

Resumen Ejecutivo

Evaluación específica del destino y uso de los recursos del FISM del año fiscal 2016 y de la valoración de la propuesta de inversión del FISM para el año 2017, Jalpa, 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 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 satisfacer los objetivos a los que estén destinados” (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 forman 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:

“La Secretaría verificará periódicamente, al menos cada trimestre, los resultados [...] de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, con base en el sistema de evaluación del desempeño, entre otros, para identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la Administración Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público, [...]”

El sistema de evaluación del desempeño a que se refiere el párrafo anterior 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 diversas formas de aplicación del gasto se miden a través de distintas evaluaciones, siendo una de ellas la Evaluación del Destino y Uso de los recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM); el municipio de Jalpa de Méndez, 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 los años fiscales 2016 y 2017.

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 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.

1. Metodología utilizada en la evaluación

Para evaluar el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM), se consideró lo establecido en el numeral décimo sexto de los “Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal”, en el cual se detallan los tipos de evaluación que pueden llevarse a cabo y entre los cuales se encuentra el tipo “Evaluación específica” definida en el apartado “I” inciso “e” de dicho numeral. Con base en ello, se determinó en el Programa Anual de Evaluación (PAE) 2017 del municipio, **el desarrollo de una Evaluación específica del destino y uso de los recursos del FISM del año fiscal 2016 y de la valoración de la propuesta de inversión del FISM para el año 2017**, conforme a lo señalado en el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) vigente. Asimismo, dicho ejercicio se realizó considerando los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, particularmente en su título segundo, numeral 2.1, que especifica la población objetivo, y el Inciso B del apartado 2.3, que hace referencia a la localización geográfica para la operación de los recursos.

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

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

Además, se realizaron 2 análisis complementarios:

- **Análisis de la dinámica de focalización en el uso y destino de los recursos del FISM (2016-2017)**, describe la tendencia en la inversión del FISM con relación a las obras de incidencia directa sobre la pobreza multidimensional.
- **Estimación del impacto de la inversión del FISM sobre características de la pobreza multidimensional** estima el impacto de la inversión del FISM en la reducción de las carencias sociales específicas.

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

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

- *Inversión Pertinente en el Destino.*

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

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

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

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

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

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

proporción que fue atendida por las acciones del FISM para el año fiscal evaluado.

Además, para el análisis crítico de la focalización, se consideró la relación entre intensidad de las carencias específicas y la proporción de la inversión del FISM destinada a combatir tales carencias; dicho análisis se desarrolló para localidades prioritarias (ZAP urbanas, localidades con los dos mayores grados de rezago social) y localidades no prioritarias.

2. Principales hallazgos

2.1 Describir los hallazgos más relevantes de la evaluación:

La población del municipio aumentó en poco menos de 4 mil habitantes en el transcurso de cinco años, lo que significa una tasa de crecimiento medio anual del 0.92%; el aumento en el número de viviendas reporta para el municipio una tasa de crecimiento medio anual de 1.9%. Estos ritmos de crecimiento se ven reflejados en el promedio de habitantes por vivienda, de 4.2 a 4 en el transcurso de cinco años y poco más de la mitad de sus habitantes continúa residiendo en localidades rurales. Estos datos sirven para reflexionar sobre los problemas que puede tener un municipio que hace planeación sobre la base de información del censo 2010. En 5 años, tomando como referencia los datos de 2015, la dinámica demográfica implicó un crecimiento de cerca de 4 mil habitantes que se tuvieron que emplazar en las diferentes localidades del municipio y demandan diferentes servicios: escuelas, hospitales, empleo, alimentación, etc., generando una presión sobre los recursos presupuestarios.

Los resultados del censo 2010 indican que, casi una de cada 27 personas de la entidad habita en el municipio de Jalpa de Méndez, se destaca el hecho de que hay grandes diferencias sociodemográficas entre las zonas rurales y urbanas, si consideramos que las localidades con los dos mayores grados de rezago social son rurales y aunque concentran indicadores de mayores carencias en escolaridad y acceso a la salud, las magnitudes de población con esas mismas carencias son mucho mayores en las ZAP y AGEB urbanas.

