

Resumen Ejecutivo

Evaluación específica del Proyecto destino y uso de los recursos del FISM para el año fiscal 2016, Jonuta, Tabasco

Introducción.

La evaluación de los fondos y sus resultados forma parte del *Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)*, así como del programa de mejoramiento de la gestión y se articula sistemáticamente con la planeación y el proceso presupuestario.

Para evaluar el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM), 2016, el municipio de Jonuta, conforme a lo establecido en el numeral décimo sexto de los "*Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*", consideró en su Programa Anual de Evaluaciones (PAE) 2016 el desarrollo de una **evaluación específica del destino y uso de los recursos** del Fondo conforme a lo señalado en el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), que establece:

"Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban las entidades, los municipios y las demarcaciones territoriales, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria" (DOF, 2014: 30).

Asimismo, dicho ejercicio se realizará considerando los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, particularmente en su título segundo, numeral 2.1, que especifica la población objetivo, y el inciso B del apartado 2.3, que hace referencia a la localización geográfica (DOF, 2015: 4-5).

Esta evaluación contempla los siguientes objetivos:

Objetivo general:

Determinar si la orientación de los recursos programados del fondo hacia los destinos y usos responde a lo previsto en las disposiciones normativas aplicables.

Objetivos específicos:

- Determinar si la inversión programada de los recursos está orientada a atender las carencias sociales.
- Analizar si con ello se estima que se contribuirá a los objetivos estratégicos de la política pública en materia de reducción de algunos aspectos de la pobreza multidimensional.
- Verificar si el recurso se programó invertir en áreas correctamente focalizadas
- Medir la mejora programada en el destino de la inversión pública hacia la pobreza multidimensional.
- Estimar la disminución de las vulnerabilidades sociales con la programación de recursos.

Es importante señalar que la presente evaluación se realiza sobre el ejercicio fiscal que actualmente se está desarrollando, por lo que el análisis del destino territorial y el tipo de proyecto (uso) a los que se dirigen las obras son programados y no necesariamente están ejercidos o concluidos.

1. Metodología utilizada en la evaluación.

Para evaluar el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM), se consideró lo establecido en el numeral décimo sexto de los "Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal", en el cual se detallan los tipos de evaluación que pueden llevarse a cabo y entre los cuales se encuentra el tipo "Evaluación específica" definida en el apartado "I" inciso "e" de dicho numeral. Con base en ello, se determinó en el Programa Anual de Evaluación (PAE) 2016 del municipio, **el desarrollo de una evaluación específica del Proyecto destino y uso de los recursos del FISM para el año fiscal 2016**, conforme a lo señalado en el artículo 33 de la Ley de

Coordinación Fiscal (LCF) vigente. Asimismo, dicho ejercicio se realizó considerando los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, para el año 2016, particularmente en su título segundo, numeral 2.1, que especifica la población objetivo, y el Inciso B del apartado 2.3, que hace referencia a la localización geográfica para la operación de los recursos.

Cumpliendo con lo anterior, Tecnología Social para el Desarrollo (TECSO), teniendo en cuenta que es una evaluación específica, desarrolló la evaluación del destino y uso de los recursos, que se refiere a la valoración de la pertinencia de la inversión pública del FISM, en dos aspectos:

- Primero, el destino territorial, es decir, que la inversión realizada, expresada en obras, se ubique en las zonas de atención prioritaria, localidades con rezago social y población en pobreza extrema como lo señala la LCF en su artículo 33 y especificada en los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.
- Segundo, el uso de la inversión en el tipo de obras, que se señalan en la LCF artículo 33 así como en los lineamientos de operación del FAIS, y por su contribución a mejorar alguna(s) de las carencias sociales que inciden en la pobreza multidimensional.

Además, se realizaron 2 análisis, por un lado, al cambio ocurrido en el destino de la inversión hacia las carencias sociales de la pobreza multidimensional en los años 2013 al 2016; y por otro, una estimación del impacto probable en la reducción de la pobreza multidimensional debido a la focalización del uso de los recursos según la inversión en obras dirigidas a las carencias sociales.

De acuerdo con los Términos de Referencia (TDR'S) establecidos por el municipio, se realizó un análisis de gabinete que contrasta la información de las obras realizadas, con indicadores e información oficial de CONEVAL, INEGI, SHCP, entre otros.

