



Secretaría de
Desarrollo Social
y Humano

DIAGNÓSTICO Y EVALUACIÓN DE DISEÑO Y
CONSISTENCIA DE RECURSOS
FONDO DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL PARA LAS
ENTIDADES PARA EL ESTADO (FISE)
EJERCICIO FISCAL 2014 Y 2015

INFORME EJECUTIVO



DIAGNÓSTICO Y EVALUACIÓN DE DISEÑO Y
CONSISTENCIA DE RECURSOS
FONDO DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL
PARA LAS ENTIDADES PARA EL ESTADO
(FISE)

EJERCICIO FISCAL 2014 Y 2015

INFORME EJECUTIVO

CONTRATO NÚMERO
SDSH/DGA/DGPE/09-2015

Elaborado por:

CENTRO DE ANÁLISIS DE PROGRAMAS Y EVALUACIÓN DE PROGRAMAS, S.C.

Equipo de Consultores:

Mtra. Janett Salvador Martínez – Coordinadora de la Evaluación

Mtro. Luis Jorge Méndez Borjas - Investigador

Mtro. Jerónimo Hernández Hernández – Investigador

Mtra. Jaqueline Meza Urías - Investigadora

Dr. José Urquieta Salomón – Asesor Metodológico

Mtra. María del Pilar Torres Pereda – Asesora en Métodos Cualitativos

CONTENIDO

CONTENIDO	i
1. INTRODUCCIÓN	3
2. METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN INTEGRAL	5
3. ETAPA DE FORMULACIÓN	7
3.1. Definición del problema y la población que lo presenta	8
3.2. La relación causal de los componentes respecto a la atención de la problemática que atiende el FISE	14
3.3. Vinculación del FISE con la política de desarrollo social del Estado	18
3.4. Matriz de Indicadores para Resultados	19
4. ETAPA DE EJECUCIÓN	21
4.1. Planeación	22
4.2. Programación de recursos	24
5. Etapa de Resultados	29
5.1. Productos entregados de 2014 a 2015	29
5.2. Análisis de las carencias y su relación con las obras del FISE	30
5.3. Evolución de la problemática en Guanajuato	33
6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	36
6.1. Conclusiones	36

6.2. Recomendaciones	39
7. REFERENCIAS	43
7.1. Normativas	43
7.2. Bibliográficas	48
7.3. Documentos Gubernamentales	50
7.4. Consultas por Internet	51
8. ANEXOS	52
Anexo I.	53

1. INTRODUCCIÓN

El Fondo de Infraestructura Social para las Entidades (FISE), forma parte de las aportaciones federales que recibe el Estado de Guanajuato. Con los recursos de este fondo se realizan obras y acciones para el mejoramiento en las condiciones de habitabilidad de las viviendas; para la ampliación y construcción de servicios básicos como son agua potable, drenaje y electrificación; para la ampliación y el mejoramiento de espacios en escuelas de educación básica y en las unidades de atención médica, en las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP), en los municipios con mayores grados de rezago social, así como para la población en situación de pobreza extrema en el Estado de Guanajuato.

Dentro del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) implementado en México, es obligación de las entidades federativas que ejercen recursos federalizados evaluar el desempeño en el ejercicio de dichos recursos. Basados en la Metodología de Marco Lógico (MML), es importante conocer cuál es la problemática que se atiende con un programa público. En el caso específico del FISE, no se trata de un programa presupuestal sino de un Fondo que es recibido en la entidad federativa y aplicado como fuente de financiamiento de programas de su política social.

La Secretaría de Desarrollo Social y Humano (SDSH) del Gobierno del Estado de Guanajuato fue la dependencia encargada de solicitar el presente estudio, con los objetivos de dar cumplimiento a los ordenamientos para el gasto federalizado, de contar con un documento en el que se definiera la problemática relacionada con las carencias de infraestructura social, y de plasmar la situación de rezago social y pobreza de la población estatal, definiendo las características de esta población, su ubicación, magnitud, así como las causas que lo originan y las consecuencias que conlleva esta situación.

En este documento se presentan los principales hallazgos del diagnóstico y la evaluación del FISE en Guanajuato para los ejercicios 2014 y 2015. Primero, se presenta un resumen de la metodología de la evaluación integral. Después, para cada etapa de la evaluación (formulación, ejecución y resultados) se introduce al tema, y se muestran los resultados y hallazgos principales de cada una de ellas con la información y los datos los que sustentan.

2. METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN INTEGRAL

La evaluación de una intervención gubernamental puede tener un carácter de rendición de cuentas, de asignación de recursos y de aprendizaje (Gutiérrez, 2011); los ejercicios enfocados al aprendizaje son los que dan mayores elementos a los tomadores de decisiones para hacer mejoras a los programas, que a su vez representan mayores beneficios a la sociedad en su conjunto.

La metodología de Evaluación Integral propuesta inicia en la etapa de formulación de la intervención, con el diagnóstico de la problemática que se busca atender y el diseño de la intervención. La segunda etapa es la ejecución, que incluye la implementación con base en el diseño de la intervención y la forma en que es operada por las distintas dependencias y entidades del Estado. Finalmente, en la etapa de resultados, se analiza el logro de las metas.

Ilustración 1. Metodología de evaluación integral del FISE

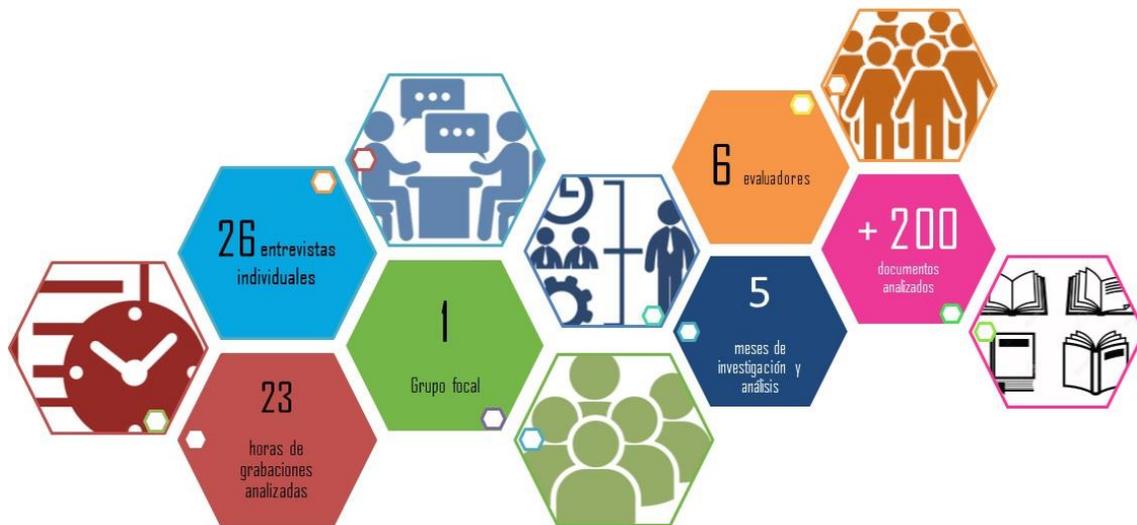


FUENTE: Elaboración propia.

El objetivo de esta metodología integral es analizar el desempeño y el funcionamiento del FISE mediante la aplicación y correlación de diversos tipos de abordajes evaluativos.

Para la elaboración de la presente evaluación fue necesario el trabajo de 6 evaluadores en los 5 meses dedicados a la investigación y análisis. En este tiempo fueron revisados más de 200 documentos, se aplicaron 26 entrevistas individuales con funcionarios vinculados al FISE en el estado y se realizó 1 grupo focal. De estas reuniones se obtuvieron, sistematizaron y analizaron 23 horas de grabaciones.

Ilustración 2. Numeralia del Diagnóstico y Evaluación de Diseño y Consistencia del FISE para el Estado de Guanajuato, Ejercicios 2014 y 2015



FUENTE: Elaboración propia

3. ETAPA DE FORMULACIÓN

Esta primera etapa comprende el diagnóstico de la problemática que atiende Fondo de Infraestructura Social para las Entidades (FISE) y el diseño de la intervención desde su conceptualización en la normatividad federal que le es aplicable, y a la que el Gobierno del Estado se alinea para su implementación y operación.

Como primer paso, en esta etapa se definió, identificó y cuantificó la problemática que atiende el FISE en el Estado de Guanajuato, se identificó y ubicó a la población que presenta la problemática y se realizó un análisis comparativo entre la población que presenta el problema y la que es susceptible de recibir los beneficios de las obras y acciones financiadas con FISE.

Un segundo aspecto abordado en esta etapa es sobre la relación causal de los componentes respecto a la atención de la problemática que atiende el FISE, es decir los bienes y productos que entrega, para la atención de las carencias sociales con que se determina el rezago social y la pobreza.

Un tercer elemento de análisis lo constituyó su vinculación con la política de desarrollo social del Estado, ya que Guanajuato cuenta con planeación estratégica de largo y mediano plazos, con enfoque al desarrollo social y humano. El análisis abarca al Plan Estatal de Desarrollo 2035, el Programa de Gobierno 2012-2018, el Programa Sectorial Social y Humano Visión 2018 y los programas sociales vigentes en 2014 y 2015.

Finalmente, y no menos importante, se trabajó una Matriz de Indicadores para Resultados del FISE, en un taller con funcionarios de las dependencias y entidades del Gobierno del Estado encargados de su planeación, programación, asignación, contratación, ejecución, seguimiento y evaluación.

3.1. Definición del problema y la población que lo presenta

Definición del problema que atiende el FISE

Con base en las definiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y los criterios de medición del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), se determinó el siguiente problema que atiende el FISE en el Estado de Guanajuato:

Deficiente infraestructura social en poblaciones en situación de altos grados de rezago social y pobreza extrema, caracterizada por:

- Vivienda en condiciones precarias.
- Insuficientes servicios básicos a la vivienda.
- Incumplimiento de condiciones físicas necesarias para el aprovechamiento escolar.
- Altos niveles de analfabetismo o baja escolaridad de nivel básico en la población adulta.
- Insuficiente e inadecuada infraestructura en salud.
- Limitado acceso a activos en los hogares.

Debido a la característica multidimensional de la medición de la pobreza y el rezago social, en el diagnóstico y la evaluación todos los análisis se realizaron por tipo de carencia. A continuación se identifica y cuantifica la población estatal que presenta cada una de las carencias.

Identificación y ubicación de la población que presenta la problemática

Niños en edad escolar que no asisten a la escuela, analfabetismo y educación básica incompleta

- Sobre el tema de los niños de 6 a 14 años que no asisten a la escuela, Purísima del Rincón es el municipio que concentra el mayor porcentaje de su población con esta carencia (8.52%), seguido por San Francisco del Rincón (7.94%) y Manuel Doblado (5.65%). A nivel estatal el porcentaje de niños que no asisten a la escuela es de 4.00%, que corresponden a 234,296 niños.

- Los municipios que agrupan el mayor número de población de 15 años o más analfabeta son: Xichú (18.16% respecto al total municipal), Atarjea (16.92%) y Santa Catarina (15.01%). A nivel estatal el porcentaje de adultos analfabetas es de 6.38%, que corresponden a 373,432 habitantes.
- La mayor proporción de personas mayores de 15 años con escuela incompleta se encuentra en Xichú (60.50%) seguido por San Diego de la Unión (59.62%) y Purísima del Rincón (59.45%). En el agregado estatal, la población de 15 años o más con educación básica incompleta es del 41.62%, que corresponde a 2,436,536 habitantes.

Personas sin derechohabencia a los servicios de salud

El municipio de Moroleón es el que concentra el mayor número de personas sin derechohabencia a los servicios de salud con 21.33% respecto al total municipal. Los otros dos municipios con mayores carencias en derechohabencia son San Francisco del Rincón (20.65%) y Celaya (19.80%). A nivel estatal, 14.71% de los habitantes de Guanajuato carecen de derechohabencia a los servicios de salud, lo que equivale a 861,081 habitantes.

