

Resumen Ejecutivo

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

Introducción

El sistema actual de Evaluación de Desempeño en México tiene como antecedente un marco legal que se ha ido transformando a lo largo de varias décadas de acuerdo con diferentes esquemas presupuestarios; a través de este tiempo, el tema del uso y destino de los recursos ha recibido distintos enfoques, rigiendo actualmente el que plantea un ejercicio de los recursos en relación con el resultado que se espera obtener.

Para operacionalizar este enfoque, existe un marco normativo que se desprende de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la cual, en su artículo 134, expone que: *“Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez; para cumplir con los objetivos a los que están predestinados”* (DOF 29-01-2016).

Derivado de este artículo se plantea el problema de cómo determinar que se cumplan las características de este mandato constitucional, es decir, cómo y bajo que parámetros se miden.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), plantea los lineamientos normativos que regulan esta medición para el uso de los recursos públicos; en este sentido, el artículo 27 señala:

La estructura programática facilitará la vinculación de la programación de los ejecutores con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas, y deberá incluir indicadores de desempeño con sus correspondientes metas anuales. (...) Dichos indicadores de desempeño corresponderán a un índice, medida, cociente o fórmula que permita establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr en un año expresado en términos de cobertura, eficiencia,

impacto económico y social, calidad y equidad (DOF 30-12-2015).

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, mismo que a su vez, se articula sistemáticamente con la planeación y el proceso presupuestario. El artículo 110 de la LFPRH, señala que: “La evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales” (DOF 30-12-2015).

Es decir, la evaluación de los fondos se hará a través de indicadores que determinan el desempeño de los programas, con el objetivo de observar si los recursos se administran conforme a la ley. En el artículo 111, se concreta más claramente el objetivo de la medición, y se especifica que:

El sistema de evaluación del desempeño [...] permitirá identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la Administración Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público, [...] dicho sistema de evaluación del desempeño a que se refiere el párrafo anterior del presente artículo será obligatorio para los ejecutores de gasto (DOF 30-12-2015).

A este conjunto de normas se anexa la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), donde se establece la obligatoriedad de cumplir con la ley para todos los niveles de gobierno. De esta ley se desprende también, la creación del Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), que es el órgano destinado para la armonización de la contabilidad gubernamental, y tiene como objetivo la emisión de las normas contables y lineamientos para la generación de información financiera que deberán aplicar todos los entes públicos.

De acuerdo con el artículo 54 de esta ley, “la información presupuestaria y programática que forme parte de la cuenta pública (...) deberá incluir los resultados de la evaluación del desempeño de los programas (...) Para

ello, deberán utilizar indicadores que permitan determinar el cumplimiento de las metas y objetivos (...)” (DOF 18-07-2016).

De no cumplir con la normatividad anteriormente descrita en materia de uso y destino de los recursos, existen sanciones administrativas para los servidores públicos, expuestas en los artículos 85 y 86 de esta misma ley.

Dentro de este contexto legal, entendiendo que las distintas formas de aplicación del gasto se miden a través de distintas evaluaciones, siendo una de ellas la Evaluación de Uso y Destino del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM); el Municipio de Cunduacán, 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” y al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, consideró en su Programa Anual de Evaluación (PAE) 2017 el desarrollo de una Evaluación específica del destino y uso del proyecto de inversión de los recursos del FISM para el año 2016.

Para ello se tomará como base lo señalado en el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), que establece que:

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 18-07-2016).

Asimismo, dicho ejercicio se realizará considerando los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (LGOFAIS), 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 la contribución de las obras realizadas con recursos del FISM durante el ejercicio fiscal 2016 sobre la situación de la pobreza multidimensional en el Municipio de Cunduacán.

Objetivos específicos:

- Determinar el grado de cumplimiento en el destino y uso de la inversión.
- Evaluar la focalización territorial de la inversión.
- Determinar la contribución de las obras al combate a la pobreza.
- Estimar la disminución de las vulnerabilidades sociales.
- Establecer recomendaciones para mejorar la focalización y uso de la inversión del FISM.

