

TÉRMINOS DE REFERENCIA
Para la Evaluación del Fondo de Infraestructura Social Municipal - FISM
Municipio Balancán - Tabasco

Contexto

► Marco Legal y Conceptual

La implementación del modelo de gestión para resultados es efecto de reformas legales ocurridas a partir del año 2008 en varios ordenamientos jurídicos.

El artículo 134 constitucional establece que los recursos de que dispongan los 3 órdenes de gobierno se administrarán: con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez; para cumplir con los objetivos a los que están predestinados.

Por su parte la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) señala la obligatoriedad de cumplir con la ley para todos los niveles de gobierno, lo que da origen a la armonización contable y al consejo que la regula (CONAC). En esta ley se señala la integración de la cuenta pública en las entidades federativas en su artículo 53: La cuenta pública de las entidades federativas contendrá como mínimo: III. Información programática, con la desagregación siguiente: a) Gasto por categoría programática; b) Programas y proyectos de inversión; c) Indicadores de resultados, y IV. Análisis cualitativo de los indicadores de la postura fiscal, estableciendo su vínculo con los objetivos y prioridades definidas en la materia, en el programa económico anual.

En términos de lo dispuesto en los artículos 79, 85, 107 y 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 48 y 49, fracción V, de la Ley de Coordinación Fiscal, y 56 de esta Ley, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, deberán informar de forma pormenorizada sobre el avance físico de las obras y acciones respectivas y, en su caso, la diferencia entre el monto de los recursos transferidos y aquéllos erogados, **así como los resultados de las evaluaciones** que se hayan realizado.

Así el Artículo 110 de la LFPRH, señala: "La evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales" y en su artículo 111 donde especifica que: "El sistema de evaluación del desempeño... permitirá identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la Administración Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público,... dicho sistema de evaluación del desempeño a que se refiere el párrafo anterior del presente artículo será obligatorio para los ejecutores de gasto".

La misma LFPRH en su Artículo 78 refiere que: *Las dependencias, o las entidades a través de su respectiva dependencia coordinadora de sector, deberán realizar una evaluación de resultados de los programas...por conducto de expertos, instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, de carácter nacional o internacional, que cuenten con reconocimiento y experiencia en las respectivas materias de los programas. Las evaluaciones se realizarán conforme al programa anual que al efecto se establezca. Las dependencias y entidades deberán reportar el resultado de las evaluaciones en los informes trimestrales que correspondan [...]*

Destaca también el artículo 85 que se refiere a los recursos transferidos por la federación que ejerzan las entidades federativas, los municipios, o cualquier ente público de carácter local, serán evaluados conforme a las bases establecidas en el artículo 110 de esta ley, 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.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en conjunto con la Secretaría de la Función Pública (SFA) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) emiten los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública del año 2007, que en su el numeral décimo sexto señala que: Para garantizar la evaluación orientada a resultados y retroalimentar el Sistema de Evaluación del Desempeño, se aplicarán los siguientes tipos de evaluación:

I. Evaluación de Programas Federales: las que se aplican a cada programa, las cuales se dividen en:

- a) Evaluación de Consistencia y Resultados: analiza sistemáticamente el diseño y desempeño global de los programas federales, para mejorar su gestión y medir el logro de sus resultados con base en la matriz de indicadores;
- b) Evaluación de Indicadores: analiza mediante trabajo de campo la pertinencia y alcance de los indicadores de un programa federal para el logro de resultados;
- c) Evaluación de Procesos: analiza mediante trabajo de campo si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuye al mejoramiento de la gestión;
- d) Evaluación de Impacto: identifica con metodologías rigurosas el cambio en los indicadores a nivel de resultados atribuible a la ejecución del programa federal;
- e) Evaluación Específica: aquellas evaluaciones no comprendidas en el presente lineamiento y que se realizarán mediante trabajo de gabinete y/o de campo**

II. Evaluaciones Estratégicas: evaluaciones que se aplican a un programa o conjunto de programas en torno a las estrategias, políticas e instituciones. Las evaluaciones a que se refieren las fracciones anteriores se llevarán a cabo por evaluadores externos con cargo al presupuesto de la dependencia o entidad responsable del programa federal, o por el Consejo en el ámbito de su competencia y cuando éste así lo determine.

La evaluación de los programas federales y sus resultados formarán parte del Sistema de Evaluación del Desempeño así como del programa de mejoramiento de la gestión, y se articularán sistemáticamente con la planeación y el proceso presupuestario.

De esta manera los presentes Términos de Referencia son para orientar los criterios de la Evaluación a realizar para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) en cuanto a la aplicación de los recursos en el año fiscal 2016 .

► Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal.

Hasta antes de 1990, los gobiernos municipales no recibían de la Federación recursos para aplicar en obras y acciones sociales bajo la modalidad de transferencias condicionadas, por ello sus finanzas dependían fundamentalmente de las participaciones fiscales, ya que sus ingresos propios eran sumamente reducidos.

