Resumen Ejecutivo

Evaluación Específica del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM), para el año 2016, Tacotalpa, Tabasco

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 artículo110 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 Tacotalpa, 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 de los recursos del fondo para el año fiscal 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 (LGOFAIS) 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 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 Tacotalpa.

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.*

1. Metodología utilizada en la evaluación

Para evaluar el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM), Tecnología Social para el Desarrollo (TECSO), cumpliendo con lo establecido en la normatividad señalada y considerando los *Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social*, particularmente en el 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, 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, expresada en obras, se ubique en las zonas de atención prioritaria, localidades con los dos mayores grados de rezago social y población en pobreza extrema como lo señala la LCF en el 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 y por su contribución a mejorar alguna(s) de las carencias sociales que inciden en la pobreza multidimensional.*

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, entre otros.

Este 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 dos 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 3 "*Metodología a emplear*", páginas 60 a 78. Capítulo que explica la metodología utilizada. Ésta constituye un producto desarrollado por TECSO a partir de los 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 sobre la pobreza, se pudo tener una valoración amplia de la inversión realizada con relación al *destino* y *uso* 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 complementó la evaluación con tres análisis:

1. ***Dinámica en el uso de recursos con los lineamientos del FISM***: analiza el cambio ocurrido en el uso de la inversión hacia obras con incidencia directa sobre los principales factores de pobreza que se puede incidir con la inversión del FISM ocurridos *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*; comparando el redireccionamiento de la inversión del FISM hacia obras de incidencia directa durante los años 2014, 2015 y 2016, tomando como referencia la inversión del FISM correspondiente al año 2013.
2. ***Focalización hacia territorios con carencias sociales***: analiza el destino territorial de la inversión del FISM con relación a la distribución de la población en pobreza extrema por tipo de localidades prioritarias (ZAP urbanas y localidades con los dos mayores grados de rezago social) y localidades no prioritarias, dado que estas últimas concentran el 74.7% y 73.4% de las viviendas y población en pobreza extrema, respectivamente.
3. ***Focalización hacia el combate a las carencias sociales***: análisis de la pertinencia de las obras de contribución directa y complementaria con relación a las principales necesidades de las

localidades beneficiadas, considerando la relación entre intensidad de las carencias específicas y la proporción de la inversión del FISM por tipo de localidades prioritarias y no prioritarias.

4. **Estimación del impacto de la inversión del FISM sobre las características de la pobreza multidimensional**: estimación de la masa de carencias sociales específicas de la población de Tacotalpa que ha sido reducida con las obras financiadas por el FISM, 2016.

2. Principales hallazgos

2.1 Describir los hallazgos más relevantes de la evaluación:

En el ejercicio fiscal 2016, el Municipio de Tacotalpa contó con $71,748,117.2 para la inversión del FISM. Casi la totalidad de los recursos ($69,143,750, que representan el 96.37%) se destinaron a la realización de 90 obras. La inversión en el Programa de Desarrollo Institucional (PRODIM) se limitó a $261,737.1, que tan sólo representan el 0.36% de la inversión; porcentaje inferior el 2% que permite la norma. Y $2,342,630 se destinaron a Gastos Indirectos; ello representó el 3.27% de los recursos, por lo que el municipio ligeramente excedió el monto máximo establecido para este rubro (3%).

El análisis del destino de los recursos ejercidos del FISM para 2016, dio **como resultado que la focalización territorial de los recursos del Fondo sólo lograra el 26.2% de cumplimiento**. Pues, en ZAP urbana y localidades con los dos mayores grados de rezago social, se invirtieron el 4.9% y el 21.3% de los recursos, respectivamente.

El 73.8% de los recursos se invirtieron en localidades con grados de rezago social Muy bajo y Bajo; éstas no son prioritarias para los criterios establecidos por la política pública federal. Sin embargo, son localidades que se caracterizan por alta magnitud e incidencia de población en pobreza extrema. Los LGOFAIS establecen que se puede invertir en localidades con población en pobreza extrema, siempre que el municipio acredite ante SEDESOL la existencia de tal población, mediante la aplicación de CUIS. Así, el incumplimiento del criterio de focalización territorial expresa la omisión del procedimiento para la acreditación de la inversión en esas localidades y no un problema de focalización; en tanto que, un municipio como Tacotalpa, caracterizado por la elevada magnitud e incidencia de población en pobreza es prácticamente en su totalidad, población objetivo para la inversión del FISM.

