

Resumen Ejecutivo

Evaluación específica del destino y uso del proyecto de inversión de los recursos del FISM del año fiscal 2016 del Municipio de Cárdenas

Introducción.

El sistema actual de Evaluación de Desempeño en México tiene como antecedente un marco legal que se ha ido transformando a lo largo 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 al 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 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 Cárdenas, 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 2015.

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, 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 del Fondo hacia los destinos y usos, responde a lo previsto en las disposiciones normativas aplicables.

Objetivos específicos:

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

El presente documento expone la evaluación específica del destino y uso de los recursos del FISM ejercidos para el año fiscal 2015; es decir, evalúa la “pertinencia y eficacia” de las políticas públicas implementadas en Cárdenas en materia de reducción de la pobreza. Así, la **evaluación de**

destino identifica si las obras realizadas se focalizaron hacia las localidades donde habitan las personas más afectadas por la pobreza, y **la evaluación de uso** identifica si el tipo de obras están dirigidas a disminuir las carencias sociales que son factor de la pobreza.

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 "1" 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 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 realizó 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 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 en 2015 tenía un total de 258,554 habitantes, esto es poco más de 10 mil habitantes adicionales a los reportados por el censo 2010 **(4% de crecimiento)**; asimismo el número de viviendas creció en **14%, lo cual indica un aumento del número de hogares en el municipio**, además de reflejar un cambio en la estructura familiar en el periodo de 2010-2015, ya que el promedio de habitantes por hogar, **bajó de 4.1 en 2010 a 3.7 en 2015.**

En el municipio habitan más personas en zonas urbanas, es decir, representan un poco más de **dos terceras partes que equivale al 66%** de la población, mientras que en las localidades rurales se **concentra el 34%**; ello caracteriza a Cárdenas como un municipio mayoritariamente urbano.

Por otra parte, el 21.5% (55,589 personas) de la población presenta vulnerabilidad por carencia social. Los datos presentados nos muestran la enorme proporción y magnitud de población en situación de pobreza y con carencias sociales, de ahí la importancia que tiene la planeación en el uso y destino de los recursos destinados al combate a la pobreza.

En promedio la **población en pobreza presenta 2.9 carencias**. Pero el número de las carencias aumenta en la población con pobreza extrema las cuales en promedio **presentan 3.8 carencias**. La tendencia es similar para todo el estado de Tabasco, donde la población **en pobreza presenta 2.7 carencias y la población en pobreza extrema presenta 3.7 carencias.**

A nivel municipal, globalmente el **35.9% de las viviendas presentan carencia por acceso a los servicios básicos**, siendo la principal carencia por **ventilación cuando se usa leña o carbón para cocinar, pues el 27.8% de las viviendas** que cocinan con leña lo hacen en un cuarto sin ventilación

Con respecto a la carencia por Calidad y espacios de la vivienda, el **13.7% de las viviendas de todo el municipio la presentan**, el mayor porcentaje de carencia por calidad y espacios de la vivienda se **concentra en el hacinamiento con el 7.3%**, en segundo lugar se encuentra la carencia de **piso firme 8.5%**, los porcentajes menores, pero no por eso menos significativos, se encuentran **las carencias de muro con 3.5% y techo con 0.1%**.

Es importante destacar que, en ambos aspectos que son de incidencia directa en la pobreza y de competencia municipal, **se redujo la carencia durante el periodo 2010 al 2015: en un 21.2 puntos porcentuales en servicios básicos de la vivienda y 7.2 puntos en calidad y espacios de la vivienda**.

En cuanto a rezago social, **el 1.2% de las localidades (2) tienen un nivel Alto de rezago social**, con una población total de 659 habitantes, que representa el 0.3% de la población del municipio. **El 22.1% (36 localidades) tienen un nivel Medio**, con una población total de 13,160 habitantes, que representa 5.3% de la población del municipio. Por lo que, según las reglas de operación del FISM, la focalización territorial en cuanto a rezago social se debería realizar contemplando **38 localidades y 13,819 habitantes**.

El 48.5% (79 localidades) tienen un nivel Bajo, con una población total de 73,527 habitantes el cual representa el 29.6%. Mientras que, el **26.8% (46 localidades) cuentan con un nivel Muy bajo de rezago social** y con una población total de 161,077 habitantes, que representa el 64.8% de la población del municipio.