Para concluir con este panorama podemos decir que aunque las carencias del municipio son agudas en lo rural, son de mayor magnitud en las zonas urbanas; lo cual implica que se requiere una intervención muy asertiva en lo rural para focalizar a la población con mayor carencia

y estrategias de gestión importantes para ampliar la cobertura de atención de la pobreza en lo urbano.

La pobreza en el municipio de Jalpa de Méndez a 2015 afecta a 50,866 personas, es decir, al 58.3% de la población. El 47.5% (41,443 personas) se encuentran en pobreza moderada y el 10.8% (9,423 personas) están en condiciones de pobreza extrema; en contraste, tan sólo el 9% de la población es considerada no pobre y no vulnerable, esto indica que por cada habitante no vulnerable hay 6 en situación de pobreza. Así mismo, sólo el 5.3% de la población es vulnerable por ingreso y el 27.4% presenta vulnerabilidad por carencia social, es decir aún hay una 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 orientados hacia el combate a la pobreza.

El 41.5% de las viviendas presentan carencia por acceso a los servicios básicos al 2015 (ver cuadro 2.6), siendo el factor principal la falta de ventilación cuando se usa leña o carbón para cocinar, pues el 38.8% de las viviendas que cocinan con alguno de esos combustibles lo hacen en un cuarto sin ventilación, siendo este un problema de importancia por atender, pues aumenta la vulnerabilidad de sus habitantes a enfermedades respiratorias.

El mayor porcentaje de carencia por calidad y espacios de la vivienda se concentra en el hacinamiento, el 7.3% la presentan. En segundo lugar se encuentra la carencia por piso firme (3.1%); asociada con enfermedades respiratorias y gastrointestinales en los hogares. Finalmente, con porcentajes menores pero no por eso menos significativos, se encuentran las carencias de muros y techos adecuados, con valores del 2.0% y 0.2% respectivamente.

Las 62 localidades del municipio fueron clasificadas con tres de los cinco grados de rezago social, destacando que sólo 1 de ellas (El Carmen -La Ensenada- con clave 270100066), tiene el grado medio, con una población total de 150 habitantes, equivalente al 0.2% de la población total del municipio. El 17.7% de las localidades (11) son de rezago social bajo con una población equivalente al 15.2% de la municipal.

Así, la focalización territorial del FISM en cuanto a rezago social se deberá realizar tomando en cuenta 12 localidades con una población total de 12,808 habitantes, y en ZAP con 3 localidades que cuentan con una población susceptible de ser beneficiaria de 12,005 personas, en suma,

24,813 (29.8%) habitantes son prioritarios para ser favorecidos de la inversión del FISM, por lo que, bajo estos criterios se está excluyendo de la atención al 70.2% de la población del municipio distribuida en 47 localidades y que presentan carencias en temas de calidad y espacios de la vivienda y en servicios básicos, principalmente en acceso al agua entubada.

El presupuesto ejecutado por el Fondo III en el municipio de Jalpa de Méndez para el año 2016 fue de \$25,094,352.86, del cual, a la fecha del corte de la información proporcionada para el presente análisis, aún quedaban pendientes por destinar \$120,297.22, por lo que el presupuesto modificado al corte de los datos era de \$24,974,055.64. Este monto fue aplicado en ámbitos de contribución a la pobreza multidimensional como son los servicios de drenaje, electrificación, la colocación de piso firme en viviendas, obras complementarias y programa de desarrollo institucional Municipal y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (PRODIM).

La inversión per cápita en el total de las ZAP fue de \$1,123, pudiéndose observar una mayor intensidad¹ de la inversión en la localidad de Villa Jalupa que alcanzó \$2,826 por persona; equivalentes a 4 de cada 5 pesos invertidos en todas las ZAP. Sólo el 15.9% (7,168) de la población rural se localiza en los grados de rezago social Medio y Bajo, niveles que son normativamente los objetivos de la inversión. No obstante que se dejaron sin atender 5 localidades con el mismo nivel de rezago, se observa una buena cobertura de la población de las localidades atendidas, pues en ellas habitan 4 de cada 5 personas de localidades rurales con los dos grados de rezago social más altos.

