

Resumen Ejecutivo

Evaluación específica del destino y uso de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) para el año fiscal 2017, Cunduacán, 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 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, menciona 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, 2016a).

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 qué 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, 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, 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, 2015).

A estas 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, 2018).

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 Destino y Uso del **Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM)**; el Municipio de Cunduacán, conforme a lo establecido en el numeral décimo sexto de los "Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal" y al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, consideró en su Programa Anual de Evaluación (PAE) 2018 el desarrollo de una *Evaluación Específica del Destino y Uso de los recursos del fondo para el año fiscal 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, 2016b)

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 (SEDESOL, 2017).

Esta evaluación contempla los siguientes objetivos:

Objetivo general:

Realizar la Evaluación Específica de Destino y Uso de los recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal FISM para el año 2017

Objetivos específicos:

- ▶ Evaluar si la inversión de los recursos está orientada a atender las carencias sociales.
- ▶ Evaluar 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.
- ▶ Evaluar 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 2017; es decir, evalúa la “pertinencia y eficacia” de las políticas públicas implementadas en el Municipio de Cunduacán 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.

Metodología de 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 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)** 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.

Principales Hallazgos

Derivado de la publicación de los resultados de la Base del Censo de 2010 y de la Encuesta Intercensal 2015 de INEGI, se estima que de 2010 a 2015 en el estado de Tabasco la población incremento en 7 puntos porcentuales, mientras que a nivel municipal en Cunduacán, el crecimiento poblacional fue de 9.7 puntos porcentuales, lo que refleja poco más de 12 mil habitantes adicionales a los reportados en el censo 2010.

En lo que se refiere al número de viviendas a nivel estatal, se observa un incremento del 15.5% y a nivel municipal se detectaron poco más de 4 mil viviendas adicionales (14.1%) en 2015, lo cual se traduce en que el número de integrantes por hogar en el estado, haya pasado del 4.0 a 3.7, mientras que en el Municipio pasó de 4.0 a 3.9. lo que muestra que de 2010 a 2015 no hubo una reducción significativa en el número de integrantes por hogar tanto en el estado como en el Municipio.

Es importante señalar que con las limitaciones de los datos del 2015, no podemos saber a ciencia cierta si estos datos reflejan la dinámica real de la población en relación a las viviendas o si es un sesgo derivado de información imprecisa, puesto que la encuesta Intercensal se basó en una expansión de la muestra de las tendencias urbanas.

En el municipio de Cunduacán, 83,753 habitantes, representaba el 66.3% de la población rural, mientras que el 42,663 que equivale al 33.7 % de los habitantes se ubicaba en localidades urbanas, lo que caracteriza a Cunduacán como un Municipio predominantemente rural.

En 2015, la pobreza afectaba a poco más de 86 mil habitantes del Municipio de Cunduacán, es decir, lo que equivale al 62.5% del total de la población.

De esta, el 49.8% (casi 70 mil personas) se encontraban en pobreza moderada y el 12.7% (Poco más de 17 mil personas) se ubicaban en condiciones de pobreza extrema.

Mientras que sólo el 4.9% de la población se encontraba en un nivel considerado como no pobre y no vulnerable, es decir, por cada individuo en esta situación existían trece en condición de pobreza.

En el caso de la población que se encuentra en el nivel de vulnerabilidad por ingreso, se observa que sólo el 2.4% de la población se ubica dentro de este nivel y finalmente tenemos que para el nivel de vulnerabilidad por carencia social se tenía que el 30.2% (Poco más de 38 mil personas) de la población se ubicaba en esta situación.

De acuerdo a la clasificación de las carencias que estamos analizando, en promedio la población en pobreza presenta 2.6 carencias. Pero el número de las carencias aumenta en la población con pobreza extrema, las cuales en promedio presentan hasta 3.6 carencias promedio.

En la dimensión de servicios básicos de la vivienda, para el año 2015 en las viviendas del Municipio de Cunduacán, la principal carencia era la de chimenea cuando se usa leña o carbón para cocinar, pues el 46.5% de las viviendas que cocinan con estos combustibles lo hacen en un cuarto sin Chimenea, la importancia de atenderlo se relaciona al hecho de que esta situación aumenta la posibilidad de contraer enfermedades respiratorias.

