

Términos de Referencia de la Evaluación Estratégica de Coordinación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)

Julio de 2020

Contenido

SIGLAS Y ACRÓNIMOS	1
GLOSARIO	1
ANTECEDENTES	3
OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN	4
ALCANCE	5
DESCRIPCIÓN ESPECÍFICA DEL SERVICIO	5
PERFIL DEL COORDINADOR DE LA EVALUACIÓN	7
PRODUCTOS Y PLAZOS DE ENTREGAS	7
RESPONSABILIDAD Y COMPROMISOS DEL PROVEEDOR	8
PUNTO DE REUNIÓN	9
MECANISMOS DE ADMINISTRACIÓN, VERIFICACIÓN Y ACEPTACIÓN DEL SERVICIO	9
CONDICIONES GENERALES	9
ANEXO A. CRITERIOS TÉCNICOS DE LA EVALUACIÓN	11
REFERENCIAS	34

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
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
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
Lineamientos	Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
BIENESTAR	Secretaría de Bienestar
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
PRODIMDF	Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
ZAP	Zona de Atención Prioritaria

GLOSARIO

Análisis de Gabinete	Conjunto de actividades que involucra el acopio, la organización y la valoración de información concentrada en registros administrativos, bases de datos, evaluaciones internas y/o externas y documentación pública.
Catálogo FAIS	Listado de proyectos de infraestructura social básica que se pueden llevar a cabo con recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social identificando la incidencia de éstos en los indicadores de carencia sociales, que define el CONEVAL para la medición multidimensional de la pobreza y del rezago social.
Coordinación	Existencia de relaciones intencionales entre organizaciones que, al articular sus actividades, hacen posible la consecución conjunta de objetivos comunes, aunque operativamente individuales.
Coordinación intra-organizacional	Coordinación dentro del gobierno central, entre las diferentes áreas y sectores de la política gubernamental.
Coordinación inter-organizacional	Coordinación entre el nivel administrativo central y otros niveles administrativos distribuidos en regiones geográficas diferentes.
Correspondencia	Concordancia entre la estructura establecida para la coordinación del fondo y los objetivos que se busca alcanzar con este.
Delegaciones	Delegaciones de Programas para el Desarrollo
Eficacia	Dimensión de indicadores que mide el nivel de cumplimiento de los objetivos.
Entidades federativas	Los estados de la Federación y la Ciudad de México
Equidad	Acceso a los recursos necesarios para prestación de servicios considerando las diferencias y condiciones de cada entidad federativa.

Evaluación	Análisis sistemático y objetivo de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.
Funciones	Acciones sobre los fondos reguladas en el artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal, integración, distribución, administración, ejercicio y supervisión.
Hallazgo	Evidencias obtenidas de una o más evaluaciones para realizar afirmaciones basadas en hechos.
Instrumentos de recolección de información	Técnicas y herramientas de la investigación empleadas para recopilar información y obtener datos durante el proceso de la evaluación.
Matriz de Indicadores para Resultados	Resumen de un programa en una estructura de una matriz de cuatro filas por cuatro columnas mediante la cual se describe el fin, el propósito, los componentes y las actividades, así como los indicadores, los medios de verificación y supuestos para cada uno de los objetivos.
Recomendaciones	Sugerencias emitidas por el equipo evaluador derivadas de los hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas identificados en evaluaciones externas, cuyo propósito es contribuir a la mejora.
Sistema de la SHCP	Aplicación electrónica para reportar la información sobre el ejercicio, destino, resultados obtenidos y evaluación de los recursos federales transferidos, al cual hace referencia el artículo 85 de la LFPRH.
Trabajo de campo	Estrategia de levantamiento de información mediante técnicas cualitativas como la observación directa, entrevistas estructuradas y semi-estructuradas, grupos focales y la aplicación de cuestionarios, entre otros instrumentos que el equipo evaluador considere, sin descartar técnicas de análisis cuantitativo.

ANTECEDENTES

En el marco del proceso de descentralización de la acción pública ocurrido en México, en apoyo a la desconcentración de atribuciones, de decisión y de operación de las políticas públicas para acercarlas a la población que se beneficia de ellas (CONEVAL, 2010: 6), el Ramo General 33 fue creado a partir de la reforma de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) en 1997. Una de las características del ramo es la adopción de reglas presupuestarias fijas sobre los montos, destinos, distribución entre entidades federativas, lo que —mediante la selección de los criterios de asignación— da al gobierno federal el poder para imponer consideraciones de equidad y eficacia en la asignación de esos fondos entre los estados (Scott, 2004: 788); además de ordenar y transparentar la transferencia de gasto federal a las entidades y municipios.

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), es uno de los ocho fondos que integran actualmente el Ramo General 33.¹ De acuerdo con el capítulo V de la LCF, normatividad que regula la forma en que se integran, distribuyen, administran, ejercen y supervisan los fondos, “las aportaciones federales serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las entidades federativas [...], conforme a sus propias leyes en lo que no se contrapongan a la legislación federal, [...]”.

En este sentido, los recursos del FAIS en sus dos componentes, Fondo de Infraestructura Social para las Entidades (FISE) y Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), son administrados y ejercidos por las entidades federativas, y municipios y alcaldías, respectivamente. En tanto, la Secretaría de Bienestar es la dependencia coordinadora del FAIS, y tiene entre sus funciones elaborar los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (Lineamientos), el Informe Anual y otras disposiciones para la operación del fondo; seguimiento al uso de los recursos fondo con base en la información sobre la planeación de las acciones y proyectos que reporten los gobiernos locales en la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS) y en el Sistema de Recursos Federales Transferidos (SRFT); así como dar capacitación a los gobiernos locales; entre otras (DOF, 2019).

¹ Los ocho fondos vigentes son: Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE); Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA); Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS); Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF); Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM); Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA); Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP), y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

En el artículo 33 de la LCF se establece que “los recursos que reciban las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales a través del FAIS se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a la población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social, conforme a los previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las Zonas Atención Prioritaria”

Desde 2008, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) ha coordinado una serie de estudios y evaluaciones que han permitido avanzar en los interrogantes sobre la distribución, la contribución y la gestión de los fondos que integran el Ramo General 33. Un hallazgo reiterado se refiere a los desafíos en la coordinación de las instancias y los órdenes de gobierno lo cual repercute en la aplicación y el ejercicio de los fondos, así como la orientación a resultados.

El Programa Anual de Evaluación (PAE) [insertar año del PAE correspondiente] numeral [insertar numeral correspondiente] establece que “las dependencias coordinadoras de los Fondos deberán realizar Evaluaciones Estratégicas durante el ejercicio fiscal [insertar ejercicio fiscal correspondiente], a los Fondos de Aportaciones Federales [...]”

Con base en lo anterior, y de conformidad con las atribuciones de [escribir nombre de la unidad coordinadora de la evaluación] estipuladas en [escribir nombre de la normatividad aplicable], se tiene la intención de llevar a cabo la *Evaluación Estratégica de la Coordinación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social*.

OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN

OBJETIVO GENERAL

Evaluar la coordinación del fondo con el propósito de proveer información que retroalimente la integración, distribución, administración, supervisión y seguimiento de las aportaciones, así como su contribución a la orientación y consecución de resultados en el marco de los objetivos del Ramo General 33, descentralización, redistribución y equidad del gasto.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Identificar y analizar la estructura de la coordinación, es decir, los actores involucrados, las atribuciones, y las actividades o acciones que realizan, en términos de la normatividad para la integración, distribución, administración, supervisión y seguimiento del fondo.
2. Analizar las disposiciones para la integración, distribución y administración de las aportaciones, y cómo éstas contribuyen a los objetivos de descentralización, redistribución y equidad del gasto.
3. Analizar cómo la coordinación del FAIS, a través de sus componentes FISE y FISM, favorece o inhibe la reducción de los rezagos en infraestructura social básica de la población que habita en las zonas de atención prioritaria, municipios y/o localidades con los dos mayores grados de rezago social en la entidad y/o municipio, y la población que se encuentra en situación de pobreza extrema.²
4. Analizar los mecanismos de supervisión y seguimiento, y cómo estos contribuyen a la rendición de cuentas y toma de decisiones.
5. Identificar las fortalezas y áreas de mejora para alcanzar una coordinación efectiva que contribuya a los objetivos generales del ramo y los particulares del fondo.