Viviendas con piso de tierra, sin electricidad, sin sanitario y que no disponen de drenaje

- En el municipio de Xichú es donde existió el mayor porcentaje de viviendas con piso de tierra en 2015: 7.09% respecto al total municipal. Le siguieron Comonfort con el 6.75% de sus viviendas con piso de tierra y Tierra Blanca con 6.29%. A nivel estatal el 1.94% de las viviendas contaban con pisos de tierra en el 2015.
- Xichú es el municipio con el mayor porcentaje de sus viviendas sin electricidad (5.51%). Le siguen Santa Catarina con 5.37% y Victoria con 4.34%. A nivel estatal el 0.77% de las viviendas no cuentan con electricidad.
- Tierra Blanca es el municipio que presenta el mayor porcentaje de viviendas sin sanitario (25.59%). Le siguen San Diego de la Unión (23.10%) y Atarjea (22.30%). Los tres casos por lo menos quintuplican el número de estatal de viviendas con esta carencia (4.25%).
- De la misma manera que Tierra Blanca ocupa el primer lugar en carencias de sanitarios, también lo es en cuanto a las viviendas que no disponen de drenaje; el

49.78% de las viviendas del municipio presentan esta carencia. Atarjea es el segundo municipio con mayor concentración de viviendas sin drenaje con 31.84%, seguido por Victoria con 18.47%. A nivel estatal, el 5.60% de las viviendas carecen de drenaje.

Análisis comparativo entre la población que presenta el problema y la que es susceptible de recibir los beneficios de las obras y acciones financiadas con FISE.

Mientras que la LCF define como beneficiarios del FISE a la población de los municipios y **localidades** que presenten mayores grados de rezago social y pobreza extrema en la entidad; los *Lineamientos* priorizan a los beneficiarios que habitan en **Zonas de Atención Prioritaria** (ZAP) urbanas y rurales, seguido de los municipios con los dos grados de rezago social más alto, o bien utilizando el criterio de pobreza extrema¹.

Ley de Coordinación Fiscal	Lineamientos FAIS
<ul style="list-style-type: none"> • Art. 33.- (FAIS) Población en pobreza extrema, localidades con alto y muy alto nivel de rezago social y ZAP. • Art. 33. A. II. (FISE) Población de los municipios y localidades que presenten mayores niveles de rezago social y pobreza extrema en la entidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • 2014. (FISE) Al menos 70% ZAP urbanas y rurales. El resto en municipios con los dos grados de rezago social más altos o bien utilizando el criterio de pobreza extrema. • 2015. (FISE) Al menos 50% ZAP urbanas y rurales. El resto en municipios con los dos grados de rezago social más altos o bien utilizando el criterio de pobreza extrema.

Para mayor claridad, a la población que presenta la problemática se denominará población vulnerable. Por el otro lado, a la población que presenta el problema y cumple con los

¹ para lo que se tiene que recurrir a la aplicación del instrumento denominado Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIIS).

requisitos para ser susceptible de recibir los apoyos del FISE, se le denominará población potencial.

A lo largo del estado se ubica población vulnerable que habita en localidades que presentan grados de rezago social altos y muy altos bajo la clasificación de CONEVAL. Aquellas localidades con estas características y que son consideradas ZAP Urbana o se ubican en ZAP rurales pueden ser susceptibles de recibir proyectos financiados con el fondo de manera directa.

Sin embargo, para la población vulnerable que habita en localidades con grados de rezago social alto y muy alto fuera de las ZAP urbanas y rurales y/o municipios con dos mayores grados de rezago social, el acceso a los recursos FISE es limitado y está supeditado a la demostración de que su población se encuentre en pobreza extrema², según los *Lineamientos* y confirmado por el personal de la SDSH.

En la Tabla 1 se desglosa la población por localidad atendiendo a su grado de rezago social; en sombreado se muestran las localidades con alto y muy alto grado de rezago social

Tabla 1. Localidades del Estado de Guanajuato por grado de rezago social 2010

Localidades por su grado de rezago social	Rurales		Urbanas	
	Número	Población 2010	Número	Población 2010
Muy bajo	1516	569,579	102	3,648,013
Bajo	2139	716,137	40	175,961
Medio	1833	322,971	2	11,230
Alto	432	22,870		
Muy alto	77	1,515		
No clasificadas	2854	18,096		
Subtotal por categoría		1,651,168		3,835,204
Total estatal				5,486,372

FUENTE: Elaboración propia con información de Índices de rezago social a nivel localidad 2010 – CONEVAL

² Bajo la aplicación de los Cuestionarios Únicos de Información Socioeconómica (CUIS).

De estas 509 localidades con población de 24,385 habitantes, 436 localidades, con 21,016 habitantes se localizan en municipios con bajo o muy bajo grado de rezago social³, por lo cual no son susceptibles de recibir directamente recursos FISE para obras y acciones.

En total, 436 localidades con alto y muy alto grado de rezago social no están consideradas como ZAP urbanas, y por lo tanto requieren demostrar mediante la aplicación del CUIS las condiciones socioeconómicas de su población si buscan acceder a los recursos FISE.

En la **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** se cuantifica la población potencial de FISE a 2014 y 2015, considerando las siguientes fuentes de información: el Censo de Población y Vivienda 2010 en el caso de las ZAP urbanas 2014 y 2015; las proyecciones de población de CONAPO para las ZAP rurales 2014 y 2015 y la población de los municipios con grado de rezago social medio 2014 y 2015; y las estimaciones de pobreza extrema en el año 2012, que corresponderían a la población con esas características en 2014 y 2015.

Tabla 2. Población potencial conforme su fuente de información y su disponibilidad por año.

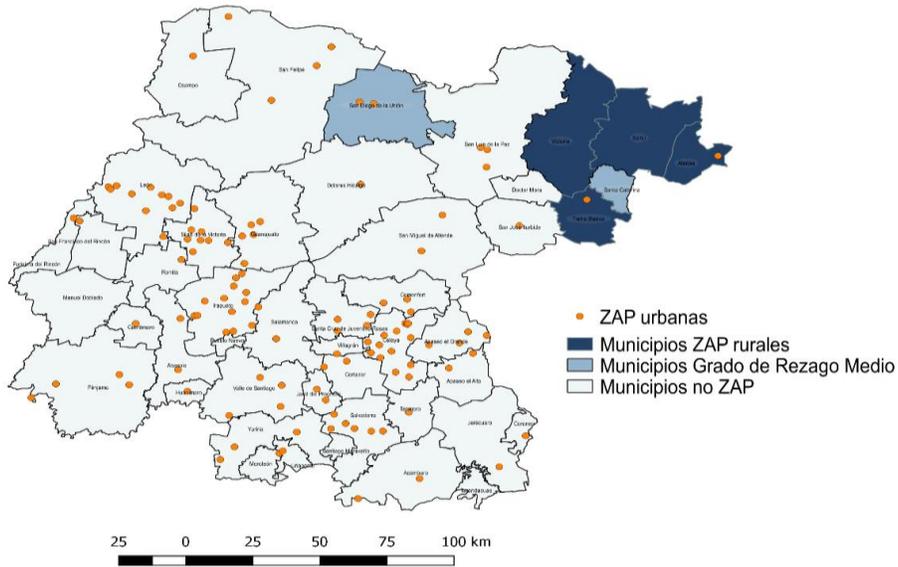
Población potencial	2010*	2014	2015
Población en ZAP Rurales	55,165 ¹	56,645 ²	56,939 ²
Población en ZAP Urbanas		843,501 ¹	1,154,807 ¹
Población en municipios con grado de rezago social medio	42,223 ¹	43,573 ²	43,864 ²
Población en pobreza extrema	464,937 ³	391,851 ⁴	391,851 ⁴

FUENTE: Elaboración propia con información de: ¹Censo de Población y Vivienda 2010; ²Proyecciones de población CONAPO; ³Medición de la pobreza multidimensional CONEVAL 2010; ⁴Medición de la pobreza multidimensional CONEVAL 2012. *Año base

En el mapa 8 se presenta, para el 2014, como áreas geográficas en azul las ZAP rurales y los municipios con dos mayores grados de rezago social, y con puntos naranja las ZAP urbanas, es decir, la población potencial definida de acuerdo con los *Lineamientos*. Enseguida, en el mapa 9 se presenta, para el mismo año, se presenta con azul los municipios y ZAP potenciales (similar al mapa anterior), y con puntos naranja las localidades con grados de rezago social alto y muy alto, es decir, la población vulnerable.

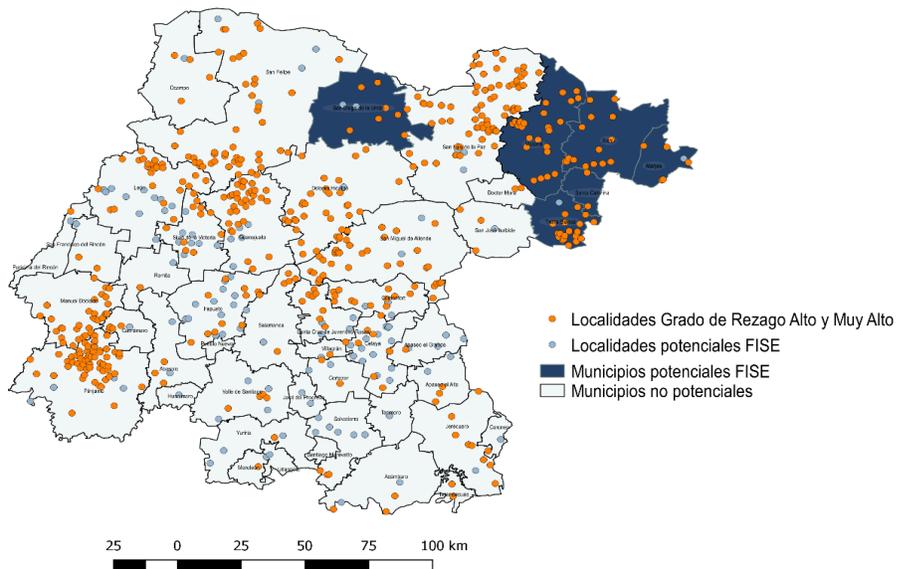
³ No se consideran 73 localidades ubicadas en los municipios ZAP rural y con mayores grados de rezago social, ya que esos están incluidos en la población potencial.

Mapa 1. Población potencial de acuerdo a los Lineamientos de Operación del FAIS 2015.



FUENTE: Elaboración propia con información de la SEDESOL

Mapa 2. Población vulnerable de acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal y población potencial de acuerdo a los Lineamientos de Operación del FAIS 2015.



FUENTE: Elaboración propia con información de la SEDESOL

La población potencial es mayor que la vulnerable ya que se toma la población completa de los municipios considerados ZAP rurales y los que presentan los dos mayores grados de rezago social; sin embargo, hay 436 localidades que quedan fuera de la focalización del FISE.

3.2. La relación causal de los componentes respecto a la atención de la problemática que atiende el FISE

Análisis de los componentes del FISE para la atención de las carencias sociales.

Rezago educativo

El *Catálogo* del FAIS⁴ considera las siguientes obras y acciones para atender el rezago educativo:

- Comedores escolares preescolar, primaria y secundaria (A, C, E, M)⁵ - Incidencia Directa
- En preescolar, primaria, secundaria y preparatoria: Aulas, dotación de servicios básicos, sanitarios (A, C, M) y bardas perimetrales (C, M), biblioteca y techados en áreas de impartición de educación física (A, C, M, R) - Complementarias

Del análisis realizado, se concluye que los proyectos del Catálogo en el rubro Educación pueden incidir sólo parcial y limitadamente en uno de los indicadores que determinan el rezago educativo, y que es pertinente evaluar la conveniencia de considerar la ampliación, construcción y/o mejoramiento de aulas, sanitarios, dotación de servicios básicos, bardas perimetrales, bibliotecas y techados en áreas de impartición de educación física como proyectos de incidencia directa y no como complementarios.

⁴ En el análisis se incluyeron los ejercicios 2014, 2015 y 2016, para presentación de resultados se hará referencia al ejercicio 2015.