Estos datos muestran con claridad que las dos localidades con mayores grados de rezago social **concentran apenas 5.6% de la población**, mientras que el **94.4% se concentra en las localidades clasificadas como de rezago social Bajo y Muy bajo**.

En cuanto a la carencia social, la principal carencia presentada en el municipio **es alimentación con el 41.3%** de las viviendas en carencia, seguido de las **viviendas sin agua entubada, 38.8**. Con porcentajes menores son las **viviendas sin acceso a los servicios de salud y rezago educativo, 28.8% y 21.9%** respectivamente.

En las 20 ZAP's del municipio, suman 105,800 habitantes, es decir, 4 de cada 10 habitantes se encuentran en ellas, la principal carencia en ZAP's es por **Agua entubada, alrededor del 36%** de las viviendas carecen del servicio, **seguido de las viviendas con un solo cuarto con 11% y las viviendas con piso de tierra con el 6.2%.**

Con respecto a las 10 ZAP's con mayor carencia, las principales carencias que afectan a las viviendas son: 4,469 viviendas sin agua entubada, 879 con piso de tierra y 817 con un solo cuarto.

En las localidades con los dos mayores grados de rezago social, **hay un total de 3,025 viviendas habitadas (5.1%),** de las cuales el **5.9% se encuentran en las localidades con grado de rezago social Alto,** y el **94.1% en grado de rezago social Medio** y presentan las siguientes características en cuanto a carencias:

En el caso de servicios básicos, la mayor carencia presentada en estas localidades son viviendas sin agua entubada, **el 75.8% carecen del servicio,** el mayor porcentaje se presenta en las localidades con grado de rezago social Medio, en donde **7 de cada 10 viviendas no tienen agua entubada.**

En el caso de la calidad y espacios de la vivienda. El mayor porcentaje de carencia, se presenta en las viviendas **con piso de tierra con 981,** es decir, en las localidades con los dos mayores grados de rezago, **el 32.4% de las viviendas, carecen de piso firme.**

En el tema de educación, los indicadores que son de importancia para la inversión del FISM, al ser obras de tipo complementarios en el combate de la pobreza multidimensional, son los que caracterizan a las carencias físicas de materiales y servicios de la infraestructura educativa para la educación básicos.

Considerando que los servicios básicos son competencia del municipio (agua, drenaje y electricidad), el 56.5% del total de escuelas de nivel básico presentan alguna carencia en este rubro, destacando que el **97% de los inmuebles con carencia en este rubro, se debe sólo al drenaje.**

Con respecto a los resultados de la evaluación de "destino" y "uso" de los recursos del FISM, correspondiente al municipio de Cárdenas, Tabasco, durante el año fiscal 2016, fueron los siguientes:

El presupuesto ejecutado por Fondo III en el municipio de Cárdenas para el año 2016 fue de **\$175, 531,112.23** —cifra superior en un **5.2% (\$8,969182.5) respecto a 2015**, en gastos indirectos en mantenimiento al mobiliario y en seguimiento de obra, este último por un monto que representa **el 2.5% del total de la cantidad**, cifra que se encuentra dentro del máximo permitido en este rubro (3%) por los Lineamientos de Operación.

El presupuesto de 2016, se ejerció en 20 localidades urbanas donde se invirtió cerca de **\$145.5 millones de pesos en 297 obras, y en 26 localidades rurales en 59 obras con una inversión de \$25 millones de pesos**; es decir, se invirtió en 46 localidades de las 172 existentes en el municipio. Es importante aclarar que sólo **58 localidades son población objetivo del FISM (20 por ser ZAP y 38 por rezago social)**.

Con respecto a las 20 localidades urbanas —que en total cuentan con 48 ZAP's—, se invirtió presupuesto del fondo en 47 ZAP's, es decir, solamente en una ZAP ubicada en la localidad de Cárdenas (1182) no se invirtió en 2016, es decir, se planeó una inversión que abarcará la mayoría de zonas prioritarias, significando una cobertura de **97.9% de todas las ZAP'S**. Se percibe una mejora a diferencia del año 2015, donde la inversión fue menor (**81.2%**) ya que solo se invirtió en 39 ZAP's.

La inversión per cápita en el total de las ZAP's, fue de **\$1375, pudiéndose observar una mayor intensidad¹ de la inversión en la cabecera municipal, que alcanzó los \$1,890 pesos por persona**.