ALCANCE

Contar con un análisis sobre la coordinación del fondo a nivel federal en el que se identifiquen fortalezas, áreas de mejora y recomendaciones para los actores involucrados en la integración, distribución, administración, supervisión y seguimiento del fondo. El estudio se realiza a través del análisis de gabinete y de la información recabada mediante trabajo de campo con los responsables del fondo en la dependencia coordinadora y en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), los enlaces en las entidades federativas y los municipios, así como otros actores claves.

DESCRIPCIÓN ESPECÍFICA DEL SERVICIO

La evaluación deberá contener para el logro de sus objetivos el desarrollo de las siguientes secciones:

² De acuerdo con la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2019, el propósito del FAIS es: la población que habita en las zonas de atención prioritaria rurales, en los municipios (localidades para FISM) con los dos mayores grados de rezago social de cada entidad (municipio para FISM) 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.

1. Análisis Procedimental: Estructura de la coordinación del fondo
2. Análisis Sustantivo: Correspondencia entre la estructura de la coordinación y los objetivos del Ramo y del fondo
3. Análisis Integral: Efectividad de la coordinación

En el Anexo A. Criterios Técnicos de la Evaluación, de los presentes TDR, se describe a detalle cada sección. El **Entregable 1** es la "Estrategia para el análisis de información", en el que se deberá proporcionar el listado de la evidencia documental que será revisada, en la que se incluya, nombre de los documentos, ligas de internet (en el caso de ser públicos), fecha de elaboración y consulta del documento (en caso de los documentos publicados en internet), y responsable de la elaboración y/o actualización de estos. Así como la estrategia de trabajo de campo que debe ser entregada al área requirente para su validación antes de ser implementada, y deberá contener: 1) los instrumentos de recolección de información por aplicar (Anexo 3), incluido el guion de las entrevistas a profundidad que se aplicará a los diferentes actores; y 2) agenda del trabajo de campo, que debe considerar el cronograma de actividades y la identificación de actores relevantes que serán entrevistados y/o encuestados.

El Análisis procedimental del fondo es parte del **Entregable 2**. El análisis sustantivo e integral del fondo es parte del **Entregable 3**. El informe final es parte del **Entregable 4**, retoma los entregables previos, a fin de hacer un análisis conjunto de los resultados del análisis procedimental, sustantivo e integral del fondo.

El informe final de la evaluación deberá contener las siguientes secciones:

- i. Resumen ejecutivo
- ii. Índice
- iii. Introducción
- iv. Estrategia para el análisis de la información
- v. Resultados del análisis procedimental del fondo
- vi. Resultados del análisis sustantivo e integral del fondo
- vii. Conclusiones y recomendaciones
- viii. Anexos
- ix. Bibliografía

El resumen ejecutivo debe ser un breve análisis de los aspectos más importantes de la evaluación, resultado de los principales hallazgos y recomendaciones. Las conclusiones deben ofrecer orientación para la toma de decisiones, y para la mejora de la coordinación y su contribución a la orientación a resultados del fondo. Como parte del **Entregable 4** se deberá entregar una presentación en formato Power Point con los principales resultados de la evaluación.

La descripción de lo que debe contener cada una de las secciones enunciadas se presenta en el Anexo A. Criterios Técnicos de la Evaluación.

Además, se debe considerar la realización de mínimo cuatro reuniones; cada una posterior a la entrega de los productos. El área requirente, indicará el lugar, día y hora de realización de las reuniones establecidas y en éstas deberá estar presente la persona coordinadora de la evaluación.

PERFIL DE LA PERSONA COORDINADORA DE LA EVALUACIÓN

El perfil de la persona coordinadora de la evaluación necesario para desarrollar el proyecto "Evaluación Estratégica de la Coordinación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social" se describe en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Descripción del perfil de la persona coordinadora de la evaluación

CARGO	ESCOLARIDAD Y/O ÁREAS DE CONOCIMIENTO	EXPERIENCIA
Persona coordinadora de la evaluación	Maestría o doctorado en ciencias sociales, ciencia política, antropología, economía, sociología, políticas públicas, planeación, y/o áreas afines a la temática de la evaluación.	[escribir experiencia]

PRODUCTOS Y PLAZOS DE ENTREGAS

El proveedor deberá entregar los productos vía oficio con un CD anexo que contenga los entregables en formato editable. La entrega se deberá realizar en la siguiente dirección: [dirección de entrega] en un horario de [horario de entrega]. El listado de productos y el calendario de entrega se definen en el cuadro 2.

Cuadro 2. Listado de productos y calendario de entrega

	DESCRIPCIÓN DEL PRODUCTO	PLAZO DE ENTREGA
1	<ul style="list-style-type: none"> - Estrategia para el análisis de información - Listado de la evidencia documental revisada - Estrategia de trabajo de campo - Anexo 3. Instrumentos de recolección de información. 	[Colocar fecha]
2	<ul style="list-style-type: none"> - Análisis procedimental del fondo. El Informe debe contener la sección 1. Análisis Procedimental: Estructura de la coordinación del fondo, el cual incluye el Anexo 1. 	[Colocar fecha]
3	<ul style="list-style-type: none"> - Análisis sustantivo e integral del fondo. El Informe debe contener las secciones 2. Análisis Sustantivo: Correspondencia entre la estructura de la coordinación y los objetivos del Ramo y del fondo, y 3. Análisis Integral: Efectividad de la coordinación. - Incluye los Anexos 2 y 4. 	[Colocar fecha]

	DESCRIPCIÓN DEL PRODUCTO	PLAZO DE ENTREGA
4	<ul style="list-style-type: none"> - Informe final de la evaluación de la coordinación fondo. El Informe debe contener las tres secciones de la evaluación enlistadas y los siguientes elementos: i) Resumen Ejecutivo, ii) Índice, iii) Introducción, iv) Conclusiones, v) Anexos. vi) Bibliografía, vii) Instrumentos de recolección de información. - Presentación en Power Point con los resultados de la cuarta entrega del Informe de Evaluación. 	(Colocar fecha)

RESPONSABILIDAD Y COMPROMISOS DEL PROVEEDOR

El *proveedor* es el responsable de los costos y gastos que significan las instalaciones físicas, equipo de oficina, alquiler de servicios y transporte que se requiera para la realización de la evaluación; asimismo, es responsable del pago por servicios profesionales, viáticos y aseguramiento del personal profesional, técnico, administrativo y de apoyo que sea contratado para la ejecución de la evaluación y operaciones conexas.

Para la revisión de los productos entregables el área requirente entregará al *proveedor* sus observaciones y recomendaciones en un plazo no mayor a [escribir número] días hábiles después de la fecha de recepción de los mismos, en el formato definido para ello y los enviará a la persona coordinadora de la evaluación vía correo electrónico. El *proveedor* contará con [escribir número] días hábiles después de la recepción de las observaciones y recomendaciones para hacer las correcciones a los productos entregables y entregarlas al área requirente vía correo electrónico.

En total este proceso de revisión y corrección de los productos entregables deberá llevar, como máximo, hasta [escribir número] días hábiles después de entregados los mismos y de acuerdo con el procedimiento detallado anteriormente. Lo anterior, a reserva de que dicho plazo pueda ser inferior dependiendo de las fechas en que se emitan las observaciones y recomendaciones, y se entreguen los productos debidamente corregidos. El plazo podrá ser superior sólo si el área requirente lo solicita, vía correo electrónico dirigido a la persona coordinadora de la evaluación, que se realicen correcciones adicionales.

La emisión de las observaciones y recomendaciones, así como de los reportes de conformidad se realizarán en los plazos estipulados en estos Términos de Referencia. Será responsabilidad del *proveedor* responder en los plazos establecidos a las observaciones realizadas y entregar los productos corregidos. Los días hábiles para realizar las correcciones a los productos entregables se contarán a partir de la fecha de su envío por parte del área requirente. Se

deberá dar respuesta a los comentarios emitidos por el área requirente, por escrito en el formato elaborado para ello.

