

Resumen Ejecutivo

La presente evaluación de desempeño enfocada al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) en el municipio de Macuspana, fue realizada con el propósito de “mejorar la gestión en la entrega de bienes y servicios públicos a la población beneficiada, así como de optimizar el uso de los recursos y rendir cuentas a la sociedad”. La transparencia y rendición de cuentas ha sido un argumento de alta petición en el país.

De acuerdo con las principales reformas a las leyes del gasto, la evaluación es la herramienta que permite mejorar las acciones en el diseño e implementación de políticas y/o programas públicos, así como en cada una de las brechas que se localizan en la aplicación de las políticas públicas; asimismo, de facilitar la asignación, distribución y redistribución de los recursos públicos, e incrementa la calidad del mismo gasto público. En el año 1990 se aplicaron grandes transformaciones en cuanto a la distribución de recursos por parte de la federación hacia los estados y municipios, a partir del año 1997 se reforma la Ley de Coordinación Fiscal (LFC), profundizándose con la creación del Ramo 33, en donde se enfoca en dos de sus cinco fondos estaban destinados al combate del rezago social y la pobreza extrema, entre ellos el FISM y en el año 2014 se desarrollaron los primeros lineamientos en forma específica para el Fondo, los cuales han sido adecuados para la focalización y direccionamiento de los recursos. Así, el FISM actualmente cuenta con su marco normativo en forma clara y precisa para la operación de los recursos.

Para tales efectos, tomando los datos porcentuales presentados por el CONEVAL en los resultados de medición presentados sobre la pobreza en el año 2010, y considerando a la totalidad de la población en el municipio de conformidad a los resultados del Censo 2010 y de la Encuesta Interresal 2015, se realizó el cálculo de las personas en situación de pobreza y el nivel de carencias. Así, según cálculos realizados, se estimó que la pobreza en el municipio de Macuspana a 2015, son los siguientes:

- Afecta a más de 113 mil personas, es decir, al 68.2% de la población
- De esta, el 52%, más de 80 mil personas se encontraban en pobreza moderada
- El 15.7% (24,042 personas) se ubicaban en condiciones de pobreza extrema
- El 28.9%, esto es 47,896 personas presentan vulnerabilidad por carencia social

- En promedio la población en pobreza presenta 2.5 carencias.
- Con relación a la población con pobreza extrema muestra hasta 3.7 carencias

En los dos últimos segmentos mencionados de la población se ubica el 27% de las viviendas del municipio. Con relación a las carencias en las que el municipio tiene incidencia Son:

- Por servicios básicos y por calidad
- Espacios en la vivienda.

En el caso de los servicios básicos esta afecta al 41.6% de las viviendas del municipio, siendo la principal carencia la ventilación cuando se usa leña o carbón para cocinar, 30.3%, seguida por la carencia por agua entubada, 15.7%, y en menor medida la carencia por drenaje, 8.6% y sin electricidad 0.6%.

En sustento a lo anteriormente descrito, nos indica que en el municipio de Macuspana aún existe una proporción significativa de la población en situación de pobreza y vulnerable por carencias sociales. Esto nos manifiesta la importancia que tiene los recursos del FISM y de que se realice adecuadamente una planeación en cuanto a su uso y destino, estableciendo como valor final un mayor impacto en la reducción de las carencias en los habitantes de Macuspana. Es decir, el municipio ha programado \$147, 070,366, lo que equivale al 67.7% de los recursos en obras que inciden de manera directa en la pobreza. Lo que significa que la inversión programada en obras de incidencia directa, aún no cumple con el tope mínimo (70%), establecido en los lineamientos.

Ante esto se recomienda que de los recursos que al momento de la evaluación aún estaban pendientes de programar en obras, se destine por lo menos un 2.3 % de estos en obras que contribuyan directamente al combate de la pobreza, para así dar cumplimiento a lo requerido por la normatividad. Como fortaleza, se resalta que el municipio ha acertado al programar y destinar recursos en una de las principales carencias, referentes a los servicios básicos de la vivienda con obras de agua. Esto contribuirá a disminuir la dimensión de la pobreza por servicios básicos en forma significativa. Sin embargo, aún un tema pendiente desde evaluaciones anteriores (2017,2018) es lo referente a la atención de ventilación en donde todavía se ha podido abatirla por falta de recursos en este rubro.