Con relación al uso de los recursos, se constató que 48 de las 90 obras son de incidencia directa sobre la pobreza multidimensional. En ellas se invirtieron $36,722,135.9, que representan el 53.1% de la inversión. Lo que

significa que no se cumplió con el límite mínimo requerido por los lineamientos (70%).

Vale destacar que, en proyectos de incidencia directa, la inversión en ZAP urbana (7.7%) fue 1.6 veces superior que la inversión total del FISM (4.9%); en las localidades con los dos mayores grados de rezago social, la inversión en obras de incidencia directa (25.7%) fue 1.2 veces superior con respecto a la inversión total del FISM (21.3%) y en las localidades no prioritarias, la inversión en obras directas (66.7%) fue ligeramente inferior (0.9 veces) a la inversión total (73.8%). Ello sugiere que la inversión en obras de incidencia directa fue ligeramente más direccionada a localidades prioritarias que la inversión total del FISM (1.3 veces más).

Se realizaron 42 obras de incidencia complementaria sobre la pobreza multidimensional. En éstas se invirtieron $32,421,614.2, que representan el 46.9% de la inversión. Por lo que superó en 56% el límite máximo establecido para proyectos complementarios (30%).

Además, se realizaron 22 obras en pavimentación, con inversión de $15,864,211.2 y 9 obras en caminos rurales, con inversión de $11,558,026.5, que representan el 16.7% y el 22.9% del total de la inversión del FISM, respectivamente. Por lo que el 39.7% del FISM se destinó a proyectos de infraestructura carretera, pavimentación, calles, caminos y banquetas; superando en más del 150% el límite máximo establecido por los lineamientos para estos proyectos (15%).

La inversión en Urbanización fue 24 veces mayor que en Agua y saneamiento y 7 veces mayor que en Educación, lo que sugiere que la política pública municipal otorgó mayor prioridad a resolver los problemas relacionados con la viabilidad, comunicación, trasporte y accesibilidad que a los relacionados con sanidad y educación.

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 carencia 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 el abatir las carencias sociales específicas.

En ZAP urbana, cuyas principales carencias son: viviendas sin acceso a combustible (42%), sin drenaje (21%), hacinamiento (12%) y con piso de tierra (11%), se realizaron 4 obras en Electrificación. Así, se invirtió el 4.9% del FISM en el abatimiento de una carencia marginal en el municipio (sólo afecta al 0.7% de las viviendas) y que en la ZAP urbana, afecta al 3.1% de las viviendas. En cambio, no se destinaron recursos a abatir las principales carencias de la población y viviendas de la ZAP urbana: combustible, drenaje, hacinamiento y viviendas con piso de tierra.

En localidades con los dos mayores grados de rezago social se identificó que a la carencia más grave (viviendas sin acceso a combustible), que afecta a ocho de cada diez viviendas (80.2%) no se destinaron recursos. A la disponibilidad de drenaje, que afecta a más de la mitad de las viviendas (54.1%) sólo contó con el 1.7% de la inversión y para hacinamiento, que afecta al 27.9% de las viviendas, sólo se destinó el 3.8% de la inversión. Sin embargo, el acceso a la red eléctrica, cuya incidencia es prácticamente nula, recibió el 2.9% de la inversión del FISM.

Por último, también se identificó que sólo 13 obras (13.3% de las obras realizadas), en las que se invirtieron $9,626,187, tienen impacto en la reducción de las carencias específicas. Ello significia que sólo el 13.9% de la inversión del FISM 2016 impacta en la reducción de la masa de carencias de la población. De ellos, $2,439,582.5 se invirtieron en la ampliación y construcción de Red o sistema de agua potable, $5,903,514.6 en Electrificación y $1,283,089.9 en Techo firme. Es decir, ***el 38.7% de la inversión que impacta en la reducción de las carencias sociales, se invirtieron en las carencias específicas que afectan al 15% de la población (viviendas sin agua potable y viviendas con techo endebles) y 61.3% en la carencia que tan sólo afecta al 0.7% (viviendas sin electricidad)***.