⁵ De acuerdo con el *Catálogo*: A – ampliación, C – construcción, E – equipamiento, M – mejoramiento, R – rehabilitación, I - instalación

Carencia por acceso a servicios de salud

El indicador de carencia de acceso a servicios de salud utilizado es el porcentaje de la población sin derechohabencia a servicios de salud. El *Catálogo* considera las siguientes obras y acciones para atender esta carencia:

- Clínica dental, centros de salud o unidades médicas y hospitales (A, C, E, M), Directas
- Dispensario médico (A, C, E, M, R) – Directas

Los resultados directos esperados es contar con unidades de atención médica ampliados, construidos, equipados, mejorados y/o rehabilitados, cuyo efecto esperado es incrementar el porcentaje de la población con acceso a los servicios de salud. Por lo que se concluye que los proyectos del *Catálogo* en el rubro "Acceso a los servicios de salud" pueden incidir positivamente en la medida que la construcción de infraestructura esté acompañada de personal médico y medicinas.

Carencia por calidad y espacios de la vivienda

El *Catálogo* del FAIS⁶ considera las siguientes obras y acciones para atender la carencia por calidad y espacios en la vivienda:

- Tanques sépticos conectados a fosa séptica o drenaje, sanitarios con biodigestores, calentadores solares, (A, C, M) Directas
- Conexión a la red de drenaje, muro firme, techo firme (C, R) Directas
- Toma domiciliaria, cisterna, cuarto para cocina, cuartos dormitorio, piso firme, sanitarios secos, terraplenes para el mejoramiento de la vivienda (C) - Directas

Se puede observar que las obras y acciones corresponden ampliamente a la carencia que se atiende; ya que además de financiar acciones de techo, muros y piso firme, y la construcción de cuartos para dormitorios, baño y cocina; atiende otros aspectos sanitarios.

⁶ En el análisis se incluyeron los ejercicios 2014, 2015 y 2016, para presentación de resultados se hará referencia al ejercicio 2015.

Carencia de servicios básicos en la vivienda

El *Catálogo* contiene las siguientes obras y acciones para atender la carencia por acceso a servicios básicos en la vivienda:

- Drenaje pluvial y sanitario, colector de captación de agua pluvial, red de alcantarillado, líneas de conducción, electrificación rural (A, C, M, R) Directas
- Planta potabilizadora, cárcamo, depósito o tanque de AP, norias, pozo profundo de Agua Potable, (C, E, M, R) Directas
- Pozos de absorción y Electrificación no convencional (A, C,M) Directas
- pozo artesiano (C,E,M) Directas
- Red o sistema de AP (A,C,E,M,R) Directas
- Electrificación (A,C,E,M,I) – Directas
- PTAR (A,C,M,R) - Complementaria

Las obras y acciones del *Catálogo* van dirigidas a atender las carencias de servicios básicos a la vivienda en materia de acceso al agua potable, saneamiento y electrificación. En su mayoría son consideradas de incidencia directa.

Acceso a la alimentación

Un aspecto relevante es que las obras relacionadas con comedores escolares en los tres niveles de educación básica están clasificados en el *Catálogo* como obras en el rubro de gasto "Educación". La carencia por acceso a la alimentación es considerada para el cálculo y determinación de la pobreza, no para el rezago social.

- Comedores escolares - preescolar, primaria y secundaria (A, C, E, M) – Directas
- Comedores comunitarios (A, C, E, M, R) - Directas

Ingreso

El *Catálogo* incluye una sección de infraestructura productiva agrícola, apícola, artesanal, forestal y pecuaria. El indicador del ingreso se utiliza para la determinación de la pobreza (y pobreza extrema) mas no interviene en el cálculo del rezago social.

- Proyectos de infraestructura agrícola, apícola, artesanal, forestal y pecuaria (A,C,E,M,R) - Complementarias

Otras obras y acciones previstas en el Catálogo de FAIS

El *Catálogo* incluye otras obras y acciones que no se vinculan directamente a ninguna carencia que intervenga en la determinación, todos ellos son complementarios:

- Proyectos de urbanización: alumbrado público, infraestructura para personas con discapacidad, calles, guarniciones y banquetas, muros de contención, vado, caminos/carreteras (A, C, M, R),
- Nivelación de tierras (C),
- Albergues (C,E,M), electrificación de pozos (A, I), pavimentación (a, c), revestimiento (C, R), señalética (A,C, M) -

Análisis de la relación causal entre componentes y carencias

Finalmente, a manera de resumen la Tabla 3 muestra la relación que existe entre las obras y acciones del FISE en la atención de las carencias sociales con las que se determina el rezago social y la pobreza (y pobreza extrema).

Se concluye que las obras y acciones del FISE inciden en la atención de la carencia por acceso a los servicios de salud, por calidad y espacios en la vivienda, por el acceso a los servicios básicos en la vivienda y por acceso a la alimentación. Inciden parcialmente en el rezago educativo y en el ingreso, y no inciden en la atención de la carencia por acceso a la seguridad social y por acceso a los activos en el hogar.

Tabla 3. Incidencia del FISE en la atención de las carencias sociales

Carencias sociales e ingreso	Mediciones		¿Inciden las obras y acciones del FISE en la atención de la carencia?		
	Rezago Social	Pobreza	Sí	Parcial	No
Rezago educativo	X	X		X	
Carencia por acceso a los servicios de salud	X	X	X		
Carencia por acceso a la seguridad social		X			X
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	X	X	X		

Carencias sociales e ingreso	Mediciones		¿Inciden las obras y acciones del FISE en la atención de la carencia?		
	Rezago Social	Pobreza	Sí	Parcial	No
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	X	X	X		
Carencia por acceso a la alimentación		X	X		
Carencia por acceso a los activos del hogar	X				X
Ingreso		X		X	

FUENTE: Elaboración propia con información de CONEVAL y Lineamientos de Operación del FAIS (Modificaciones 2014, 2015 y 2016)

3.3. Vinculación del FISE con la política de desarrollo social del Estado

El Estado de Guanajuato cuenta con planeación estratégica de largo y mediano plazos, documentada en el Plan Estatal de Desarrollo 2035 y el Programa de Gobierno 2012 – 2018. Los cuáles contienen las principales directrices de la Política de Desarrollo Social que se encuentra definida en el Programa Sectorial Social y Humano Visión 2018.

Los objetivos de la política de desarrollo social del Gobierno del Estado de Guanajuato, contiene dimensiones, estrategias y objetivos que se concretan en programas dirigidos a atender las principales carencias sociales de la población de Guanajuato.

El FISE se ejerció durante 2014 y 2015 mediante 4 programas sociales a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano:

- Impulso a los servicios básicos en mi colonia y comunidad
- Impulso al desarrollo del hogar
- Impulso a mi comunidad indígena
- Impulso al desarrollo de mi comunidad

Y a través de otras dependencias y entidades ejecutoras como son la Comisión Estatal del Agua, la Secretaría de Educación de Guanajuato, Secretaría de Salud del Estado de Guanajuato y la Secretaría de Obras Públicas.

Se identifica una adecuada alineación hacia los objetivos estatales y sectoriales; sin embargo, presentan coincidencias en los componentes y poblaciones potenciales.

3.4. Matriz de Indicadores para Resultados

El Gobierno del Estado de Guanajuato no contaba con una MIR para FISE durante los ejercicios 2014 y 2015. Por tal motivo, el 17 de marzo de 2016 se realizó un Taller para Elaboración de MIR del FISE contando con la participación de servidores públicos que en sus funciones desempeñan actividades de las etapas de planeación, programación, presupuestación, ejecución y seguimiento de los recursos de este fondo.

El fin de la MIR del FISE 2016 para el Estado de Guanajuato obtenida durante el referido Taller se incorpora en el Anexo I., a continuación se presentan su fin y propósito con sus respectivos indicadores:

FIN Contribuir a elevar el nivel de vida de la población en pobreza extrema o con mayores grados de rezago social en el Estado de Guanajuato mediante la realización de obras y acciones de infraestructura social.

Indicador:

- Índice de variación de carencias sociales

PROPÓSITO La población en Zonas de Atención Prioritaria, en los municipios con mayores grados de rezago social, así como en situación de pobreza extrema en el Estado de Guanajuato reciben atención focalizada a sus necesidades de *disponibilidad y cobertura* de infraestructura en servicios básicos, de vivienda, educación y salud.

Indicadores:

- Porcentaje de Zonas de Atención Prioritaria que reciben atención focalizada a sus necesidades de disponibilidad y cobertura de infraestructura en servicios básicos, de vivienda, educación y salud.
- Porcentaje de municipios con mayores grados de rezago social que reciben atención focalizada a sus necesidades de disponibilidad y cobertura de infraestructura en servicios básicos, de vivienda, educación y salud.

El enfoque dado a la matriz corresponde a la medición de la atención a las carencias sociales.

4. ETAPA DE EJECUCIÓN

En Guanajuato el FISE se ejerce a través de dependencias y entidades del Gobierno del Estado. El objetivo del presente apartado es evaluar si la implementación y operación del recurso a través de los programas sociales se realiza de acuerdo a su diseño. En el caso específico de Guanajuato, que en 2014 y 2015 no contó con una MIR que contuviera el detalle del diseño de la intervención con FISE.

El estado de Guanajuato no dispone de un instrumento normativo exclusivo para el FISE, la ejecución del Fondo está sustentada en el marco normativo y operativo compuesto por diversos instrumentos tanto federales como estatales; tales como leyes, reglamentos, y lineamientos. Por tanto, la descripción y análisis realizado se basa en los instrumentos regulatorios del marco normativo aplicable a FISE.

Sobre la ausencia de un instrumento normativo exclusivo para el FISE, la respuesta generalizada de los entrevistados fue que estaría sobre regulado, ya que el marco normativo federal es estricto y a nivel estatal se tendría que replicar, por lo tanto, lo consideraban innecesario. Sin embargo, el marco normativo federal no contiene definiciones respecto a la forma en que las entidades deben operar, y esas deberían estar especificadas para el Estado de Guanajuato.

Al respecto, la SDSH no cuentan con manuales de procedimientos en los que se encuentre indicadas las atribuciones y responsabilidades de las áreas operativas. La ejecución de los procesos de planeación y asignación de los recursos FISE se realiza de forma similar a la de otras fuentes de recursos, con las diferencias propias establecidas por la Federación para estos recursos.

Para la evaluación de esta etapa se identificaron los macroprocesos de la implementación y operación del FISE en el Estado de Guanajuato. Prestándose especial énfasis en los siguientes: Planeación, programación y seguimiento al ejercicio de los recursos

4.1. Planeación

La Secretaría de Desarrollo Social y Humano (SDSH) del Estado es la encargada de la planeación anual de la ejecución política social, a través de los programas sociales que tiene a su cargo.

El resultado del análisis FODA de la planeación operativa del FISE, es el siguiente:

FORTALEZAS

- 1) Se cuenta con información sobre la población vulnerable.
- 2) Alineación de la política social.

DEBILIDADES

- 1) No se cuenta con un documento normativo estatal del FISE que regule su implementación.
- 2) No se se identifica un ejercicio de planeación operativa.

OPORTUNIDADES

- 1) Complementariedades con programas estatales y federales.
- 2) Interés de los municipios por trabajar en concurrencia.

AMENAZAS

- 1) Tardía actualización anual de los Lineamientos de Operación.
- 2) Estricta focalización y catálogo de obras aunado a estricta fiscalización.

Los *Lineamientos* de operación del FAIS establecen criterios para la priorización de los recursos para obras y acciones a realizarse en las ZAP Urbanas y Rurales, municipios con mayores grados de rezago social⁷, y utilizando el criterio de pobreza extrema; así como para

⁷ En 2014 los lineamientos establecían “*Los municipios con mayores grados de rezago social*” a partir de 2015 se especifica “*Los municipios con dos mayores grados de rezago social*”. Para Guanajuato, en ambos casos, se consideraron los 3 municipios con Grado de Rezago Social Alto (Atarjea, Xichú y Tierra Blanca) y los tres con Medio (Victoria, Santa Catarina y San Diego de la Unión).

la distribución de los recursos en obras y acciones de incidencia directa (2014 -40% y 2015 -70%)

En proceso de planeación y asignación de obras y acciones con recursos FISE no se identifica un ejercicio de planeación operativa por parte de la DGDS. Se trabaja coordinadamente con los Municipios, en quienes recae la tarea de identificar la población y carencias a atender, y la SDSH se encarga de revisar las características de las solicitudes para determinar la fuente de recursos con la que se financiarán las obras y acciones. Si se trata de recursos de FISE o de otras fuentes. Uno de los actores entrevistados expresó: *"No hay un proceso de planeación del estado para la aplicación de los recursos FISE acorde a las necesidades estatales sino es el cumplimiento de las disposiciones centrales"*.