Objetivos contemplados

Objetivo General

Evaluar la orientación de los recursos del Fondo hacia los destinos y usos previstos en las disposiciones normativas aplicables.

Objetivos Específicos

Valorar si la inversión de los recursos está orientada a atender las carencias sociales.

Identificar 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

Juzgar si el recurso se invirtió en áreas correctamente focalizadas

Identificar las principales fortalezas y oportunidades, debilidades y amenazas, como emitir recomendaciones pertinentes.

Examinar los hallazgos relevantes derivados de la evaluación

Observar los principales Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM)

Metodología

La evaluación se realizó conforme a lo establecido en el numeral décimo octavo, apartado uno, de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, publicados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y del Programa Anual de Evaluación 2019 del municipio de Macuspana, Tabasco.

La evaluación se realizó mediante análisis de gabinete y trabajo de campo. El primero consistió en un análisis documental de la normativa y documentos conceptuales del Fondo de Aportación para el Fortalecimiento de los Municipios, incluyendo la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), lineamientos federales (para los fondos que los tengan), MIR, modalidad presupuestaria, entre otros documentos.

El segundo se enfocó en la realización de entrevistas semiestructuradas o grupos focales con actores que intervengan en los mecanismos de coordinación del Fondo.

Principales Hallazgos

Se cuenta con una valoración positiva con relación al registró adecuado de la totalidad de los indicadores en el módulo de avances de meta del Sistema de Formato Único, pero solo se conoce el desempeño a nivel de actividades en la MIR Federal.

Con relación al presupuesto hacia el Municipio de Macuspana aún no concentra en su totalidad la atención en las comunidades con el mayor grado de rezago social.

El Municipio de Macuspana ha realizado evaluaciones externas al FISE de manera continua en los últimos dos años, en donde no cuenta con un mecanismo de clasificación y seguimiento a recomendaciones derivadas de evaluaciones externas al FISE

Con relación al uso del recurso asignado para el programa, se observó que se ha programado el 41% en 30 localidades no prioritarias, por lo cual se incumple con lo establecido en los Lineamientos Generales del FAIS, por lo cual el municipio tendrá que justificar dicha programación conforme al mecanismo establecido en dicha norma (anexo3 de la norma).

Dentro de su página oficial, presenta la información trimestral sobre el avance de las obras. En el avance trimestral se incluye el tipo de obra, la inversión, el estatus de avance y la georreferencia de estas. Esto permite a la ciudadanía consultar de manera transparente el avance de las obras y su ubicación.

Con relación a la participación ciudadana, se aplica un proceso a través de reuniones, se presenta a la sociedad el plan de obra, el costo de estas, las metas que planea cubrir y las características de las obras.

El municipio enfoco adecuadamente el destino de los recursos hacia proyectos destinados hacia: agua potable, alcantarillado, electrificación y de mejoramiento de vivienda, conforme a lo señalado en el catálogo único de los Lineamientos del Fondo que emite la Secretaria de Bienestar (antes SEDESOL)

Las problemáticas que se enfrenta en la aplicación de los recursos, es la debilidad en el control interno en la gestión municipal por la falta de capacitación sobre el proceso.

Para finalizar, la información reportada en los diferentes sistemas de información, tales como el Sistema Informático Integral de Programas Sociales (SIIPSO) y el Sistema de

Formato Único (SFU), no se han podido realizar en tiempo y forma, ya que la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS) se registraron en octubre del 2018 y el seguimiento en el SFU fue al segundo trimestre del 2019, siendo que el ejercicio fiscal evaluado fue 2019, no se pudo obtener mayor información ya que la plataforma de consulta se encuentra fuera de servicio, en virtud de actualizaciones que se están realizando enfocadas hacia los criterios de la nueva política de bienestar.