Este análisis de la focalización se realizó con base en la consistencia de indicadores para valorar el grado de pertinencia de la inversión conforme a lo dispuesto en los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Infraestructura Social.

Con base en los 2 criterios mencionados **en cuanto al destino territorial** de los recursos, la instancia evaluadora desarrolló 3 indicadores para la verificación del cumplimiento a la norma:

- Inversión Pertinente en el Destino.
- Grado de Cumplimiento de la Inversión en ZAP Urbana.
- Grado de Cumplimiento de la Inversión en localidades con Rezago Social y/o Pobreza Extrema.

De igual forma, para conocer la **pertinencia en el uso de los recursos en obras prioritarias**, desarrolló los siguientes indicadores que miden la pertinencia de la inversión en obras:

- Porcentaje de Inversión en Obras Directas.
- Grado de Pertinencia en el uso de los recursos de Incidencia Directa.
- Grado de Pertinencia en el Uso máximo de recursos en proyectos Complementarios, Especiales y por Contingencia
- Grado de Pertinencia en el Uso de recursos en Urbanización de Calles y Caminos.
- Total de Inversión Programada Pertinente.
- Grado de Pertinencia en el Uso de los Recursos en cuanto al Tipo de Obras.

Las fórmulas se encuentran detalladas en la evaluación, en el capítulo específico sobre la metodología las cuales son un desarrollo propio de TECSO considerando los diversos lineamientos y disposiciones normativas en la materia.

Con estas dos dimensiones a evaluar, por un lado, la focalización territorial y, por otro, el uso en proyectos de incidencia en la pobreza, se pudo tener una valoración amplia de la inversión ejercida en cuanto al “destino” de los recursos previstos en el artículo 33 de la LCF y en los Lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.

2. Principales hallazgos.

El municipio cuenta solo con una localidad urbana Jonuta, misma que concentra al 23% de la población. En tanto que el resto (116) son rurales y contienen al 77% de la población jonutense.

De acuerdo a los datos presentados por CONEVAL (2010), la pobreza en el municipio de Jonuta afecta a 20, 653 personas, es decir, al 80.2%¹ de la población. El 58.0% (14, 938 personas) se encuentran en pobreza moderada y el 22.2 % (5 716 personas) están en condiciones de pobreza extrema. En contraste, tan sólo el 0.6 % de la población es considerada no pobres y no vulnerable y sólo el 0.5 % es vulnerable por ingreso y el 18.7% de la población presenta vulnerabilidad por carencia social.

Las carencias más importantes de Jonuta son: 70.6% de las viviendas tienen carencia por servicios básicos; carencia por acceso a la 47.7%; en el caso de carencia por calidad y espacios de la vivienda, un 25.2 % de las viviendas la presenta y por acceso a los servicios de salud es el 15.3%.

De las carencias por servicios básicos, la disposición de agua potable en las viviendas es la de mayor magnitud, 14.4% del total de viviendas, en cuanto a calidad y espacios la principal carencia es el piso de tierra, 7.8% de las viviendas, es decir, 587 viviendas en todo el municipio.

En el municipio de Jonuta se declararon 3 ZAP urbanas en 2016, las cuales se encuentran en la cabecera municipal, con una población total de 1,100 habitantes, equivalente al 3.7% de la población municipal y 16% de la localidad urbana Jonuta.

Con respecto al presupuesto del FISM para el ejercicio fiscal 2016 fue de \$51,476,058, de los cuales \$736,500 se programaron para gastos de operación, equivalente al 1.4% de la inversión total. En conclusión el monto programado en 385 obras en el año 2016 fue de \$50,739,558.

Es importante resaltar la obtención de inversión extra mediante un convenio entre el municipio y la Secretaría de Desarrollo Social del estado, con un monto total del FISM de \$10,415,843.00 y la aportación de \$15,623,764.70, lo que sumó la cantidad de \$26,039,607.7.

Por tipo de proyecto, las 365 obras programadas se distribuyeron de la siguiente forma: 277 proyectos especiales con un monto de \$10,851,830 (21%); 106 obras en ampliación de la viviendas con un monto de \$27,571,885 (45%); 2 de obras en Agua y Saneamiento de con un monto

¹ Mayor información: <http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Informacion-por-Municipio.aspx>

total de \$10,415,843 (21%), por último una obra referente a la construcción de un muro de contención con un de \$1,900.