Los dos aciertos principales en la inversión ejercida del Fondo fueron, las obras realizadas para la rehabilitación del drenaje sanitario, lo que favorece las condiciones de salubridad general de su población beneficiada y el segundo, corresponde a los proyectos dirigidos a la dotación de piso firme de las viviendas que carecían de este beneficio; mejorando con ello sus condiciones de aseo y salubridad. Sin embargo, no se realizó obra alguna para abatir el rezago de agua entubada ni en la ampliación de cuartos en las viviendas; carencias que, después de los

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.

problemas de ventilación son los que presentan el mayor porcentaje de carencias en las viviendas del municipio.

Casi la mitad de la inversión del Fondo en 2016 (45%) se aplicó en la ampliación y mejoramiento de la red eléctrica, no obstante que la carencia para este indicador es de tan sólo el 0.43% al 2015, equivalente a 93 viviendas.

El 100% de los recursos asignados en la realización de las 21 obras están focalizados en zonas prioritarias según por su rezago social o su situación de pobreza extrema, lo cual indica que la inversión por destino territorial cumplió a cabalidad con la norma.

El municipio de Jalpa de Méndez invirtió 5 veces más de lo exigido por la norma en ZAP urbanas, es decir, que la inversión realizada por el municipio en dichas Zonas fue significativamente concentrada en estos territorios, que son prioridad de la política pública nacional

Se puede concluir que el municipio de Jalpa de Méndez focalizó la inversión de los recursos del FISM 2016 conforme a la norma. No obstante que la inversión fue pertinente en el destino **según la normatividad**, hay localidades que se están excluyendo y que requieren atención, como es el caso de **El Carmen (La Ensenada), con clave 0066, 30 viviendas y 150 habitantes; única en el estrato Medio**, pues, de atenderse sus carencias, haría posible escalarla al grado Bajo (con la respectiva gestión ante la SEDESOL), permitiendo con ello que la inversión del Fondo se pudiera destinar en ejercicios subsecuentes, a obras en todas sus localidades según los criterios normativos del FISM, por lo que es importante que el municipio considere dicha población dentro de su proyecto de inversión.

Los recursos del FISM ejercidos en obras de incidencia directa en 2016, sobrepasan el nivel mínimo requerido por la norma que es el 70%. Fue del 1.19, ello significa que los recursos ejercidos en 2016 sobrepasan el monto requerido por la norma, pues **se invirtió un 19% más del porcentaje mínimo instruido**, por lo que se recomienda continuar con esta estrategia que permite abonar al abatimiento de la pobreza; objetivo principal del Fondo.

En el caso de la inversión realizada por el municipio en 2016 en infraestructura carretera fue de 3.7 millones de pesos, equivalentes al 14.8% de la inversión total del FISM

➤ Sobre 2017

El presupuesto programado por el Fondo III para el año 2017 es de \$28,888,751.16, mismo que a la fecha del corte de la información proporcionada para el presente análisis, aún estaban pendientes de programar poco más de 659 mil pesos, por lo que el presupuesto modificado al corte de los datos era de poco más de 28.2 millones de pesos; monto que será aplicado en ámbitos de contribución a la pobreza multidimensional como son los servicios de agua potable, drenaje, electrificación, así como a obras complementarias y Gastos Indirectos para el equipamiento de tecnología por un monto que representó el 0.18%.

La inversión promedio por habitante en el total de las ZAP será de 1,699 pesos; observándose una mayor intensidad de la inversión en la localidad de Ayapa que alcanzaría poco más de 2 mil pesos por persona.

Es importante destacar que para el 2017, al igual que en 2016, no se programaron recursos del Fondo para la ZAP urbana de *Iquinapa*.

De las 11 localidades prioritarias se programó atender a 5 mediante 8 obras por un monto de poco más de 11.5 millones de pesos, lo que significó una inversión promedio por persona de \$2,355.04; observándose que esta cifra es mayor a la inversión per cápita de las ZAP urbanas en un 38%.

Más de la mitad de la inversión programada del FISM 2017 será destinada a proyectos de vivienda (58%), lo cual en primera instancia parece un acierto; sin embargo, estos recursos se destinarán a la ampliación de la red eléctrica, carencia que al 2015 se estima sólo la padecían 93 viviendas del municipio. Los dos aciertos principales en la inversión ejercida del Fondo fueron, las obras realizadas para la rehabilitación y construcción del drenaje sanitario, lo que favorece las condiciones de salubridad general de su población beneficiada y el segundo, corresponde a los proyectos dirigidos a la rehabilitación del sistema de agua potable; carencia que al 2015 padecía el 6.9% de la población del municipio.

