realizarse un proceso de elaboración de MIR en cascada. Es decir, que las MIR estatales se alinearan a nivel de fin con los objetivos del Fondo y/o los objetivos relacionados en el Plan Estatal de Desarrollo. La información que actualmente se captura en el SFU y en la MIDS debería ser útil para el cálculo de indicadores de la MIR en los distintos órdenes de gobierno.

Un agente clave a considerar para la implementación del proceso de elaboración de MIR y de evaluación a nivel local es la figura del COPLADE y los COPLADEMUN. Lo anterior, debido a que los planes estatales de obras se financian con recursos de distintas fuentes, entre las cuales figura el FAIS, por lo que es necesario que la planeación y evaluación de este último se realice considerando los contextos estatales y municipales en que se desarrollan.

Es importante establecer con claridad las responsabilidades en la elaboración de posiciones institucionales y en la ejecución y seguimiento de los ASM en cada orden de gobierno.

## Bibliografía y fuentes consultadas

---

- Banco Mundial México. (Agosto de 2006). *bancomundial.org*. Obtenido de Descentralización y Entrega de Servicios para los Pobres:  
<http://documentos.bancomundial.org/curated/es/261781468278735865/pdf/356920v10SPANI130Poverty1311PUBLIC1.pdf>
- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C. y Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (Abril de 2014). *www.gob.mx*. Obtenido de Programa Institucional 2014-2018 del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.:  
[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/74353/Programa\\_Institucional\\_2014-2018\\_del\\_Banco\\_Nacional\\_de\\_Obras\\_y\\_Servicios\\_P\\_blicos\\_\\_S.N.C.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/74353/Programa_Institucional_2014-2018_del_Banco_Nacional_de_Obras_y_Servicios_P_blicos__S.N.C.pdf)
- Centro de Estudios de las Finanzas Pública. (23 de Julio de 2007). *http://www.cefp.gob.mx*. Obtenido de IMPACTO DEL FAIS SOBRE EL ÍNDICE DE MARGINACIÓN, 2000-2005:  
<http://www.cefp.gob.mx/notas/2007/notacefp0302007.pdf>
- CONAPO. (2010). *Índices de Marginación*. Obtenido de <http://www.conapo.gob.mx>:  
[http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices\\_de\\_Marginacion\\_Publicaciones](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices_de_Marginacion_Publicaciones)
- CONEVAL. (16 de Junio de 2010). *Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza*. Obtenido de Diario Oficial de la Federación:  
[https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/med\\_pobreza/DiarioOficial/DOF\\_lineamientos\\_pobrezaCONEVAL\\_16062010.pdf](https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/med_pobreza/DiarioOficial/DOF_lineamientos_pobrezaCONEVAL_16062010.pdf)
- CONEVAL. (Enero de 2011). *El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho Fondos de política pública*. Obtenido de INFORMES Y PUBLICACIONES:  
<https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Paginas/Mosaicos/El-Ramo-33-en-el-desarrollo-social-en-Mexico.aspx>
- CONEVAL. (30 de Agosto de 2017). Cuadro 1 Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2016. *CONEVAL INFORMA LA EVOLUCIÓN DE LA POBREZA 2010-2016*. Ciudad de México, México. Obtenido de  
<https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/Comunicado-09-Medicion-pobreza-2016.pdf>
- Díaz Cayeros, A., & Silva Castañeda, S. (2004). *Descentralización a escala municipal en México: la inversión en infraestructura social*. México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Dirección General de Desarrollo Regional, F. d. (Septiembre de 2017). *BUENAS PRÁCTICAS 2017*. Obtenido de [fais.sedesol.gob.mx](http://fais.sedesol.gob.mx):  
[https://fais.sedesol.gob.mx/descargas/convocatoria/BUENAS\\_PRACTICAS.pdf](https://fais.sedesol.gob.mx/descargas/convocatoria/BUENAS_PRACTICAS.pdf)



Dirección General de Desarrollo Regional, S. (16 de Enero de 2018). *Manual de Operación de los Agentes para el Desarrollo Local FAIS*. Obtenido de [www.normateca.sedesol.gob.mx](http://www.normateca.sedesol.gob.mx): [http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1\\_Menu\\_Principal/5\\_Guias\\_apoyo/Manual\\_de%20Op\\_de\\_los%20Agentes\\_para%20el\\_FAIS\\_2018.pdf](http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1_Menu_Principal/5_Guias_apoyo/Manual_de%20Op_de_los%20Agentes_para%20el_FAIS_2018.pdf)

Dirección General de Desarrollo Regional, S. (s.f.). *Manual de usuario y operación de la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social*. Obtenido de [fais.sedesol.gob.mx](https://fais.sedesol.gob.mx): [https://fais.sedesol.gob.mx/descargas/MANUAL\\_de\\_usuario\\_MIDS.pdf](https://fais.sedesol.gob.mx/descargas/MANUAL_de_usuario_MIDS.pdf)

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, D. G. (2014). Dirección General de Programación y Presupuesto, FAIS Entidades, 2014, Matriz de Indicadores. *Dirección General de Programación y Presupuesto, FAIS Entidades, 2014, Matriz de Indicadores*. México.

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, D. G. (2014). FAIS Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, 2014, Matriz de Indicadores de Resultado. México.

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, D. G. (2015). FAIS Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, 2015, Matriz de Indicadores de Resultado. *FAIS Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, 2015, Matriz de Indicadores de Resultado*. México.