Ello sugiere ***una incorrecta planeación en la inversión del FISM***; que se manifiesta, entre otros errores de exclusión, en que 4,727 personas que habitan en viviendas sin agua entubada y 100 personas que habitan en viviendas con techos precarios no fueron atendidas, éstas representan el 78.5% y 10.8% de las personas con estas carencias respectivamente. En cambio, se incurre en un grave error de inclusión, que se manifiesta en que la población beneficiaria de las obras en Electrificación (2,921), es 9 veces mayor que la población con carencia (324 personas).

La limitante incidencia del FISM en la reducción de las carencias sociales, unido a los otros señalamientos presentados a lo largo de la presente evaluación, como los relacionados a la incorrecta focalización territorial y en el uso de la inversión, señalan 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. En ese sentido, será necesario establecer estrategias para institucionalizar, al interior de la administración pública municipal, las buenas prácticas en el ejercicio presupuestario y las competencias desarrolladas por los operadores en la planeación, ejecución y monitoreo del FISM, en aras de mantener la continuidad de los principales avances y tendencias en la operación del FISM.

Lo anterior se debe, a que durante los ejercicios fiscales 2014 y 2015, el municipio había generado una tendencia hacia el sobre cumplimiento de la inversión en obras de incidencia directa (69% y 85% del FISM, años en que la norma requería el 60% y 70% de la inversión total del FISM, respectivamente). Sin embargo, el 2016, la inversión en obra directa cayó al 53.1%. Así, la tendencia a la reducción de la inversión en proyectos de infraestructura carretera, pavimentación, calles, caminos y banquetas, se invirtió. No obstante, si tomamos de referencia el año 2013, en el que sólo el 33% del FISM se invirtió en obras de incidencia directa, se percibe, que aún con la recaída en el ejercicio fiscal 2016, la tendencia orientada hacia obras con impacto inmediato sobre la pobreza, aún se mantiene.

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 INFORME ANUAL (SPR), con medidas actualizadas de la pobreza multidimensional y de otros temas de interés para la inversión del FISM, como es el caso del DSE Tacotalpa 2016.

3. Análisis FODA y recomendaciones

3.1. Análisis interno

Fortalezas	Recomendaciones
Casi la totalidad de los recursos ($69,143,750, que representan el 96.37% de los recursos) se destinaron a la realización de 90 obras.	Continuar dirigiendo la mayor proporción posible de los recursos del FISM hacia la financiación de obras.
Intensificación de la inversión en ZAP urbana. En Tapijulapa se invirtió el 4.9% de los recursos; proporción 5.3 veces superior al límite establecido por los lineamientos.	Continuar la tendencia al incremento de la inversión ZAP urbana, principalmente en las carencias que más le afectan: combustible, drenaje y hacinamiento.
Atinado balance entre la proporción de la población en pobreza extrema por tipo de localidades prioritarias y la proporción de inversión orientada a combatirla: ZAP urbanas, localidades con 2MGRS y no prioritarias concentran el 5.4%, 21.2% y 73.4% de la población en pobreza respectivamente. La proporción de inversión ejercida en estas localidades fue: 4.9%, 21.3% y 73.8% de la inversión del FISM, respectivamente.	Continuar la tendencia en orientar la inversión en función de la magnitud e intensidad de la pobreza multidimensional. Utilizar el DSE Tacotalpa 2016, como instrumento complementario para la planeación de la inversión FISM en los próximos ejercicios fiscales.
Se realizó un convenio con SEDESOL para la realización de 192 obras de Techo firme.	Fortalecer la estrategia de convenios con fondos federales y estatales para el financiamiento de

	obras que impacten en la reducción de la pobreza multidimensional.