Identificación y definición de las poblaciones a beneficiar

Anteriormente quedó explicado que la población que presenta la problemática de altos grados de rezago social y pobreza no se encuentra totalmente comprendida en la población potencial según los *Lineamientos*.

En los *Lineamientos* se establece que la atención del FISE sucede ponderando un conjunto de carencias sociales (Índice de Rezago Social); sin embargo, al analizar individualmente cada carencia, es posible notar su heterogeneidad entre los municipios con grados de rezago social medio, bajo y muy bajo, y los considerados como ZAP rurales. Por lo que la atención de acuerdo con los *Lineamientos*, presenta importantes áreas de oportunidad y mejora.

Por otra parte, se reconoce la capacidad del Gobierno del Estado de realizar la priorización de una manera más acorde a la realidad social, ya que se cuenta con información levantada en campo recientemente. Uno de los entrevistados comentó al respecto: *"Hoy se levanta información en tabletas y se levanta el diagnóstico social. Se cuenta con una base de datos e información en línea"*. Sin embargo, por la ausencia de un proceso de planeación operativa integral, no se aprovecha la ventaja de contar con esa información.

4.2. Programación de recursos

Ante la falta de una planeación operativa, la programación de los recursos FISE, se realiza analizando su capacidad de ejecución en ejercicios anteriores, y en función de la naturaleza de las obras y acciones y la ubicación de las mismas. Las dependencias ejecutoras presentan su propuesta de inversión en el segundo semestre del año. Se les da a conocer su techo presupuestal global aprobado en los meses octubre – noviembre. La distribución de los recursos del FISE se da a conocer hasta la publicación de los *Lineamientos*, ya que en el ejercicio 2015 hubo modificaciones que impactaron en la forma de aplicar los recursos. El recurso FISE se autorizó de la siguiente manera⁸:

Tabla 4. Presupuesto FISE por ejecutora, autorizado y modificado ejercicios 2014 y 2105

Dependencia ejecutora	2014		2015	
	Autorizado	Modificado	Autorizado	Modificado
Secretaría de Desarrollo Social y Humano	257,020,344	181,901,058	121,646,502	171,625,935
Secretaría de Educación Pública				19,386,091
Secretaría de Obra Pública		27,146,934	31,000,000	24,872,584
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia			32,000,000	
Comisión Estatal del Agua		12,012,066	63,832,887	44,193,324
Instituto de Salud Pública del Estado de Guanajuato		40,000,000	15,000,000	2,400,000
Instituto de Infraestructura Física Educativa de Guanajuato				940,730
Total	257,020,344	261,060,058	263,479,389	263,418,664

FUENTE: Elaboración propia con información del Portal de Transparencia del Gobierno del Estado de Guanajuato

⁸ Cuenta Pública de los Ejercicios 2014 y 2015. Portal de Transparencia del Gobierno del Estado de Guanajuato. http://transparencia.guanajuato.gob.mx/cuenta_publica.php#cpdiv

Seguimiento sobre el uso de los recursos

En la Tabla 5 se presenta el avance en la ejecución de los recursos FISE durante 2014. Se aprecia que al inicio del ejercicio el 100% de los recursos FISE estaban autorizados a la SDSH, y fue hasta el segundo trimestre en que transfirió recursos al Instituto de Salud Pública del Estado de Guanajuato (ISPEG), y en el tercer trimestre también a la Secretaría de Obra Pública (SOP) y Comisión Estatal del Agua (CEA). Al cierre del ejercicio, la SDSH tuvo el 70% del presupuesto modificado, el ISPEG el 15%, la SOP el 10% y la CEA el 5%.

Tabla 5. Avance en la ejecución de los recursos FISE del ejercicio 2014

Trimestre	Tipo	Secretaría de Desarrollo Social y Humano	Instituto de Salud Pública del Estado de Guanajuato	Secretaría de Obra Pública	Comisión Estatal del Agua	Total
1er Trimestre 2014	Autorizado	257,020,344				257,020,344
	Modificado	261,060,058				261,060,058
	Ejercido	0				0
	% Avance	0.0%				0.0%
2o Trimestre 2014	Autorizado	257,020,344				257,020,344
	Modificado	221,060,058	40,000,000			261,060,058
	Ejercido	3,215,012	23,049,837			26,264,849
	% Avance	1.5%	57.6%			10.1%
3er Trimestre 2014	Autorizado	257,020,344				257,020,344
	Modificado	181,901,058	40,000,000	27,146,934	12,012,066	261,060,058
	Ejercido	5,403,853	36,022,233	7,601,302	1,461,067	50,488,455
	% Avance	3.0%	90.1%	28.0%	12.2%	19.3%
4o Trimestre 2014	Autorizado	257,020,344				257,020,344
	Modificado	181,901,058	40,000,000	27,146,934	12,012,066	261,060,058
	Ejercido	112,304,772	36,022,233	16,380,123	5,701,571	170,408,699
	% Avance	61.7%	90.1%	60.3%	47.5%	65.3%

FUENTE: Elaboración propia con información de la Cuenta Pública del Ejercicio 2014. Portal de Transparencia del Gobierno del Estado de Guanajuato.

En el primer trimestre el avance en el ejercicio de los recursos fue 0%; en el segundo trimestre fue del 10.1%, en el tercero del 19.3% y cerró el ejercicio con un 65.3%. Los factores que contribuyeron al lento avance fueron principalmente:

- La LCF tuvo un cambio sustantivo respecto al FAIS en diciembre de 2013, y los *Lineamientos* fueron publicados en el mes de febrero de 2014.
- Ante los cambios en la normatividad los ejecutores en los estados requirieron un periodo de aprendizaje, para poder conocer y aplicar los recursos con las nuevas reglas.
- En mayo de 2014 los *Lineamientos* tuvieron una modificación importante que retrasó nuevamente el ejercicio de los recursos.
- Un problema identificado por los entrevistados es la falta de expedientes técnicos de las obras solicitadas por los Municipios; cuando fueron asignados los recursos, hubo retraso para iniciar los procesos de contratación por que los Municipios no contaban con los expedientes técnicos.

El recurso FISE no ejercido en 2014 continuó ejerciéndose en 2015 de la siguiente manera:

Tabla 6. Avance en la ejecución de los recursos FISE del ejercicio 2014 durante el ejercicio 2015

Trimestre	Tipo	Secretaría de Desarrollo Social y Humano	Instituto de Salud Pública del Estado de Guanajuato	Secretaría de Obra Pública	Comisión Estatad del Agua	Total
1er Trimestre 2015	Autorizado	257,020,344				257,020,344
	Modificado	181,901,058	40,000,000	27,146,934	12,012,066	261,060,058
	Ejercido	123,467,726	36,031,648	25,612,928	8,059,783	193,172,085
	% Avance	67.9%	90.1%	94.3%	67.1%	74.0%
2o Trimestre 2015	Autorizado	257,020,344				257,020,344
	Modificado	181,901,058	40,000,000	27,146,934	12,012,066	261,060,058
	Ejercido	152,141,336	36,031,648	25,959,201	10,096,172	224,228,357
	% Avance	83.6%	90.1%	95.6%	84.1%	85.9%
3er Trimestre 2015	Autorizado	257,020,344				257,020,344
	Modificado	181,901,058	40,000,000	27,146,934	12,012,066	261,060,058
	Ejercido	160,762,882	36,031,648	25,959,201	12,008,119	234,761,850
	% Avance	88.4%	90.1%	95.6%	99.9%	89.9%
4o Trimestre 2015	Autorizado	257,020,344				257,020,344
	Modificado	181,901,058	40,000,000	27,146,934	12,012,066	261,060,058
	Ejercido	181,481,165	36,038,978	25,959,201	12,012,066	255,491,410
	% Avance	99.8%	90.1%	95.6%	100.0%	97.9%

FUENTE: Elaboración propia con información de la Cuenta Pública de los Ejercicios 2014 y 2015. Portal de Transparencia del Gobierno del Estado de Guanajuato.

Por lo que respecta al presupuesto FISE 2015, fueron seis las dependencias encargadas de ejercer el recurso. A las dependencias que ya ejercían recursos FISE en 2014 se le sumaron la Secretaría de Educación de Guanajuato (SEG) y el Instituto de Infraestructura Física del Estado de Guanajuato (INIFEG). El recurso, según datos de la Cuenta Pública, se distribuyó de la siguiente manera: 65% para la SDSH, 17% para la CEA, 10% para la SOP, 7% para la SEG, 1% para ISPEG y menos del 1% restante para INIFEG.

Al cierre del primer trimestre de 2015 se había distribuido el 100% del recurso autorizado entre las mismas 4 ejecutoras de 2014 y el avance en el ejercicio del recurso fue de 0%. Para el segundo trimestre de 2015, se reportó un avance global del 42.5%, destacando la SDSH cuyo ejercicio reportado fue del 45.4% y el INIFEG, que reportó un ejercicio del 1736%. INIFEG tenía un presupuesto modificado de 1.1 millones y su ejercido fue de 19.3 millones.

Tabla 7. Avance en la ejecución de los recursos FISE del ejercicio 2015 (Millones de pesos)

Trimestre	Tipo	Secretaría de Desarrollo Social y Humano	Secretaría de Educación Pública	Secretaría de Obra Pública	Comisión Estatal del Agua	Instituto de Salud Pública del Estado de Gto.	Instituto de Infraestructura Física Educativa de Gto	Total
1er Trim 2015	Autorizado	121.65	0.00	31.00	63.83	15.00	0.00	231.48
	Modificado	121.59	0.00	31.00	63.83	15.00	0.00	231.42
	Ejercido	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0
	% Avance	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
2o Trim 2015	Autorizado	121.65	0.00	31.00	63.83	15.00	0.00	231.48
	Modificado	140.02	0.00	26.90	44.19	14.40	1.11	226.62
	Ejercido	63.60	0.00	7.02	6.28	0.00	19.30	96.20
	% Avance	45.4%	0.0%	26.1%	14.2%	0.0%	1736.3%	42.5%
3er Trim 2015	Autorizado	121.65	0.00	31.00	63.83	15.00	0.00	231.48
	Modificado	140.02	36.80	26.90	44.19	14.40	1.11	263.42
	Ejercido	30.08	0.00	18.94	18.15	0.00	0.00	67.18
	% Avance	21.5%	0.0%	70.4%	41.1%	0.0%	0.0%	25.5%
4o Trim 2015	Autorizado	121.65	0.00	31.00	63.83	15.00	0.00	231.48
	Modificado	171.63	19.39	24.87	44.19	2.40	0.94	263.42
	Ejercido	115.70	2.49	24.76	39.17	0.00	0.94	183.07
	% Avance	67.4%	12.9%	99.6%	88.6%	0.0%	100.0%	69.5%

FUENTE: Elaboración propia con información de la Cuenta Pública del Ejercicio 2015. Portal de Transparencia del Gobierno del Estado de Guanajuato.

En el tercer trimestre de 2015, esa situación fue revertida. El avance global del trimestre descendió a 25.5%. En lo individual, la SDSH redujo a 21.5% su avance e INIFEG reportó 0%. Al cierre del ejercicio el avance global fue de 69.5%.

El comportamiento del ejercicio del presupuesto 2015 es errático desde lo modificado y lo reportado como ejercido.

Los actores entrevistados argumentaron que el retraso en el ejercicio y el subejercicio de los recursos tiene sus causas en que el recurso fue asignado tardíamente. En el ejercicio 2014 se observa que a ISPEG le asignaron recursos en el segundo trimestre y a SOP y CEA hasta el tercero. Para 2015 ocurrió algo similar con INIFEG (segundo trimestre) y SEG (tercer trimestre).