Si al cabo de este procedimiento el área requirente considera que el producto no fue entregado a su entera satisfacción, se procederá a aplicar las cláusulas correspondientes al contrato que se refieren al no cumplimiento de las características adecuadas de los productos entregables.

PUNTO DE REUNIÓN

El espacio físico para la recepción y entrega de oficios o comunicaciones oficiales, así como para la entrega de productos de la evaluación será en las instalaciones del área requirente: [escribir dirección]. Las notificaciones para la celebración de las reuniones se realizarán por correo electrónico con al menos dos días naturales de anticipación.

MECANISMOS DE ADMINISTRACIÓN, VERIFICACIÓN Y ACEPTACIÓN DEL SERVICIO

El *proveedor* deberá entregar cada producto de acuerdo a los plazos y condiciones de entrega establecidos en los presentes Términos de Referencia, dichos entregables serán validados por el área requirente; cada entregable se dará por recibido con el reporte de conformidad mediante escrito de aceptación del servicio a entera satisfacción por parte del área requirente, mismo que deberá presentar al área *contratante* para los fines que correspondan, lo anterior en términos de lo establecido en el artículo 84 del Reglamento de la LAASSP.

Al concluir el contrato o convenio, el área requirente, elaborará la constancia de cumplimiento total de las obligaciones contractuales en donde se dejará constancia de la recepción del servicio requerido a entera satisfacción por parte del área requirente, todo ello de conformidad con lo establecido en el artículo 103 inciso b) del Reglamento de la LAASSP y los presentes Términos de Referencia.

CONDICIONES GENERALES

1. Además de los criterios establecidos en los presentes Términos de Referencia el *proveedor* podrá, de acuerdo con su experiencia, ampliar o aportar elementos adicionales que fortalezcan a la evaluación, debiendo cumplir como mínimo los puntos solicitados, sin costo alguno para el área requirente.
2. La totalidad de la información generada para la realización de este proyecto es propiedad del área requirente por lo que el *proveedor* no tiene derecho alguno para su disseminación, publicación o utilización.

3. El *proveedor* tendrá responsabilidad por discrepancias, errores u omisiones de los trabajos que presente, durante la vigencia del contrato.
4. En caso de presentarse cualquiera de las condiciones citadas en el punto anterior, será obligación del *proveedor* realizar los trabajos necesarios para corregir, modificar, sustituir o complementar la parte o las partes del trabajo a que haya lugar, sin que esto implique un costo adicional para el área requirente, lo cual se deberá llevar a cabo durante la vigencia del contrato. De lo contrario se aplicarán las cláusulas correspondientes del contrato suscrito.
5. El área requirente será responsable de resguardar los productos establecidos en los presentes Términos de Referencia del contrato.

ANEXO A. CRITERIOS TÉCNICOS DE LA EVALUACIÓN

TEMAS DE LA EVALUACIÓN Y METODOLOGÍA

La descentralización promueve el traslado del poder desde el gobierno nacional a los gobiernos locales (municipios, ciudades, localidades) y regionales (estados, provincias, departamentos), reduciendo la dimensión del gobierno nacional al derivar la responsabilidad de la toma de decisiones a las unidades de gobierno subnacional (Orlansky, 1998: 827). En la teoría tradicional del federalismo fiscal, se refiere a la asignación de funciones a diferentes órdenes de gobierno y los instrumentos fiscales apropiados para llevar a cabo estas funciones. Desde este enfoque, el gobierno central debería tener las responsabilidades básicas de estabilización macroeconómica y redistribución del ingreso, así como, la provisión de ciertos bienes públicos nacionales (como defensa) que son para toda la población. En tanto, la razón de ser de los órdenes descentralizados de gobierno es la provisión de bienes y servicios cuyo consumo está limitado a su jurisdicción (Oates, 1999: 1121).

En México, como parte del impulso dado al federalismo bajo lo que se llamó el *nuevo federalismo*, en 1997 se adicionó el capítulo V denominado "De los Fondos de Aportaciones Federales" a la LCF. El objetivo fue pasar de un sistema de transferencias basado principalmente en participaciones, que tienen un criterio básicamente resarcitorio, a uno en el que también existiera un componente equitativo o compensatorio [transferencias condicionadas] (Chiapa et al., 2011: 28), además de profundizar el proceso de descentralización, y con ello revertir la concentración de atribuciones y decisiones en el centro, a fin de impulsar las potencialidades locales (SEGOB, 1997).

En este sentido, una de las razones de la creación del Ramo General 33 fue contar con reglas claras y precisas bajo las cuales distribuir los recursos entre los diferentes estados y municipios (antes entregados mediante otros acuerdos, convenios y fondos), así como dar certidumbre a los gobiernos subnacionales y facilitar que la distribución siguiera elementos de equidad y eficiencia que permitiera un mejor desarrollo del país, así como dotar de transparencia al proceso distributivo (Chiapa et al., 2011: 28).

Desde su inicio, el Ramo General 33, estuvo conformado por medio de fondos, cada uno de los cuales tienen sus propias características y reglas, las cuales condicionan su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la LCF (Bolívar Meza et al., 2012: 69).

En el caso del FAIS, el Artículo 33 de la LCF establece que los recursos de este fondo 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 (ZAP).

Conforme a la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2019, el propósito del fondo es que 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.³

En función del objetivo y propósito, los fondos del FAIS se distribuirán en proyectos de los siguientes tipos:

1. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF): Agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, 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. Los municipios podrán disponer de hasta un 2 por ciento del total de recursos del Fondo para fortalecer las capacidades de gestión de la entidad o municipio por medio del Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (PRODIMDF).⁴
2. Fondo de Infraestructura Social para las Entidades (FISE): 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.

La distribución de la federación a los estados se realiza a través de una fórmula establecida en la LCF. Los estados, a su vez, están obligados a replicar la fórmula para distribuir los recursos a los municipios. La fórmula de distribución permaneció sin cambios desde su inicio hasta 2013. Para 2014, se desarrolló una nueva fórmula

³ Cada componente FISE y FISM, tiene su propia MIR, comparten el fin y en el propósito es el mismo, solo varía el ámbito geográfico que atienden.

⁴ Este es convenido entre el Ejecutivo Federal, a través de BIENESTAR, el Gobierno de la Entidad correspondiente y el municipio o alcaldías de que se trate.

de distribución la cual, partiendo de la asignación de 2013, toma en cuenta las carencias de la población en pobreza extrema y la eficacia en el uso de los recursos medida en la disminución de la pobreza (CONEVAL, 2015).

Los gobiernos locales planean y ejecutan los recursos del FAIS con base en los siguientes criterios. Para la realización de proyectos con recursos del FISE, al menos 30 por ciento de los recursos del FISE deberán invertirse en las ZAP, ya sean urbanas o rurales, el resto se invertirá en los municipios o alcaldías con los dos mayores grados de rezago social, o bien, utilizando el criterio de pobreza extrema. Para la realización de proyectos con recursos del FISMDF, si el municipio o alcaldía es ZAP rural y no tiene ZAP urbanas, deberá invertir en éstas cierto porcentaje,⁵ en tanto si el municipio o alcaldía no tiene ZAP, entonces deberá invertir los recursos del FISMDF en beneficio de la población que habita en localidades que presentan los dos mayores grados de rezago social, o bien, donde haya población en pobreza extrema (DOF, 2019).

Los gobiernos locales deben utilizar los recursos del FAIS para la realización de obras y acciones que atienden prioritariamente las carencias sociales y rezagos sociales identificados en el Informe Anual.⁶ Para incidir en los indicadores de situación de pobreza y rezago social los gobiernos locales deberán dar prioridad a la realización de acciones sociales básicas, previstas en el Catálogo del FAIS, el cual es el listado de proyectos de infraestructura social básica que se pueden llevar a cabo con recursos del fondo, en el que se identifica la incidencia de estos en los indicadores de carencias sociales (DOF, 2019).