El 100% de los recursos programados para la realización de las 23 obras están focalizados en zonas prioritarias según por su rezago social o su situación de pobreza extrema, lo cual indica que la inversión por destino territorial cumple a cabalidad con la norma. El municipio de Jalpa de Méndez programó aplicar la inversión en localidades con rezago social y

pobreza extrema de manera pertinente pues se realizó conforme a lo exigido por la norma.

Según la inversión programada en 2017 por el municipio de Jalpa de Méndez, hay 16 obras que inciden directamente en la pobreza multidimensional y 7 que lo hacen de manera complementaria.

Los recursos programados del FISM 2017 en la realización de obras de incidencia directa sobrepasan el nivel mínimo requerido por la norma que es el 70%. Será del 1.13, ello significa que los recursos programados para 2017 sobrepasan el monto requerido por la norma en **13% más del porcentaje mínimo instruido.**

No obstante el casi total cumplimiento normativo en el ejercicio de los recursos del Fondo en el 2016 y el cumplimiento normativo a cabalidad en los recursos programados para 2017, se debe considerar la focalización a más detalle, es decir, para el caso territorial: la intensidad de la inversión (per cápita); y, para el tipo de obras: la pertinencia en la proporción de la inversión con respecto a las principales carencias sociales

La principal carencia registrada según la Encuesta Intercensal es la falta de chimeneas en las viviendas que cocinan con leña, afectando al 41.1% de la población del municipio; sin embargo, como se puede apreciar, no se realizó ningún tipo de obras en este rubro.

La segunda carencia en importancia es la falta de agua entubada en las viviendas (7.9%), para este rubro la inversión fue de poco más de 73 mil pesos, equivalente al 0.1% del monto total del Fondo para los dos años fiscales analizados, lo que representa una inversión promedio de 10 pesos por habitante.

En contraste, tenemos el caso del drenaje, donde la inversión fue ligeramente superior a los 15 millones de pesos (29.1%), para atender las necesidades de 2,355 personas que padecen la carencia (2.7%). En este caso se estima una inversión promedio por persona de 6,535 pesos, cantidad más congruente con la necesidad.

El caso extremo en la inversión de los recursos del Fondo lo presenta la carencia por electricidad, la cual, no obstante desde 2010 sólo la padecía el 0.7% de la población del municipio, y en 2015 se estima que únicamente afectaba al 0.3% de los habitantes, en el acumulado de dos

años se invirtieron poco más de 27.5 millones de pesos. Considerando que esa carencia la registraban 262 personas del municipio, resulta una inversión promedio de 105,583 pesos por habitante; cifra que a todas luces llama la atención.

Los resultados anteriores evidencian que, no obstante la pertinencia de la focalización de la inversión al cumplir cabalmente con la norma, la distribución de los recursos en función de la magnitud de las carencias, aún es una tarea pendiente del municipio por mejorar.

3. Análisis FODA y recomendaciones

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 en el 2016 y en su totalidad en el 2017.
- **Cumplimiento normativo en el destino de los recursos del FISM 2016 y 2017**, ya que fueron atendidas a cabalidad localidades y zonas prioritarias, así como población en pobreza extrema.
- **Cumplimiento en la inversión máxima permitida por la norma**, en obras de infraestructura para caminos y urbanización en el 2016.
- **Atinada gestión municipal para allegarse de recursos del FISE y de SEDESOL Tabasco**, que le permitieron incrementar en 1.1 millones de pesos los recursos del FISM 2016 y 3.5 millones en el 2017.
- **Impacto en la reducción de la masa carencial en drenaje (45%) y piso firme en un 8%.**

Debilidades

- **Nula atención en temas relacionados con la seguridad alimentaria**, siendo ésta una de las principales carencias que presenta el municipio, 58.1% según el Informe Anual sobre la Pobreza y Rezago Social, 2016.
- **Inversión programada de 1.8 millones de pesos en 2017 para infraestructura educativa en obras no relacionadas con las carencias en servicios básicos** (1 barda perimetral, 2 sanitarios y 1 techado de área de educación física), que padecen las escuelas **como lo es el drenaje sanitario; servicio del que carecen el 75% de las escuelas** de educación básica del municipio.
- **Nula inversión en las carencias de ventilación y hacinamiento**, cuyos indicadores son los de mayor porcentaje en las carencias

de servicios básicos, calidad y espacios en las viviendas del municipio.