Otra causa mencionada es la falta de planeación en los municipios, ya que algunos retrasos se deben a la falta de proyectos o de permisos para iniciar las obras, aunado al proceso de revisión y validación de los expedientes técnicos; ya que en algunos casos se lleva a cabo en el ejercicio en que se asigna el recurso.

Por otra parte, las instancias ejecutoras que mencionaron no tener retrasos significativos señalaron que al momento de que los recursos les son asignados ya cuentan con los proyectos y demás trámites preliminares realizados (permisos, estudios de impacto ambiental), lo cual les permite iniciar los procesos de contratación en cuanto reciben la asignación presupuestal.

5. Etapa de Resultados

5.1. Productos entregados de 2014 a 2015

Entre los años 2014 y 2015 se financiaron con recursos del FISE 1,096 y 977 acciones respectivamente. Estas acciones se llevaron a cabo tanto a nivel hogar como a nivel comunidad, siendo las acciones en los hogares las más numerosas.

Tabla 8. Número de acciones en 2014 y 2015 financiadas por el FISE

Rubro	2014	2015
Vivienda digna	811	636
Electrificación	157	210
Agua potable	37	26
Alcantarillado, drenaje y letrinas	82	95
Camino rurales	8	0
Infraestructura hospitalaria	1	0
Fortalecimiento para el desarrollo humano	0	6
Urbanización	0	4
Total	1,096	977

FUENTE: Elaboración propia con información del Gobierno del Estado de Guanajuato

Las acciones del fondo se realizan a través de rubros específicos que atienden carencias sociales de distinta naturaleza. En 2014 y 2015 seis rubros ejecutaron acciones financiadas por FISE.

Para fines del presente análisis, las acciones de 2014 y 2015 se agruparán en cuatro categorías conforme las carencias sociales que atienden:

1. Acceso a los servicios de salud
2. Calidad y espacios de la vivienda
3. Servicios básicos en la vivienda
4. Otros proyectos

En 2014, se beneficiaron 492,144 personas con obras FISE; de estas, las acciones encaminadas al acceso a servicios de salud fueron donde se estimó mayor número de beneficiarios (243,998). En ese mismo año se calcularon 200,951 beneficiarios de obras para servicios básicos en la vivienda, 30,340 para mejorar la calidad y espacios en la vivienda, y 16,855 beneficiarios de otros proyectos (caminos rurales).

En 2015, las obras para mejorar los servicios básicos en la vivienda se estimó que mejoraron las condiciones de vida de 42,062 personas. A nivel hogar se calculó que 21,960 personas cambiaron positivamente la calidad de espacios en su vivienda. Y finalmente, las obras de pavimentación de calles en León (Otros proyectos) tuvieron como beneficiarios estimados a 1,080 personas.

5. Tabla 9. Beneficiarios de obras entregadas en 2014 y 2015 financiadas por el FISE

Carencias atendidas	2014	2015
Acceso a los servicios de salud	243,998	0
Calidad y espacios de la vivienda	30,340	21,960
Servicios básicos en la vivienda	200,951	42,062
Otros proyectos	16,855	1,080
Total	492,144	65,102

6. FUENTE: Elaboración propia con información de la Dirección General de Desarrollo Social del estado de Guanajuato

5.2. Análisis de las carencias y su relación con las obras del FISE

Por la falta de criterios homogéneos estatales para la asignación de obras y acciones del FISE y con el fin de estudiar la atención de carencias a nivel municipal, se consideró un análisis netamente descriptivo de dichas acciones y los porcentajes de personas y viviendas con cada tipo de carencia.

Además, es necesario considerar como supuesto que, en las obras fuera de las viviendas, como son las redes de agua potable, alcantarillado y la electrificación, las personas logran conectar sus viviendas a dichas acciones FISE.

Para el año 2014, el municipio de Celaya fue el que recibió mayor número de obras relacionadas con la atención a la calidad y espacios en la vivienda, a pesar que su porcentaje de viviendas con carencias de piso de tierra es bajo (1.86%). En esta carencia, Atarjea, Tierra Blanca y Xichú son los municipios que cuentan con mayores porcentajes en el estado.

En el mismo año, Tierra Blanca, Victoria, Celaya y Xichú fueron los que más obras recibieron para mejorar los servicios básicos con financiamiento FISE. En esta ordenación de municipios, faltaría integrar a Santa Catarina, puesto que ocupa el segundo lugar con mayor porcentaje de viviendas sin electricidad.

Atarjea es el municipio con mayor porcentaje de viviendas sin servicio de agua potable y recibió solo dos obras en 2015 (beneficiando a 208 personas). Victoria es otro municipio con un porcentaje alto de viviendas sin agua potable; este municipio recibió 3 obras en 2014 y ninguna en 2015. Xichú se encuentra en tercer lugar en esta carencia y no recibió obras de agua potable en 2014 y 2015.

Los municipios de Tierra Blanca, San Diego de la Unión y Atarjea son los primeros lugares en viviendas sin drenaje. En ese sentido, el mayor número de obras si se presentó en Tierra Blanca, seguido por Victoria y Santa Catarina.

Finalmente, Xichú, Santa Catarina y Atarjea fueron los municipios con mayor porcentaje de viviendas sin conexión a la energía eléctrica, mientras que los municipios de Tierra Blanca, Victoria y Xichú recibieron el mayor número de obras de electrificación.

Tabla 10. Obras por tipo de carencia a nivel municipal en 2014 y 2015.

Municipio	2014				2015			
	Acceso a los servicios de salud	Calidad y espacios de la vivienda	Servicios básicos en la vivienda	Otros proyectos	Acceso a los servicios de salud	Calidad y espacios de la vivienda	Servicios básicos en la vivienda	Otros proyectos
Abasolo	0	22	7	0	0	9	2	0
Acámbaro	0	23	5	0	0	22	10	0
San Miguel de Allende	0	5	1	0	0	9	1	0
Apaseo el Alto	0	36	7	0	0	23	10	0

Fondo de Infraestructura Social para las Entidades para el Estado de Guanajuato
Diagnóstico y Evaluación de Diseño y Consistencia
Ejercicios 2014 y 2015
Informe Ejecutivo

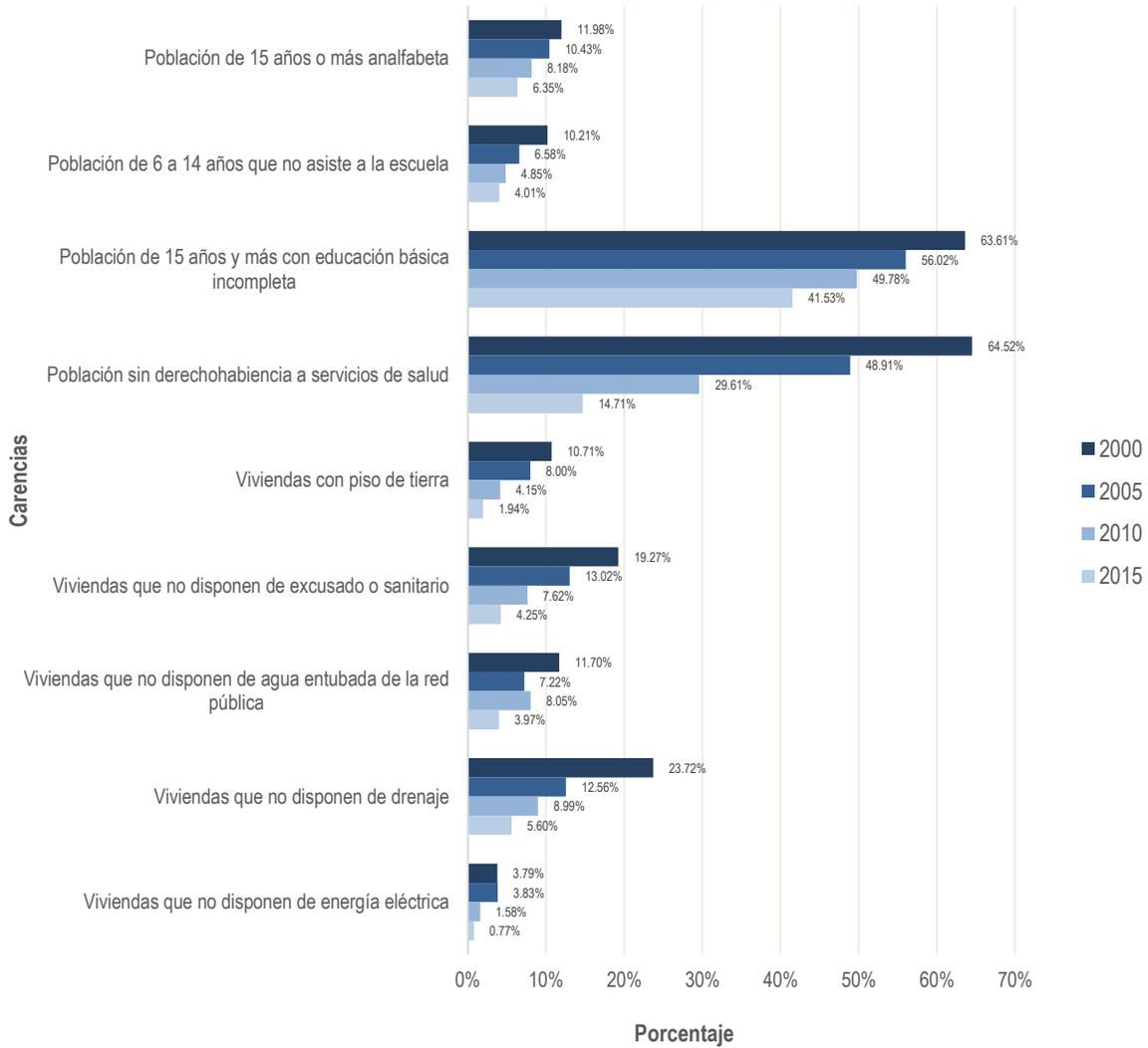
Municipio	2014				2015			
	Acceso a los servicios de salud	Calidad y espacios de la vivienda	Servicios básicos en la vivienda	Otros proyectos	Acceso a los servicios de salud	Calidad y espacios de la vivienda	Servicios básicos en la vivienda	Otros proyectos
Apaseo el Grande	0	11	4	0	0	21	4	0
Atarjea	0	55	12	0	0	20	7	0
Celaya	0	62	22	0	0	49	28	0
Manuel Doblado	0	12	0	0	0	3	2	0
Comonfort	0	38	2	0	0	14	9	0
Coroneo	0	16	0	0	0	61	2	0
Cortazar	0	14	2	2	0	14	5	0
Cuerámara	0	0	4	0	0	0	5	0
Doctor Mora	0	20	0	0	0	0	0	0
Dolores Hidalgo	0	3	9	0	0	0	7	0
Guanajuato	0	4	0	0	0	13	2	0
Huanímaro	0	9	3	0	0	0	0	0
Irapuato	1	24	11	0	0	38	1	0
Jaral del Progreso	0	13	7	4	0	0	0	0
Jerécuaro	0	3	2	0	0	0	2	0
León	0	28	9	0	0	17	1	4
Moroleón	0	3	0	0	0	0	4	0
Ocampo	0	14	7	0	0	0	1	0
Pénjamo	0	10	4	0	0	14	13	0
Pueblo Nuevo	0	17	0	0	0	0	0	0
Purísima del Rincón	0	0	1	0	0	5	1	0
Romita	0	35	0	0	0	11	2	0
Salamanca	0	12	1	0	0	17	3	0
Salvatierra	0	7	2	2	0	10	2	0
San Diego de la Unión	0	3	8	0	0	23	26	0
San Felipe	0	11	0	0	0	1	8	0
San Francisco del Rincón	0	10	0	0	0	24	3	0
San José Iturbide	0	27	1	0	0	1	2	0
San Luis de la Paz	0	10	3	0	0	32	11	0
Santa Catarina	0	27	12	0	0	26	15	0
Santa Cruz de Juventino Rosas	0	11	5	0	0	17	0	0
Santiago Maravatío	0	33	0	0	0	0	0	0
Silao	0	12	5	0	0	15	3	0
Tarandacua	0	10	0	0	0	0	1	0
Tarimoro	0	9	5	0	0	7	7	0
Tierra Blanca	0	32	46	0	0	40	65	0
Uriangato	0	19	5	0	0	22	1	0
Valle de Santiago	0	7	6	0	0	15	6	0
Victoria	0	15	34	0	0	22	26	0
Villagrán	0	36	2	0	0	6	3	0
Xichú	0	19	21	0	0	5	30	0
Yuriria	0	24	1	0	0	16	0	0
Total	1	811	276	8	0	642	331	4

FUENTE: Elaboración propia con información del Gobierno del Estado de Guanajuato

5.3. Evolución de la problemática en Guanajuato

Entre los años 2000 y 2015, tanto a nivel estatal como a nivel municipal, todas las carencias contenidas en el Índice de Rezago Social disminuyeron. En el estado de Guanajuato, la carencia que más disminuyó fue la derechohabencia a los servicios de salud. Las viviendas sin energía eléctrica es la carencia que se presenta en menor proporción en el estado. Notar que la población de 15 años y más con educación incompleta es un área de oportunidad para la política social del estado, independientemente de la fuente de recursos empleada para su abatimiento.