En este marco, la coordinación no se considera un fin en sí mismo, sino un instrumento estratégico para el logro de objetivos. La coordinación se refiere a la existencia de relaciones intencionales entre organizaciones que, al articular sus actividades, hacen posible la consecución conjunta de objetivos comunes, aunque operativamente individuales (Schemerhorn, 1975: 847; Cheng, 1983; Streeter et al, 1986 en CONEVAL, 2014: 11). En particular, se trata de articular las reglas para la toma de decisiones, discusiones de política y mecanismos para el intercambio de información entre dichas organizaciones (Lie, 2011: 403 en CONEVAL, 2014: 11).

⁵ Con base en los Lineamientos FAIS, el porcentaje se determina con base en una fórmula. Y se determina que los municipios o alcaldías deberán invertir al menos 30% de los recursos para la atención de las ZAP urbanas cuando el resultado sea mayor a este porcentaje (Numeral 2.3 inciso B.II).

⁶ El Informe Anual es el documento en que se informa sobre la situación de pobreza, rezago social, acceso a derechos sociales y brechas de desigualdad de las entidades, municipios y alcaldías que realiza Bienestar y que debe publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Asimismo, se reconoce que, en la coordinación interinstitucional, existe un componente administrativo y otro de políticas, es decir, un componente relacionado con la coordinación procedimental, con la cual se busca conectar las estructuras y los procesos, y otra, con la coordinación sustantiva, a partir de la cual los programas cuentan con un diseño coherente entre sí (CONEVAL, 2014: 15).

En este sentido la evaluación de la coordinación del fondo se debe realizar a partir de estos dos enfoques, por un lado, un análisis procedimental de la estructura de la coordinación del fondo, es decir, de la articulación de las actividades de los distintos actores con base en las atribuciones establecidas en el marco normativo que regula el fondo. Y, por otro lado, un análisis sustantivo, es decir, de la correspondencia entre los objetivos del fondo y Ramo General 33, y la estructura de la coordinación del fondo establecida para alcanzar dichos objetivos.

Con base en esto y en los objetivos de la evaluación, ésta se divide en las siguientes secciones temáticas:

1. Análisis Procedimental: Estructura de la coordinación del fondo
 - ❖ Descripción y análisis de la estructura de la coordinación del fondo

2. Análisis Sustantivo: Correspondencia entre la estructura de la coordinación y los objetivos del Ramo y del fondo
 - ❖ Análisis de las disposiciones para la integración, distribución, administración, supervisión y seguimiento del fondo.
 - ❖ Análisis de los mecanismos de intercambio de información.
 - ❖ Análisis de los mecanismos para la mejora del fondo.

3. Análisis Integral: Efectividad de la coordinación
 - ❖ Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de la coordinación del fondo
 - ❖ Delimitación de los determinantes ideales de la coordinación efectiva
 - ❖ Valoración de la coordinación del fondo
 - ❖ Recomendaciones

La evaluación requiere de trabajo de gabinete que incluye acopio, organización, sistematización y valoración de información contenida en documentos oficiales, documentos normativos, sistemas de información, y documentos relacionados con el fondo. El trabajo de gabinete proveerá la información para el análisis procedimental, es decir, para el mapeo de la estructura de la coordinación del

fondo y cada uno de sus elementos, la cual debe ser el sustento para el análisis sustantivo e integral de la coordinación.

La selección de las fuentes de información para la evaluación deberá considerar la normatividad asociada al fondo y la información que genere cada uno de los actores implicados en la coordinación del fondo, dependencias e instancias federales, y otros actores relevantes, así como fuentes de información externas que se consideren pertinentes para la evaluación. Para llevar a cabo el análisis de gabinete se debe considerar, como mínimo, los siguientes documentos:

- Ley de Coordinación Fiscal
- Ley General de Contabilidad Gubernamental
- 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
- 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 [insertar ejercicio fiscal correspondiente], de los Recursos Correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios
- Matriz de Indicadores para Resultados del Fondo
- Lineamientos Generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
- Guía de Criterios para el Reporte del Ejercicio, Destino y Resultados de los Recursos Federales Transferidos
- Sistemas de información relacionados con los fondos del Ramo General 33
- Otras leyes, convenios, reglamentos, manuales, guías, lineamientos específicos o normatividad específica para el fondo

Asimismo, para la evaluación se debe llevar a cabo trabajo de campo. El diseño y la aplicación de los instrumentos para el levantamiento de la información de campo deben considerar a los actores que intervienen en la integración, distribución, administración, supervisión y seguimiento tanto a nivel central (dependencias coordinadoras y SHCP, entre otros) como en las entidades federativas, y en su caso los municipios y alcaldías. Los instrumentos de recolección de información deberán incluirse en el Anexo 3 "Instrumentos de recolección de información".

Las entrevistas a profundidad con actores claves a nivel central, deben permitir la ampliación, profundización y valoración de la evidencia documental recabada durante el análisis de gabinete sobre la implementación de la coordinación y la

identificación de elementos relevantes de análisis. Para la realización de las entrevistas a profundidad se deberá previamente definir el perfil de los actores a entrevistar (incluir cargo y/o puesto, y/o orden de gobierno), para lo cual se debe entregar los criterios de selección, justificados a partir de la evidencia documental. Además, se debe entregar una agenda para la realización de las entrevistas a profundidad, en donde se señalen fechas, temas guías, batería de preguntas clave, actores que serán entrevistados y tiempo estimado de duración de las entrevistas.

La información que se obtenga a partir de la aplicación de estas técnicas se debe complementar con técnicas específicas de recolección de información en las entidades federativas y municipios, de preferencia, encuestas en línea con personal operativo en las entidades federativas y municipios, que permita, primero identificar a los enlaces, y segundo, realizar caracterizaciones generales de los factores asociados a la implementación de la coordinación entre los órdenes de gobierno de las actividades y los procesos en lo que se encuentran involucrados dichos enlaces en las entidades federativas y municipios.⁷

Para la estrategia de levantamiento de información se debe entregar una propuesta de trabajo de campo en donde se detallen las actividades a realizar para el desarrollo de la evaluación. Esta debe ser entregada al área requirente para su validación antes de ser implementada de acuerdo con el calendario de entrega, y deberá contener: 1) los instrumentos de recolección de información por aplicar, 2) el cronograma de actividades (fechas, actores que serán entrevistados y/o encuestados, tiempo estimado de duración de la aplicación de los instrumentos, etc.) y, 3) agenda de entrevistas a profundidad.

El desarrollo del trabajo de campo deberá describirse en el Anexo 4 "Trabajo de Campo Realizado", en donde se debe mencionar si se cumplió con el diseño metodológico propuesto al inicio de la evaluación o en caso de presentarse cambios en la estrategia del trabajo de campo (criterios de selección y/o unidades de análisis y/o diseño del levantamiento de la información) durante el desarrollo de la evaluación, el proveedor deberá detallar y justificar dichas modificaciones para dar cuenta de lo que realmente se llevó a cabo en la evaluación, y mencionar de qué manera estas modificaciones afectan los resultados de la evaluación.

⁷ Se debe considerar cuando existen más de un enlace por entidad y/o municipio que pueden estar vinculados en las distintas funciones de integración, distribución, administración, supervisión y seguimiento, por ejemplo, la Secretaría de Finanzas, la Secretaría de Desarrollo Social estatal o la Secretaría de Obras.

En este anexo también se debe incluir la bitácora de trabajo, que es un registro detallado de las actividades realizadas, donde deberá señalarse de forma sintética las principales actividades y situaciones a las que se enfrentó el proveedor y que podrían afectar los resultados de la evaluación. Se deberán registrar todas las actividades, en orden cronológico, indicando fechas, instrumentos empleados para la obtención de la información, obstáculos que se hayan presentado, o cualquier otra información que se considere relevante (ver formato propuesto en el Anexo 4). Este anexo es parte del **Entregable 4**.

Contenido DE LA EVALUACIÓN

1. Análisis Procedimental: Estructura de la coordinación del fondo

Desde el enfoque procedimental, es decir, administrativo, se busca examinar el diseño de la estructura organizativa y su articulación en torno al logro de objetivos. En este sentido, con base en la evidencia documental recabada, el objetivo de esta sección es identificar y describir a profundidad la estructura de la coordinación del fondo.