El presente documento expone la Evaluación específica del destino y uso del proyecto de inversión de los recursos del FISM para el año 2016; es decir, evalúa la “pertinencia y eficacia” de las políticas públicas implementadas en el Municipio de Cunduacán en materia de reducción de la pobreza desde el punto de vista multidimensional. Así, la evaluación de destino identifica si las obras ejercidas **se focalizaron hacia las localidades donde habitan las personas más afectadas por la pobreza** y la evaluación de uso determina si el tipo de obras están dirigidas a **mejorar las carencias sociales** que generan o son factor causal de la pobreza.

El documento se compone de siete capítulos. El primero: **Evolución del FISM, combate a la pobreza y rezago social**, contextualiza históricamente la creación y cambios que ha tenido la normatividad que lo regula y los cambios sustantivos que se han dado en las formas de operarlo. El segundo, **Situación de la pobreza y rezago social en Cunduacán**, describe la situación en estos dos aspectos en el municipio. Posteriormente, en el tercer capítulo se describen los principios **metodológicos** empleados.

El cuarto capítulo presenta los principales **resultados**. Por la importancia de éste se describe su estructura interna. Consta de cuatro epígrafes:

- “**Presupuesto del FISM y obras realizadas**” describe el monto del FISM y las obras realizadas en el ejercicio fiscal evaluado.
- “**Sobre el destino**” determina la focalización territorial de la inversión y su orientación a la disminución de las carencias sociales específicas.
- “**Sobre los usos**” determina la contribución de las obras con relación a su impacto sobre la pobreza y la orientación a combatir las carencias sociales específicas.

El quinto capítulo, “**Análisis de la dinámica de focalización en el uso y destino de los recursos del FISM (2014-2016)**”, describe la tendencia en la inversión del FISM con relación a las obras de incidencia directa sobre la pobreza multidimensional. El sexto capítulo “**Estimación del impacto de la inversión del FISM sobre características de la pobreza multidimensional**” estima el impacto de la inversión del FISM en la reducción de las carencias sociales específicas.

El séptimo capítulo presenta el **análisis FODA y Recomendaciones** al ejercicio fiscal del FISM 2016 y, por último, el séptimo capítulo, exponen las **conclusiones** de la evaluación.

Metodología de la evaluación

1.7 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) 2017 del municipio, el desarrollo de una evaluación específica del destino y uso del proyecto de inversión de los recursos del fondo, 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, 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 ello, Tecnología Social para el Desarrollo (TECSO), tomando en cuenta que es una evaluación específica, desarrolló la evaluación del destino y uso del proyecto de inversión de los recursos, que se refiere a la valoración de la pertinencia de la inversión pública del FISM, en dos aspectos:

- Destino territorial, es decir, que la inversión, 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.
- Uso de la inversión en el tipo de obras que se señalan en la LCF artículo 33 y por su contribución a mejorar alguna(s) de las carencias sociales que inciden en la pobreza multidimensional.

Además, se realizaron 2 análisis complementarios:

- Análisis de la dinámica de focalización en el uso y destino de los recursos del FISM (2015-2016)", describe la tendencia en la inversión del FISM con relación a las obras de incidencia directa sobre la pobreza multidimensional.
- Estimación del impacto de la inversión del FISM sobre características de la pobreza multidimensional" estima el impacto de la inversión del FISM en la reducción de las carencias sociales específicas.

Instrumentos de recolección de información:

Cuestionarios _X_ Entrevistas__ Formatos _X_ Otros__ Especifique: Relación de obras ejecutadas con recursos del FISM para el ejercicio fiscal evaluado.

Descripción de las técnicas y modelos utilizados:

De acuerdo con los Términos de Referencia (TDR'S) establecidos por la dependencia, se realizó un análisis de gabinete que contrasta la

información de la demanda de las obras a realizar con indicadores e información oficial de CONEVAL, INEGI, SHCP y con los datos disponibles en el Diagnóstico Socioeconómico Cunduacán 2016, entre otros.

El análisis de 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 del ejercicio 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.