Para el caso del servicio de agua entubada, se observa que esta carencia se redujo significativamente, pasando de 46.7% en 2010 a 17.5% en 2015, es decir, una reducción del 63%, en un periodo de 5 años. Mientras que para el tema de drenaje, el 3.8% de las viviendas se veían afectadas, teniendo una reducción del 39% y finalmente para el caso de la carencia por electricidad se tiene que, el 0.5% de las viviendas del Municipio presentaban está problemática mostrando una reducción del 62%.

Mientras que en la dimensión de calidad y espacios de la vivienda el hacinamiento era la principal carencia con el 8.7%. Es importante destacar que el hacinamiento incremento en 3.1 puntos porcentuales, situación que puede deberse al incremento en la población en el periodo 2010-2015, sin embargo, como se mencionó anteriormente, el promedio de integrantes

por hogar disminuyo en 0.1 pasando de 4 habitantes en 2010 a 3.9 habitantes en 2015.

En segundo lugar se encuentra la carencia por piso, que está asociada con la incidencia de enfermedades respiratorias y gastrointestinales en los hogares con un 6.1%, en un tercer lugar se ubica la carencia por materiales de los muros (3.8%) y en menor proporción se encuentra la carencia por techo firme con el 0.1%.

En cuanto al **Rezago Social** en 2010 el Municipio contaba con una localidad con clasificación de grado Alto y 4 con grado de rezago medio, en las que se concentra una población del 0.03% y 1.9%, mientras que 54 localidades se encontraban con clasificación de grado bajo y con una población de poco más de 44 mil habitantes (35.5%). Finalmente, en cuanto al grado muy bajo se tenían poco más de 79 mil habitantes, que representan al 62.6 % de la población.

Es decir, se observa que solamente 5 de las 115 localidades podrían ser atendidas esto con base a los lineamientos del FAIS, pues de acuerdo a los criterios establecidos, solamente se puede invertir en las localidades con los dos mayores grados de rezago social, lo que significaría una atención de apenas el 1.93 % del total de la población que se encuentra en rezago social.

De acuerdo con lo anterior se tiene que el 8.2% (2,581) de las viviendas que presentan algún grado de rezago social carecen de piso firme. Siendo las localidades con grado rezago bajo, en donde se concentran el mayor número de viviendas con 1,352, siguiéndole las localidades con clasificación muy bajo con 1,094 y en el caso de las viviendas ubicadas en localidades que presentan los dos mayores grados de rezago sólo se concentran un 135 de las viviendas en esta condición.

Considerando que en la localidad de Emiliano Zapata sólo hay una vivienda con piso de tierra sería pertinente que el Municipio identificara esa vivienda para así erradicar por completo la carencia en la localidad, mientras que en torno a las localidades con grado de rezago medio, de igual manera sería adecuado se identificaran a las 134 viviendas con la carencia.

Es decir, con estas acciones el Municipio lograría desaparecer los grados de rezago social Alto y Medio, ampliándose su capacidad de atención, en aquellas localidades donde se concentra el mayor número de viviendas con piso de tierra.

Para 2017 el presupuesto programado del Fondo III en el municipio de Cunduacán para el año 2017 fue de \$57,788,118.84, dato que fue proporcionado por el municipio. Este presupuesto se programó para un total de 104 obras de las cuales, 88 fueron ejecutadas en localidades rurales y 16 en localidades urbanas.

Referente al **Destino** de los recursos del FISM se tiene que un alto porcentaje del presupuesto se programó en zonas con población en pobreza extrema, para las cuales el municipio justificó con la aplicación de las CUIS; pues el monto asignado en estas zonas asciende a 47.7 millones de pesos, mientras que el presupuesto programado en las ZAP, fue de 6.8 millones de pesos (12.4%). Por otro lado para las localidades con los dos mayores Grados de Rezago Social se invirtieron \$643,080.17 pesos, es decir, el 1.2% del total de los recursos del FISM.

De esta forma, la inversión pertinente en el destino, entendida como el porcentaje de la inversión realizada en las localidades prioritarias según los lineamientos fue del 100%.

Aunado a ello se **el municipio de Cunduacán programó más de .98 veces de lo establecido por la norma en ZAP urbanas**. Es decir, que la inversión programada por el municipio en las ZAP urbanas es significativamente mayor a la establecida en estos territorios, que son prioridad de la política pública nacional.