Debilidades	Recomendaciones
Inadecuada focalización en el destino territorial de la inversión: el grado de pertinencia en el destino territorial no fue el óptimo (26%).	Mejorar la focalización territorial de la inversión, realizando las obras financiadas con la inversión del FISM en localidades prioritarias o en localidades con población en pobreza extrema identificadas mediante la aplicación de CUIS.
Insuficiente inversión en obras directas (53.1%). No se cumplió con la proporción mínima establecida por la norma (70%).	Retomar la tendencia mantenida durante los ejercicios fiscales 2014 y 2015 a sobrecumplir el monto mínimo establecido por la norma para proyectos de incidencia directa sobre la pobreza multidimensional. Incrementar, de manera diversificada, la inversión en obras de incidencia directa en proporción a la intensidad de las carencias específicas de la población y viviendas
22% en el grado de cumplimiento de la inversión en localidades con 2MGRS: la inversión en estas localidades constituyó el 21.3% de la inversión del FISM, cuando se debió invertir el 95.1 % del FISM.	Incrementar la inversión en localidades con los 2MGRS, principalmente hacia las carencias que más le afectan.
Las 192 obras de construcción de Techo firme en convenio con SEDESOL no están georreferenciadas; lo que imposibilita determinar la pertinencia en el destino de esta inversión.	Registrar toda la información de las obras realizadas con inversión del FISM de acuerdo con las normas establecidas, lo que incluyen la georreferencia de las mismas.
No se hizo uso de las herramientas disponibles para identificar a la población con pobreza extrema,	Implementar el uso del CUIS para documentar la existencia de localidades con población en

como el CUIS, instrumento normado para ampliar la inversión del fondo hacia localidades no prioritarias con población en pobreza extrema.	pobreza extrema, lo que permitirá ampliar el destino territorial de la inversión y, a su vez, que el municipio cumpla con los requerimientos establecidos por la norma en materia de destino de la inversión. Gestionar con la delegación de SEDESOL, para que la "*Evaluación específica de diagnóstico para la línea base de la inversión del FISM 2016*" sea legitimada como instrumento para la acreditación de localidades con población en pobreza extrema.
Inversión elevada en pavimentación y caminos rurales: constituyó el 39.7 % de la inversión del FISM; superando en más del 150% el monto mínimo que establece la norma para este rubro (15%).	Reducir la inversión en Infraestructura carretera, pavimentación, calles, caminos y banquetas.
Elevada inversión en electrificación: aunque estos proyectos son considerados de incidencia directa; esta carencia es marginal en el municipio, afecta al 0.7% de las viviendas y se le destinó el 8.7% del FISM.	Minimizar la inversión en Electrificación y ajustar la inversión a la intensidad de la carencia. Abatir esta carencia mediante la implementación de energías alternativas, como paneles solares.
No se invirtió en las principales carencias de la ZAP urbana: Aunque la inversión en ZAP urbana, fue 5.3 veces superior a la requerida; la inversión se realizó en Electrificación, una carencia marginal en Tapijulapa.	Ajustar la inversión en ZAP urbana de acuerdo con la magnitud y carencias de las principales carencias que le afectan.
Insuficiente inversión en localidades con 2MGRS y no prioritarias 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	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.

inversión del FISM fue mínima como para tener un impacto significativo en la reducción de las carencias sociales en estas localidades.	
No se realizaron obras para abatir la principal carencia por combustible: cuando es la principal carencia en la dimensión servicios básicos a la vivienda (46%).	Invertir en obras para la reducción de la carencia por combustible.
No se realizaron obras financiadas por convenios con fondos federales y estatales.	Establecer convenios con fondos federales y estatales para aumentar el presupuesto del FISM, principalmente para la realización de obras complementarias.
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.	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.
Sólo el 13.3% de las obras y el 13.9% de la inversión impacta en la reducción de las carencias sociales de la población.	Mejorar la planeación y focalización de la inversión hacia obras de incidencia directa con modalidad construcción y ampliación, que son las que pueden dotar de una condición y/o servicios y por tanto eliminar alguna carencia.

3.2. Análisis externo

Oportunidades	Recomendaciones
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	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.