Análisis FODA

Con relación a las Fortalezas se:

Evidencia de participación ciudadana para la recolección de necesidades para seleccionar las obras a través de la Coordinación del Ramo 33.

Confluencia de recursos para potenciar el impacto de las inversiones en obras de infraestructura social.

Los recursos del Fondo concurren en el municipio hacia la atención de los objetivos estratégicos de su PMD 2019-2024.

La mayor parte del presupuesto ejercido se destina a la carencia social de servicios básicos.

Las debilidades mostradas detectadas:

No se tiene en forma ordenada, sistematizada una base de datos histórica sobre la información: documentos de referencia diagnóstica empleados por el municipio.

Realización de obras de infraestructura con incidencia mínima o nula en las variables que componen la medición de la pobreza.

Re expresar indicadores enfocados hacia la determinación de avances en la gestión que a la administración municipal le interese monitorear tales como: calidad de servicios públicos, satisfacción de la comunidad hacia obras de infraestructura

No se detectaron acciones encaminadas a fortalecer las capacidades institucionales de los funcionarios municipales

Con relación a la Oportunidades para el municipio:

Existencia de múltiples fuentes de programas/fondos federales para la concurrencia de recursos.

Capacidad de desarrollar criterios de priorización y focalización de las acciones.

Coordinación con otros niveles de gobierno para implementar estrategias con mayor impacto

Catálogo FAIS incluye obras de infraestructura que pueden tener un mayor efecto en indicadores de la medición multidimensional de la pobreza

Las amenazas a enfrentar en el municipio:

El Catálogo del FAIS presenta inconsistencias para identificar obras de incidencia directa y complementaria

Los cambios recientes en la Administración Pública federal pueden originar modificaciones en la regulación del FISM que pueden menoscabar el margen de maniobra del municipio para abordar sus prioridades locales. A su vez, sobre los cambios en la administración local, pueden causar un desvío en las prioridades de atención.

Propuestas de Recomendaciones y Observaciones

No.	Recomendaciones y Observaciones	Acciones propuestas	Resultados esperados
1	Elaborar un diagnóstico sobre la situación actual de la presente administración municipal sobre infraestructura del municipio.	Crear un diagnóstico que refleje la situación actual de la infraestructura del municipio y las necesidades de esta.	La presente administración Municipal conocerá la situación actual sobre infraestructura y la necesidad de está en la ciudadanía.
2	Fortalecer las capacidades institucionales de los funcionarios que intervienen en la gestión del Fondo	Capacitar a los funcionarios municipales de temas relacionados con la gestión del Fondo (medición de la pobreza, construcción de indicadores, etc.)	Acumular aprendizajes y fortalecer competencias para elevar la calidad de los servicios

Evaluación Específica de Destino y Uso de Recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) del ejercicio fiscal 2019.

3	Documentar los principales procesos relacionados a la ejecución del fondo	Elaborar manual de procedimientos	Identificar responsabilidades de las áreas que intervienen en la ejecución del Fondo.
4	Elaborar criterios de distribución del Fondo	Establecer criterios de priorización de las obras a ejecutar en el ejercicio fiscal correspondiente	Orientar los recursos a los sectores prioritarios para la administración
5	<p>Revisar sus indicadores en el diseño resultante de la aplicación de la Metodología del Marco Lógico, para identificar la lógica vertical correcta entre el componente y el propósito, actualmente se plantea:</p> <p>“VIVIENDAS CONECTADAS A RED DE AGUA POTABLE”.</p> <p>Al entregarse este servicio no se logra que</p> <p>“LA POBLACION CUENTA CON LA INFRAESTRUCTURA DE AGUA POTABLE MEJORADA”.</p>	<p>Mejorar la matriz de indicadores de cada uno de los programas en base a:</p> <p>Metodología del Marco Lógico</p> <p>Los supuestos deben replantearse</p> <p>Los indicadores en el nivel Fin y Propósito deben enfocarse hacia los criterios de ser relevantes y adecuado</p> <p>Mejorar los medios de verificación para los niveles de componente y de gestión</p>	<p>Contar con mejores indicadores, conforme a la metodología, que permitirán medir adecuadamente el cumplimiento de los mismos.</p>
6	<p>Observar los lineamientos generales para atender los aspectos susceptibles de mejora derivados de las evaluaciones de los programas presupuestarios del estado de Tabasco, cuyos resultados deben</p>	<p>Atender las recomendaciones de evaluaciones externas conforme al calendario y documentos de trabajo del mecanismo de atención estatal de ASM.</p>	<p>Elaboración y difusión de la posición institucional, documento de trabajo e institucional de evaluaciones externas</p>