Así, se tiene que la proporción de inversión en localidades rurales fue menor a la que se pudo efectuar de acuerdo con la norma para este municipio (89%), ello no implica incumplimiento normativo ya que para las ZAP se establecen mínimos (en PIZU de 6.27%), dejando sin referencia de mínimo a las localidades rurales con mayor rezago social o zonas con población en pobreza extrema, pero si permite ver una tendencia significativa a la de la inversión en zonas prioritarias urbanas.

Así, en cuanto al destino el municipio de Cunduacán ejerció los recursos del FISM 2017 de tal manera que cumple con lo establecido en los Lineamientos.

Mientras que en el **análisis del Uso** de los recursos del FISM el municipio programó un total de \$34,566,964.27 en la realización de 88 obras de incidencia Directa en la pobreza, siendo el 60.65 de los recursos del FISM, por ello **los recursos del FISM ejercidos a realizar en obras de incidencia directa en 2017, no cumplieron con lo requerido por la norma**, que es el 70%. Teniendo un grado de pertinencia del 87%. Ello significa que los recursos programados para 2017 no cumplen con lo estipulado en la normativa, pues se **invirtió 13% menos del porcentaje mínimo establecido.**

Mientras que la inversión en obras complementarias fue del 36.31% proporción que se encuentra fuera de los límites normativos, pues se invirtió 19% por encima del tope máximo permitido, lo que equivale a poco más de 3.5 millones, de los más de 20.6 millones invertidos en obras complementarias.

Adicionalmente, los Lineamientos del FAIS 2017 establecen topes en la inversión para tipos de proyecto dentro de las obras complementarias, señalando que, en el caso de los proyectos de infraestructura carretera, caminos, pavimentación, revestimiento, guarniciones y banquetas, sólo se podrá destinar hasta un 15% de los recursos FISM, y hasta un 15% adicional para dicha infraestructura, en el caso que haya sido dañada por un desastre natural en el ejercicio fiscal actual o en el inmediato anterior, con motivo del cual se cuente con una declaratoria de emergencia de las Secretaría de Gobernación o con un dictamen de protección civil de la entidad que avale dicha situación, Esta cifra no excedió el límite establecido en los lineamientos para la operación del FAIS.

Derivado de lo anterior se tiene que la pertinencia en el uso de los recursos ejercidos se incumple con los criterios en cuanto al uso de los recursos en obras complementarias en 20%, al rebasar los montos de inversión permitidos en educación, es decir, aulas, bardas perimetrales y techado de áreas deportivas, por lo cual **el Grado de Pertinencia en el Uso de los Recursos es del 84%.**

En cuanto al monto destinado a **Gastos Indirectos** se tiene que **el municipio cumplió con esta norma al no sobrepasar el 3%** estipulado en los lineamientos para la operación del FAIS.

Para llevar a cabo el análisis de impacto lo referimos a las carencias sociales y hablaremos de masa carencial en el entendido de que sólo podemos hacer una estimación global de ellas, y no de la población con carencia. Esto quiere decir que puede existir, por persona, una acumulación de una o más carencias y con la información disponible no podemos precisar particularmente el número de carencias por cada individuo. Hablar de impacto en la población sin esta aclaración podría significar hacer duplicidades en los cálculos sobre el tema, lo que tendría como resultado suposiciones de impacto erróneos.

Cabe destacar que los datos disponibles elaborados por el CONEVAL y empleados como base para el cálculo de la pobreza multidimensional son del año 2010, es decir, no se contemplan casi 7 años de dinámica poblacional. No obstante este sesgo, los datos nos permiten estimar una proporción de mejora con respecto a una condición inicial.

Cabe mencionar que el Municipio tiene incidencia sólo en tres dimensiones, que son

1. Servicios básicos de la vivienda
2. Calidad y espacios de la vivienda y
3. Acceso a la alimentación.

Se calculó la posible masa de carencias para dos de estos indicadores, a partir de multiplicar la proporción de la dimensión de carencia social por la población total del municipio. Una vez calculada la masa de carencias para ambos niveles de pobreza multidimensional se realizó una sumatoria que da como resultado una masa total de poco más de 135,321 carencias.