En cuanto a las localidades rurales se tienen 143 dentro de los niveles de rezago social, de las cuales sólo **38 son población objetivo** (los 2 grados de rezago social más alto), **de éstas se atendieron 26**; por su parte en las restantes 105 localidades de rezago social Bajo o Muy bajo, **sólo se realizó una obra en la localidad El Alacrán**. No obstante esta situación, hubo una leve mejora en relación a la inversión en localidades rurales con respecto al año 2015, **ejercicio en el cual se atendieron 24 localidades objetivo**.

Las localidades con rezago social Bajo y Muy bajo, aun cuando representa la mayoría de los habitantes y localidades, recibieron atención con una sola obra y un presupuesto de **solo 2% de los recursos**, es decir, un error mínimo de inversión en la focalización que, no obstante,

¹ Por intensidad de la inversión nos referimos a la inversión per cápita como indicador que muestra la magnitud de inversión por habitante para cada categoría que se pretende comparar.

es **acertado en la planeación, ya que estas localidades no son prioritarias.**

Así, se puede observar una muy buena focalización de la inversión, ya **que el 99.7% se realizó en zonas prioritarias** y la intensidad de la inversión fue alta en las zonas con mayor rezago, triplicando la inversión promedio del municipio en las zonas rurales de alto y medio rezago social, y duplicándola en las ZAP's urbanas.

En cuanto al tipo de proyecto de las 357 obras, las más recurrentes fueron obras destinadas a la **vivienda con 182 obras que representan un 60.8%** de la inversión, en segundo lugar, se tienen obras para **urbanización con 121 obras que equivalen al 21% de la inversión**, continuando con la inversión en obras para **agua y saneamiento con 40 obras** y un porcentaje de inversión del **12.3%** y en menor medida con **8 obras para educación y 8 para proyectos de huertos de traspatio**, se realizó un porcentaje de la inversión de **4.6% y 1.3% para cada una de estas.**

Los dos aciertos principales en la inversión ejercida del FISM fueron sobre **las obras de vivienda y las obras en agua y saneamiento siendo estos dos rubros importantes en las carencias sociales del municipio**, en contraste la inversión hecha en urbanización (21%) **casi duplica el monto destinado a agua y saneamiento**

Así, dentro de la inversión en vivienda, la gran mayoría se dirige a la construcción de **cuartos dormitorio (94.1 millones)**, el resto es para electrificación, no obstante, dentro de esta inversión **solo 4.5 millones van para ampliación**, obras que están directamente vinculadas con la disminución de la carencia

Mención especial merece el caso de la educación en donde, si bien es una dimensión esencial de la pobreza, **se invirtió todo lo del rubro en el techado de canchas para la actividad física al aire libre (7.8 millones)**. No obstante que se contabilizaron 20 escuelas con carencias de servicios básicos, aspectos que entran dentro de las competencias de intervención municipal. Incluso en tres de estas escuelas no se tiene acceso al agua, drenaje, ni a la red eléctrica, carencias que forman parte de la pobreza multidimensional.

En este sentido de deberían revisar las prioridades de inversión para este rubro, **así como el costo beneficio que tiene invertir en techos para canchas (\$1,300,000 aprox. c/u)**, en lugar de invertir cantidades menores

en otras obras, por ejemplo, la introducción de sistemas alternativos de acopio de agua y/o de energía eléctrica no convencional, **pudiendo constituir una política pública en esta administración, que erradique totalmente la carencia de servicios básicos en las escuelas públicas del municipio**

En cuanto al destino de la inversión, de las 357 obras ejercidas, **297 se localizan en las ZAP's urbanas y 59 en localidades de los dos mayores grados de rezago social**, a lo que se anexa una obra en una zona no prioritaria, **el 99.72% de los recursos asignados en la realización de las 357 obras están focalizados en zonas prioritarias** según por su rezago social o su situación de pobreza extrema, lo que indica que la inversión por territorio incumplió con la norma con un margen de error mínimo de **0.28%**.

En cuanto al uso, hay **230 obras que inciden directamente en la pobreza multidimensional** invirtiendo un total de \$127,392,231.72, en las **127 obras complementarias** se invirtió \$43,791,603.26, en el caso de la inversión realizada por el municipio en 2016 en pavimentación, guarniciones y banquetas fue de 26 millones de pesos, equivalentes al 15.2%.

