



## **Consejo Municipal de Evaluación del Municipio de Emiliano Zapata**

### **Resumen Ejecutivo**

#### **I. Presentación**

El Fondo de Infraestructura Social Municipal fue creado por el Ejecutivo Federal en 1997 para enfrentar uno de los problemas más agudos de la realidad mexicana: la pobreza y la desigualdad extrema. Igualmente, fue creado para fomentar el desarrollo de las regiones menos favorecidas y para disminuir las brechas entre regiones.

Por ello, los recursos asignados por este fondo se destinan a programas y proyectos de inversión en infraestructura y su equipamiento, con impacto en el desarrollo de la región.



## II. Principales hallazgos

Durante el año 2014 se invirtieron recursos por \$13, 902,081.15 en 59 proyectos, destacando su aplicabilidad en los servicios de: vivienda, agua y saneamiento, los cuales contribuyen de manera directa a la pobreza multidimensional.

La evaluación del fondo ha permitido detectar diversas limitaciones que es preciso atender para elevar su eficiencia y sobre todo para que sea un instrumento eficaz para la disminución de la pobreza y rezago social; destacando que:

1. En cuanto a la inversión en obras complementarias, se superó por 7 puntos porcentuales el óptimo establecido por los lineamientos, aunque vale la pena reconocer que mientras que en 2013 se invirtieron más de 10 millones en pavimentación de calles y caminos, que equivalen al 71.6%, para el año 2014 el monto se redujo significativamente a 4 millones lo que permitió recuperar 6 millones a obras prioritarias.

En cuanto al destino se invirtieron prácticamente todos los recursos en las zonas prioritarias, es decir ZAP, localidades con



los dos grados más altos de rezago y localidades con población en pobreza extrema.

2. Considerando estos 2 aspectos en la focalización de los tipos de obra, Directa como Complementaria, el grado de pertinencia de los recursos no llegó al óptimo, sin embargo, el 92.2% se utilizaron de manera pertinente.

### III. Información estadística

Tipo de Obra	Inversión 2013			Inversión 2014		
	No. De obras	Total del localidades	Total de inversión	No. De obras	Total del localidades	Total de inversión
Agua	10	8	\$365,699.35	3	14	\$ 3,156,756.00
Drenaje	3	2	\$348,403.87	7	7	\$ 3,183,368.00
Vivienda				19	19	\$2,318,157.00
Desarrollo Rural				14	14	\$1,074,620.00
Educación	18	17	\$726,227.17			
Electrificación	1	1	\$595,264.76			
Calles	12	6	\$5,179,960.85	16	15	\$4,169,179.00
Camino	12	11	\$4,955,716.51			
Totales	56	45	\$12,171,272.51	59	69	\$13,902,081.00

El monto de los recursos que se invirtieron en obras de incidencia directa en el año 2014 fue de \$8.658 millones de pesos, mientras que en el año 2013 usando la misma clasificación de obras, el



monto fue 10 veces menos (715 mil pesos). Así, el porcentaje de inversión pasó de solo 5.9% en obras de incidencia Directa en 2013 a 62.28% en el año fiscal 2014, es decir, se incrementó 12 veces el monto de inversión para obras prioritarias contribuyendo a reducir la pobreza multidimensional.

Esto también impactó en el desarrollo de obras consideradas como complementarias, tales como urbanización de calles y caminos, pues se logró reducir significativamente al pasar de una inversión de 10.1 millones de pesos a 4 millones, esta reducción permitió la reorientación de los recursos hacia obras prioritarias.