En 2017, el municipio realizó obras de incidencia directa tanto en servicios básicos, calidad y espacios de la vivienda y alimentación; Sin embargo, para efectos del análisis, se tomarán en cuenta únicamente los rubros que inciden en la disminución de la carencia.

Así, la información presentada sobre la estimación de beneficiarios con base a la intervención realizada por el municipio de Cunduacán en el rubro de Calidad y espacios en la vivienda, Servicios básicos en la vivienda y Alimentación, en la cual se observa que durante el ejercicio fiscal, el 6.9% de la población con carencia se le beneficio con Chimeneas en sus viviendas cuando se utiliza leña o carbón para cocinar, para el caso del hacinamiento se estima se benefició al 4.6%, mientras que los habitantes con carencia asociada al drenaje, Luz Eléctrica y Techo fueron beneficiados al 100%.

Para el ejercicio fiscal 2017, el municipio contribuyó en un importante avance en el combate a las carencias por drenaje, Luz Eléctrica y Techo firme, lo cual es destacable, sin embargo, estas carencias son las que se presentan en menor cantidad en el municipio, 3.8% 0.5% y .01% respectivamente.

Mientras que la carencia por chimenea cuando se utiliza leña o carbón para cocinar, al ser una de las carencias más importantes presentada por el municipio, (46.5%) y la carencia por hacinamiento (8.7%), fueron atendidas en un 6.9% y 4.6%, es decir, con los recursos del FISM se atiende a 1 de cada 20 habitantes con estas carencias, dejando una importante área de oportunidad el redirigir los recursos para el combate de estas carencias.

Análisis FODA

Fortalezas

- ▶ En cuanto al destino de los recursos del FISM, el municipio de Cunduacán invirtió el 87% de los recursos del FISM en localidades en pobreza extrema.
- ▶ Se tuvo una pertinencia del 100% de la inversión de los recursos del FISM en la realización de 104 obras.
- ▶ Si bien se superó el límite establecido en obras de incidencia complementaria, no se superó el límite en obras de urbanización (15%).
- ▶ En cuanto al combate a las carencias para el ejercicio fiscal 2017, el municipio focalizó los recursos para el combate de las carencias por drenaje, Luz eléctrica y Techo, que aunque no son las carencias más importantes en el municipio, se destaca la atención del 100% de los habitantes con carencia.

Oportunidades

- ▶ Se tuvo una baja inversión en obras para combatir la carencia por chimenea cuando se cocina con leña o carbón y la baja intervención para combatir la carencia por hacinamiento, siendo estas, las carencias que presentan la mayor proporción de vulnerabilidad en sus respectivas dimensiones.
- ▶ Desaparecer el Grado de Rezago Social Alto, logrando ampliar su capacidad de inversión a los Grados de Rezago Social Medio y Bajo sin restricciones normativas.
- ▶ Ampliación de inversión en localidades no prioritarias, pero que se encuentren en pobreza extrema.
- ▶ 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.

Debilidades

- ▶ Los recursos del FISM ejercidos a realizar en obras de incidencia directa para el ejercicio fiscal 2017, no cumplieron con lo requerido por la norma, que es el 70%.
- ▶ La inversión en obras complementarias fue del 36.3% proporción que se encuentra fuera de los límites normativos, pues se invirtió 19% por encima del tope máximo permitido
- ▶ Para el ejercicio fiscal 2017 no se realizaron obras para la carencia por pisos (5.6%) y la carencia por muros (3.5%) en la vivienda, siendo estas carencias de mayor proporción que la carencia por techos (0.1%) a la cual se le destino el 5.4% de los recursos del FISM.
- ▶ En 2015 el municipio de Cunduacán presentaba índices bajos en cuanto al tema relacionado a las carencias asociadas al rubro de calidad y espacios (techo) y al de servicios básicos en la vivienda (luz eléctrica). Sin embargo, la inversión per cápita en estas carencias es superior a la inversión en carencias por Chimenea o hacinamiento, que son las carencias más importantes en el municipio.

Amenazas

- ▶ El Municipio de Cunduacán tendrá que contener la inversión de recursos, en caso de que no se logró desaparecer el grado de rezago social alto.
- ▶ Ante un cambio de gobierno existe el riesgo de que no se continúe con las estrategias de inversión que han contribuido a la reducción de las carencias.