Adicionalmente, la instancia evaluadora realizó un comparativo de la reorientación de los recursos a partir de las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, la creación de los Lineamientos Generales para la Operación del FAIS y las modificaciones para el ejercicio fiscal 2015; asimismo se estableció una estimación de la proporción en que se atienden los factores que generan la pobreza multidimensional; ello a partir de la cuantificación, con base a los datos del CONEVAL sobre carencias, de la posible masa de carencias en el municipio y la proporción que fue atendida por las acciones del FISM para el año fiscal evaluado.

Además, para el análisis crítico de la focalización, se consideró la relación entre intensidad de las carencias específicas y la proporción de la inversión del FISM destinada a combatir tales carencias; dicho análisis se desarrolló para localidades prioritarias (ZAP urbanas, localidades con los dos mayores grados de rezago social) y localidades no prioritarias. El análisis de las localidades no prioritarias se consideró debido a que en estas localidades se concentra el 72.4% y 73.9% de viviendas y población en situación de pobreza extrema, respectivamente.

Principales Hallazgos

La presente evaluación específica sobre el uso y destino de los recursos reporta que en el ejercicio fiscal 2016, el Municipio de Cunduacán ejerció \$49,773,752.7 en la inversión del FISM. De ellos, \$846,545.3 (1.7%) se dedicaron al Programa de Desarrollo Institucional (PRODIM) y en concepto de Gastos indirectos se ejercieron \$1,507,117.1 (3%).

Casi la totalidad (\$47,420,090.3, que representan al 95.3%) de los recursos se destinaron a la realización de 88 obras.

De acuerdo con los criterios para la inversión establecidos en los LGOFAIS, el ayuntamiento superó 4.1 veces el porcentaje de inversión requerido en ZAP Urbana y el resto de la inversión se dirigió a localidades rurales con los

dos mayores grados de rezago social (1.2%) o con población en pobreza extrema identificada mediante CUIS (72.2%).

La inversión en localidades con población en pobreza extrema representó el 72.2% de los recursos. En estas localidades habita el 73.9% de la población en pobreza extrema, por lo que la realización de obras en estas localidades constituyó una estrategia acertada para la reorientar la inversión del FISM hacia la población necesitada. Vale destacar, que el Gobierno Municipal realizó esta inversión apagándose a la norma, mediante la aplicación de CUIS, acreditó la inversión en estas localidades.

Con relación al uso de la inversión, el 79.9% de la inversión se destinó a obras con incidencia directa sobre la pobreza multidimensional; por lo que el municipio sobre cumplió en un 14% el porcentaje mínimo establecido en los lineamientos (70%).

Por tanto, la inversión en proyectos complementarios (20.1% de los recursos) fue inferior el límite máximo establecido en los LGOFAIS (30%). La inversión en proyectos de infraestructura carretera, calles, caminos y banquetas (10.4%) también se realizó respetando los límites establecidos en los LGOFAIS máximo establecido (15%).

En tanto, el grado de pertinencia en el destino territorial de la inversión y el grado de pertinencia en el uso de los recursos fueron del 100%, el ejercicio fiscal 2016 del FISM en el Municipio Cunduacán se constituye en ejemplo para municipios con alta concentración de población en pobreza extrema en localidades no prioritarias. Población que, para ser atendida, el Municipio debe acreditar dicha inversión de acuerdo con los criterios establecidos en la norma (en este caso, la aplicación de CUIS).

Además, al analizar la pertinencia de la inversión a partir del uso de indicadores que den cuenta de la relación entre la proporción de la población por carencias específicas y la proporción de la inversión destinada al combate de las carencias se identificó que la distribución de los recursos fue insuficiente o inadecuada para abatir las carencias sociales específicas.

Así, aunque en ZAP urbana se invirtió el 26.6% del total del FISM, la proporción de la IOID en ZAP urbana se redujo al 8.6%. Debido a que de las 15 obras realizadas en ZAP urbana, nueve fueron de incidencia directa. La

IOID en ZAP urbana (\$7,602,870.02) representó el 60.3% de la inversión en estas localidades. Vale descartar que seis obras, por un monto de \$5,013,931.97 (39.7% de la IOID en ZAP) fueron de incidencia complementaria.