En la descripción de la estructura del fondo se debe considerar las funciones definidas y normadas en la LCF para el fondo desde el ámbito federal: integración, distribución, supervisión y seguimiento, en tanto se considerarán solo los aspectos de la función de administración destinados a delimitar las disposiciones federales que deben seguir los enlaces estatales y municipales en la planeación y operación. En cada una de las funciones se deben considerar todos los actores y los elementos involucrados en la coordinación intra-organizacional, es decir, la coordinación dentro del gobierno central, entre las diferentes áreas y sectores de la política gubernamental; y la coordinación inter-organizacional, es decir, la coordinación entre el nivel administrativo central y otros niveles geográficos (Christensen et al., 2007: 12).

Asimismo, en el análisis de las funciones se debe considerar, por un lado, el contexto de la descentralización, en el que se busca analizar la delimitación de responsabilidades autónomas entre órdenes de gobierno y los espacios de responsabilidad compartida, y por otro, el alcance de la evaluación, es decir, el análisis de la coordinación federal del fondo. En este contexto, el gobierno federal, liberado de las cargas administrativas locales, puede concentrar sus esfuerzos en una función reguladora más firme y coherente, lo que incluye dos tareas importantes: a) definir los objetivos generales y los criterios de asignación en función de una estrategia presupuestaria integrada; y b) hacer que los gobiernos locales rindan cuentas mediante el diseño de mecanismos para evaluar la eficacia del gasto local (Scott, 2004: 823).

Para efectos de la presente evaluación se considerarán las siguientes funciones relacionadas con la coordinación del fondo e incluidas en el artículo 25 de la LCF:

- Integración: Actividades relacionadas con la determinación de las fórmulas de distribución y la incorporación de las fuentes de información relevantes para la distribución de los recursos entre las entidades federativas, y de estas a los municipios.
- Distribución: Actividades relacionadas con la asignación y transferencia de los recursos a las entidades federativas y municipios.
- Administración: Se refiere a las disposiciones federales para la gestión del fondo.
- Supervisión y seguimiento: Se refiere a los mecanismos con los que cuentan las dependencias relacionadas con la coordinación del fondo para verificar la correcta aplicación de los recursos y el seguimiento al ejercicio de estos, así como a la generación de información.

Como parte de la descripción de la estructura de la coordinación del fondo se deben identificar los siguientes elementos:

- i. Actores involucrados y roles en cada una de las funciones (por orden de gobierno y dependencia y/o institución a la que pertenecen).
- ii. Competencias de cada uno de los actores, en la que se señale las atribuciones y los recursos (humanos, materiales y financieros) con los que cuenta para desempeñar sus competencias (bases normativas, legales e institucionales que sustenten su participación).
- iii. Acciones y/o actividades que realizan los actores para cumplir con las atribuciones identificadas.
- iv. Vinculación de los actores involucrados en cada una de las funciones, es decir, los flujos de trabajo entre actores, en el que se señale los insumos que se reciben de otras áreas y que son necesarios para desempeñar sus actividades, así como los productos que generan y con quiénes los comparten.
- v. Información que es generada por cada uno de los actores, en la que se señale las fuentes de información utilizadas, sistemas informáticos para generar y reportar la información, y medios de verificación de la información.

La identificación y descripción de los elementos en esta sección debe servir para responder de manera mínima las siguientes preguntas generales y particulares para cada función:

Preguntas generales

- ¿Cuáles son los factores, los actores y las actividades y/o acciones críticas, es decir, imprescindibles para la coordinación, de acuerdo con las funciones que señala la LCF?
- ¿Las atribuciones y acciones de cada actor están claramente definidas y acotadas? En caso afirmativo, justificar, señalando ¿cuáles son las atribuciones y acciones de cada actor, y dónde están definidas? En caso negativo, ¿se identifican vacíos, es decir, existen atribuciones o acciones en las que no está claramente definido el actor responsable?
- ¿Los actores cuentan con los recursos (humanos, materiales y financieros) suficientes para realizar las acciones que están en sus atribuciones? En caso afirmativo, explique, ¿con qué recursos cuenta cada actor? En caso negativo, ¿qué recursos hacen falta para que puedan cumplir sus atribuciones?
- ¿Cómo, cuándo y dónde se formalizan la designación de los enlaces en las entidades federativas? En el caso del FISMDF, ¿cómo y quién designa a los enlaces en los municipios?
- ¿Qué características tienen los enlaces estatales y municipales (por ejemplo, dependencias a la que pertenecen, cargos o puestos que desempeñan, entre otras)? Cuando existen más de un enlace por entidad o municipio, se deben señalar las funciones de cada uno de ellos. Entre estos se deben considerar la designación de los enlaces para el PRODIMDF.
- ¿Cómo se articulan las acciones de los actores? ¿La articulación es la adecuada para lograr la coordinación delimitada en la normatividad? En caso afirmativo, explique; en caso negativo, indicar la ausencia de articulación que se identifique.
- ¿Cuáles son los mecanismos de supervisión y seguimiento del fondo? ¿Quiénes son los responsables de estos mecanismos de acuerdo con la normatividad aplicable? ¿Cuál es su función? Cuando existen más de uno, se deben señalar los responsables y las funciones de cada uno de ellos.
- ¿Cuáles son los flujos de información entre los diferentes actores, es decir, entre qué actores se comparte información? ¿Qué información se comparte y para qué fines? En este punto, es importante definir los flujos entre los tres órdenes de gobierno, es decir, entre la federación y las entidades y municipios, así como de las entidades con los municipios.
- En el último ejercicio fiscal ¿se identifican cambios en la estructura organizativa del fondo? En caso afirmativo, ¿qué tipo de cambios son: normativos, operativos, financieros, entre otros. Por cada cambio identificado se debe señalar a qué función afecta y a qué actores involucra. En particular se debe considerar las funciones y operación de las

Delegaciones Estatales de Programas para el Desarrollo, y los cambios que esto implica en la administración, supervisión y seguimiento del fondo.

Funciones: Integración, Distribución y Administración

- ¿Se identifican limitaciones para la integración y distribución del FISMDF en el marco del convenio entre Bienestar y las entidades federativas? En caso afirmativo, explicar ¿qué tipo de dificultades se enfrentan? ¿cuáles son los mecanismos implementados para solventarlas?
- Respecto del Catálogo del FAIS, ¿cuál es el proceso de integración del catálogo? ¿quiénes participan y qué criterios se consideran para la selección de los proyectos que se incluyen? ¿cómo y bajo qué criterios se clasifican los proyectos en términos de su incidencia (directos y complementarios) y su contribución al mejoramiento de los indicadores de pobreza? En particular, ¿cuál es proceso para la modificación y adecuación del catálogo? Por ejemplo, considerar y analizar la incorporación de categorías como construcción de vivienda nueva o centros integradores del desarrollo orientada a ejecutar acciones sociales básicas de atención inmediata.
- En el caso de los recursos del PRODIMDF, ¿cuál es el proceso para la aprobación y asignación de los recursos? En particular ¿cuáles son los criterios para la aprobación? ¿cómo y quién determina el monto asignado por municipio?
- Sobre la implementación y aplicación de los recursos del PRODIMDF, ¿se identifican limitaciones? En particular, ¿cuáles son los retos en la suscripción de los convenios? ¿cuáles son los retos en el llenado de los expedientes técnicos? ¿cuáles son los mecanismos implementados para solventar los retos identificados?
- En el caso de los agentes de desarrollo microrregional, ¿cuál es papel de Bienestar y las Delegaciones? ¿tiene atribuciones de acreditación de los agentes en el marco de los convenios de coordinación que celebren con Bienestar y los gobiernos locales? En caso afirmativo, explicar ¿en qué consiste el proceso de acreditación? En el caso de los gobiernos municipales, ¿cuál es proceso para que estos se adhieran al convenio celebrado con la entidad?
- Sobre los convenios de concurrencia, ¿cuál es el proceso para la celebración de estos? ¿quién participa? ¿cuáles son los principales retos en identificado por Bienestar para el ejercicio, control, evaluación y rendición de cuentas de los recursos ejercido de FAIS en concurrencia? ¿qué estrategias se han implementado para solventar estos?
- ¿En qué consisten las actividades para impulsar que el municipio o alcaldías lleven a cabo acciones para fomentar la participación

comunitaria en la planeación? ¿Cuál es papel de Bienestar y las Delegaciones?