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 casi la mitad de la población (45.7%).	Incrementar la inversión en este tipo de obras.
La normatividad del FAIS permite el uso de CUIS para documentar la existencia de localidades con población en pobreza extrema, que permite ampliar el destino territorial de la inversión a localidades no prioritarias en la normatividad federal.	Implementar la estrategia del uso de CUIS para identificar localidades con población en pobreza extrema y ampliar el destino territorial de la inversión a localidades no prioritarias según normativa federal.
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.	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.
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.	Realizar un catálogo de programas de apoyo a infraestructura educativa que le permita al municipio complementar los recursos del FISM.
Existencia de otros fondos y programas federales para complementar la inversión del FISM.	Establecer convenios con Fondos y programas federales para complementar la inversión del FISM. Planear la inversión en obras de Electrificación e Infraestructura de carretera, pavimentación, calles, caminos y banquetas mediante convenios con fondos y programas federales.

Amenazas	Recomendaciones
Sólo una cuarta parte (27%) de la población municipal es población objetivo del FISM.	Priorizar la inversión en localidades prioritarias. Instrumentar el uso del CUIS para documentar la existencia de localidades con población en pobreza extrema. Gestionar con la delegación de SEDESOL, para que la "*Evaluación específica de diagnóstico para la línea base de la inversión del FISM 2016*" sea legitimada como instrumento para la acreditación de localidades con población en pobreza extrema.
Las ediciones del INFORME ANUAL (SPR) 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.	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.
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.	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.

4. 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 Tacotalpa 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 Tacotalpa al financiar el *Diagnóstico Socioeconómico Tacotalpa (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 y para la cabecera municipal, localidad Tacotalpa y el Pueblo Mágico, Tapijulapa. 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 INFORME ANUAL (SPR).

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 ha mostrado otro uso del DSE Tacotalpa; 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 recomienda, entre otras, el uso del DSE Tacotalpa 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

[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.

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 del FISM del Municipio de Tacotalpa, reporta que la inversión ejercida en obras del Fondo para el ejercicio fiscal 2016, ascendió a $67,860,660.1, el 95% se ejerció en la realización de 89 obras.

De acuerdo con la medición de la pobreza, en Tacotalpa, 9,735 hogares, que representan a nueve de cada diez (90%), está en situación de pobreza; ya sea en pobreza extrema (5,084) o moderada (4,651); es decir, casi la mitad (47.4%) de los hogares del municipio, están en situación de pobreza extrema casi y cuatro de cada diez (42.8%) en pobreza moderada.

Conforme a los Lineamientos Generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, en Tacotalpa se puede invertir en el Pueblo Mágico Tapijulapa (por ser ZAP urbana) y en las 24 localidades con los grados de rezagos social "Alto" y "Medio", en las que sólo vive el 15.1% de la población, situación que limita el destino territorial de la inversión a proporciones reducidas de la población (21%) y hogares (20%), en los que sólo habita el 27% de la población en pobreza extrema y se ubican el 27% de los hogares. En tanto en localidades no-prioritarias se ubica el 75% de los hogares y el 73% de población en pobreza extrema.

En el ejercicio fiscal 2016, el Municipio de Tacotalpa contó con $71,748,117.2 para la inversión del FISM. Casi la totalidad de los recursos ($69,143,750, que representan el 96.37%) se destinaron a la realización de 90 obras. La inversión en el Programa de Desarrollo Institucional (PRODIM) se limitó a $261,737.1, que tan sólo representan el 0.36% de la inversión; porcentaje inferior el 2% que permite la norma. Y $2,342,630 se destinaron a Gastos Indirectos; ello representó el 3.27% de los recursos, por lo que el municipio ligeramente excedió el monto máximo establecido para este rubro (3%).

El análisis del destino de los recursos ejercidos del FISM para 2016, dio **como resultado que la focalización territorial de los recursos del Fondo sólo lograra el 26.2% de cumplimiento**. Pues, en ZAP urbana y

localidades con los dos mayores grados de rezago social, se invirtieron el 4.9% y el 21.3% de los recursos, respectivamente.