- **Exceso de la inversión en obras de electrificación**, dado que el monto ejercido en 2016 ascendió a 11.1 millones de pesos (44% del FISM 2016) y de \$16.4 millones en el programado a 2017 (58% del Fondo para ese año), en una carencia que, según datos de la Encuesta Intercensal 2015, afectaba al 0.3% de los habitantes del municipio (262 personas).
- Aún cuando casi toda la inversión fue en localidades prioritarias como lo establece la norma, se observa una tendencia alta a la inversión en zonas urbanas, con un descuido importante de las zonas rurales.

3.2. Análisis externo

Oportunidades

- **Plantearse el abatimiento del nivel más Alto de rezago social** en donde se encuentra sólo la localidad *El Carmen (La Ensenada)*, única con grado de rezago social medio, pues de atender sus carencias permitirían cambiarla a un nivel de rezago social menor y con ello ampliar las posibilidades para invertir los recursos del Fondo en cualquier localidad del municipio.
- **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 las carencias en alimentación y la inseguridad alimentaria, carencia que afecta al 58.1% de la población.
- Considerar la existencia de fondos y programas específicos para la **infraestructura educativa** con los cuales se podrían gestionar recursos y mitigar las carencias en las escuelas.

Amenazas

- La normatividad del FAIS para la planeación del destino territorial de la inversión se apoya en demarcaciones estadísticas como las AGEB y localidades, por lo que, en diversos casos, en **las Actas de priorización de obras se excluyen o no participan miembros de las configuraciones políticas que aparecen 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

Es de suma importancia que el municipio de Jalpa de Méndez 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 presentaron una serie de análisis 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 Jalpa de Méndez, reporta que la inversión ejercida en obras del Fondo para el ejercicio fiscal 2016, ascendió a poco más de 24.4 millones de pesos, aplicados a la ejecución de 21 obras y para el ejercicio fiscal 2017, una inversión programada de 28 millones de pesos para la realización de 23 obras.

De acuerdo con las definiciones del CONEVAL **en materia de pobreza**, el 47.5% de la población en el municipio de Jalpa de Méndez se encuentra dentro del umbral de pobreza moderada, 10.8% en pobreza extrema y tan sólo el 9% son no pobres y no vulnerables. Es así que poco más de 50 mil residentes de Jalpa de Méndez 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 Jalpa de Méndez puede invertir los recursos del FISM en 12 localidades clasificadas con grados de rezago social Medio y Bajo, así como en 5 ZAP urbanas en 2016 y 4 en 2017. **En estos segmentos de la población se ubica el 31.4% de las viviendas del municipio.**

² Afecta particularmente a los municipios porque no hay información actualizada al 2015 a nivel de localidad y AGEB.

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 100% de cumplimiento**, pues las 21 obras ejecutadas en ese año se ubicaron en áreas de atención prioritaria. En las ZAP urbanas se invirtió el 67.4% de los recursos del FISM; el 27.2% se ejerció en localidades con los dos mayores grados de rezago social y el remanente 5.4% en áreas consideradas con población en pobreza extrema acreditadas mediante CUIS o Anexo III, cumpliendo así lo señalado en el inciso 2.3 de los Lineamientos Generales del Fondo.

Para el 2017, también se logró una focalización territorial conforme lo instruye la norma, pues la totalidad de los recursos del FISM están programados para invertirse en ZAP urbanas (45.88% del monto total del Fondo), en localidades prioritarias (41.08%) y en población en pobreza extrema (13.04%) acreditadas mediante el Anexo III.

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 del FISM 2016 se encontró que, 20 de las 21 obras ejercidas son de incidencia directa en la pobreza multidimensional, lo cual representa el 83.29% de la inversión ejercida; **cifra superior al 70% requerido por los lineamientos**. Por su parte, **el uso** de la inversión programada del **Fondo para 2017** muestra que 16 de las 23 obras están clasificadas como de incidencia directa y cuyo monto **representó el 79.3% de los recursos** del FISM para ese año, **rebasando el porcentaje mínimo establecido por la norma**, es decir se da un óptimo cumplimiento a lo que establece la norma en cuanto al uso de los recursos en los dos años.