Conclusiones

Es importante destacar el compromiso por parte del municipio de Cunduacán con la transparencia y rendición de cuentas, en la medida que asumió la responsabilidad de evaluar el desempeño de la operación de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) para el ejercicio fiscal 2017, considerando que este fondo está orientado al combate de la pobreza.

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

Es importante mencionar que a pesar de existir un marco normativo muy marcado para la operación de estos recursos, donde se especifican entre otras reglas, los montos de inversión (mínimos y máximos) e instrumentos de apoyo para la planeación municipal, sin embargo, existe una dificultad para medir la pobreza e identificar las carencias con precisión con la información oficial disponible.

Para el ejercicio fiscal 2017 al municipio de Cunduacán se le asignó la cantidad **\$57,788,118.84** por concepto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM), el cual se focalizó a la realización de 88 obras en localidades rurales con un presupuesto de \$40,119,965.59, que equivale al 69.4% de los recursos del Fondo, mientras que en las localidades urbanas se ejecutaron 16 obras con un monto de \$15,142,040.23, que representan el 26.2% de los recursos, además un se ejerció un monto de \$1,733,643.57 por concepto de gastos indirectos, **ejerciendo así el 98.6 de los recursos del FISM.**

De acuerdo con las definiciones del CONEVAL, en materia de pobreza, el 49.8% de la población del municipio se encuentra en el umbral de pobreza moderada, mientras que el 12.7% en pobreza extrema y el 4.9% con no pobres o vulnerables y es así que con base a los resultados emitidos por el CONEVAL se estima que 79 mil habitantes del municipio de Cunduacán viven en pobreza.

Además, en 2010 el Municipio contaba con una localidad con clasificación de grado Alto y 4 con grado de rezago medio, en las que se concentra una población del 0.03% y 1.9%, mientras que 54 localidades se encontraban con clasificación de grado bajo y con una población de poco más de 44 mil habitantes (35.5%). Finalmente, en cuanto al grado muy bajo se tenían poco más de 79 mil habitantes, que representan al 62.6 % de la población. Es decir, sólo 5 de las 115 localidades podrían ser atendidas, esto con base a los lineamientos del FAIS, pues de acuerdo a los criterios establecidos, solamente se puede invertir en las localidades con los dos mayores grados de rezago social, lo que significaría una atención de apenas el 1.93 % del total de la población que se encuentra en rezago social.

Es así que el análisis del destino de los recursos ejercidos del FISM para el año 2017 dio como resultado que la focalización territorial de los recursos del fondo logro un 100% de cumplimiento pues las 104 obras que se focalizaron en Zonas de Atención Prioritarias (ZAP) según sea por atender AGEB, declarado como ZAP, zonas con población en situación de pobreza extrema o localidades con los dos mayores grados de rezago social.

Es decir, la focalización territorial de la inversión de los recursos del FISM para el ejercicio fiscal 2017 fue acertada, pues cumplió con las reglas en cuanto a los montos permitidos, dado que en mayor proporción los recursos se concentraron hacia las localidades con mayor vulnerabilidad.

En lo que respecta al análisis del uso de los recursos del FISM, el municipio de Cunduacán focalizó los recursos del FISM en 88 obras de incidencia directa en la reducción de la pobreza multidimensional y en la cual se destinaron \$35,566,964.27 y que equivale al 60.6% de los recursos del Fondo, lo cual y no cumple con lo el porcentaje mínimo requerido por la norma que es del 70%.

En relación a las obras de incidencia complementaria, en estas se concentraron 16 obras con un monto de inversión de \$ \$20,695,075.96 que equivale al 36.3%, es decir, la inversión en obras complementarias sobrepaso los límites permitidos (máximo 30% de los recursos). Adicionalmente se destinó el 3% de los recursos del FISM en gastos indirectos, lo que se encuentra dentro de los límites establecidos en el numeral 2.4 de los Lineamientos del FAIS (3%).

Lo que significa que el grado de pertinencia en el uso de los recursos fue del 84%, al tener un incumplimiento del 16% pues se rebasó el monto de inversión permitido en obras de incidencia complementaria.

Así se tiene un buen cumplimiento con el destino (100%), es decir, la focalización territorial del municipio tiene muy buenos resultados, en cuanto al uso de los recursos del FISM (84%), la focalización territorial del municipio en obras de incidencia directa y complementarias no cumplió con los criterios normativos, al sobre pasar el porcentaje establecido en obras de incidencia complementaria.