Así, el municipio solo supero **por 0.2% la inversión en obras complementarias**, excediendo ligeramente el tope de inversión en este rubro tan solo por 1.3% por encima de lo permitido por la norma; lo que equivale **a \$355,647, de los poco más de 26 millones que invirtió en ese rubro**

En las diferencias entre las obras realizadas, para disminuir la pobreza multidimensional con el presupuesto del FISM en el municipio de Cárdenas entre los años 2015 y 2016, se presentaron los siguientes resultados:

Se destaca la tendencia en la inversión realizada en 2015 y 2016 con los criterios establecidos por la normatividad en cuanto a la realización de obras de incidencia directa, de un año a otro se redujo, es decir, mientras que el **en 2015 la inversión fue del 82.5 en 2016 bajo al 74%**.

Por otra parte, el desarrollo de obras consideradas como complementarias, principalmente en obras de urbanización de calles, banquetas y caminos rurales son las que menor relación tienen con la reducción de la pobreza. La tendencia en este rubro presenta un ligero incremento entre 2015 y 2016 de **0.6 puntos porcentuales**.

La inversión total para servicios básicos fue de poco más de 31 millones de pesos, lo que representa una inversión de 18.2% del total de los recursos provenientes del FISM, es decir, en términos proporcionales la inversión se realizó en casi la mitad, de lo que constituye la carencia en esta dimensión (37.6%).

La principal carencia es la falta de chimeneas en las viviendas que cocinan con leña, afectando al 30.4 % de la población; no obstante, no se realizó ningún tipo de obra en este rubro. La segunda carencia en importancia es por agua entubada en la vivienda (15.2%), **en este caso sólo se invirtió el 1.6% de los recursos del FISM.** Si calculamos que esta carencia la padecen poco más **de 39 mil personas y se invirtieron solo 2.7 millones de pesos, la inversión per cápita es muy baja, siendo tan solo de \$70 pesos por habitante**

Por esta razón, se recomienda incrementar significativamente la inversión en infraestructura para agua entubada, e implementar obras para la introducción de chimeneas para la salida de humo o estufas con tecnologías alternativas al uso de leña.

En cuanto a la carencia por calidad y espacios de vivienda, se estima que para el 2015 el 15.3% de la población la padecía. En esta materia la inversión fue muy significativa, pues superó los \$94 millones, es decir fue del 55% del total de los recursos.

En esta dimensión de la pobreza, la inversión se orienta en su totalidad a atender la principal carencia que **es el hacinamiento (9.6%)**, realizando **172 obras de construcción de cuartos** con una inversión de poco más de **94 millones de pesos, para casi 25 mil personas** que presentan esta carencia. Esto significa una inversión de **\$3,791 pesos por persona**; mejorando significativamente la focalización de la inversión, ya que en el 2015 se invirtieron más de 34 millones de pesos en techo firme, lo que representó 21% del total de la inversión para una carencia que sólo padecen el 0.1% de la población.

Es recomendable continuar con la estrategia de ampliación de vivienda, a través de la construcción de cuartos dormitorios o incluso de cuartos para cocinar, lo que también reduciría la carencia por cocinar con leña sin chimenea dentro de la vivienda, es decir, el uso de esta estrategia de inversión impactaría en dos dimensiones de carencias.

Al comparar este año con el ejercicio fiscal 2015, podemos hacer una afirmación que serviría para poner atención a la planeación para el gasto del Fondo en el futuro. En ambos años existió inversión destinada a carencias que no entraban entre las 3 más importantes o que eran mínimas en proporción de población afectada. Tal es el caso de la **electrificación en 2015, que implicó un 29.5% de la inversión del Fondo, y que sólo representaba 1.4%** de los habitantes. En 2016 **los casos de drenaje y electrificación (en relación de la población con carencia, su cobertura y el monto de inversión)**, comparado con otras carencias más agudas, esto muestra que existen áreas de oportunidad que no se han tomado en cuenta y que podrían beneficiar más ampliamente a la población con carencia.

También, se observa una mejora significativa en rubros específicos, ya que en 2015 la inversión en calidad y espacios de la vivienda se destinó en su gran mayoría a techos, carencia proporcionalmente poco significativa, sin embargo, para 2016 se realizó una fuerte inversión en ampliación de vivienda, **que era la principal carencia**, reduciendo significativamente esta problemática, lo que puede permitir al municipio en lo que resta de su gestión reorientar la inversión a las carencias que aún son agudas como es el caso del agua potable.