El 73.8% de los recursos se invirtieron en localidades con grados de rezago social Muy bajo y Bajo; éstas no son prioritarias para los criterios establecidos por la política pública federal. Sin embargo, son localidades que se caracterizan por alta magnitud e incidencia de población en pobreza extrema. Los LGOFAIS establecen que se puede invertir en localidades con población en pobreza extrema, siempre que el municipio acredite ante SEDESOL la existencia de tal población, mediante la aplicación de CUIS. Así, el incumplimiento del criterio de focalización territorial expresa la omisión del procedimiento para la acreditación de la inversión en esas localidades y no un problema de focalización; en tanto que, un municipio como Tacotalpa, caracterizado por la elevada magnitud e incidencia de población en pobreza es prácticamente en su totalidad, población objetivo para la inversión del FISM.

Con relación al uso de los recursos, se constató que 48 de las 90 obras son de incidencia directa sobre la pobreza multidimensional. En ellas se invirtieron $36,722,135.9, que representan el 53.1% de la inversión. Lo que significa que no se cumplió con el límite mínimo requerido por los lineamientos (70%).

Vale destacar que, en proyectos de incidencia directa, la inversión en ZAP urbana (7.7%) fue 1.6 veces superior que la inversión total del FISM (4.9%); en las localidades con los dos mayores grados de rezago social, la inversión en obras de incidencia directa (25.7%) fue 1.2 veces superior con respecto a la inversión total del FISM (21.3%) y en las localidades no prioritarias, la inversión en obras directas (66.7%) fue ligeramente inferior (0.9 veces) a la inversión total (73.8%). Ello sugiere que la inversión en obras de incidencia directa fue ligeramente más direccionada a localidades prioritarias que la inversión total del FISM (1.3 veces más).

Se realizaron 42 obras de incidencia complementaria sobre la pobreza multidimensional. En éstas se invirtieron $32,421,614.2, que representan el 46.9% de la inversión. Por lo que superó en 56% el límite máximo establecido para proyectos complementarios (30%).

Además, se realizaron 22 obras en pavimentación, con inversión de $15,864,211.2 y 9 obras en caminos rurales, con inversión de $11,558,026.5, que representan el 16.7% y el 22.9% del total de la inversión del FISM, respectivamente. Por lo que el 39.7% del FISM se destinó a proyectos de infraestructura carretera, pavimentación, calles, caminos y banquetas; superando en más del 150% el límite máximo establecido por los lineamientos para estos proyectos (15%).

La inversión en Urbanización fue 24 veces mayor que en Agua y saneamiento y 7 veces mayor que en Educación, lo que sugiere que la política pública municipal otorgó mayor prioridad a resolver los problemas relacionados con la viabilidad, comunicación, trasporte y accesibilidad que a los relacionados con sanidad y educación.

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 carencia 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 el abatir las carencias sociales específicas.

En ZAP urbana, cuyas principales carencias son: viviendas sin acceso a combustible (42%), sin drenaje (21%), hacinamiento (12%) y con piso de tierra (11%), se realizaron 4 obras en Electrificación. Así, se invirtió el 4.9% del FISM en el abatimiento de una carencia marginal en el municipio (sólo afecta al 0.7% de las viviendas) y que en la ZAP urbana, afecta al 3.1% de las viviendas. En cambio, no se destinaron recursos a abatir las principales carencias de la población y viviendas de la ZAP urbana: combustible, drenaje, hacinamiento y viviendas con piso de tierra.

En localidades con los dos mayores grados de rezago social se identificó que a la carencia más grave (viviendas sin acceso a combustible), que afecta a ocho de cada diez viviendas (80.2%) no se destinaron recursos. A la disponibilidad de drenaje, que afecta a más de la mitad de las viviendas (54.1%) sólo contó con el 1.7% de la inversión y para hacinamiento, que afecta al 27.9% de las viviendas, sólo se destinó el 3.8% de la inversión. Sin embargo, el acceso a la red eléctrica, cuya incidencia es prácticamente nula, recibió el 2.9% de la inversión del FISM.