En la dimensión de calidad y espacios de la vivienda, la inversión se orientó en la construcción de techos, donde se programa una inversión de 3.2 millones de pesos, es decir el 5.5% del presupuesto total, mientras que para la carencia por hacinamiento se programaron 6 millones de pesos lo que representa una proporción de 10.5%. Esto resulta contrastante dado que de acuerdo a la población estimada con la carencia por techo firme y el monto de inversión programado, se destinó una inversión de \$32,042 por habitante, mientras que para la población que presenta problemas de hacinamiento y que, dicho sea de paso, es la carencia más importante en la dimensión de calidad y espacios de la vivienda, es de tan sólo 386 pesos.

Llama la atención que, la carencia por chimenea al usar leña o carbón para cocinar, es la carencia más importante en la dimensión de servicios básicos de la vivienda con una población de más de 65 mil habitantes por, sin embargo, esta sólo tuvo una inversión per cápita de 70 pesos, por lo que se recomienda que el municipio establezca acciones para combatir esta carencia con las obras que están señalados en los lineamientos de operación del FAIS.

En términos generales, en esta evaluación se encuentra un cumplimiento normativo parcial, por lo cual se sugiere 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 al presentar las carencias de mayor magnitud.

Recomendaciones

- ▶ Continuar con la inversión de los recursos del FISM en estas localidades, siempre y cuando éstas sea acreditadas mediante CUIS.
- ▶ Continuar con la focalización en zonas prioritarias, ya sea por atender AGEB declarado como ZAP o zonas con población en situación de pobreza extrema.
- ▶ Se recomienda continuar con el cumplimiento de los lineamientos del FAIS respetando el límite en obras de urbanización.
- ▶ Se recomienda continuar con la atención de estas carencias con una estrategia de focalización selectiva de viviendas con estas carencias.
- ▶ La carencia por chimenea es la de mayor magnitud en el municipio (48.2%), se recomienda precisar las viviendas con esta carencia y diseñar un programa de dotación de estufas ecológicas o sustitución del uso de leña con sistemas a gas.
- ▶ Gestionar ante la SEDESOL la desacreditación de las localidades con la evidencia cartográfica y fotográfica.
- ▶ Uso y aplicación de Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIS), para acreditar ante la SEDESOL estas localidades y no incumplir con los Lineamientos del FAIS
- ▶ 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.
- ▶ Ante ello se recomienda reorientar los recursos del FISM a obras de incidencia directa en la reducción de la pobreza multidimensional con la finalidad de cumplir con la normativa vigente.
- ▶ Es importante que el municipio focalice recursos hacia la atención de la carencia por pisos y muros, con el objetivo de combatir estas carencias.
- ▶ En el catálogo del FAIS la construcción de techos firmes y la construcción de cuartos dormitorios se encuentran clasificadas como obras de incidencia directa, por lo que se recomienda que el municipio lleve a cabo este tipo de acciones.
- ▶ Se recomienda que el municipio continúe con la atención de estas carencias a través de mecanismo de focalización selectivos, que si bien, son las más bajas no dejan de ser importantes.

- ▶ Además se recomienda la redistribución de los recursos para combatir las carencias de mayor magnitud en el municipio.
- ▶ Desarrollar una estrategia para que logre ampliar su cobertura con los recursos del FISM
- ▶ El municipio podría desarrollar ejes de trabajo a mediano plazo para darle continuidad a las políticas de combate a la pobreza en el municipio.

Identificación del programa y la dependencia

Nombre de la evaluación:

Evaluación específica del destino y uso de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) para el año fiscal 2017, Cunduacán, Tabasco.

Fecha de inicio de la evaluación:

03 de Mayo de 2018

Fecha de término de la evaluación:

16 de Julio de 2018

Presidente Municipal

C. Tito Campos Piedra

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

Tec. Ausberto Valenzuela Alvarado

Principales colaboradores:

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

Instancia Evaluadora:

Tecnología Social para el Desarrollo SA de CV

Coordinador de la evaluación:

Víctor Manuel Fajardo Correa

Principales colaboradores:

Adrián López Alcalá
Kevin Castillo García
Sandra Adriana Cruz Mendoza
Erika Ibama Barrero Contreras