3. Análisis FODA

3.1. Análisis interno

Fortalezas:

- ▶ Uso adecuado de la normatividad del fondo como instrumento de planeación que permitió orientar los recursos en su mayoría a obras de incidencia directa.
- ▶ Mejora de 2015 a 2016 en el destino de los recursos del FISM, ya que aumentaron las localidades atendidas.
- ▶ Atinada inversión en cuartos dormitorios con más de 94 millones, ya que incide en la principal carencia por calidad y espacios de la vivienda, que es el hacinamiento, con un impacto previsible alto en la reducción de dicha carencia.

Debilidades

- ▶ Se rebasó en la inversión máxima permitida en obras de infraestructura, calles, caminos y urbanización, por una proporción mínima (0.2%).
- ▶ Se invirtió \$7,829,907 en obras de infraestructura educativa, pero solamente fue en Techado en áreas de impartición de educación física, beneficiando sólo a 7 escuelas, no obstante, que existe por lo menos 20 escuelas en estado crítico de carencia por servicios básicos y que estos son prioridad para el FISM y una obligación constitucional del municipio, y que utilizando tecnologías alternativas el costo sería mucho menor para atender estas carencias.
- ▶ Poca pertinencia en la inversión de obras relacionadas con la electrificación, dado que desde el 2015 la inversión ha sido significativa en una carencia que para este año, sólo lo presenta el 0.8% de las viviendas.
- ▶ Mínima atención en temas relacionados con la seguridad alimentaria, siendo ésta una de las principales carencias que presenta el municipio, 41.3% según el Informe Anual sobre la Pobreza y Rezago Social, 2015.

- ▶ Mínima inversión en obras relacionadas con el abastecimiento de agua entubada (1.6%), siendo esta una de las principales carencias por servicios básicos en la vivienda a 2015 (15.2%).
- ▶ Nula inversión en temas relacionados con la reducción de la carencia por ventilación cuando cocinan con leña o carbón, que para 2015 es del 27.7%, la cual también se asocia a enfermedades respiratorias.
- ▶ Nula inversión en obras de piso firme. El 6.5% de las viviendas del municipio presentan piso de tierra, siendo este tipo de apoyo relevante dado que contribuye a generar condiciones óptimas de la infraestructura de la vivienda y también reduce el riesgo de que sus habitantes presenten enfermedades gastrointestinales y respiratorias.

3.2 Análisis externo

Oportunidades:

- ▶ Plantearse el abatimiento del nivel más Alto de rezago social en donde se encuentran dos localidades y una población de 659 habitantes y 179 viviendas en el 2010, pues de atender sus carencias permitirían cambiarlas a un nivel de rezago social menor y con ello ampliar las posibilidades para atender mayor número de localidades y población objetivo de atención del FISM.
- ▶ En el catálogo del FAIS se incluyen obras de incidencia directa en rubros como energías no convencionales, esto abre la posibilidad de utilizar las ecotecnologías para solucionar la carencia en localidades rurales y/o dispersas para así poder llegar a una cobertura total.
- ▶ El catálogo del FAIS clasifica como obras de incidencia directa a la inversión en alimentación, lo que constituye una ventana de oportunidades para disminuir dicha carencia y la inseguridad alimentaria, carencia que afecta al 41.3% población.
- ▶ La normatividad del FAIS permite el uso de CUIS para documentar la existencia de localidades con población en pobreza extrema, disposición que le permitiría al municipio ampliar el destino territorial de la inversión a localidades no prioritarias en la normatividad federal y que requieren atención.

- ▶ 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.

Amenazas:

- ▶ Se observa una inversión muy cargada hacia la población de la cabecera municipal, lo cual puede generar el riesgo de graves desequilibrios y desigualdades entre el centro y las periferias del municipio que reproduzcan y agraven la pobreza.
- ▶ La normatividad del FAIS para la planeación del destino territorial de la inversión se apoya en demarcaciones estadísticas como AGEB's 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 registradas en localidades diferentes a las configuraciones políticas a las que pertenecen, excluyendo a esta población de la inversión.
- ▶ Los lineamientos del FAIS 2016, establecen que las obras en salud deben contar con un acuerdo previo para garantizar la disponibilidad de personal médico y/o paramédico para su funcionamiento. Así mismo, ordenan que las obras relativas a electrificación, deben considerar acuerdos con la CFE para su realización.
- ▶ Ante un cambio de gobierno existe el riesgo de que no se continúe con aquellas estrategias de inversión que han contribuido a la reducción de las carencias.

4. Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

En este documento se puede observar la utilidad fundamental de los ejercicios de evaluación que, al día de hoy, son normas que deben regular a todos los niveles de la función pública.

Es de suma importancia que el municipio de Cárdenas haya asumido la responsabilidad de evaluar el ejercicio gubernamental, a partir del desempeño de la operación del FISM puesto que este Fondo presupuestal tiene como finalidad el 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 reglas, montos de inversión e instrumentos de apoyo para la planeación, entre otras cosas, hay **una enorme dificultad para medir la pobreza e identificar las carencias con precisión con la información oficial disponible a la fecha**². Con esta consideración, en este trabajo se presentó 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 del FISM del municipio de Cárdenas, reporta que la inversión ejercida en obras del Fondo para el ejercicio fiscal 2016, ascendió a poco más de 171 millones de pesos, aplicados en su totalidad a la ejecución de 357 obras.

De acuerdo con las definiciones del CONEVAL **en materia de pobreza**, el 44.9% de la población en el municipio de Cárdenas se encuentra dentro del umbral de pobreza moderada, 20.4% en pobreza extrema y tan sólo el 8% son no pobres y no vulnerables. Es así que poco más de 151 mil residentes de Cárdenas viven en pobreza, según estimaciones de dicho Consejo.

Por otra parte y conforme a los Lineamientos Generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, el municipio de Cárdenas puede invertir los recursos del FISM en 81 localidades

². 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 2015 a nivel de localidad.

clasificadas con grados de rezago social Alto y Medio y 46 ZAP urbanas. **En estos dos segmentos de la población se ubica el 56% de las viviendas del municipio.**

Es así que el análisis del destino de los recursos ejercidos del FISM para 2016, dio **como resultado que la focalización territorial de los recursos del Fondo lograra un 99.7% de cumplimiento, pues de las 357 obras a ejecutar en ese año, se ubicaron en áreas de atención prioritaria;** no obstante que en ZAP urbanas se ejerció el 85% de los recursos ejercidos del FISM, y el remanente de los recursos (14.7%) se ejerció en localidades con los dos mayores grados de rezago social, cumpliendo así lo señalado en el inciso 2.3 de los Lineamientos Generales del Fondo.

Luego entonces, la focalización territorial de la inversión de recursos del FISM fue muy exitosa porque cumplió con las reglas en cuanto a los montos permitidos, pero también fue muy acertada en cuanto a la intensidad de la inversión, medida por persona, en aquellos territorios que más lo necesitaban por tener mayor rezago social.

En lo referente al análisis del uso de los recursos se encontró que, 230 de las 357 obras ejercidas son de incidencia directa en la pobreza multidimensional, lo cual representa el 74% de la inversión ejercida; cifra superior al 70% requerido por los lineamientos.

Otro aspecto por comentar es el relativo **al incumplimiento normativo en la aplicación de los recursos en obras de urbanización**, pues bajo este rubro, el municipio invirtió poco más de 26 millones de pesos, lo que representa el 20.5% de los recursos del FISM 2016; porcentaje que rebasa el límite máximo permitido de 15%. Al respecto cabe señalar que, sólo en 16 proyectos de pavimentación de calles se invirtieron más de 16 millones de pesos, es decir, 46% de los recursos destinados a obras de urbanización.

A este respecto es importante señalar que, si bien se logró alcanzar el porcentaje establecido por la norma, el recurso que se destinó a obras de urbanización rebasa el límite establecido en los lineamientos, ya que no contribuyen de manera directa a reducir la pobreza multidimensional de la población de Cárdenas.

Así, en cuanto **al tipo de obras** que se realizaron con estos recursos, hubo cumplimiento de las normas, pero también se observa una inadecuada distribución de los recursos e inequidad porque las obras no fueron proporcionales a las magnitudes de las carencias, esto es, se invirtieron

grandes cantidades en carencias marginales (Guarniciones y banquetas, Calles y Alumbrado público) y proporciones muy pequeñas de inversión en carencias básicas que padecen miles de habitantes, como es la carencia de acceso a agua entubada a las viviendas (15.2%).

Finalmente, es de resaltar que el municipio tuvo un gran acierto al atender la principal carencia de calidad y espacios de la vivienda con ampliación de cuartos. Con ello, es muy posible que la dimensión de la pobreza por calidad y espacios de la vivienda se haya disminuido en una proporción significativa. Sin embargo, un gran pendiente en esta materia es la atención de ventilación para viviendas que cocinan con leña donde no hubo inversión para abatirla.