Gráfica 1. Evolución de las carencias en el estado de Guanajuato de 2000 a 2015.



FUENTE: Elaboración propia con información de CONEVAL 2015.

Dos condiciones de carencia parecen ser transversales a todo el estado: la población mayor de 15 años y más con educación básica incompleta y la población sin derechohabiencia a los servicios de salud.

Desde el análisis de los municipios ZAP, los municipios potenciales, los municipios con grandes poblaciones urbanas y el análisis estatal, es posible considerar que ambas carencias son áreas de oportunidad y podrían desarrollarse esquemas de atención para mejorar la calidad de vida de las personas en esta situación.

Aunque la aportación del FISE al abatimiento de ambas carencias es indirecta, puede ser que, apoyar dichas acciones sea el factor desencadenante de cambios significativos en la sociedad. Para ello es necesario contemplar un análisis particularizado de los temas educativos y de salud, de su infraestructura en el estado y su uso por la población con estas carencias.

Las carencias sociales de la población y sus viviendas se encuentran distribuidas a lo largo del estado. Su mayor concentración se encuentra en zonas urbanas, mientras que la mayor dispersión se observa en zonas rurales.

Entre 2000 y 2015 todas las carencias que comprenden el Índice de Rezago Social disminuyeron, siendo las viviendas que no disponen de energía eléctrica y las viviendas con piso de tierra las que se presentan en menor proporción en el año 2015.

El avance en el abatimiento de carencias es consecuencia de múltiples acciones, tanto gubernamentales como de sus habitantes, y dependen de diferentes variables. A este nivel de análisis no es posible determinar en cuanto contribuyó el FISE a abatir las distintas carencias sociales.

La población de 15 años y más con educación básica incompleta y la derechohabencia a los servicios de salud son áreas de oportunidad donde las intervenciones pueden incidir en mayor número de habitantes. En ambos casos el FISE puede contribuir indirectamente en el abatimiento de dichas carencias.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1. Conclusiones

El diseño del Fondo de Infraestructura Social para las Entidades (FISE) corresponde a la Federación a través de la Secretaría de Desarrollo Social, a las entidades federativas incumbe el ejercicio de los recursos a través de sus programas de política social preexistentes. En el Estado de Guanajuato, el FISE se ejerce principalmente, a través de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano. En los ejercicios 2014 y 2015 se destinaron recursos a 4 programas sociales de la SDSH y a otras 5 dependencias y entidades del Estado.

El problema que se busca atender con el FISE en el Estado, es: La deficiente infraestructura social en poblaciones en situación de altos grados de rezago social y pobreza extrema, caracterizada por:

- Vivienda en condiciones precarias.
- Insuficientes servicios básicos a la vivienda.
- Incumplimiento de condiciones físicas necesarias para el aprovechamiento escolar.
- Altos niveles de analfabetismo o baja escolaridad de nivel básico en la población adulta.
- Insuficiente e inadecuada infraestructura en salud.
- Limitado acceso a activos en los hogares.

Para ello se aplican los recursos FISE al financiamiento de obras y acciones contenidas en el *Catálogo de FAIS*, teniendo el siguiente grado de incidencia en la atención de las carencias:

Tabla 11. Incidencia del FISE en la atención de las carencias sociales

Carencias sociales e ingreso	Mediciones		¿Inciden las obras y acciones del FISE en la atención de la carencia?		
	Rezago Social	Pobreza	Sí	Parcial	No
Rezago educativo	X	X		X	
Carencia por acceso a los servicios de salud	X	X	X		
Carencia por acceso a la seguridad social		X			X
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	X	X	X		
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	X	X	X		
Carencia por acceso a la alimentación		X	X		
Carencia por acceso a los activos del hogar	X				X
Ingreso		X		X	

FUENTE: Elaboración propia con información de CONEVAL y Lineamientos de Operación del FAIS (Modificaciones 2014, 2015 y 2016)

Respecto a la población a atender, la focalización contenida en los *Lineamientos*, deja fuera de la atención directa con recursos FISE a aquellas localidades rurales con alto y muy alto grado de rezago social en municipios con bajo y muy bajo grado de rezago social, que en Guanajuato ascendían a 436 en 2010. Los Lineamientos prevén la atención por el criterio de pobreza extrema mediante la aplicación del mecanismo del CUIS, sin embargo, para la entidad ha sido una limitante por los retrasos en los tiempos de respuesta.

Para la fase que opera el Estado, es decir la implementación, no se tiene un documento normativo interno que defina las atribuciones de las áreas, así como los criterios de priorización para la asignación de los recursos a obras y acciones. En este sentido, se trabaja coordinadamente con los municipios para la detección de carencias en las localidades, cuidando los criterios de focalización del Fondo y los límites inferiores y superiores por tipo de obra y acción. Sin embargo, la falta de un ejercicio de planeación operativa es un área de mejora en este proceso.

La realización de un ejercicio de planeación operativa resultaría en una más eficiente y adecuada asignación de los recursos, y su consecuente ejecución. Respecto a la

programación de los recursos, se observó que, tanto en 2014 como en 2015, los presupuestos autorizados sufrieron considerables modificaciones y reasignaciones a otros ejecutores a lo largo del ejercicio.

En 2014, el ejercicio del recurso FISE al cuarto trimestre fue de 65.3%, y se alcanzó el 97.9% hasta el cuarto trimestre de 2015. En cuanto a los recursos FISE de 2015, al cuarto trimestre se había ejercido el 69.5%. Entre las principales razones del retraso en el ejercicio está la espera que se hace a la publicación a las modificaciones anuales a los Lineamientos y que al momento de la asignación de los recursos los municipios no cuentan con expedientes técnicos de las obras que van a realizar.

Finalmente, en los resultados de la aplicación del FISE se puede apreciar que son atendidas algunas de las carencias; sin embargo, la realización de un ejercicio estratégico de análisis para la cobertura de esas carencias en la etapa de planeación operativa resultaría en atención prioritaria a las zonas con mayores porcentajes de carencias.

6.2. Recomendaciones

Etapa del FISE	Problema identificado	Recomendación	Prioridad		
			Necesario	Recomendable	Deseable
Formulación. Diseño	Inadecuada definición de obras y acciones para la atención de la problemática de carencias sociales en los municipios y localidades del Estado de Guanajuato. <i>*** Las obras y acciones son definidas por la SEDESOL en los Lineamientos de Operación del FAIS, mismo que se revisa anualmente.</i>	Solicitar a la SEDESOL permitir al Estado de Guanajuato adecuar la focalización a sus necesidades específicas, con base a los resultados de los avances en la reducción de las carencias sociales en ZAP y municipios con dos mayores grados de rezago social.	X		
Formulación. Diseño	Inadecuada focalización de las localidades que presentan carencias sociales en los municipios del Estado de Guanajuato. <i>*** Las obras y acciones son definidas por la SEDESOL en los Lineamientos de Operación del FAIS, mismo que se revisa anualmente.</i>				
Formulación. Diseño	Falta de un documento normativo del FISE en el Estado de Guanajuato en el que se definan responsabilidades de las áreas que operan el recurso FISE, así como los criterios de priorización y focalización de la atención de las carencias sociales en el Estado de Guanajuato. La implementación del FISE se realiza tomando en cuenta los Lineamientos de Operación del FISE para la distribución de los recursos; sin que al interior del Estado hayan criterios definidos para la priorización y focalización de las obras y acciones.	Elaborar un documento que sirva de guía en la que se oriente a los ejecutores sobre la aplicación de los recursos del FISE en el Estado de Guanajuato, en el que se definan criterios para la planeación, programación y ejecución.	X		

Etapa del FISE	Problema identificado	Recomendación	Prioridad		
			Necesario	Recomendable	Deseable
	Hace falta también que se regule la ejecución de los recursos en cuanto a adecuaciones presupuestarias, plazos para la ejecución de las obras y acciones.				
Formulación. Diseño	En los ejercicios 2014 y 2015 el recurso FISE se distribuyó entre la SDSH, CEA, SOP, ISPEG, SEG e INIFEG. Al interior de la SDSH se distribuyó en 4 programas sociales que presentaron coincidencias y duplicidades. En 2016 se creó el Programa de Fortalecimiento para la Infraestructura Social y se focalizaron más adecuadamente los 5 programas que reciben FISE.	Establecer al Programa de Fortalecimiento para la Infraestructura Social a cargo de la SDSH el medio de ejecución de los recursos FISE en el Estado; de naturaleza transversal para los casos que se requiera de la participación de otras dependencias ejecutoras (CEA, SOP, ISPEG, SEG, INIFEG).		X	
Formulación. Diseño	Durante los ejercicios 2014 y 2015, la SDSH a través de la DGDS ha fungido informalmente como del área que coordina a los ejecutores del FISE. Las instancias ejecutoras que operan FISE consideran que la información del Fondo no fluyó como sería deseable, ya que las reuniones se realizaron hasta que se contó con los Lineamientos de FISE e identifican la comunicación como un área de oportunidad.	Establecer al Programa de Fortalecimiento para la Infraestructura Social a cargo de la SDSH como el medio de ejecución de los recursos FISE en el Estado, de esta manera la SDSH funja como coordinadora en la planeación, seguimiento y ejecución de los recursos del FISE		X	

Etapa del FISE	Problema identificado	Recomendación	Prioridad		
			Necesario	Recomendable	Deseable
Implementación. Planeación.	En los ejercicios 2014 y 2015 no se realizó estrictamente un proceso de planeación y focalización de atención de las carencias sociales a través de los recursos FISE. Si bien se buscó cumplir con los requisitos de asignación de recursos a obras y acciones establecidos en los Lineamientos de Operación del FAIS, al interior del estado no se llevó un proceso de planeación con criterios que permitieran priorizar y focalizar los recursos para la atención de la población con mayores carencias, rezago y pobreza. La asignación de los recursos se realizó atendiendo las solicitudes de los municipios.	Integrar un plan de atención de necesidades de infraestructura social que se pueda atender con FISE y/o a través del Programa de Fortalecimiento para la Infraestructura Social; estableciendo metas de reducción de las carencias sociales.	X		
Implementación. Planeación.	Los ejecutores manifestaron que una de las causas de los retrasos en la ejecución de las obras es la falta de expedientes técnicos y trámites previos (permisos, licencias) de las obras por parte de los Municipios.	Solicitar a la SEDESOL la inclusión en el catálogo del FAIS el rubro de proyectos ejecutivos con la finalidad de generar un banco de proyectos del FISE.		X	
Implementación Programación	La concurrencia de recursos para la realización de las obras se establece en las Reglas de Operación 2016, preferentemente "peso a peso" (en 2015 existió la modalidad obra por obra). Esto complica la definición de las obras a financiar, ya que en algunos casos, y por los propios Lineamientos de Operación del FAIS, es difícil identificar obras que cumplan	Acordar la concurrencia con los Municipios bajo el esquema "obra por obra" cuando sea complicado encontrar obras en localidades que sean coincidentes entre FISE y FISM; estableciendo como mecanismo de control del cumplimiento del compromiso de obra alguna minuta de COPLADEMUN o alguna contraloría social.		X	