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, D. G. (2016). Dirección General de Programación y Presupuesto, FAIS Entidades, 2016, Matriz de Indicadores. *Dirección General de Programación y Presupuesto, FAIS Entidades, 2016, Matriz de Indicadores*. México.

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, D. G. (2016). FAIS Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, 2016, Matriz de Indicadores de Resultado. *FAIS Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, 2016, Matriz de Indicadores de Resultado*. México.

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, D. G. (2017). Dirección General de Programación y Presupuesto, FAIS Entidades, 2017, Matriz de Indicadores. *Dirección General de Programación y Presupuesto, FAIS Entidades, 2017, Matriz de Indicadores*. México.

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, D. G. (2017). FAIS Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, 2017, Matriz de Indicadores. México.

- Gerhard Tuma, R. F., & Cejudo Ramírez, G. M. (2009). *La rendición de cuentas de transferencias intergubernamentales: el caso del FAIS*. Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Administración Pública.
- Hernández Trillo, F., & Jarillo Rabling, B. (vol. 22, núm. 2, julio-diciembre 2007). Transferencias condicionadas federales en países en desarrollo: el caso del FISM en México. *Estudios Económicos*, 143-184.
- Legislativo, G. d. (18 de Noviembre de 2006). *Guía básica para el Manejo de Recursos del Ramo 33 en los Municipios*. Obtenido de <http://www.ordenjuridico.gob.mx>:  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/COLIMA/Municipios/Guia01.pdf>
- Público, S. d. (Junio de 2017). *Vinculación del Presupuesto A LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE*. Obtenido de ANEXO 2 DE LOS LINEAMIENTOS PARA EL PROCESO DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2018:  
[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/231527/Lineamientos\\_p\\_y\\_p\\_2018\\_Anexo\\_2\\_Vinculacion\\_ODs.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/231527/Lineamientos_p_y_p_2018_Anexo_2_Vinculacion_ODs.pdf)
- Público, S. d. (2018). *Consulta la información del presupuesto para 2008-2018 en el Estándar Internacional de Datos Presupuestarios: Valores Alcanzados y Metas de los Indicadores de la MIR 2015-2017*. Obtenido de Transparencia Presupuestaria Observatorio del Gasto.
- Ramones, F., & Prudencio, D. (2014). *Los efectos del Fondo de Aportaciones*. Obtenido de El Colegio de Sonora, issn 1870-3925:  
<http://www.scielo.org.mx/pdf/regsoc/v26n60/v26n60a3.pdf>
- SEDESOL. (2016). Buena Práctica Combate Efectivo a la Pobreza y el Rezago Social.
- SEDESOL. (2016). Buena Práctica Desarrollo y Fortalecimiento Institucional.
- SEDESOL. (2016). Buena Práctica Participación Ciudadana. Recuperado el 16 de 07 de 2018
- SEDESOL. (2016). Buena Práctica Potenciación y Coinversión de Recursos. Recuperado el 16 de 07 de 2018
- SEDESOL. (2016). *Guía de Programas Sociales*. Recuperado el 17 de 07 de 2018, de [www.gob.mx](http://www.gob.mx):  
[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/119689/GPS\\_2016.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/119689/GPS_2016.pdf)
- SEDESOL. (2018). *Informe Anual Sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social 2018*. Recuperado el 17 de 07 de 2018, de [www.gob.mx](http://www.gob.mx):  
[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/296874/Resumen\\_Ejecutivo\\_Informe\\_Pobreza\\_Rezago\\_Social.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/296874/Resumen_Ejecutivo_Informe_Pobreza_Rezago_Social.pdf)
- SEDESOL. (s.f.). Buena Práctica Transparencia y Rendición de Cuentas. Recuperado el 19 de 07 de 2018

- SEDESOL. (s.f.). Ficha de Inscripción de Estado. Recuperado el 17 de 07 de 2018
- SEGOB. (14 de Febrero de 2014). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 16 de 07 de 2018, de Lineamientos Generales para la Operación del Programa Fondo de Aportaciones de Infraestructura Social:  
[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5332721&fecha=14/02/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332721&fecha=14/02/2014)
- SEGOB. (12 de Marzo de 2015). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 16 de Julio de 2018, de Lineamientos Generales para la Operación del Programa Fondo de Aportaciones de Infraestructura Social:  
[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5385137&fecha=12/03/2015](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5385137&fecha=12/03/2015)
- SEGOB. (31 de Marzo de 2016). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 16 de Julio de 2018, de Lineamientos Generales para la Operación del Programa Fondo de Aportaciones de Infraestructura Social:  
[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5431512&fecha=31/03/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5431512&fecha=31/03/2016)
- SEGOB. (01 de Septiembre de 2017). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 16 de Julio de 2018, de Lineamientos Generales para la Operación del Programa Fondo de Aportaciones de Infraestructura Social:  
[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5495931&fecha=01/09/2017](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5495931&fecha=01/09/2017)
- Social, C. F. (2018). Plan Anual de Trabajo. Recuperado el 19 de Julio de 2018
- Vázquez Elorza, A., & Reyes Munguía, A. (30 de Octubre de 2014). *Política pública en materia de desarrollo social mediante el Fondo de Infraestructura Social Municipal Potosino*. Recuperado el 19 de Julio de 2018, de EconoQuantum:  
<http://econoquantum.cucea.udg.mx/index.php/EQ/article/view/4870/4545>
- Wellenstein, A., Núñez, A., & Andrés, L. (2006). *Social Infrastructure: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (Fais)*. Recuperado el 18 de Julio de 2018, de  
<http://siteresources.worldbank.org>:  
<http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICOINSPANISH/Resources/VolIIChapter4.pdf>