Otro aspecto por comentar es el relativo **al cumplimiento normativo en la aplicación de los recursos en obras de urbanización del FISM 2016**, pues bajo este rubro, el municipio invirtió casi 3.7 millones de pesos en una sola obra para la construcción de un camino rural, lo que representa el 14.8% de los recursos del Fondo para ese año; **porcentaje que no rebasa el límite máximo permitido por la norma (15%)**. **Para el 2017**, el monto asociado a las 3 obras para pavimentación de calles, guarniciones y banquetas, representará el 14.3% de los recursos programados del Fondo,

por lo que al igual que en 2016, **habrá un cumplimiento de la norma para este rubro de inversión.**

Si bien hubo cumplimiento de la norma en cuanto al tipo de obras que se realizaron o programaron con la inversión del Fondo en 2016 y 2017, también se observó una inadecuada distribución de los recursos e inequidad, pues las obras de estos dos ejercicios fiscales no fueron proporcionales a las magnitudes de las carencias, esto es, **se invirtieron grandes cantidades en carencias marginales:** 27.5 millones de pesos en electricidad para atender una carencia de 262 personas y \$3.7 millones en caminos rurales; **pero proporciones muy pequeñas de inversión en carencias básicas que padecen miles de habitantes**, como es la falta de piso firme (150 mil pesos para subsanar una carencia que afecta a 2,792 personas) y 73 mil pesos en la rehabilitación de la red de agua entubada, lo cual no abona a reducir la carencia que al 2015 padecían 6,892 habitantes, debido a que la obra programada en 2017 fue para rehabilitar la red existente, misma que por su naturaleza, sólo beneficia a la población que ya contaba con este servicio.

Por lo anterior, **un gran pendiente en esta materia continúa siendo la atención a la carencia de agua entubada, así como al hacinamiento y al problema de ventilación** para viviendas que cocinan con leña o carbón; rubros donde no hubo inversión alguna para reducirlas, aún cuando la padecen el 8.8, 9.7 y 41.1 por ciento de los habitantes de Jalpa de Méndez respectivamente.

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 los recursos del Fondo se refleja en el indicador de inversión per cápita, teniendo en las ZAP urbanas una inversión de 132 mil pesos por habitante con carencia de electricidad, mientras que en las localidades rurales es de 76 mil pesos.

Así, en lo relacionado a servicios básicos, si bien 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 de las zonas rurales. 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 un total 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.

Por ejemplo, según el Censo de Escuelas 2013 hay muchas escuelas que requieren atención prioritaria, para lo cual el gobierno municipal debería llevar adelante una campaña de cero escuelas de educación básica con 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 no cuente con conexión de agua o drenaje, por dar un ejemplo, pone en entredicho la enseñanza de temas básicos como los hábitos de higiene y salud referidos a ellos. Así, una escuela sin servicios básicos se convierte en un reproductor de la pobreza en los ciudadanos del futuro.

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 la norma que provoquen alguna observación por incumplimiento, o bien, atender las carencias de la localidad El Carmen (La Ensenada), única con grado de rezago social medio y acreditar esto ante la SEDESOL para gestionar que con ello puedan invertirse los recursos del FISM en cualquiera de las 62 localidades de Jalpa de Méndez.

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.

Bibliografía

CONEVAL. (2010) *El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública*. México, D.F.: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

----- (2010a). *Índice de rezago social 2010 a nivel municipal y por localidad*.

Consultado en la página web de la institución:

<http://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Índice-de-Rezago-social-2010.aspx>

----- (2013). *Metodología de medición de la pobreza en México*. Consultado en la página web de la institución:

http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/upri/dgapl/fais/Herramientas/MEDICION_DE_LA_POBREZA.pdf.

----- (2015). *Medición de la pobreza: indicadores de carencia social*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Consultado en la página web de la institución:

<http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Indicadores-de-carencia-social.aspx>

----- (2015a). *¿Qué es el índice de rezago social?*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Consultado en la página web de la institución:

<http://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Que-es-el-índice-de-rezago-social.aspx>

DOF. (2010). *Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza*. Recuperado de:

http://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/med_pobreza/DiarioOficial/DOF_lineamientos_pobrezaCONEVAL_16062010.pdf

----- (2013). *Ley de Coordinación Fiscal* (9 de diciembre de 2013).