Etapa del FISE	Problema identificado	Recomendación	Prioridad		
			Necesario	Recomendable	Deseable
	los requisitos del FISE y del FISM.				
Implementación Asignación de recursos	En 2015 y 2016 se esperó a conocer si la SEDESOL modificaría los Lineamientos de operación del FAIS para iniciar la asignación de los recursos, lo cual provocó un retraso en el ejercicio de los recursos, cerrando 2015 con un avance del 65%, y el 35% restante continuó ejerciéndose en 2016.	Establecer un calendario de actividades con Municipios e instancias estatales ejecutoras del FISE para que se aproveche el primer trimestre del año en la integración, preparación y validación de expedientes técnicos	X		
Operación Seguimiento	La información disponible sobre los montos totales de las obras y acciones de FISE a nivel localidad en 2014 y 2015 contrasta con los datos publicados en el portal de la cuenta pública del estado de Guanajuato. La información del Portal de la Secretaría de Finanzas del presupuesto de FISE modificado y ejercido 2015 no coincide con la información de la Cuenta Pública del mismo periodo.	Sistematizar la información de las obras y acciones financiadas con FISE. Definir un responsable del seguimiento de la ejecución del FISE que revise y valide la información y sea responsable de proporcionar la información a las instancias que la publicarán oficialmente.	X		

7. REFERENCIAS

7.1. Normativas

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Decreto por el que se reforman la Ley de Coordinación Fiscal. Diario Oficial de la Federación. México. 31 de diciembre de 1998.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal. Diario Oficial de la Federación. México. 29 de diciembre de 1997.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las Leyes Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; Orgánica de la Administración Pública Federal; de Coordinación Fiscal; de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Diario Oficial de la Federación. México. 01 de octubre de 2007.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal. Diario Oficial de la Federación. México. 29 de diciembre de 1997.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal. Diario Oficial de la Federación. México. 9 de diciembre de 2013.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Diario Oficial de la Federación. México. 24 de enero de 2014.

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Decreto por el que se emite la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria para el año 2015. Diario Oficial de la Federación. México. 3 de diciembre de 2014.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ley de coordinación fiscal. Diario Oficial de la Federación México. 12 de diciembre de 2011.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ley de coordinación fiscal. Diario Oficial de la Federación México. 09 de diciembre de 2013.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ley de coordinación fiscal. Diario Oficial de la Federación México. 11 de agosto de 2014.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ley de coordinación fiscal. Diario Oficial de la Federación México. 27 de abril de 2016.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Diario Oficial de la Federación México. 24 de enero de 2014.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ley General de Desarrollo Social. Diario Oficial de la Federación. México. 07 de noviembre de 2013.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ley General de Desarrollo Social. Diario Oficial de la Federación. México. 01 de junio de 2016.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ley General de Educación. Diario Oficial de la Federación. México. 19 de diciembre de 2014.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ley General de Salud. Diario Oficial de la Federación. México. 19 de diciembre de 2014.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación. México. 30 de marzo de 2007.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico. Diario Oficial de la Federación. México. 16 de mayo de 2013.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 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. Diario Oficial de la Federación. México. 25 de abril de 2013.

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza. Diario Oficial de la Federación. México. 16 de junio de 2010.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Diario Oficial de la Federación. México. 13 de agosto de 2015.
- Gobierno del Estado de Guanajuato – Poder Ejecutivo. Decreto Gubernativo Número 33, mediante el cual se crea el Instituto de Planeación del Estado de Guanajuato. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato. Guanajuato. 13 de julio de 2007.
- Gobierno del Estado de Guanajuato – Poder Ejecutivo. Decreto Gubernativo Número 111, mediante el cual se expide el Reglamento Interior del Instituto de Planeación del Estado de Guanajuato. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato. Guanajuato. 29 de mayo de 2009.
- Gobierno del Estado de Guanajuato – Poder Ejecutivo. Decreto Gubernativo Número 223, mediante el cual se expide el Reglamento del Sistema de Información y Estadística. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato. Guanajuato. 4 de septiembre de 2012.
- Gobierno del Estado de Guanajuato – Poder Ejecutivo. Decreto Gubernativo Número 35, mediante el cual se expide el Reglamento Interior de la Secretaría Desarrollo Social y Humano. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato. Guanajuato. 21 de junio de 2013.
- Gobierno del Estado de Guanajuato – Poder Ejecutivo. Dictamen de la iniciativa de la Ley del Presupuesto General de Egresos del Estado de Guanajuato para el Ejercicio Fiscal 2014. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato. Guanajuato. 27 de diciembre de 2013.
- Gobierno del Estado de Guanajuato – Poder Ejecutivo. Ley de Planeación del Estado de Guanajuato. Guanajuato. 7 de junio de 2013.
- Gobierno del Estado de Guanajuato – Poder Ejecutivo. Lineamientos para la Integración, Operación y Actualización del Padrón Estatal de Beneficiarios de los Programas de Desarrollo Social y Humano. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato. Guanajuato. 7 de junio de 2013.
- Secretaría de Desarrollo Social y Humano. Reglas de Operación del Programa Impulso a mi Comunidad Indígena. Guanajuato. 13 de febrero de 2014.

- Secretaría de Desarrollo Social y Humano. Reglas de Operación del Programa Impulso al Desarrollo de mi Hogar. Guanajuato. 13 de febrero de 2014.
- Secretaría de Desarrollo Social y Humano. Reglas de Operación del Programa Impulso al Desarrollo de mi Comunidad. Guanajuato. 13 de febrero de 2014.
- Secretaría de Desarrollo Social y Humano. Reglas de Operación del Programa Impulso a los Servicios Básicos en mi Colonia y mi Comunidad. Guanajuato. 13 de febrero de 2014.
- Secretaría de Desarrollo Social y Humano. Reglas de Operación del Programa Impulso a mi Comunidad Indígena. Guanajuato. 29 de diciembre de 2014.
- Secretaría de Desarrollo Social y Humano. Reglas de Operación del Programa Impulso al Desarrollo de mi Hogar. Guanajuato. 29 de diciembre de 2014.
- Secretaría de Desarrollo Social y Humano. Reglas de Operación del Programa Impulso al Desarrollo de mi Comunidad. Guanajuato. 29 de diciembre de 2014.
- Secretaría de Desarrollo Social y Humano. Reglas de Operación del Programa Impulso a los Servicios Básicos en mi Colonia y mi Comunidad. Guanajuato. 29 de diciembre de 2014.
- Secretaría de Desarrollo Social y Humano. Reglas de Operación del Programa Impulso a mi Comunidad Indígena. Guanajuato. 21 de diciembre de 2015.
- Secretaría de Desarrollo Social y Humano. Reglas de Operación del Programa Impulso al Desarrollo de mi Hogar. Guanajuato. 21 de diciembre de 2015..
- Secretaría de Desarrollo Social y Humano. Reglas de Operación del Programa Impulso al Desarrollo de mi Comunidad. Guanajuato. 21 de diciembre de 2015.
- Secretaría de Desarrollo Social y Humano. Reglas de Operación del Programa Impulso a los Servicios Básicos en mi Colonia y mi Comunidad. Guanajuato. 21 de diciembre de 2015.
- Secretaría de Desarrollo Social y Humano. Reglas de Operación del Programa Fortalecimiento para la infraestructura social. Guanajuato. 21 de diciembre de 2015.
- Secretaría de Desarrollo Social. Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. Diario Oficial de la Federación. México. 14 de febrero de 2014.

- Secretaría de Desarrollo Social. Acuerdo por el que se modifica el diverso por el que se emiten los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, publicado el 14 de febrero de 2014. Diario Oficial de la Federación. México. 13 de mayo de 2014.
- Secretaría de Desarrollo Social. Acuerdo por el que se modifica el diverso por el que se emiten los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, publicado el 14 de febrero de 2014 y su modificadorio el 13 de mayo de 2014. Diario Oficial de la Federación. México. 12 de marzo de 2015.
- Secretaría de Desarrollo Social. Acuerdo por el que se modifica el diverso por el que se emiten los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, publicado el 14 de febrero de 2014 y sus modificadorios el 13 de mayo de 2014 y el 12 de marzo de 2015. Diario Oficial de la Federación. México. 31 de marzo de 2016.
- Secretaría de Desarrollo Social. Acuerdo que tiene por objeto dar a conocer el Informe Anual sobre la situación de pobreza y rezago social de las entidades y sus respectivos municipios o demarcaciones territoriales, con base en lo que establece la Ley General de Desarrollo Social, para la medición de la pobreza, para el ejercicio fiscal 2014. Diario Oficial de la Federación. México. 31 de enero de 2014.
- Secretaría de Desarrollo Social. Decreto por el que se emite la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria para el año 2014. Diario Oficial de la Federación. México. 03 de diciembre de 2013.
- Secretaría de Desarrollo Social. Decreto por el que se emite la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria para el año 2015. Diario Oficial de la Federación. México. 03 de diciembre de 2014.
- Secretaría de Desarrollo Social. Decreto por el que se emite la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria para el año 2016. Diario Oficial de la Federación. México. 27 de noviembre de 2015.
- Secretaría de Desarrollo Social. Lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. Diario Oficial de la Federación. México. 14 de febrero de 2014.
- Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración. Reglamento Interior. Guanajuato. 23 de julio de 2012.

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño. Diario Oficial de la Federación. México. 31 de marzo de 2008.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Decreto por el que se expide la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las leyes de Coordinación Fiscal, General de Deuda Pública y General de Contabilidad Gubernamental. Diario Oficial de la Federación. México. 27 de abril de 2016.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental. Diario Oficial de la Federación. México. 09 de diciembre de 2013.

7.2. Bibliográficas

- Aldunate, E., & Córdoba, J. Formulación de programas con la metodología de marco lógico. CEPAL. 2011
- Cardozo Brum M. La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México. México, Miguel Ángel Porrúa. 2006
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Nota Informativa Presupuesto de Egresos de la Federación 2014 Gasto Federalizado. México DF: CEFPE, 2014. P 17.
- Consejo Nacional de Armonización Contable. Acuerdo por el que se emiten los lineamientos sobre los indicadores para medir los avances físicos y financieros relacionados con los recursos públicos federales. México DF: CONAC, 2008. P 54.
- Consejo Nacional de Armonización Contable. Glosario de términos clave de armonización contable. México DF: CONAC, 2014. P 69.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Elementos mínimos a considerar en la elaboración de Diagnósticos de Programas Nuevos. México DF: CONEVAL, 2015. P 5.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. El ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública. México DF: CONEVAL, 2011. P 146.

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Informe de Pobreza y Evaluación Guanajuato 2012 – 2013. México DF: CONEVAL,2013. P 53.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Manual para el Diseño y la construcción de indicadores Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México. México DF: CONEVAL,2013. P 71.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación en materia de Diseño. México DF: CONEVAL,2015. P 47.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Tr1: Modelo de términos de referencia para la Evaluación de consistencia y resultados. México DF: CONEVAL,2015. P 12.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social. El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública. 2011.
- Dawn Roberts, Nidhi Khattri, and Arianne Wessal. writing terms of reference for an evaluation: a how-to guide, The World Bank, Washington, 2011
- Developing an Effective Evaluation Plan. Atlanta, Georgia: Centers for Disease Control and Prevention, National Center for Chronic Disease Prevention and Health Promotion, Office on Smoking and Health; Division of Nutrition, Physical Activity, and Obesity, 2011.
- Fernando Sánchez Albavera. Planificación estratégica y gestión pública por objetivos, CEPAL, Chile, 2003
- García, A., et al. Infraestructura escolar en las primarias y secundarias de México. México, D. F.: INEE; Schmelkes, S. (1997). La calidad de la educación primaria. Un estudio de caso. México: FCE. 2007.
- Gertler et al. La evaluación de impacto en la práctica. The World Bank, 2011
- Gobierno de Canarias. Guía para la evaluación de programas y políticas públicas. 2014.
- Gutiérrez, J. P. Evaluación integral de programas de salud y sociales: evidencia orientada a equidad social. Instituto Nacional de Salud Pública, 2011.
- Martínez J, editor, *Nutrición y alimentación en el ámbito escolar*. Ergón. Madrid, España. 2012.