Además, a las carencias ventilación, agua potable y hacinamiento que afectan al 46.4%, 26.9% y 17.4% de las viviendas en ZAP urbana respectivamente, tan sólo se les destinó el 0.7%, 6.5% y 4.8% del total de la inversión del FISM. Sin embargo, a la carencia por acceso a la electricidad, que tan sólo afecta al 1.2% de las viviendas en ZAP urbana se les destinó el 3.9% de la inversión del FISM.

Las cinco obras realizadas en localidades con los 2MGRS se orientaron a abatir carencias de importancia en dichas localidades. Así, para las carencias por agua potable, ventilación, hacinamiento y piso de tierra, que afectan al 87%, 74.7%, 39.1% y 2.6% de las viviendas de estas localidades se destinó el 0.4%, 0.2%, 0.4% y 0.1% de los recursos respectivamente. Aunque, el destino territorial y uso de tales recursos es pertinente, la proporción invertida es insuficiente para culminar con dichas carencias.

En las localidades con población en pobreza extrema, las principales carencias que afectan a las viviendas son: ventilación, agua potable y hacinamiento que afectan al 51.4%, 44.9% y 20.3% de las viviendas respectivamente. Para abatir a la carencia por ventilación —que es la de mayor impacto, se destinó una proporción insuficiente, tan sólo el 3.3% del total del FISM. Para abatir las carencias por agua potable y hacinamiento, se destinó el 9.9% y 8.3% del total del FISM; proporción mayor, pero también insuficiente para eliminar dichas carencias. En cambio, a la carencia por acceso a la electricidad, que tan solo afecta al 0.3% de las viviendas en localidades con pobreza extrema, se orientó el 34.3% del total de la inversión del FISM; proporción desproporcionada en comparación con la intensidad de la carencia.

Sólo 67 obras (76.1% de las obras realizadas) tienen impacto en la reducción de las carencias específicas. En tanto que son obras, que en modalidad ampliación o construcción, dotaron a sus beneficiarios de estufas ecológicas (19 obras), piso firme (19 obras), electricidad (17 obras),

conexión a la red o sistema de agua potable (6 obras) y cuartos dormitorios (6 obras).

En la realización de estas 67 obras se invirtieron \$35,171,561.8. Ello significa que sólo el 74.2% de la inversión del FISM 2016 impacta en la reducción de la masa de carencias de la población.

En tanto las carencias por electrificación y piso firme son marginales en el municipio (ya que solo afectan al 0.5% y 2.5% de las viviendas, respectivamente), sólo el 34.6% del total de la inversión del FISM tiene impacto significativo en la reducción de las carencias sociales de mayor intensidad: ventilación, agua potable y hacinamiento, que afectan al 50.8%, 42% y 18.7% de las viviendas.

Análisis FODA

Fortalezas

- ▶ La inversión en Gastos Indirectos (3%) y PRODIM (1.7%) se realizó con arreglo a la norma.
- ▶ La totalidad de los recursos (100%) se invirtieron en localidades prioritarias (26.6% en ZAP urbanas, 1.2% en localidades con los dos mayores grados de rezago social y 72.2% en localidades acreditadas por CUIS).
- ▶ Intensificación de la inversión en ZAP urbana. Localidades en las que invirtió el 26.6% de los recursos; proporción 4.1 veces superior al límite establecido por los lineamientos.
- ▶ El 72.2% de los recursos se invirtieron en localidades con población en pobreza extrema acreditadas mediante CUIS; localidades que concentran el 73.9% de la población en pobreza extrema.
- ▶ Uso de CUIS para acreditar la inversión en localidades con pobreza extrema.
- ▶ 100% de pertinencia en el uso de la inversión.
- ▶ Sobrecumplimiento del 14% en la inversión en obras de incidencia directa. El 79.9% de los recursos se destinaron a proyectos de

incidencia directa, superando el mínimo establecido por los lineamientos (70%).

- ▶ Cumplimiento del límite inferior (30% de los recursos) para proyectos complementarios. Se invirtió el 20.1% de los recursos en este tipo de obras.
- ▶ Cumplimiento del límite inferior (15% de los recursos) para proyectos de infraestructura carretera, calles, caminos, guarniciones y banquetas. Se invirtió el 10.4% de los recursos en este tipo de obras.