Por último, también se identificó que sólo 13 obras (13.3% de las obras realizadas), en las que se invirtieron $9,626,187, tienen impacto en la reducción de las carencias específicas. Ello significia que sólo el 13.9% de la inversión del FISM 2016 impacta en la reducción de la masa de carencias de la población. De ellos, $2,439,582.5 se invirtieron en la ampliación y construcción de Red o sistema de agua potable, $5,903,514.6 en Electrificación y $1,283,089.9 en Techo firme. Es decir, ***el 38.7% de la inversión que impacta en la reducción de las carencias sociales, se invirtieron en las carencias específicas que afectan al 15% de la población (viviendas sin agua potable y viviendas con techo endebles) y 61.3% en la carencia que tan sólo afecta al 0.7% (viviendas sin electricidad)***.

Ello sugiere ***una incorrecta planeación en la inversión del FISM***; que se manifiesta, entre otros errores de exclusión, en que 4,727 personas que habitan en viviendas sin agua entubada y 100 personas que habitan en viviendas con techos precarios no fueron atendidas, éstas representan el 78.5% y 10.8% de las personas con estas carencias respectivamente. En cambio, se incurre en un grave error de inclusión, que se manifiesta en que la población beneficiaria de las obras en Electrificación (2,921), es 9 veces mayor que la población con carencia (324 personas).

La limitante incidencia del FISM en la reducción de las carencias sociales, unido a los otros señalamientos presentados a lo largo de la presente evaluación, como los relacionados a la incorrecta focalización territorial y en el uso de la inversión, señalan 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. En ese sentido, será necesario establecer estrategias para institucionalizar, al interior de la administración pública municipal, las buenas prácticas en el ejercicio presupuestario y las competencias desarrolladas por los operadores en la planeación, ejecución y monitoreo del FISM, en aras de mantener la continuidad de los principales avances y tendencias en la operación del FISM.

Lo anterior se debe, a que durante los ejercicios fiscales 2014 y 2015, el municipio había generado una tendencia hacia el sobre cumplimiento de la inversión en obras de incidencia directa (69% y 85% del FISM, años en que la norma requería el 60% y 70% de la inversión total del FISM, respectivamente). Sin embargo, el 2016, la inversión en obra directa cayó al 53.1%. Así, la tendencia a la reducción de la inversión en proyectos de infraestructura carretera, pavimentación, calles, caminos y banquetas, se invirtió. No obstante, si tomamos de referencia el año 2013, en el que sólo el 33% del FISM se invirtió en obras de incidencia directa, se percibe, que aún con la recaída en el ejercicio fiscal 2016, la tendencia orientada hacia obras con impacto inmediato sobre la pobreza, aún se mantiene.

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 INFORME ANUAL (SPR), con medidas actualizadas de la pobreza multidimensional y de otros temas de interés para la inversión del FISM, como es el caso del DSE Tacotalpa 2016.

Bibliografía

Barceinas J., **Cesar Marcelo** y **Monroy Luna**, **Rubén**, 2003, *Origen y funcionamiento del Ramo 33*, https://ferrusca.files.wordpress.com/2013/03/analisis_sintetico_ramo33.pdf

CONEVAL, 2011, *El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, México, D.F., http://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Estrategicas/Ramo_33_PDF_02032011.pdf

CONEVAL, 2017, *Índice de rezago social 2010, a nivel municipal y por localidad*, Página web de CONEVAL, http://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/%C3%8Dndice-de-Rezago-social-2010.aspx

CONEVAL, 2017a, *Medición de la pobreza,* Página web de CONEVAL, http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Indicadores-de-carencia-social.aspx

DOF, 2007, *Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*, Diario Oficial, http://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/361.pdf

Fajardo Correa, **Víctor Manuel** y **Calzada Lemus**, **Francisco**, 1995, *La política social focalizada para el combate a la pobreza: Dificultades técnicas para la instrumentación*, En Cepal.

Ortega, **Jorge**, 2004, *Diagnóstico jurídico y presupuestario del Ramo 33: Una etapa en la evolución del federalismo en México*, Programa de presupuesto y gasto público, 2004.