Se observó, que los proyectos de infraestructura agrícola, pecuaria y proyectos especiales relacionados con el equipamiento de huertos de traspatio **concentran el mayor número de obras, pero no de inversión. La mayor inversión se programa** para los proyectos de vivienda.

En cuanto a la distribución territorial de las obras programadas se distribuyeron de la siguiente forma: 11 obras se localizaron en ZAP urbanas; 49 se ubicaron en localidades con grado de rezago social Medio y Alto; por último 326 en localidades con población en pobreza extrema (**acreditadas mediante CUIS**).

La inversión en las localidades prioritarias según lineamientos, fue de \$50, 739,558.00, la pertinencia de la inversión fue del 100%, es decir, la totalidad de las obras se programaron en localidades prioritarias conforme a los lineamientos.

En conclusión, **el 100% de los recursos del FISM están programados conforme lo establecen los numerales 2.2 y 2.3 de los lineamientos generales para la operación** del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.

Con respecto a las obras según la contribución de la pobreza, 278 obras (72%) presentaron incidencia complementaria; 108 obras (28%) fueron de incidencia directa. El Porcentaje de inversión programado en obras directas fue de \$37, 987,728.00, lo que superó en 5% la meta establecida por los lineamientos, es decir, constituye el 75% de inversión programada.

En el caso de proyectos de incidencia complementaria se programó una inversión de \$12, 751,830 que representan 25% del fondo. Por lo tanto, el Grado de Pertinencia en el uso de los Recursos es de 0.16.

Esto significa que el municipio de Jonuta programó correctamente por debajo del máximo permitido de inversión en este tipo de proyecto

En el caso de obras de infraestructura carretera (pavimentación, caminos rurales y banquetas) equivale a \$1, 900,000.00, que representa 4% del FISM. El Grado de Pertinencia en el Uso de los Recursos en Urbanización

de Calles y Caminos es de 0.73, **el municipio invirtió en obras complementarias en materia de urbanización de acuerdo a los límites normativos.**

En el caso de los proyectos especiales la inversión programada se encontró dentro de los límites normativos, destinando solo un 5% para este tipo de proyectos.

En conclusión, **en cuanto al uso en el tipo de proyectos es pertinente en el 100%; es decir, se priorizó la totalidad de los recursos en obras que inciden de manera directa en la pobreza multidimensional.**

Se puede decir que, **el municipio de Jonuta ha apostado ya desde el año 2013 a intensificar la inversión en obras de incidencia directa** en 2014 llegó a su punto más elevado invirtiendo en este tipo de proyectos el 95% de los recursos.

El municipio aun cuando no existían reglas de operación del FISM, los recursos se ejecutaban priorizando el combate directo a la pobreza. La carencia por calidad y espacios en la vivienda se mantuvo de 2010 a 2015 en el 25% de las viviendas de los municipios.

El 20% los recursos destinados principalmente a la ampliación de la vivienda con la construcción de cuartos para dormir, cuartos para cocina y terraplenes.

La carencia en servicios básicos se incrementó considerablemente en 5 años, de presentarse en 49% hasta 70% de las viviendas en el municipio. En el caso de la carencia por piso de tierra en el municipio es marginal, es decir, es dispersa, además, tuvo un ligero decremento de 2010 a 2015 al presentarse solo en el 6% de las viviendas del municipio

Respecto a esta carencia, la inversión se ha mantenido constante desde el año 2013 hasta el ejercicio fiscal evaluado, situación que probablemente se ve reflejada en la ligera disminución de la carencia 2 puntos porcentuales a nivel municipal.

El posible impacto estimado derivado de las acciones programadas en 2016 por el municipio fue de poco más de 4.6 mil carencias atendidas, lo que representa una estimación de la posible reducción a nivel global de 6% del total de carencia que presenta el municipio en 2015.

En caso de las carencias específicas: 1) vivienda, 2) servicios básicos, 3) acceso a los servicios de salud y 4) acceso a la alimentación, la suma de carencia es de 45,116 por lo que la incidencia del municipio en este contexto específico representa **10%** de reducción.