Oportunidades

- ▶ El catálogo del FAIS incluye rubros como energías no convencionales, que clasifica como obras de incidencia directa; esto abre la posibilidad de utilizar las ecotecnologías y energías no convencionales para solucionar las carencias de localidades rurales y dispersas.
- ▶ El catálogo del FAIS clasifica como obras de incidencia directa a la inversión en alimentación, lo que constituye una ventana de oportunidad para disminuir las carencias en alimentación y la inseguridad alimentaria, carencia que afecta a una cuarta parte de la población (59.3%).
- ▶ Desde el 2016, el Municipio cuenta con el informe “Evaluación específica de diagnóstico para la línea base de la inversión del FISM 2016”; mismo que puede ser utilizado como instrumento complementario para la planeación de la inversión del FISM en los próximos ejercicios fiscales.
- ▶ Considerar la existencia de fondos y programas específicos para la infraestructura educativa con los cuales se podrían gestionar recursos y así mitigar las carencias en las escuelas.
- ▶ Existencia de otros fondos y programas federales para complementar la inversión del FISM.

Debilidades

- ▶ Elevada inversión en electrificación: aunque estos proyectos son considerados de incidencia directa; esta carencia es marginal en el municipio, afecta al 0.5% de las viviendas y se le destinó el 38.2% del FISM.
- ▶ Desproporcionada relación entre intensidad de las carencias en ZAP urbana y proporción del FISM destinada a abatirlas. A las carencias ventilación, agua potable y hacinamiento que afectan al 46.4%, 26.9%

y 17.4% de las viviendas en ZAP urbana respectivamente, tan sólo se les destinó el 0.7%, 6.5% y 4.8% del total de la inversión del FISM. Sin embargo, a la carencia por acceso a la electricidad, que tan sólo afecta al 1.2% de las viviendas en ZAP urbana se les destinó el 3.9% de la inversión del FISM.

- ▶ Insuficiente inversión en localidades con 2MGRS ajustada a sus necesidades específicas: si bien la inversión en localidades con 2MGRS se diversificó y orientó a abatir la mayoría de las principales carencias sociales en viviendas, la proporción de la inversión del FISM fue mínima como para tener un impacto significativo en la reducción de las carencias sociales en estas localidades.
- ▶ A la carencia por ventilación, que afecta al 50.8% de las viviendas y es la principal carencia en el municipio, sólo se destinó el 4.2% del total de la inversión del FISM.

- ▶ No se realizaron obras que utilizaran energías no convencionales, como ecotecnologías para la construcción de cuartos dormitorios o paneles solares, que constituyen soluciones para localidades rurales y dispersas con carencias en electrificación y calidad de la vivienda.

Amenazas

- ▶ Sólo una quinta parte de habitantes del municipio (19.9%) y una cuarta parte (26.1%) de las personas en pobreza extrema es población objetivo del FISM.
- ▶ Las ediciones del IASSPRS 2016 y 2017, se emitieron sólo con el aval de SEDESOL y no cuentan con información suficiente y actualizada sobre la situación de la pobreza multidimensional y el rezago social desagregada por nivel de localidad: lo que compromete la focalización territorial y en uso de la inversión.
- ▶ No aprovechamiento del rubro energías no convencionales dentro del catálogo del FAIS, que permite la realización de obras basadas en energías no convencionales para combatir las carencias de localidades rurales y dispersas.

Conclusiones

En este documento se muestra la utilidad fundamental de los ejercicios de evaluación que, actualmente, son normas que deben regular a todos los niveles de la función pública.

Es importante destacar el compromiso del Gobierno de Cunduacán con la transparencia y rendición de cuentas, en la medida que ha asumido la responsabilidad de evaluar el desempeño de la operación del FISM durante el ejercicio fiscal 2016; considerando que éste fondo está orientado al combate a la pobreza.

Por ello, es relevante mencionar que a pesar de que hay un marco normativo muy claro para la operación de estos recursos, donde se especifican, entre otras, reglas, montos de inversión e instrumentos de apoyo para la planeación, desde el año 2016 existe **una enorme dificultad para medir la pobreza e identificar las carencias con precisión con la información oficial disponible a la fecha**¹.