SEDESOL, 2014, *Lineamientos generales para la operación del Fondo de aportaciones para la infraestructura social*, http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/upri/dgapl/fais/PDFS/Lineamientos/VC/Lineamientos_FAIS_2014_0214_DOF-VC.pdf

SEDESOL, 2014a, *Lineamientos generales para la operación del Fondo de aportaciones para la infraestructura social*, http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/upri/dgapl/fais/PDFS/Lineamientos/VC/Lineamientos_FAIS_2014_0513_DOF-VC-Acuerdo_Modificatorio.pdf

SEDESOL, 2015, *Informe Anual sobre la situación de pobreza y rezago social, Tacotalpa, 2015*, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/46761/Tabasco_015.pdf

SEDESOL, 2015, *Lineamientos generales para la operación del Fondo de aportaciones para la infraestructura social*, http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/upri/dgapl/fais/PDFS/Lineamientos/VC/Lineamientos_FAIS_2015_0312_DOF-VC.pdf

SEDESOL, 2016, *Criterios generales para la acreditación de beneficio a población en pobreza extrema en el marco de los proyectos financiados con recursos del Fondo de aportaciones para la infraestructura social*, Secretaría de Desarrollo Social, http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1_Menu_Principal/5_Guias_apoyo/CRITERIOS_GENERALES_PARA_LA_ACREDITACION_DE_BENEFICIO_A.pdf

SEDESOL, 2016a, *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social, Tabasco, 2016*, Secretaría de Desarrollo Social, http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/185268/Tabasco..pdf

SEDESOL, 2016b, *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social, Tacotalpa, 2016*, Secretaría de Desarrollo Social, http://diariooficial.gob.mx/SEDESOL/2016/Tabasco_015.pdf

SEDESOL, 2016c, *Lineamientos generales para la operación del Fondo de aportaciones para la infraestructura social*, http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/upri/dgapl/fais/PDFS/Lineamientos/VC/Lineamientos_FAIS_2016_0331_DOF_VC.pdf

SEDESOL, 2017, *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social, Tabasco, 2017*, Secretaría de Desarrollo Social, http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/186876/Tabasco.pdf

SEDESOL, 2017a, *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social, Tacotalpa, 2017*, Secretaría de Desarrollo Social, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/46761/Tabasco_015.pdf

SEDESOL, 2017b, *¿Qué es el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social*, Página web de SEDESOL, http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/FAIS_

Segob, 2010, *Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza*, Diario Oficial de la Federación, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5146940&fecha=16/06/2010

Segob, 2016, *Ley de Coordinación Fiscal*, Diario Oficial de la Federación, http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo6.pdf

Segob, 2016a, *Ley General de Desarrollo Social*, Diario Oficial de la Federación, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_010616.pdf

Sour, **Laura** y **Ortega**, **Jorge**, 2008, *Marco institucional formal del FAIS y del FAFM en México*, En*: Documentos de Trabajo División de Administración Pública***,** número 210.

TECSO, 2015, *Evaluación específica del destino y uso de los recursos del FISM para el año fiscal 2014*, Portal del Ayuntamiento de Tacotalpa.

TECSO, 2016, *Evaluación específica de diagnóstico para la línea base de la inversión del FISM 2016*, Portal del Ayuntamiento de Tacotalpa.

TECSO, 2016a, *Evaluación específica del destino y uso de los recursos del FISM para el año fiscal 2015*, Portal del Ayuntamiento de Tacotalpa.

Identificación del programa y dependencia

Nombre de la evaluación:
Evaluación específica del destino y uso de los recursos del FISM para el año fiscal 2016.

Fecha de inicio de la evaluación:
11 de Abril del 2017.
Fecha de término de la evaluación:
10 de Julio del 2017.
Presidente Municipal
Ing. Efraín Narváez Hernández.
Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

Unidad de Evaluación del Desempeño del Municipio de Tacotalpa.

Titular de la Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:
Rosario Moreno Vasconcelos.

Principales colaboradores:
Ricardo Pérez Izquierdo.
Rebeca Guadalupe López Muños.
Jorge A. Castellano de la Fuente.
Joel Martínez Llergo.
José Domingo Narres Alvarado.

Instancia Evaluadora:
Tecnología Social para el Desarrollo SA de CV

Coordinador de la evaluación:
Víctor Manuel Fajardo Correa.

Principales colaboradores:
Fiódor Rodríguez Mancebo.
Nancy Paola Hernández Clavijo.
Adrián López Alcalá.
Leivy Lizeth López Calderón.