3. Análisis FODA

Fortalezas:

- ▶ **Se resalta la gestión importante del municipio, ya que logró obtener un monto de inversión extra por convenio, equivalente a la tercera parte de los recursos aprobados del fondo para el año 2016.**
- ▶ **La totalidad de la inversión programada en cuanto al destino fue pertinente:** la inversión se focalizó correctamente bajo los criterios territoriales previstos por los lineamientos (ZAP urbana, localidades con los dos grados de rezago social más altos y localidades con población en pobreza extrema).
- ▶ **Tres quintas partes de la inversión programada se realizó en localidades con población en pobreza extrema:** Todas estas localidades fueron priorizadas mediante CUIS.
- ▶ **Intensificación de la inversión en ZAP urbana:** la estrategia municipal fue programar invertir 110 veces más de lo requerido por la normativa para este criterio territorial.
- ▶ **El grado de pertinencia en el uso de los recursos fue del 100%:** La estrategia municipal de inversión programada en el tipo de proyectos alcanzó el grado máximo de pertinencia tanto para obras **directas (75%)** como **complementarias (25%)**. Asimismo se programaron las obras de **urbanización dentro del máximo permitido con un 4%**, al igual que los **proyectos especiales con 5%**.
- ▶ **Se programó una cantidad relevante (21%) de recursos con obras complementarias para el apoyo a zonas rurales con infraestructura agrícola,** tanto mecanización como insumos.
- ▶ El municipio ha mantenido la tendencia de priorización correcta del uso de los recursos tanto en la ejecución 2014 con 100% (TECSO, 2015), como en lo programado para 2015 en la misma proporción (100%) (TECSO, 2015).
- ▶ **Alta inversión programada (43%) en calidad y espacios de la vivienda, así como en servicios básicos (32%):** para 2016 se programa priorizar

sobre todo la ampliación de la vivienda y el tema de drenaje con tecnologías alternativas.

- ▶ **Se estima que con la programación de los recursos ocurra una reducción del 6% aproximadamente de la masa de carencias global del municipio.**

Debilidades:

- ▶ La falta de estudios a detalle sobre la situación de la pobreza en el municipio.

Oportunidades:

- ▶ **El catálogo del FAIS clasifica como obras de incidencia directa a la inversión en obras relacionadas con el acceso a la alimentación**, lo que constituye una ventana de oportunidad para disminuir las carencias en alimentación y la inseguridad alimentaria, carencia que afecta a una tercera parte de la población (32.4%) de Jonuta.
- ▶ Aunque la encuesta intercensal no contemple resultados a nivel localidad, puede usarse como mecanismo de planeación ya que presenta datos actualizados de la situación municipal al año 2015.

Amenazas:

- ▶ Ante el actual debate entre INEGI y CONEVAL sobre los criterios para la medición de la pobreza, el municipio no cuenta con información actualizada para la planeación de la inversión del FISM más que la encuesta intercensal.
- ▶ La normatividad del FAIS para la planeación del destino territorial de la inversión se apoya en demarcaciones estadísticas como AGEB y localidades, por lo que, en diversos casos, en las Actas de priorización de obras se excluyen o no participan miembros de las configuraciones políticas que aparecen registrados en localidades diferentes a las configuraciones políticas a las que pertenecen.

4. Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones.

La importancia de haber realizado la evaluación específica en el Municipio de Jonuta aun cuando se encuentra en ejecución el recurso, es mucha, es consecuencia del proceso de descentralización de los recursos financieros, técnicos y económicos, iniciado, decenios anteriores.

De acuerdo a los datos presentados por CONEVAL (2010), la pobreza en el municipio de Jonuta afecta a 20, 653 personas, es decir, al 80.2%² de la población. El 58.0% (14, 938 personas) se encuentran en pobreza moderada y el 22.2 % (5 716 personas) están en condiciones de pobreza extrema. En contraste, tan sólo el 0.6 % de la población es considerada no pobres y no vulnerable y sólo el 0.5 % es vulnerable por ingreso.

Derivado del análisis de los datos del censo 2010 y la encuesta intercensal 2015 se observa que: de manera general hubo una reducción considerable, tanto en la carencia por agua potable (de 14.4% a 7.3%) como en la derechohabiencia a los servicios de salud (de 15% a 4.1). Sin embargo, las viviendas con piso de tierra solo disminuyeron en poco menos de 2%, al igual que las conexiones a la red de drenaje. La carencia que prácticamente no varió fue la carencia por electrificación, ya que es un problema marginal que requiere de estrategias precisas para su abatimiento.