En este sentido, vale destacar la certeza que tuvo el Gobierno Municipal de Cunduacán al financiar el *Diagnóstico Socioeconómico Cunduacán (DSE) 2016*. Éste contiene información actualizada, basada en metodología rigurosa, sobre la situación de la pobreza multidimensional y otros temas de interés. Dicha información es representativa para localidades urbanas y rurales, por grado de rezago social. Instrumento que fue concebido para orientar la focalización de la inversión del FISM. Mismo que cobra capital importancia en el contexto marcado por la insuficiencia de la información para la focalización de la inversión que ha caracterizado a las ediciones 2016 y 2017 del IASSPRS.

El municipio cuenta con este instrumento desde finales del año 2016; situación que impidió su uso para orientar la inversión del FISM en ese ejercicio fiscal. La presente evaluación, también ha mostrado otro uso del DSE Cunduacán; no sólo como instrumento de planeación y guía para la focalización de la inversión; sino también como guía e insumo para la evaluación de desempeño de la operación del FISM. Por tanto, se

¹ Esta dificultad tiene mucho que ver con las fallas en la construcción de instrumentos de medición de la pobreza de las instituciones encargadas de aportar los datos a las instituciones de gobierno. Afecta particularmente a los municipios porque no hay información actualizada al 2016 a nivel de localidad.

recomienda, entre otras, el uso del DSE Cunduacán 2016 en la planeación de los próximos ejercicios fiscales del FISM.

Con esta consideración, en este trabajo se presentan una serie de análisis sobre el municipio que buscan aportar elementos suficientes que le permitan al gobierno municipal una orientación clara para sus planes de intervención social frente a la pobreza.

La presente evaluación específica sobre el uso y destino de los recursos reporta que en el ejercicio fiscal 2016, el Municipio de Cunduacán ejerció \$49,773,752.7 en la inversión del FISM. De ellos, \$846,545.3 (1.7%) se dedicaron al Programa de Desarrollo Institucional (PRODIM) y en concepto de Gastos indirectos se ejercieron \$1,507,117.1 (3%).

Casi la totalidad (\$47,420,090.3, que representan al 95.3%) de los recursos se destinaron a la realización de 88 obras.

De acuerdo con los criterios para la inversión establecidos en los LGOFAIS, el ayuntamiento superó 4.1 veces el porcentaje de inversión requerido en ZAP Urbana y el resto de la inversión se dirigió a localidades rurales con los dos mayores grados de rezago social (1.2%) o con población en pobreza extrema identificada mediante CUIS (72.2%).

La inversión en localidades con población en pobreza extrema representó el 72.2% de los recursos. En estas localidades habita el 73.9% de la población en pobreza extrema, por lo que la realización de obras en estas localidades constituyó una estrategia acertada para la reorientar la inversión del FISM hacia la población necesitada. Vale destacar, que el Gobierno Municipal realizó esta inversión apagándose a la norma, mediante la aplicación de CUIS, acreditó la inversión en estas localidades.

Con relación al uso de la inversión, el 79.9% de la inversión se destinó a obras con incidencia directa sobre la pobreza multidimensional; por lo que el municipio sobre cumplió en un 14% el porcentaje mínimo establecido en los lineamientos (70%).

Por tanto, la inversión en proyectos complementarios (20.1% de los recursos) fue inferior el límite máximo establecido en los LGOFAIS (30%). La inversión en proyectos de infraestructura carretera, calles, caminos y

banquetas (10.4%) también se realizó respetando los límites establecidos en los LGOFAIS máximo establecido (15%).

En tanto, el grado de pertinencia en el destino territorial de la inversión y el grado de pertinencia en el uso de los recursos fueron del 100%, el ejercicio fiscal 2016 del FISM en el Municipio Cunduacán se constituye en ejemplo para municipios con alta concentración de población en pobreza extrema en localidades no prioritarias. Población que, para ser atendida, el Municipio debe acreditar dicha inversión de acuerdo con los criterios establecidos en la norma (en este caso, la aplicación de CUIS).