En relación a esta dimensión de la pobreza, el municipio debería diseñar estrategias de atención muy específicas para problemas que requieren de una focalización más precisa, como lo es el caso de la carencia de piso firme donde la atención debería responder a una petición de partes, más personalizada, más que a una estrategia de selección a través de comités.

En cuanto a servicios básicos, podemos observar patrones de inversión muy diferenciados entre las diferentes carencias y por área rural-urbana. La poca equidad en la distribución de la inversión se refleja en el indicador de inversión per cápita, teniendo en la cabecera municipal una inversión de casi \$20,000 pesos por habitante con carencia de drenaje, mientras que en el resto de localidades es de \$3,167 pesos.

Así, en lo relacionado a servicios básicos, si bien casi toda la inversión fue en localidades prioritarias como establece la norma, se observa una tendencia alta a la inversión en zonas urbanas, con un descuido importante de las zonas rurales (agua y drenaje). En este sentido, es recomendable que el municipio revise detenidamente su política de cobertura en cuanto a servicios básicos, con el objetivo de revertir este tipo de tendencias.

En términos generales, esta evaluación encuentra que hay un buen cumplimiento normativo, pero falta afinar la planeación para tener mayor asertividad en la disminución de las carencias más agudas. En ese sentido el municipio debería tener un plan de combate a la pobreza fundamentado en un análisis preciso, para lo cual esta evaluación aporta muchos insumos.

Para tomar un caso, hay muchas escuelas que requieren atención prioritaria, para lo cual el gobierno municipal debería llevar adelante una campaña de cero escuelas de educación básica sin carencias de servicios básicos. Esto es muy importante considerarlo no sólo porque es competencia del municipio, sino porque es también el primer contacto que las personas tienen con el Estado y marca la vida de los futuros ciudadanos. Si no hay condiciones dignas en una escuela básica, la experiencia infantil con respecto al Estado mexicano será de carencias.

Y aún más, el hecho de que una escuela carezca de conexión de agua o drenaje, por dar un ejemplo, dificulta mucho la enseñanza de cuestiones básicas como los hábitos de higiene y las cuestiones de salud referidas a ellos. Así, una escuela sin servicios básicos se convierte en un reproductor de la pobreza en los ciudadanos del futuro.

Pese a que hay escuelas en esta condición, la priorización de los recursos no ha sido pertinente, pues se ha invertido en obras como techumbres que, sin negar su importancia, no contribuyen a erradicar las carencias básicas en las escuelas.

Por último, miles de personas en condición de pobreza viven con las carencias que venimos señalando en zonas del municipio no prioritarias, por lo que se debería acreditar estas poblaciones a través de CUIS para ampliar la cobertura sin caer en violaciones a las normas que provoquen alguna observación por incumplimiento.

Con las evaluaciones realizadas la administración actual del municipio ha logrado allegarse de herramientas muy útiles para organizar los recursos del FISM y hacer más eficiente su combate a la pobreza y mejorar su impulso general al desarrollo social del municipio.

Recomendaciones

1. No obstante, que los lineamientos fueron un instrumento de apoyo que deben seguir cumpliendo se debe solicitar a la SEDESOL o desarrollar instrumentos de planeación más precisos, es decir, el propio municipio puede elaborar reglas de operación del FISM para orientar con mayor precisión los recursos en las carencias y territorios con mayor incidencia en la pobreza y rezago social.