A fines de 1997, el Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Diputados una iniciativa para **modificar la Ley de Coordinación Fiscal (LCF)**, mediante la incorporación, a ese ordenamiento, de un Capítulo V, con el cual se constituirían las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. La iniciativa consideraba la creación original de 3 fondos: el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), y el **Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM)**. La Cámara de Diputados determinó que se adicionaran otros tres fondos de Aportaciones a los anteriores, que fueron: de Infraestructura Social Estatal (FAISE), que junto con el FAISM integraría el **Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)**; otro para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN – DF); y el de Aportaciones Múltiples (FAM), para transferir principalmente recursos a DIF ya descentralizados a nivel estatal y a la educación.

Este proceso se profundizó con la **creación del Ramo 33**, a partir de la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal en **1997**, formado con recursos del Ramo 26 (Combate a la Pobreza), 25 (Educación), 23 (Partida del Presidente), 29 (Saneamiento Financiero), 04 (Seguridad Pública) y 23 (Coordinación Hacendaria).

Con la creación del Ramo 33, **dos de los cinco fondos que lo componían en ese entonces estaban destinados expresamente a combatir el rezago social y la pobreza extrema**. El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura

Social en su vertiente municipal (**FISM**) y el Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal, siendo el primero **el único que se distribuye tomando en cuenta una medida de pobreza.**

Actualmente y de conformidad con el Artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, los recursos que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social –que contiene a los fondos de carácter estatal (FISE) y los de carácter municipal (FISM)- reciban las entidades, los municipios y las demarcaciones territoriales, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones **que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social** conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria.

Lineamientos generales para la operación del FAIS.

El **14 de febrero de 2014** son publicados en el Diario Oficial de la Federación los primeros **Lineamientos Generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social**, donde se detallan los principios, ámbito de aplicación, uso, población objetivo y tipos de proyectos bajo los que deberá regirse la operación del fondo, así como las obligaciones de cada dependencia involucrada y los procedimientos de seguimiento y evaluación. **Para términos de esta evaluación se utilizarán los vigentes para el año fiscal evaluado, es decir los publicados en el DOF en marzo del año 2015.**

Es importante resaltar que los lineamientos contemplan el ejercicio de los recursos en dos ámbitos:

Por una parte, el **destino de los recursos**, que tiene que ver con la focalización territorial precisada en el artículo 2.3 de los lineamientos, donde señala que los recursos deben ser destinados a localidades con alto o muy alto nivel de rezago social. Los criterios para ubicar localidades en esta situación están previstos en la Ley General de Desarrollo Social, y están ubicadas como zonas de atención prioritaria.

Por otra parte, en lo que concierne a criterios de **uso de los recursos** los mismos lineamientos establecen criterios específicos en su artículo 2.3.1, donde se establecen límites máximos y mínimos para el tipo de obras según las clasificaciones del Catálogo único de proyectos del FAIS contenido como anexo de los mismos lineamientos y el cual ordena los proyectos según su incidencia directa o complementaria en la pobreza.

Lo que vale la pena destacar es que los lineamientos para los fondos destinados a infraestructura social, agrupados en el FAIS, precisan con mucho detalle el uso y destino de los recursos, de hecho es uno de los pocos fondos que proporcionan criterios tan puntuales que exigen, por parte de los ejecutores de la política pública en todos sus niveles, habilidades de planeación y manejo de criterios normativos e instrumentos técnicos que les permitan aterrizar en acciones el ejercicio de estos recursos.

Finalmente, no se debe perder de vista que el FISM logra concretar las intenciones de política pública con respecto al combate a la pobreza con modificaciones en las normas presupuestales y en su operación que no siempre se tienen en cuenta. Así, la intención de esta breve revisión histórica pretende poner de relieve los momentos más importantes en este esfuerzo de operación de recursos públicos.

Características de la Evaluación

- ▶ **Tipo de Evaluación:** Evaluación específica del destino y uso de la aplicación de los recursos del FISM del año fiscal 2016.

- ▶ **Objetivo General**

Realizar una evaluación específica del uso y destino de la aplicación de los recursos del FISM del año 2016 para establecer la pertinencia de la inversión en cuanto a uso y destino de los recursos en el año fiscal actual.

- ▶ **Objetivos Específicos**

- Determinar la pertinencia de la aplicación de los recursos del FISM 2016
- Evaluar si la inversión de los recursos está orientada a atender las carencias sociales.
- Evaluar si con ello se estima que se contribuye a los objetivos estratégicos de la política pública en materia de reducción de algunos aspectos de la pobreza multidimensional.
- Evaluar si el recurso se invirtió en áreas correctamente focalizadas
- Medir la mejora en el destino de la inversión pública hacia la pobreza multidimensional
- Estimar la disminución de las vulnerabilidades sociales.