Función: Supervisión y seguimiento

- ¿En qué consisten las actividades de seguimiento implementadas por Bienestar al uso de los recursos FAIS? En particular ¿a qué elementos se da seguimiento? ¿cómo se da seguimiento? Explique cómo el seguimiento puede ser útil para retroalimentar y mejorar la planeación y ejercicio de los de los proyectos de los gobiernos locales para la reducción del rezago en infraestructura social básica.
- En el caso del FISMDF, ¿en qué consisten las actividades de seguimiento implementadas por las entidades federativas al uso de los recursos FISMDF? En particular ¿a qué elementos se da seguimiento? ¿cómo se da seguimiento?
- ¿Cuáles son los principales retos en el seguimiento del FISE y FISM? ¿Qué estrategias o mecanismos han implementado los distintos actores para enfrentar los retos en cada componente?
- ¿Cómo y quién da seguimiento a los gastos indirectos de los gobiernos locales para la verificación y seguimiento de las obras y acciones? En particular, ¿cómo y quién da seguimiento a las acciones registradas por los agentes de desarrollo microregional?
- ¿Cómo y quién integra la información sobre la participación social reportada por los gobiernos locales? ¿qué información se genera? ¿qué uso y seguimiento se da esta información? ¿cuáles son los principales resultados? Explique cómo esta información puede ser útil para mejorar la participación social en la planeación de los recursos del FISM de acuerdo con lo estipulado en los Lineamientos.
- ¿Cómo es el proceso de revisión y retroalimentación de Bienestar a los gobiernos locales sobre la planeación de los proyectos registrados en la MIDS? ¿quiénes participan? ¿la revisión y retroalimentación es oportuna, es decir, es entregada en tiempo y forma para la ejecución de los proyectos? En el caso del FISMDF, ¿cuál es el papel de las entidades federativas?
- ¿Cómo es el proceso de diseño de la MIR federal del fondo? En específico, ¿qué actores participan en el diseño? ¿cuál es el grado de involucramiento en el diseño de indicadores de los enlaces en las entidades federativas y municipios?
- ¿Existe un proceso de actualización y ajuste de metas de la MIR? En caso afirmativo, explicar ¿cómo es el proceso? ¿quiénes participan? En el caso del FISMDF, ¿cuál es proceso para la definición y ajuste de metas? ¿quiénes participan?

- ¿La captura del avance de los indicadores de la MIR federal del fondo se realiza en tiempo y forma? En caso negativo, ¿cuáles son las dificultades o limitaciones que impiden su cumplimiento? En el caso del FISMDF ¿cuál son las principales limitaciones? ¿cuáles son los mecanismos implementados para solventar las limitaciones?
- ¿Cuáles son los principales cambios en el sistema para la información sobre el ejercicio, destino, resultados obtenidos y evaluación de los recursos federales transferidos, es decir, el cambio del Sistema de Formato Único al SRFT? ¿se identifican retos y/o limitaciones con los cambios de sistema? En caso afirmativo, justificar, ¿cuáles son los retos y/o limitaciones? ¿qué medidas o acciones se han implementado para solventar los retos?
- ¿Cuáles son los principales retos derivados de la interconexión entre los sistemas para la planeación y seguimiento del fondo, MIDS y SRFT? En particular, ¿existe algún proceso para detectar deficiencias y/o inconsistencias en la información compartida? ¿cuáles son los mecanismos para solventar los retos identificados?
- ¿Cuáles son los mecanismos para atender las necesidades de información, asesoría y capacitación de los enlaces en las entidades federativas y los municipios? ¿cuál es la participación de las Delegaciones? En el caso del FISMDF, ¿cuál es papel de las entidades federativas? En particular, ¿qué tipo de asesoría y/o capacitación solicitan los enlaces más frecuentemente? ¿las capacitaciones y asesorías atienden las necesidades de los enlaces en las entidades federativas y los municipios? En caso afirmativo, justificar, en caso negativo, ¿qué aspectos no son atendidos y por qué?
- ¿Cuáles son los principales retos y limitaciones para atender las necesidades de asesoría y capacitación de los gobiernos locales? ¿qué estrategias se han implementado para solventar estos?
- ¿Existe coordinación entre la dependencia federal que coordina el fondo y los enlaces estatales y municipales en los procesos de evaluación? ¿Cuántas evaluaciones del fondo se han coordinado con los enlaces estatales y/o municipales? ¿Qué tipo de hallazgos y recomendaciones se derivan de estas evaluaciones? Explicar si se da seguimiento a dichas recomendaciones, ¿quién y cómo se da seguimiento?
- ¿Cuáles son las dificultades para el seguimiento de los recursos del fondo cuando existe concurrencia? ¿cómo se integra y usa la información sobre la concurrencia de FISE y FISMDF con otros recursos federales, estatales o municipales?

Las fuentes de información mínimas a utilizar, además de las enunciadas en el apartado de *Temas de Evaluación y Metodología*, son acuerdos, convenios, criterios, lineamientos, manuales de procedimientos y organización, reglamentos,

minutas, guías y sistemas de información, por ejemplo 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 Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales para el ejercicio fiscal correspondiente*, Manual de Operación de los Agentes de Desarrollo Microrregional, Guía para la constitución, operación, registro, atención y seguimiento de la participación social del FISMDF, entre otros que se consideren pertinentes.

La descripción y análisis de la estructura se debe complementar con el llenado del Anexo 1, en el que se debe integrar y sistematizar la información revisada y analizada.

2. Análisis sustantivo: Correspondencia entre la estructura de la coordinación y los objetivos del Ramo y del fondo

Desde el enfoque sustantivo se busca examinar la coherencia de la política a partir de la correspondencia que existe entre los objetivos y los instrumentos implementados para su consecución. En este sentido, con base en el análisis procedimental de la coordinación del fondo, el objetivo de esta sección es analizar cómo la estructura de la coordinación del fondo contribuye a la consecución de los objetivos del Ramo General 33 y los particulares del fondo en términos de los siguientes elementos:

- i. Analizar las disposiciones para la integración, distribución y administración de las aportaciones, y cómo estas contribuyen a los objetivos de descentralización, redistribución y equidad del gasto (objetivos del Ramo General 33),
- ii. Analizar cómo la coordinación del FAIS favorece o inhibe que la población que habita en las zonas de atención prioritaria, en los municipios o localidades con los dos mayores grados de rezago social de cada entidad o municipio, o que se encuentra en situación de pobreza extrema reduzca 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 (propósito del fondo de acuerdo con la MIR).
- iii. Analizar los mecanismos de supervisión y seguimiento del fondo, y cómo estos contribuyen a la rendición de cuentas y toma de decisiones.