#### **IV. Síntesis de la conclusión general**

##### **Principales problemáticas y acciones de mejora**

- Para el año 2010, según CONEVAL, el nivel de pobreza en el municipio fue de 65.9%<sup>1</sup>, de los cuales el 53.4% y 12.5% fueron pobreza moderada y extrema. Solo el 1.9% de la población

---

<sup>1</sup> Para realizar estas estimaciones el CONEVAL realiza una nota aclaratoria: La población presentada en estos cuadros tiene un propósito exclusivamente estadístico: está calibrada para que, en las estimaciones de pobreza, la suma de la población municipal sea igual a la población de cada entidad federativa reportada con base en la información del Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) 2010 publicado el día 16 de julio de 2011. Por lo anterior, estas cifras de población podrían diferir de las reportadas por el INEGI y CONAPO a nivel municipal.



presenta la característica de no pobre y no vulnerable, en tanto que el 31.5% presenta al menos una carencia social.

Con ello se visualiza la importancia de este tema para enfatizar las acciones del municipio en cuanto a combate de la pobreza, pues el 97.4% de la población presenta al menos una carencia social, mientras que el 42.5% padece tres o más.

- En cuanto a temas de Salud el municipio de Emiliano Zapata se encuentra por encima de los niveles estatales y nacionales al presentar sólo un 12.6% de población sin derechohabencia de servicios de salud mientras que el estado de Tabasco se encuentra al 23.9%.
- Un indicador de controversia es la carencia por acceso a la seguridad social donde los niveles del municipio están por encima del nivel nacional y estatal con un 78.7% de la población, lo que representa poco más de 20 mil individuos con esta carencia.
- De igual manera un elemento que sobrepasa los niveles del estado y el nacional es el que tiene que ver con la carencia de los servicios básicos de la vivienda, pues el 82.3% de la población, según el Informe Anual sobre la situación de la



Pobreza y Rezago, reportó habitar en viviendas que no presentan las condiciones adecuadas.

- Las principales acciones de mejora que el municipio debe llevar a cabo son: la reducción de inversión en obras complementarias; asimismo fortalecer los convenios con instituciones que aporten recursos para el desarrollo de obras de incidencia directa en la pobreza tal y como lo realizaron en el año fiscal evaluado.

## **VI. Conclusión y recomendación**

### **Conclusiones**

- En este documento hemos tratado de dejar clara la utilidad fundamental de los ejercicios de evaluación que, al día de hoy, son normas que deben regular la función pública en todos sus niveles.
- Es de suma importancia que el Municipio Emiliano Zapata haya tenido la responsabilidad y el tino para evaluar su ejercicio de gobierno desde dos perspectivas complementarias: desde el desempeño de uno de sus programas y, específicamente, a partir de la operación del FISM.



- Durante los últimos decenios se ha avanzado significativamente en el proceso de descentralización de recursos financieros, técnicos y económicos en pro de la lucha por disminuir las carencias de la población con problemas de pobreza extrema y con rezago social.
- A partir de 1990 existieron grandes cambios en cuanto a la repartición de recursos por parte de la federación hacia los estados y municipios, pero no fue sino hasta 1997 donde se reformó la Ley de Coordinación Fiscal (LFC) profundizándose con la creación del Ramo 33, donde dos de sus cinco fondos estaban destinados al combate del rezago social y la pobreza extrema, entre ellos el FISM. Sin embargo, es hasta el año 2014 donde se desarrollan por vez primera lineamientos específicos para el FISM.
- De acuerdo con las definiciones dadas por CONEVAL en materia de pobreza, en el municipio de Zapata encontramos que 53.4% de la población de este municipio se encuentra dentro del umbral de pobreza moderada, 12.5% en pobreza extrema y tan sólo el 1.9% no son pobres ni vulnerables. Es decir 16,998 viven en pobreza y 8,115 con alguna carencia social, según estimaciones



de CONEVAL, esto es que 97.4% de la población del municipio presenta al menos una carencia social.