En cuanto al análisis de la inversión programada del FISM, se resalta la gestión tan importante del municipio, ya que **se logró obtener un monto de inversión extra por convenio, equivalente a la tercera parte de los recursos aprobados del fondo para el año 2016.**

La totalidad de las obras (100%) se programaron conforme a los criterios territoriales establecidos por los lineamientos; es decir, se ejecutaron en localidades prioritarias (ZAP urbanas, localidades con los 2 mayores

² Mayor información: <http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Informacion-por-Municipio.aspx>

grados de rezago social y localidades con población en pobreza extrema).

Las estrategias municipales planearon atender las necesidades de la población en ZAP urbana con una prioridad 100 veces superior a la establecida por la normativa federal.

La inversión programada del FISM para el año 2016 en cuanto al uso en el tipo de proyectos es pertinente en el 100%; es decir, se priorizó la totalidad de los recursos en obras que inciden de manera directa en la pobreza multidimensional. Se destaca que el municipio ha mantenido esta tendencia de priorización correcta del uso de los recursos tanto en la ejecución 2014 con 100% (TECSO, 2015), como en lo programado para 2015 en la misma proporción (100%) (TECSO, 2015).

Se destaca que el municipio aun cuando no existían reglas de operación del FISM, los recursos se ejecutaban priorizando el combate directo a la pobreza; sin embargo, **un riesgo que se observa en la tendencia es que tal intensificación, que era mayor al 80% en obras directas, se limitó a cumplir los mínimos normativos, dejando de lado las estrategias más adecuadas y potentes de combate a la pobreza multidimensional.**

El posible impacto estimado derivado de las acciones programadas en 2016 por el municipio fue de poco más de 4.6 mil carencias atendidas, lo que representa una estimación de la posible **reducción a nivel global de 6%** del total de carencia que presenta el municipio en 2015. En caso de las carencias específicas donde el municipio puede tener incidencia la suma de carencia es de 45,116 por lo que la incidencia del municipio en este contexto específico representa **10%** de reducción.

Recomendaciones.

1. Continuar con la gestión de otras fuentes de recurso que potencien primordialmente las obras de incidencia directa en la pobreza multidimensional.
2. Equilibrar la estrategia de programación de obras hacia localidades con los 2 grados más altos de rezago social para lograr una cobertura amplia en todas las localidades priorizadas bajo este criterio.

3. Analizar el tipo de proyectos con los que se interviene la ZAP. Según los datos del censo 2010, las carencias más importantes en ésta zona son: piso de tierra, hacinamiento y drenaje.
4. **Ejecutar el recurso** tal como se tiene programado en el tipo de proyectos. Mantener en años siguientes la estrategia de priorización a obras de incidencia directa.
5. Continuar priorizando las obras complementarias en proyectos con impacto mayor en la disminución de la pobreza, por cuestiones de ingreso o seguridad alimentaria. Tal es el caso de infraestructura agrícola.
6. Continuar la tendencia de inversión en este tema, ya que es importante a nivel municipal pues 1 de cada 4 viviendas presentan carencia en calidad y espacios y 7 de cada 10 en servicios básicos
7. Continuar la tendencia a la reducción de la masa de carencias de la población, principalmente se recomienda la intensificación en obras dirigidas a servicios básicos y calidad y espacios de la vivienda.

Identificación de la Evaluación

Nombre de la evaluación:

Evaluación específica del destino y uso del proyecto de inversión de los recursos del FISM para el año fiscal 2016.

Fecha de inicio de la evaluación:

30 de septiembre de 2016

Fecha de término de la evaluación:

02 de diciembre de 2016

Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

Consejo Municipal de Evaluación de municipio de Jonuta, Tabasco

Titular de la Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

L. E. Eladio Escoffie González

Principales colaboradores:

Ing. Giovanni Omar Roldan Sánchez
LQC. Adalberto Aquiles Cambrano López
Ing. Enrique Pardo Aguilar
Arq. Juan José De Dios López

Instancia evaluadora:

Tecnología Social para el Desarrollo S.A. de C.V.

Coordinador de la evaluación:

Víctor Manuel Fajardo Correa

Principales colaboradores:

José Miguel Yáñez Reyes
Jorge Antonio Hernández Gamboa