Además, al analizar la pertinencia de la inversión a partir del uso de indicadores que den cuenta de la relación entre la proporción de la población por carencias específicas y la proporción de la inversión destinada al combate de las carencias se identificó que la distribución de los recursos fue insuficiente o inadecuada para abatir las carencias sociales específicas.

Así, aunque en ZAP urbana se invirtió el 26.6% del total del FISM, la proporción de la IOID en ZAP urbana se redujo al 8.6%. Debido a que de las 15 obras realizadas en ZAP urbana, nueve fueron de incidencia directa. La IOID en ZAP urbana (\$7,602,870.02) representó el 60.3% de la inversión en estas localidades. Vale descartar que seis obras, por un monto de \$5,013,931.97 (39.7% de la IOID en ZAP) fueron de incidencia complementaria.

Además, a las carencias ventilación, agua potable y hacinamiento que afectan al 46.4%, 26.9% y 17.4% de las viviendas en ZAP urbana respectivamente, tan sólo se les destinó el 0.7%, 6.5% y 4.8% del total de la inversión del FISM. Sin embargo, a la carencia por acceso a la electricidad, que tan sólo afecta al 1.2% de las viviendas en ZAP urbana se les destinó el 3.9% de la inversión del FISM.

Las cinco obras realizadas en localidades con los 2MGRS se orientaron a abatir carencias de importancia en dichas localidades. Así, para las carencias por agua potable, ventilación, hacinamiento y piso de tierra, que afectan al 87%, 74.7%, 39.1% y 2.6% de las viviendas de estas localidades se destinó el 0.4%, 0.2%, 0.4% y 0.1% de los recursos respectivamente. Aunque, el destino territorial y uso de tales recursos es

pertinente, la proporción invertida es insuficiente para culminar con dichas carencias.

En las localidades con población en pobreza extrema, las principales carencias que afectan a las viviendas son: ventilación, agua potable y hacinamiento que afectan al 51.4%, 44.9% y 20.3% de las viviendas respectivamente. Para abatir a la carencia por ventilación —que es la de mayor impacto, se destinó una proporción insuficiente, tan sólo el 3.3% del total del FISM. Para abatir las carencias por agua potable y hacinamiento, se destinó el 9.9% y 8.3% del total del FISM; proporción mayor, pero también insuficiente para eliminar dichas carencias. En cambio, a la carencia por acceso a la electricidad, que tan solo afecta al 0.3% de las viviendas en localidades con pobreza extrema, se orientó el 34.3% del total de la inversión del FISM; proporción desproporcionada en comparación con la intensidad de la carencia.

Sólo 67 obras (76.1% de las obras realizadas) tienen impacto en la reducción de las carencias específicas. En tanto que son obras, que en modalidad ampliación o construcción, dotaron a sus beneficiarios de estufas ecológicas (19 obras), piso firme (19 obras), electricidad (17 obras), conexión a la red o sistema de agua potable (6 obras) y cuartos dormitorios (6 obras).

En la realización de estas 67 obras se invirtieron \$35,171,561.8. Ello significa que sólo el 74.2% de la inversión del FISM 2016 impacta en la reducción de la masa de carencias de la población.

En tanto las carencias por electrificación y piso firme son marginales en el municipio (ya que solo afectan al 0.5% y 2.5% de las viviendas, respectivamente), sólo el 34.6% del total de la inversión del FISM tiene impacto significativo en la reducción de las carencias sociales de mayor intensidad: ventilación, agua potable y hacinamiento, que afectan al 50.8%, 42% y 18.7% de las viviendas.

La limitante incidencia del FISM en la reducción de las carencias sociales, unido a los señalamientos presentados a lo largo de la presente evaluación, sobre la desproporcionada relación entre intensidad de las carencias específicas y la proporción del FISM destinada a abatirlas

enfatan la necesidad de mejorar la planeación y focalización de la inversión del FISM en los próximos ejercicios fiscales.

Vale destacar que México se encuentra dando los primeros pasos en el uso de información estadística —en este caso, sobre la situación de la pobreza multidimensional— como referente guía para la focalización de la inversión ejercida con fondos y programas presupuestarios.