Los elementos analizados en esta sección deben servir para responder de manera mínima las siguientes preguntas:

- ¿Las disposiciones vigentes para la integración y la distribución son consistentes con los objetivos del fondo y el Ramo? En caso afirmativo, justificar, en caso negativo, ¿qué inconsistencias se identifican y cómo podrían solventarse?
- ¿Cuáles elementos de los criterios de integración y distribución se vinculan a los objetivos de redistribución y equidad del gasto? ¿Cuánto del presupuesto del fondo se distribuye bajo estos criterios?⁸ Analizar para cada componente, FISE y FISM.
- ¿La determinación de las disposiciones para la integración, la distribución y la administración permite incorporar prioridades y necesidades locales? En caso afirmativo, ¿cómo se identifican e integran las prioridades y necesidades locales? ¿cómo se incorporan en las disposiciones?
- ¿Cómo los cambios en las disposiciones para la distribución, la integración y la administración han contribuido a los objetivos del fondo, y a los objetivos de redistribución y equidad del Ramo? De manera mínima considerar los siguientes cambios: i) porcentaje de recursos que se pueden destinar a los proyectos directos y complementarios, ii) modificaciones al Catalogo FAIS, iii) el incremento de los casos queda exentos de Acreditación de Beneficio a Población en pobreza extrema, entre otros que se consideren relevantes.
- ¿Las disposiciones para la integración, la distribución y la administración son claras y suficientes para que las entidades federativas y municipios cumplan sus atribuciones en el marco de los objetivos del fondo?
- ¿Existe consistencia entre los objetivos y destinos del fondo definido en el marco normativo y los objetivos a nivel de fin y propósito de la MIR federal? En caso afirmativo, justificar, en caso negativo, ¿qué inconsistencias se identifican y cómo podrían solventarse?
- ¿Los indicadores de la MIR federal del fondo en su conjunto son relevantes⁹ para dar seguimiento y monitorear al fondo en las entidades federativas y los municipios? En caso afirmativo, justificar, en caso negativo, ¿qué elementos son necesarios incorporar, modificar o eliminar?
- ¿Qué elementos de los mecanismos de supervisión y seguimiento del fondo contribuyen a la rendición de cuentas y transparencia? En particular, ¿los instrumentos diseñados para el reporte de la planeación, ejercicio, destino y resultados del fondo permiten dar cuenta de los resultados específicos del fondo en las entidades federativas y los municipios? En caso afirmativo, justificar, en caso negativo, ¿qué elementos se podrían modificar o

⁸ En la respuesta se debe considerar la información presupuestal actualizada y pública de la SHCP.

⁹ La relevancia, se refiere a que deben reflejar la importancia del logro del objetivo y proveer información sobre lo que se busca medir del mismo.

adecuar para que los instrumentos permitan dar cuenta de los resultados específicos del fondo?

- ¿Los mecanismos de supervisión y seguimiento funcionan como una fuente de información y retroalimentación a nivel central y para los enlaces en las entidades federativas y municipios? En caso afirmativo, justificar, ¿qué información se utiliza y cómo se integra?, ¿qué usos se da a la información? ¿quiénes son los principales usuarios? En caso negativo, justificar, ¿por qué no funcionan? ¿qué mejoras se podrían implementar para que sirvan para la retroalimentación en la planeación y ejercicio de los recursos?
- En el caso del Sistema de la SHCP ¿cómo se puede mejorar la información que se reporta en el sistema y los mecanismos para su validación? ¿Qué información sustantiva no se incluye en dicho sistema y cuáles son las razones para ello? Se debe valorar la calidad de la información disponible en el sistema para la toma de decisiones y el seguimiento de los recursos.
- ¿Con qué información cuenta la coordinadora del fondo para analizar la concurrencia de recursos y con ello contribuir a la mejorar del fondo y la toma decisiones?
- En caso de identificar cambios en la estructura organizativa del fondo ¿cómo estos cambios contribuyen a la coordinación del fondo?

En las disposiciones para la integración y distribución de las aportaciones se debe considerar los objetivos y destinos del fondo con base en la normatividad aplicable, los criterios y la fórmula de distribución del fondo, variables y fuentes de información usados para el cálculo, para cada componente, FISE y FISMDF. Además, de la MIR federal en la cual se debe analizar la lógica vertical de la MIR.¹⁰ En las disposiciones para la administración se deben considerar la LCF, los Lineamientos, el Aviso, entre otros.

En los mecanismos de supervisión y seguimiento del fondo se deben considerar todas las disposiciones y sistemas informáticos para el reporte de la planeación, ejercicio, destino y resultados del fondo, de manera mínima considerar MIDS, SFU y SRFT.

¹⁰ La lógica vertical corresponde a la causalidad de cada uno de los niveles de objetivos del programa y está compuesta por las columnas de resumen normativo y de supuestos.

3. Análisis Integral: Efectividad de la coordinación

En el marco de la descentralización administrativa y división de las responsabilidades entre los tres órdenes de gobierno, el análisis de la efectividad de la coordinación es la valoración del principal instrumento estratégico para la consecución de los objetivos comunes establecidos. Asimismo, para la consecución de resultados integrados se debe considerar que tanto la coordinación sustantiva como procedimental son instrumentos necesarios.

En este sentido desde la perspectiva de la coordinación se busca la consistencia entre los distintos espacios de política y evitar fragmentaciones, huecos y duplicidades en el desarrollo de las actividades. Hay tres factores que facilitan la coordinación, las reglas para la toma de decisiones, discusiones de política y mecanismos para el intercambio de información entre organizaciones (Lie, 2011: 403 en CONEVAL 2014). Stead y Meijers (2009) señalan que los factores organizacionales pueden ser útiles para promover la integración de las políticas, por ejemplo, si existen procesos estandarizados que permitan un monitoreo ordenado y confiable del flujo de recursos de las organizaciones y si existen estructuras, capacidades de oferta, necesidades y servicios similares en las organizaciones involucradas. (CONEVAL 16). En tanto la discusión de políticas, es decir, toma de decisiones concertadas, permite espacios de diálogo y deliberación sobre las políticas, aspectos presupuestales y sobre ajustes en la implementación, de forma que se adapten a nueva información o circunstancias (CONEVAL, 17).

En este marco y con base en el análisis procedimental y sustantivo de la coordinación, el objetivo de esta sección es identificar, a nivel de cada una de las funciones definidas y normadas en la LCF, las fortalezas y las áreas de mejora del fondo que permitan alcanzar una coordinación efectiva y con ello contribuir a la orientación y consecución de resultados del fondo a partir de los siguientes elementos:

- i. Identificar los determinantes para una coordinación efectiva (tipo ideal) del fondo.
- ii. Comparar los determinantes de la coordinación efectiva delimitados en el inciso i. con los elementos de la coordinación del fondo valorados en las distintas secciones.
- iii. Identificar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas en la coordinación del fondo.
- iv. Identificar las áreas de mejora y recomendaciones para la mejora y coordinación efectiva del fondo.

Para la identificación de los determinantes de la coordinación efectiva, se debe desarrollar una propuesta metodológica para valorar la efectividad de la coordinación, con base en los dos enfoques propuestos, y en el marco de los objetivos del Ramo General 33 y los objetivos particulares del fondo. La propuesta debe presentar una definición de coordinación efectiva, a partir de la cual se identifiquen los elementos determinantes para su consecución, con los cuales categorizar los mecanismos y/o instrumentos necesarios para su implementación. Para la elaboración de la propuesta se debe hacer una revisión bibliográfica sobre coordinación intra-organizacional e inter-organizacional que sustente la propuesta. Los elementos determinantes deben considerar como mínimo: articulación de disposiciones (reglas), discusiones de política (espacios de diálogo y concertación para la mejora) y mecanismos para el intercambio de información.

Con base en la propuesta se debe hacer una valoración en la que se compare los elementos de la coordinación analizados en el informe de evaluación con los determinantes de la coordinación efectiva, con el objetivo de establecer el estado actual de la coordinación y lo que hace falta para alcanzar una coordinación efectiva (tipo ideal).

A partir de esto, se deben identificar las fortalezas, las oportunidades, las debilidades y las amenazas para cada una de las funciones definidas y normadas en la LCF para el fondo. Las fortalezas son aquellos elementos internos o capacidades de gestión o recursos tanto humanos como materiales que puedan usarse para contribuir a la consecución del objetivo, y las oportunidades son los factores externos no controlables que representan elementos potenciales de crecimiento o mejoría. Estos deben ser redactados en positivo de forma coherente y sustentada en la información de la evaluación. Las debilidades se refieren a las limitaciones, fallas o defectos de los insumos o procesos internos relacionados con el fondo, que pueden obstaculizar el logro de su fin o propósito, y las amenazas muestran los factores del entorno que, de manera directa o indirecta, afectan negativamente su quehacer, que impide o limita la obtención de los objetivos.

Finalmente, se deben identificar las áreas de mejora y las recomendaciones, estas últimas deben ser factibles y orientadas a las áreas de mejora, y deben ser un conjunto articulado de medidas para la mejora en la coordinación efectiva, que contribuyan a la orientación a resultados del fondo. Las recomendaciones deben incluir un mecanismo de implementación, que considere los siguientes elementos:

- Breve análisis de la factibilidad de la implementación.
- Principal(es) actor(es) responsable(s) de la implementación.