2. Continuar con la ampliación de la cobertura en el destino, incluso en localidades de rezago social bajo y muy bajo pero que presentan pobreza y que requiere justificación para su inversión mediante el mecanismo de CUIS, particularmente en la carencia por agua potable donde afecta fuertemente a las localidades con Muy bajo grado de rezago social.
3. Sostener una proporción menor en la inversión en cuartos dormitorios para que continúe disminuyendo la carencia, orientando la inversión a otras mejoras, como podría ser cuartos para cocinar que además de contribuir a la reducción del hacinamiento, también disminuiría la carencia por cocinar con leña sin ventilación en los cuartos dormitorio.
4. Realizar una planeación más cuidadosa de los recursos del FISM, cuidando que los montos invertidos en obras de urbanización se ajusten con precisión y no rebasen los topes establecidos por la norma.
5. Llevar adelante una campaña de erradicación de carencias de servicios básicos de todas las escuelas de educación básica, priorizando los recursos para obras complementarias del FISM, ello es factible, ya que son sólo 20 escuelas (ver anexo 1), usando tecnologías alternativas para los servicios de agua y drenaje, y electrificación no convencional, que en el catálogo del FAIS aparecen como de incidencia directa.
6. Disminuir significativamente la inversión en electrificación, dado que la carencia ya es mínima, e identificar puntualmente aquellas viviendas que carecen del servicio y brindarles la atención, que en caso de estar en zonas con población dispersa se puede brindar el apoyo con electrificación no convencional (energía eólica, aerogeneradores, energía solar, paneles, solar fotovoltaica, solar térmica, etc.), las cuales las contempla la normatividad y son consideradas como de incidencia directa
7. En la medida que el municipio sólo puede contribuir marginalmente a esta carencia, debe establecer convenios con otras instituciones (DIF, SAGARPA, Programas contra el Hambre) y buscar recursos de otros fondos para combatir esta carencia (FISE, Programas internacionales
8. Focalizar adecuadamente las localidades con esta carencia y atender con una estrategia combinada el problema del agua: con tecnologías alternativas (captación de agua de lluvia, puyón) para

localidades dispersas y con sistemas tradicionales (redes) en los grandes conglomerados urbanos

9. Focalizar con precisión las viviendas con esta carencia y diseñar un programa de dotación de estufas ecológicas o sustitución del uso de leña con sistemas a gas para atender esta carencia.
10. Atender esta carencia mediante una estrategia de seguimiento personalizada que asegure que el apoyo llegue a las viviendas que lo necesitan, disminuyendo esta carencia para así elevar el bienestar general de la dimensión de pobreza por calidad y espacios de la vivienda
11. Diseñar una estrategia puntual para focalizar las viviendas y ubicar las principales carencias de las localidades en los dos más altos grados de rezago social que le permita al municipio combinar recursos, programas y estrategias de atención para cambiar el nivel de rezago social. Esto es factible para poblaciones pequeñas y poco pobladas.
12. Identificar los costos de estas tecnologías para valorar la pertinencia de integrarlas a una estrategia de atención de la pobreza en zonas rurales con viviendas dispersas.
13. Realizar convenios con instituciones estatales, federales y privadas, que permita atender la carencia alimentaria, con una gama de recursos diferentes a los del FISM.
14. Implementar una estrategia de ampliación de cobertura para la atención de población en situación de pobreza que combine el objetivo de cambiar de categoría de rezago social a las localidades en el más alto grado de rezago social, con la gestión de CUIS para integrar a la atención a población en condiciones de pobreza que está fuera de las áreas de atención permitidas por norma
15. Realizar un catálogo de programas de apoyo a infraestructura educativa que le permita al municipio identificarlos y gestionar recursos o convenios para el abatimiento de las carencias por infraestructura en las escuelas.
16. Desarrollar una estrategia territorial para la atención en las zonas rurales con el fin de reducir sus carencias y así efficientar los recursos del FISM en cuanto al destino.

17. Es necesario complementar la planeación con un diagnóstico que permita al municipio promover diferentes formas de participación social que reduzcan la manipulación de grupos de interés
18. El municipio debe concentrar sus esfuerzos en aquellas carencias que son de su competencia y para las demás, buscar atenderlas con recursos complementarios al FISM y en caso de realizar obras en salud o electrificación, cuidar que éstas cumplan con las disposiciones establecidas en los Lineamientos del FAIS.
19. . El municipio podría desarrollar ejes de trabajo a mediano plazo en su Plan de Desarrollo Municipal para darle continuidad a las políticas de combate a la pobreza en el municipio.

Identificación de la Evaluación

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:

10 de Febrero de 2017

Fecha de término de la evaluación:

30 de Abril de 2017

Presidente Municipal

Lic. Rafael Acosta León

Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

Unidad de Evaluación del Desempeño del municipio de Cárdenas, Tabasco

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

Lic. Befina León León

Principales colaboradores:

Ing. Rusbel Márquez García

Lic. Concepción Gallegos Castillo

Lic. Héctor Ramos Olan

Lic. Nelson Humberto Gallegos Vaca

Instancia Evaluadora:

Tecnología Social para el Desarrollo SA de CV

Coordinador de la evaluación:

Víctor Manuel Fajardo Correa

Principales colaboradores:

Nancy Paola Hernández Clavijo

Adrián López Alcalá

Kevin Castillo García

Jorge A. Hernández Gamboa

Omar Cárdenas López