Así, el análisis detallado de la inversión del FISM, tomando como referencia indicadores específicos y pertinentes para la evaluación de desempeño de la operación del FAIS, que consideren la relación entre, por un lado, la magnitud e intensidad de las carencias específicas desagregadas por tipo de localidades y grado de rezago social que componen las diferentes dimensiones de la pobreza multidimensional y, por otro lado, la proporción de la inversión desagregada por subcategoría, muestra que para orientar el gasto del FISM a combatir la pobreza multidimensional, además de los criterios para la focalización de la inversión establecidos en los LGOFAIS, es necesario complementarlos con criterios que establezcan cierta relación entre la magnitud e intensidad de las carencias y proporciones para combatirlas.

También evidencia la necesidad de complementar el uso del IASSPRS, con medidas actualizadas de la pobreza multidimensional y de otros temas de interés para la inversión del FISM, como es el caso del DSE Cunduacán 2016.

Recomendaciones

- ▶ En los próximos ejercicios fiscales orientar la mayor proporción posible a la financiación de las obras.
- ▶ Continuar la tendencia hacia la correcta focalización territorial de la inversión.
- ▶ Continuar la tendencia al incremento de la inversión ZAP urbana, principalmente en las carencias que más le afectan: ventilación, agua potable y hacinamiento.
- ▶ Continuar la tendencia a priorizar la atención de las localidades con población en pobreza extrema.
- ▶ Continuar la tendencia a orientar la inversión en función de la magnitud e intensidad de la pobreza multidimensional.

- ▶ Utilizar el DSE Cunduacán 2016, como instrumento complementario para la planeación de la inversión FISM en los próximos ejercicios fiscales.
- ▶ Continuar la tendencia hacia a la priorización de las obras de incidencia directa, de acuerdo con las necesidades específicas de la población.
- ▶ Minimizar la inversión en Electrificación y ajustar la inversión a la intensidad de la carencia.
- ▶ Ajustar la inversión en ZAP urbana de acuerdo con la magnitud y carencias de las principales carencias que le afectan.
- ▶ Aumentar, de manera diversificada, la inversión en obras de incidencia directa en proporción a la intensidad de las carencias específicas de la población y viviendas en las localidades con los dos mayores grados de rezago social y con población en pobreza extrema.
- ▶ Invertir en obras para la reducción de la carencia por ventilación.
- ▶ Realizar obras basadas en energías no convencionales como estrategia orientada a disminuir las carencias en servicios y calidad de las viviendas en localidades rurales y dispersas.
- ▶ Establecer estrategias y convenios para la realización de obras basadas en energías no convencionales y ecotecnologías para combatir las carencias de las viviendas en localidades rurales y dispersas.
- ▶ Utilizar el informe "*Evaluación específica de diagnóstico para la línea base de la inversión del FISM 2016*" como instrumento de referencia complementario para la planificación de la inversión del FISM, en los próximos ejercicios fiscales.

Identificación del programa y la dependencia

Nombre de la evaluación:

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

Fecha de inicio de la evaluación: 31 de Julio del 2017

Fecha de término de la evaluación: 20 de Diciembre del 2017

Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

Unidad de Evaluación del Desempeño del Municipio de Cunduacán, Tabasco.

Tec. Ausberto Valenzuela Alvarado. Titular de la UED.
L.C.P. Julio Cesar López Naranjo. Secretario Ejecutivo de la UED.
Lic. Sandra Guadalupe Mortera Hernández. Primer vocal de la UED.
Ing. Nolberto Gordillo Fuentes. Segundo vocal de la UED.
Lic. Jesús Edgar Castellanos Ichante. Tercer vocal de UED.

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

Tec. Ausberto Valenzuela Alvarado.

Principales colaboradores:

Lic. Juan José Hernández Almeida.
Ing. Hernán Humberto Pérez Soto.
Tec. Ausberto Valenzuela Alvarado.
Lic. Aurora Torres Gaspar.

Instancia Evaluadora:

Tecnología Social para el Desarrollo SA de CV

Coordinador de la evaluación:

Víctor Manuel Fajardo Correa.

Principales colaboradores:

Fiódor Rodríguez Mancebo.
Yolanda Bustamante.
Adrián López Alcalá.
Leivy Lizeth López Calderón.