- Breve análisis de los efectos potenciales que puede implicar la implementación, tanto en el alcance de la efectividad de la coordinación como su contribución al cumplimiento de los objetivos del Ramo y el fondo.
- La comparación entre la situación actual y el resultado que se espera obtener con la implementación de la recomendación.

El análisis de la coordinación efectiva se debe complementar con el llenado del Anexo 2, en el que se debe integrar y sistematizar la información revisada y analizada en la sección.

Anexos

Anexo 1. Análisis Procedimental: Estructura de la coordinación del fondo

Para el llenado del anexo se debe considerar lo siguiente de acuerdo con la normatividad aplicable:

- i) Para cada una de las funciones definidas y normadas en la LCF del fondo se debe identificar cada uno de los actores involucrados y clasificar estos por orden de gobierno y la dependencia o instancia a la que pertenece. Si la normatividad lo permite, se deben señalar los actores al interior de las dependencias o instancias que son relevantes.
- ii) Para cada actor se deben identificar cada una de las acciones que desempeña entorno a la función referida. En cada acción se deben establecer las atribuciones con las que cuenta el actor, es decir, bases normativas, legales e institucionales que sustenten su participación, así como los recursos con los que cuenta para desempeñar estas, considerando los recursos humanos, materiales y financieros.
- iii) Para cada actor se debe identificar la vinculación con otros actores, es decir, los flujos de trabajo entre estos. Para ello se debe señalar a los otros actores con quien se vincula, los insumos que recibe de estos (necesarios para desempeñar sus actividades), así como los productos que genera (insumos para otros actores) y con quienes los comparten.
- iv) Para cada actor se debe identificar la información generada, que puede ser normatividad, bases de datos, informes, reportes, evaluaciones, por mencionar algunos. En este caso el actor es el responsable de su integración y/o del seguimiento, de acuerdo con la normatividad aplicable.
- v) Para cada función se debe hacer una valoración general sobre la articulación de los actores, la definición de atribuciones y actividades, los recursos y la información generada, y si en conjunto estos elementos son suficientes y adecuados para el cumplimiento de la función.

Tabla 1. Estructura de la coordinación del fondo

Función	Actores (i)			Actividades (ii)			Vinculación con otros actores (iii)			Información generada (iv)	Valoración general de la función (v)
	Nombre del Actor	Orden de gobierno	Dependencia/ Instancia	Acción	Atribuciones	Recursos	Otros Actores	Insumos	Productos		
Integración											
Distribución											
Administración											
Supervisión y seguimiento											

Anexo 2. Análisis integral: Efectividad de la coordinación

Para el llenado del anexo se debe

- i) Llenar la Tabla 2. Análisis FODA, en el cual para cada una de las funciones definidas y normadas en la LCF y para el fondo en general, se deben numerar y describir las fortalezas, las oportunidades, las debilidades y las amenazas en términos de la coordinación del fondo.
- ii) Llenar la Tabla 3. Recomendaciones, en la cual para cada una de las funciones definidas y normadas en la LCF del fondo se debe enumerar las recomendaciones y los elementos para el mecanismo de implementación de acuerdo con lo definido en la sección 3. *Análisis Integral: Efectividad de la coordinación.*
 - a. Situación actual (área de mejora): hallazgo derivado de la evaluación que debe ser atendido.
 - b. Recomendación: Serie de acciones que se sugiere llevar a cabo para mejor o potenciar una situación deseada.
 - c. Actores responsables de la implementación: Actores dentro y fuera de dependencia relacionados con la implementación de la recomendación
 - d. Recursos e insumos necesarios para su implementación: Cualquier tipo de recurso que sea necesario para llevar a cabo la recomendación sugerida.
 - e. Breve análisis de factibilidad de la implementación: Identificar los obstáculos y dificultades que pueden existir en la implementación de la recomendación.
 - f. Efectos potenciales esperados en la efectividad de la coordinación: Resultados directos o indirectos que se esperan obtener en la mejora de la coordinación del fondo a partir de la implementación de la recomendación.
 - g. Nivel de priorización (Alto, Medio, o Bajo): La factibilidad de la recomendación y otros factores que se consideren relevantes, identificar el nivel de prioridad de las recomendaciones.

Tabla 2. Análisis FODA

Función del fondo	Fortalezas	Oportunidades	Debilidades	Amenazas
Integración				
Distribución				
Administración				
Supervisión y seguimiento				
Valoración general coordinación del FAIS				

Tabla 3. Recomendaciones

Función del fondo	Situación actual (área de mejora)	Recomendación	Actores responsables de la implementación	Recursos e insumos necesarios para su implementación	Breve análisis de factibilidad de la implementación	Efectos potenciales esperados en la efectividad de la coordinación	Nivel de priorización (Alto, Medio, o Bajo) ¹¹
Integración							
Distribución							
Administración							
Supervisión y seguimiento							

¹¹ El nivel de priorización Alto, Medio o Bajo, se estimará considerando la mejora en la coordinación del fondo, la factibilidad de la implementación de la recomendación, así como el efecto potencial que esto pueda tener el alcance de la efectividad de la coordinación y su contribución al cumplimiento de los objetivos del Ramo y el fondo.

Anexo 3. Instrumentos de recolección de información
(Formato libre)

Anexo 4. Trabajo de campo realizado
(Formato libre)

En este apartado el proveedor deberá presentar la estrategia de trabajo de campo final, en el que se señale de manera puntual los cambios que se realizaron respecto de la propuesta original. A esto se deberá incluir la justificación a cada uno de los cambios.

Bitácora de trabajo

Se propone el uso del siguiente formato para presentar la bitácora de trabajo:

Tabla 4. Bitácora de trabajo

Entidad/ Institución	Orden de gobierno (estatal y/o municipal)	Fecha	Entrevistador	Entrevistado (cargo o puesto)	Instrumento empleado	Duración de la entrevista	Observaciones

REFERENCIAS

Bolívar Meza, Martha Laura (2012), El federalismo hacendario mexicano, Revista de Administración Pública 127, Volumen XLVII, No. 1

Cheng, L. C. J. (1983). Interdependence and Coordination in Organizations: A Role-System Analysis. The Academy of Management Journal, 26 (1): 156-162.

Chiapa, Carlos y Velázquez César (2011). Estudios del Ramo 33. Colegio de México, Centro de Estudios Económicos: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México, D.F. CONEVAL.

Christensen, T. y Lægreid, P. (2007). The Challenge of Coordination in Central Government Organizations. Stein Rokkan Center for social Studies 8: 97-116.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2015). Análisis del uso de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social 2015, México, D.F.

_____ (2014). Evaluación de la Coordinación Interinstitucional y de la Participación Comunitaria en el Marco de la Cruzada Nacional contra el Hambre, México, D.F. CONEVAL.

_____ (2010). El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública, México, D.F. CONEVAL.

Diario Oficial de la Federación. (DOF) (12 de julio de 2019). Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos Generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.

_____ (07 de mayo de 2014). Decreto por el que se adiciona y reforma la Ley de Coordinación Fiscal, México.

_____ (25 de abril de 2013). 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.

_____ (30 de marzo de 2006). Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, México.

_____ (06 de agosto de 1997). Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, México.

Lie, A. (2011). Coordination Processes and Outcomes in the Public Service: The Challenge of Inter-Organizational Food Safety Coordination in Norway. *Public Administration*, 89 (2): 401-417.

Schermerhorn, J. (1975). Determinants of Interorganizational Cooperation. *The Academy of Management Journal*, 18(4): 846-856.

Scott, J (2004). La descentralización, el gasto social y la pobreza en México. *Gestión y Política Pública*: 785-831.

Streeter, L. C. *et. al.* (1986). Curriculum Development in Interorganizational Coordination. *Journal of Social Work Education*, 22 (1): 32-40.

Oates, Wallace E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, No. 3. (Sep., 1999):1120-1149.

Orlansky, O (1998). Las políticas de descentralización. *Desarrollo Económico*, Vol. 38, No. 151, octubre-diciembre, 1998: 827-844. Instituto de Desarrollo Económico y Social.