- Morra-Imas, L. G., Morra, L. G., & Rist, R. C. (2009). The road to results: Designing and conducting effective development evaluations. World Bank Publications.
- OCDE. Manual de gestión de Evaluaciones conjuntas, 2006
- Pollitt E, Mathews R, *Breakfast and cognition: an integrative summary*. Dept Pediatrics, Univ. Davis, CA. 1998
- RELAC-FOCEVAL. Propuesta de Estándares de Evaluación para América Latina, Mimeo, 2014, pp. 1- 14
- Sanín H. Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública (Metaevaluación – mesoevaluación), CEPAL, Chile, 1999.
- Secretaria de Hacienda y Crédito Público. Guía para evaluar el Ramo 33. México DF: SHCP,2007. P 8.

7.3. Documentos Gubernamentales

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, a cargo del Diputado José Arturo Salinas Garza y suscrita por integrantes de la comisión de fortalecimiento al federalismo. Diario Oficial de la Federación. México. XX septiembre de 2013.
- Secretaría de Desarrollo Social. Oficio Circular UPRI.613/675/2014. Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación. México. 17 de julio de 2014.
- Secretaria de Hacienda y Crédito Público. Matriz de Indicadores para Resultados del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. México. 2014.
- Gobierno del Estado de Guanajuato. Plan Estatal de Desarrollo 2035.
- Gobierno del Estado de Guanajuato. Programa de Gobierno 2012-2018
- Secretaría de Desarrollo Social y Humano. Programa Sectorial Social y Humano Visión 2018. 12 de diciembre de 2014.
- Comisión de Vivienda del Estado de Guanajuato. Programa Estatal de Vivienda Visión 2012.

- Tun J y López L, Demanda y Necesidades de Vivienda. Documento Técnico y metodológico. COVEG. Guanajuato. 2011.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Secretaría de la Función Pública. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados. México. 2011.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Medición de la pobreza en México y en las Entidades Federativas. México. 2014
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. s/f

7.4. Consultas por Internet

- Gaceta Parlamentaria. Iniciativas de reformas a la Ley de Coordinación Fiscal. 1997 [consultado 2015 julio 20]; Año I número 0: [aprox. 6 pp.]. Disponible en: <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/1997/dic/971202.html#Iniciativas>.
- CONEVAL. <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/IRS/Paginas/%C3%8Dndice-de-Rezago-social-2010.aspx>. [consultado el 20 de julio de 2015]
- CONEVAL. <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/IRS/Paginas/Que-es-el-indice-de-rezago-social.aspx>. Consultado el 20 de enero de 2016.
- CONEVAL. Resultados de pobreza en México 2014 a nivel nacional y por entidades federativas. [consultado el 20 de enero de 2016]. Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx
- CONEVAL. Índice de Rezago Social por estados y municipios. http://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Indice_Rezago_Social_2015.aspx. Consultado el 23 de mayo de 2016.

8. ANEXOS

Anexo I.

**Tabla 12. FIN de la MIR del Fondo de Infraestructura Social para las Entidades.
Estado de Guanajuato.**

Resumen narrativo	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
FIN			
Contribuir a elevar el nivel de vida de la población en pobreza extrema o con mayores grados de rezago social en el Estado de Guanajuato mediante la realización de obras y acciones de infraestructura social.	Índice de variación de carencias sociales	CONEVAL - Porcentajes de carencias sociales	Se conjugan esfuerzos entre los tres niveles de gobiernos, de actores políticos, económicos y sociales de las regiones y localidades donde opera el FISE.
PROPÓSITO			
La población en Zonas de Atención Prioritaria, en los municipios con mayores grados de rezago social, así como en situación de pobreza extrema en el Estado de Guanajuato reciben atención focalizada a sus necesidades de <i>disponibilidad y cobertura</i> de infraestructura en servicios básicos, de vivienda, educación y salud.	<p>Porcentaje de Zonas de Atención Prioritaria que reciben atención focalizada a sus necesidades de disponibilidad y cobertura de infraestructura en servicios básicos, de vivienda, educación y salud.</p> <p>Porcentaje de municipios con mayores grados de rezago social que reciben atención focalizada a sus necesidades de disponibilidad y cobertura de infraestructura en servicios básicos, de vivienda, educación y salud.</p>	<p>Cuenta Pública del Gobierno del Estado</p> <p>Informes enviados a SEDESOL (MIDS)</p> <p>Informes enviados a SHCP (SFU)</p> <p>Informe de Pobreza y Evaluación del Estado de Guanajuato -</p> <p>CONEVAL</p> <p>Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social -</p> <p>SEDESOL</p>	Los habitantes de las localidades beneficiadas con las obras y acciones realizadas se encargan de la correcta operación y mantenimiento de las mismas.
COMPONENTES			

Resumen narrativo	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
C.1.) Viviendas con adecuadas condiciones de habitabilidad instaladas.	Número de acciones de mejoramiento en la habitabilidad de las viviendas financiadas con FISE	Registros del ejercicio presupuestal de la Secretaría de Finanzas. Cuenta Pública Estatal.	No suceden eventos naturales catastróficos. Inexistencia de problemas sociales que impidan el avance de las obras.
C.2.) Servicios básicos ampliados, construidos, equipados, y/o rehabilitados.	Número de acciones de ampliación, construcción, equipamiento y/o rehabilitación de servicios básicos financiadas con FISE.	Registros del ejercicio presupuestal de la Secretaría de Finanzas. Cuenta Pública Estatal.	Adecuada coordinación interinstitucional.
C.3.) Infraestructura vial construida, rehabilitada y/o modernizada.	Número de acciones de construcción, rehabilitación y/o modernización de infraestructura vial financiadas con FISE.	Registros del ejercicio presupuestal de la Secretaría de Finanzas. Cuenta Pública Estatal.	
C.4.) Espacios en escuelas de educación básica ampliados, construidos, instalados y/o rehabilitados.	Número de acciones de ampliación, construcción, instalación y/o rehabilitación de espacios en escuelas de educación básica financiadas con FISE.	Registros del ejercicio presupuestal de la Secretaría de Finanzas. Cuenta Pública Estatal.	
C.5.) Unidades de atención médica ampliados, construidos y/o equipados.	Número de acciones de ampliación, construcción y/o equipamiento de unidades de atención médica financiadas con FISE.	Registros del ejercicio presupuestal de la Secretaría de Finanzas. Cuenta Pública Estatal.	
C.6.) Proyectos de infraestructura productiva agrícola, apícola, artesanal, forestal y pecuaria: ampliados, construidos, equipados, instalados y/o mejorados.	Número de proyectos de infraestructura productiva agrícola, apícola, artesanal, forestal y pecuaria: ampliados, construidos, equipados, instalados y/o mejorados financiados con FISE.	Registros del ejercicio presupuestal de la Secretaría de Finanzas. Cuenta Pública Estatal.	

Resumen narrativo	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
ACTIVIDADES			
A.1.1.) Identificación, focalización y priorización de las acciones de infraestructura en vivienda, urbanización, educación y salud a realizar con recursos del Fondo de Infraestructura Social para las Entidades en localidades con mayores grados de rezago social y en Zonas de Atención Prioritaria del Estado de Guanajuato.	Porcentaje de recursos del Fondo de Infraestructura Social de las Entidades asignado a acciones de incidencia directa.	Registros del ejercicio presupuestal de la Secretaría de Finanzas. Cuenta Pública Estatal.	Los habitantes de las Zonas de Atención Prioritaria del Estado de Guanajuato, de los municipios con mayores grados de rezago social y la población en situación de pobreza extrema, así como sus autoridades municipales están interesados en la realización de las obras y acciones de infraestructura en vivienda, urbanización, educación y salud a realizar con recursos del Fondo, y cuentan con recursos para destinar a la operación y mantenimiento de los productos a entregarles.
	Porcentaje de recursos del Fondo de Infraestructura Social de las Entidades asignado a acciones complementarias y proyectos especiales.	Registros del ejercicio presupuestal de la Secretaría de Finanzas. Cuenta Pública Estatal.	Los funcionarios municipales no politizan el ejercicio
	Porcentaje de recursos del Fondo de Infraestructura Social de las Entidades asignado a acciones en ZAP.	Registros del ejercicio presupuestal de la Secretaría de Finanzas. Cuenta Pública Estatal.	
	Porcentaje de recursos del Fondo de Infraestructura Social de las Entidades asignado a acciones en los municipios con los dos mayores grados de rezago social	Registros del ejercicio presupuestal de la Secretaría de Finanzas. Cuenta Pública Estatal.	
	Porcentaje de recursos del Fondo de Infraestructura Social de las Entidades asignado a acciones utilizando el criterio de pobreza extrema	Registros del ejercicio presupuestal de la Secretaría de Finanzas. Cuenta Pública Estatal.	

Resumen narrativo	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
A.1.2.) Registro en la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (SEDESOL).	Porcentaje de los recursos del Fondo de Infraestructura Social de las Entidades asignados al Estado de Guanajuato reportados a SEDESOL (MIDS).	informes del Sistema Integral de Información de Programas Sociales de SEDESOL.	de los recursos del FISE. Los gobiernos estatales ejercen en tiempo y forma los recursos del FISE.
A.1.3.) Contratación de las acciones a realizar con recursos del Fondo de Infraestructura Social para las Entidades en municipios con mayores grados de rezago social y en Zonas de Atención Prioritaria del Estado de Guanajuato.	Porcentaje de adjudicación de montos asignados.	Registros del ejercicio presupuestal de la Secretaría de Finanzas. Cuenta Pública Estatal.	Existencia de proveedores de los servicios que se requerirán para la adecuada ejecución de las obras y acciones. No existencia de
A.1.4.) Seguimiento de la ejecución de las acciones de infraestructura en vivienda, urbanización, educación y salud.	Porcentaje de cumplimiento en el avance físico acumulado de las acciones en ejecución.	Registros del ejercicio presupuestal de la Secretaría de Finanzas. Cuenta Pública Estatal.	eventos meteorológicos o sísmicos adversos a la realización y terminación de las obras y acciones.
	Porcentaje de cumplimiento en el avance financiero acumulado de las acciones en ejecución.	Registros del ejercicio presupuestal de la Secretaría de Finanzas. Cuenta Pública Estatal.	Las dependencias ejecutoras del gasto federalizado (FISE) en el Estado de Guanajuato
	Porcentaje de recursos adjudicados reportados en el Sistema de Formato Único (SFU - SHCP).	Reportes del Sistema de Información sobre la Aplicación y Resultados del Gasto Federalizado. Sistema de Formato Único.	concentran en un "Expediente Único de Obra" la documentación relativa al proceso de licitación,

Resumen narrativo	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
A.1.5.) Entrega-recepción de las acciones de infraestructura en vivienda, urbanización, educación y salud contratados.	Porcentaje de acciones terminadas y entregadas a los beneficiarios.	Registros del ejercicio presupuestal de la Secretaría de Finanzas. Cuenta Pública Estatal.	contratación, ejecución y finiquito de las obras y acciones que les fueron asignadas a realizarse con recursos del FISE.
A.1.6.) Integración de los expedientes de las acciones de infraestructura en vivienda, urbanización, educación y salud contratadas.	Porcentaje de acciones terminadas y finiquitadas que cuentan con expediente único de obra.	Registros de las dependencias ejecutoras del gasto del Gobierno del Estado de Guanajuato.	

FUENTE: Derivado del trabajo realizado en el Taller para la elaboración de la MIR del FISE, realizado con servidores de las dependencias del Gobierno del Estado de Guanajuato que participan en la planeación, programación, ejecución, seguimiento y evaluación del FISE. 17 de marzo de 2016.



Secretaría de
Desarrollo Social
y Humano

*Fondo de Infraestructura Social para las Entidades para el Estado de Guanajuato
Diagnóstico y Evaluación de Diseño y Consistencia
Ejercicios 2014 y 2015
Informe Ejecutivo*