----- (2013a). *Ley General de Desarrollo Social* (7 de noviembre de 2013).

Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_010616.pdf

----- (2014). *Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social* (14 de febrero de 2014).

----- (2014a). *Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social* (13 de mayo de 2014).

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.

González de la Rocha, Mercedes. (Abril, 1997). *Hogares de jefatura femenina en México: Patronos y forma de vida*. En: Ponencia en XX Congreso Internacional de la Sociedad de Estudios Latinoamericanos (LASA), Guadalajara, México. Consultado el 10 de junio de 2016 de: <http://lasa.international.pitt.edu/LASA97/rocha.pdf>

INEGI. (2010). *Principales resultados del Censo de Población y Vivienda, 2010, Tabasco*, <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/2010/>, consultados el 12 de marzo de 2017.

Ortega, J. (2004). *Diagnóstico jurídico y presupuestario del ramo 33: Una etapa en la evolución del federalismo en México*. México: CIDE.

SEDESOL. (2014). *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social, Jalpa de Méndez, Tabasco*. Consultado en la página web de la institución: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/46729/Tabasco_002.pdf

----- (2014a). *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social, Tabasco*. Consultado en la página web de la institución: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/31510/Tabasco_1_.pdf

----- (2015). *Catálogo de localidades en Sistema Apoyo para la Planeación del PDZP*. Consultado en la página web de la institución: <http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/LocdeMun.aspx?tipo=clave&campo=loc&ent=27&mun=002>

----- (2015a). *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social, Jalpa de Méndez, Tabasco*. Consultado en la página web de la institución: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/46761/Tabasco_007.pdf

----- (2015b). *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social, Tabasco*. Consultado en la página web de la institución: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/31639/Tabasco_1_.pdf

----- (2015c). *Lineamientos de evaluación de condiciones socioeconómicas de los* http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1_Menu_Principal/2_Normas/2_Sustantivas/Lineamientos_Evaluacion_CSH.pdf

----- (2016a). *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social, Tabasco*. Consultado en la página web de la institución: <http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/185268/Tabasco.pdf>

----- (2017a). *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social, Tabasco*. Consultado en la página web de la institución: <http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/186876/Tabasco.pdf> 147

Sour L. & Ortega J. (2008). Marco institucional formal del FAIS y del FAFM en México. En: *Documentos de Trabajo División de Administración Pública*. Núm. 210. México: CIDE.

Villagómez-Ornelas, P., Hernández-López P., Carrasco-Enríquez B., Barrios-Sánchez K., Pérez-Escamilla, R., & Melgar-Quiñónez H. (2014). Validez estadística de la escala mexicana de seguridad alimentaria y la escala latinoamericana y caribeña de seguridad alimentaria. En: *Salud Pública de México*, 56, suplemento 1. Recuperado el 10 de agosto de 2015 de: <http://bvs.insp.mx/rsp/files/File/2014/vol%2056%20supl%201/1-Carencia.pdf>

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:

08 de abril de 2017

Fecha de término de la evaluación:

08 de agosto de 2017

Presidente Municipal

Lic. Francisco Javier Cabrera Sandoval

Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

Unidad de Evaluación del Desempeño del Municipio de Jalpa de Méndez

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

Prof. Rubicel Márquez Cupido.- Contralor Municipal

Principales colaboradores:

L.A. María del Rosario Córdova Estrada.- Directora de Programación

Tec. José del Carmen Gómez Arellano.- Dirección de Obras, Ordenamiento Territorial y Servicios Municipales.

L.I.A. Ana Graciela Domínguez Ovando.- Directora de Finanzas.

C.P.C. Juan Moisés Arias Blé.- Subdirector de Programación.

L.I.A. Lilibian Castillo Alcudia.- Encargada de programas del Ramo 33

Instancia Evaluadora:

Tecnología Social para el Desarrollo SA de CV

Coordinador de la evaluación:

Víctor Manuel Fajardo Correa

Principales colaboradores:

Germán Sandoval Cruz

Leivy Lizeth López Calderón

Nancy Paola Hernández Clavijo