- En cuanto a la inversión en el año fiscal 2014, se ejercieron casi la totalidad de los recursos aprobados (98.81%) en 59 obras. La mitad de estas (29) fueron realizadas en la cabecera municipal que está catalogada como Zona de Atención Prioritaria.
- Es relevante mencionar que una parte importante de las obras, 30.8%, fueron ejecutadas por convenio con CONAGUA y SEDATU, en obras prioritarias de Agua y Drenaje, lo que permitió ampliar el beneficio.
- En cuanto al destino de los recursos se invirtieron prácticamente todos en las zonas prioritarias, es decir, ZAP, Localidades con los dos grados de rezago social más altos y localidades con población en pobreza extrema.
- En cuanto a la inversión en la ZAP Urbana, el PIZU<sup>2</sup>, que son los recursos que el municipio debió invertir en dicha zona, fue de 23.7%; en este sentido, derivado del resultado, se obtuvo que Emiliano Zapata invirtió 68.7%, esto es, intensificó la inversión 3

---

<sup>2</sup> Porcentaje de Inversión en ZAP Urbana



veces más con respecto al mínimo establecido por los lineamientos.

- Es importante mencionar que la dinámica poblacional requiere de información lo más actualizada posible para la atención a la población en pobreza, por lo que el Municipio utilizó el mecanismo previsto por los lineamientos, denominado Cuestionario Único de Información Socioeconómica para definir las localidades con población en pobreza extrema que requerían atención, por tanto todos los recursos fueron destinados a localidades y zonas prioritarias conforme alguno de los criterios de los lineamientos.
- En cuanto al uso de los recursos en obras de incidencia directa en las carencias sociales, los recursos invertidos en este tipo de proyectos fueron el 62.3% superando lo establecido como mínimo en los lineamientos.
- Un aspecto importante a destacar es que para el año 2014, 9 obras fueron clasificadas como Complementarias por Contingencia conforme a lo establecido en el numeral 2.3.1 de los lineamientos, las cuales equivalen al 13.7% de la inversión



total, ello significa que se situaron 1.3% por debajo del máximo previsto por dicha norma.

- En conjunto el máximo a invertir entre obras complementarias, especiales y por contingencia es de 30%, sin embargo, en este rubro el municipio invirtió 37.7%. Es decir, superó el valor de referencia óptimo de SEDESOL. Así, para establecer el grado de pertinencia en el uso de los recursos (GPUPCE) en cuanto al tope máximo es:

$$GPUPCE = \frac{30 - 37.72}{30.0} = -0.25$$

Este resultado implica que el municipio aún destinó 0.25 veces más de lo esperado de los recursos en proyectos complementarios, especiales y por contingencia.

Así, se puede concluir que la pertinencia en el uso conforme a la inversión en obras prioritarias fue alta, no obstante, en las obras complementarias no se logró el óptimo por lo que el grado de pertinencia general en el uso de los recursos fue de 92.28%, ello porque poco menos de la décima parte de los recursos no cumplió con algún criterio en el tipo de obra a priorizar.

- Por otra parte la mejora en el destino de la inversión hacia obras de incidencia en la pobreza fue significativa pues pasó de solo



5.9% en obras de incidencia Directa en 2013 a 62.28% en el año fiscal 2014, es decir, se incrementó 12 veces el monto de inversión para obras prioritarias contribuyendo a reducir la pobreza multidimensional.

- La inversión en Agua y Drenaje, que en conjunto apenas operaba los 700 mil pesos en 2013, pasó a más de 6 millones para el año 2014. En tanto que la inversión en vivienda que no se realizó en 2013, en el año fiscal evaluado alcanzó los 2.3 millones de pesos.

Derivado de lo anterior se puede afirmar que los lineamientos emitidos por SEDESOL provocaron que se reorientara la inversión exponencialmente (12 veces más) hacia obras prioritarias que inciden en la reducción de la pobreza.

- Con respecto al posible impacto en la reducción de las carencias sociales, se tiene que se atendió a más de 1400 viviendas en mejoramiento de su estructura y/o con servicios básicos, lo que implicó un beneficio a más de 4 mil personas con el servicio de Agua y Saneamiento y a casi mil personas con piso firme. Con ello se pudo estimar que el municipio incidió en 5224 carencias,



esto es, una reducción estimada del 7.6% de las carencias totales en el municipio que son poco más de 70 mil.