- ▶ **Características de la evaluación**

Del artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, así como en los artículos 2.3 y 2.3.1 de los Lineamientos Generales para la operación del FAIS 2016 se desprenden dos niveles de análisis que deberán plasmarse en la evaluación:

1. Destino de los recursos: se verificará en qué grado los recursos fueron destinados según tres criterios territoriales:
 - I. Zonas de Atención Prioritaria (ZAP, urbanas), aplicando la fórmula establecida en los LGOF2015 en su numeral 2.3,
 - II. Localidades con los dos grados más altos de rezago social según la información de CONEVAL.
 - III. Localidades con población en pobreza extrema, según el Informe Anual sobre la situación de la pobreza y rezago social, publicado por SEDESOL y la aplicación del Cuestionario Único de Información socioeconómica (CUIS) validado por SEDESOL.

2. Uso de los recursos: se analizará la pertinencia de la inversión en tres tipos de obras, según su incidencia en la pobreza multidimensional:
 - I. Obras de incidencia Directa: en la que se evaluará la inversión mínima requerida según la exigencia normativa plasmada en los lineamientos LGOF 2016.
 - II. Obras incidencia complementaria: en la que se evaluará la inversión máxima según la exigencia normativa plasmada en los lineamientos LGOF 2016.
 - III. Obras especiales: se evaluará su impacto en la pobreza y que se destine el máximo según la exigencia normativa plasmada en los lineamientos LGOF 2016.

Asimismo, con la información disponible, se deberá agregar un diagnóstico de la pobreza del municipio, así como su perfil sociodemográfico, para precisar las necesidades en cuanto a infraestructura y servicios.

► Metodología

1. Análisis del cumplimiento de las normas en materia de focalización.
2. Análisis del cumplimiento de las normas en materia de uso de los recursos.
3. Análisis comparativo de las localidades donde se ejercieron los recursos del Fondo, asociado al impacto en sus niveles de carencia social.
4. Determinación de los montos, proporciones y variación de la inversión según tipo de proyecto y su impacto en los indicadores de pobreza y rezago social, (Numeral 2.3.1, Lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social).
5. Estimación de la cobertura de las obras y acciones (por tipo de proyecto) asociadas a la magnitud de la carencia social.
6. Valoración del cambio en la proporción de la inversión por tipo de proyecto para el año fiscal mencionado utilizando de base el catalogo 2016.
7. Análisis FODA.
8. Identificación de Aspectos Susceptibles de Mejora.

► Características del Producto final

- Informe final detallando:
 - Resultados de la evaluación del uso y destino del Fondo en el año fiscal correspondiente.
 - Resultados de la evaluación comparativa de la tendencia de la inversión hacia la atención de la pobreza multidimensional.
 - Diagnóstico de la pobreza y rezago social del municipio, así como perfil sociodemográfico.
 - Cumplimiento de uso y destino respecto a los criterios normativos de los lineamientos generales de operación del FAIS.
 - Anexos de los instrumentos aplicados y soporte documental y estadístico.

- Resumen Ejecutivo
- Base de Datos

► **Fecha de entrega:**

Las entregas se harán con base en el Programa Anual de Evaluación 2016.

► **Especificaciones de entrega:**

La versión final deberá ser entregada en forma impresa en formato Word y PDF (en 2 tantos) y en medio digital.

Ambas deberán entregarse al área que designen las instancias evaluadoras. Los archivos electrónicos deberán organizarse en Carpetas con la misma estructura señalada en el informe y con nombres que faciliten su localización. Los informes deberán estar redactados en formato libre.

► **Características del Proveedor**

Perfil de la empresa evaluadora:

- Experiencia en evaluación bajo el esquema del Sistema de Evaluación del Desempeño, a partir de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y la Ley del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Tabasco en dos instituciones distintas.
- Desarrollo de evaluaciones de Fondos Federales (FISE, FAEB, FASSA, FAM, FAETA, FISM y FORTAMUN)
- Experiencia en evaluaciones sobre sistemas de evaluación y evaluación de indicadores a nivel municipal, estatal, nacional e internacional, acreditada a 5 años.
- Experiencia en el desarrollo de Presupuestos basados en Resultados (PbR), Aperturas Programáticas y Sistemas de Evaluación de Desempeño (SED)

Perfil del coordinador general de la evaluación:

- Experiencia en la coordinación de evaluaciones de programas de la administración pública
- Experiencia en diseño, implementación o evaluación de proyectos de desarrollo (de preferencia con experiencia en programas de infraestructura social -vivienda y servicios básicos-).
- Experiencia específica en investigación, monitoreo y evaluación en proyectos de desarrollo social o afines.

Perfil del equipo analista:

- Profesional universitario en el ramo de las Ciencias Sociales y Económicas.
- Experiencia en la realización de evaluaciones de programas de la administración pública

- Experiencia en investigaciones con temáticas sociales o de población.
- Experiencia de manejo de paquetes de análisis estadístico y bases de datos.