Dicho impacto puede ser mayor si consideramos que el Municipio como competencia directa puede incidir en vivienda y servicios básicos, pues el total de carencias en estos 2 rubros en Emiliano Zapata es de 31 mil, por lo que la incidencia en estos dos factores de pobreza se estima es de 17% de reducción.

## **Recomendaciones**

- Continuar con el incremento de la inversión hacia las obras de incidencia directa, disminuyendo la inversión en obras consideradas como complementarias; éste último tipo de obras pueden ser financiadas con recursos de otras fuentes distintas al FISM.
- Continuar y fortalecer la estrategia de convenios para la realización de obras no solo de servicios básicos, sino incluso dicha estrategia utilizarla para la inversión en los tipos de obra que el catálogo no prioriza.
- La información que se toma de base para la planeación (Informe Anual sobre la Situación de la Pobreza y Rezago Social), está basada en el CENSO 2010, lo que limita el uso de esta



herramienta a nivel localidad dada la dinámica poblacional que genera cambios importantes a 4 años del levantamiento del CENSO, por lo que se recomienda mantener actualizada la información estadística en este ámbito y potencializar su recolección mediante las atribuciones del municipio.

- Desarrollar una estrategia para la captación de la información de las zonas que el Municipio tiene considerados como prioritarias y que no estén previstos dentro de la ZAP Urbana, ni dentro de las localidades con los dos grados más altos de rezago social, para que se puedan dar de alta, por medio de CUIS, y brindar el servicio con obras de incidencia directa.
- También es recomendable fomentar el uso de la Metodología del Marco Lógico para fortalecer el análisis de sus problemas, las causas y efectos, y así mejorar la propuesta de proyectos acordes con la disminución de la pobreza multidimensional.

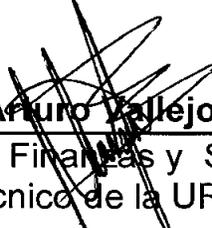
Fecha: 24-julio-2015

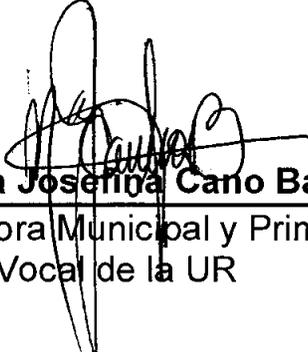


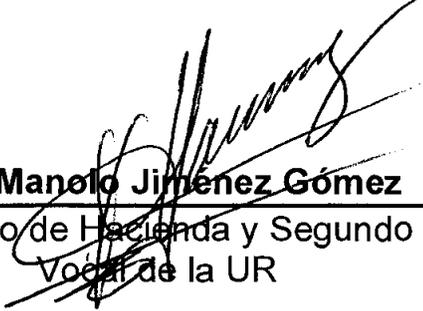
## Participantes

Por la Unidad Responsable de la implementación y seguimiento:

  
**Cp. Maritza Balcazar de la Rosa**  
Directora de Programación y  
Responsable de la UR

  
**Cp. Luis Arturo Vallejo Juárez**  
Director de Finanzas y Secretario  
Técnico de la UR

  
**Cp. María Josefina Cano Bastar**  
Contralora Municipal y Primer  
Vocal de la UR

  
**C.D. Manolo Jiménez Gómez**  
Síndico de Hacienda y Segundo  
Vocal de la UR



**Lic. José Manuel Aysa de Salazar**

Director de Asuntos Jurídicos y  
Tercer Vocal de la UR

**C. José Alexi Gallegos Centeno**

Jefe de Área de Programación y  
Enlace Operativo de la UR

### **Evaluador Externo**

**Evaluador Responsable**

**Víctor Manuel Fajardo Correa**

Director General de  
Tecnología Social para el Desarrollo  
SA. De CV.

### **Coevaluadores**

Nancy Paola Hernández Clavijo

José Miguel Yáñez Reyes