ser tomados en consideración para el proceso de planeación, programación y presupuestación de cada ejercicio fiscal.

Con relación a los Indicadores del Programa

Las recomendaciones de mejoras a la MIR se encuentran en los documentos anexos, pero de manera general se identifica;

- Se recomienda ajustar los objetivos de nivel Fin y Propósito, ya que no presenta consistencia en la lógica vertical, en el nivel propósito la relación causa-efecto entre el propósito-fin se encuentra invertida, ya que con el incremento de viviendas que disponen de drenaje y alcantarillado (Fin), impacta en el número de habitantes del municipio que cuentan con el servicio de drenaje y alcantarillado (Propósito), y no viceversa.
- El indicador de nivel fin y propósito no cumplen con los criterios de ser Relevantes y Adecuados, tomar en cuenta que buscamos medir los objetivos planteados, se recomienda realizar la identificación de los factores relevantes a medir en el objetivo: "Qué" busco medir y "En Quién".
- En lo que respecta a los medios de verificación para los niveles componente y gestión las fuentes de información deben considerarse dentro de las áreas responsables del municipio y señalar el nombre oficial de la fuente de información

Conclusiones

La ejecución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social tiene como objetivo el abatimiento de la pobreza y el rezago social. Para satisfacer parte de estas carencias, el municipio para el año 2019 se le otorgó un presupuesto del FISM por \$147,070.366, lo que representó un incremento 16.15 por ciento del presupuesto asignado en 2018, de los cuales con corte al momento de la evaluación (30 de agosto de 2019), queda pendiente por programar 29,414,078 lo que representa 20 % del total del FISM.

El municipio de Macuspana históricamente sus indicadores enfocados hacia la vivienda se distinguían por ser una jurisdicción donde se registran mayores concentraciones de

población en condición de pobreza, según la información estadística la carencia por calidad y espacio en la vivienda varía de un 4% hacia 10.6% y con relación a la carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda los datos fluctuaban 23% a 38,2% registrado en 2017.

Hoy el actual Plan Municipal contempla acciones y estrategias enfocadas a revertir dicha situación, en donde contempla las siguientes prioridades: Infraestructura Social, Agua Potable, Sistemas de Drenaje y Alcantarillado, Electrificación, Infraestructura Carretera, Pavimentación y Rehabilitación de Caminos, Construcción y Mantenimiento de Puentes.

Este informe desarrolló las particularidades de la gestión del FISM en el municipio de Macuspana para responder al supuesto principal de esta evaluación. Bajo el análisis, se concluye que la gestión del FISM en el municipio de Macuspana se apega a lo dispuesto en los Lineamientos del FAIS y toma en cuenta lo incluido en el Informe Anual Sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social 2019.

Derivado del análisis, se generó evidencia que permite fortalecer el proceso de toma de decisiones sobre el destino de las aportaciones y la contribución del FISM en las prioridades de la administración municipal. Por un lado, el destino de las aportaciones en obras de incidencia complementaria puede menoscabar el objetivo del FISM hacia la mitigación de desafíos de desarrollo social

Por otro lado, y ante el diseño original del FISM en el nivel federal, los proyectos de infraestructura con incidencia directa y efectos en los principales indicadores de las carencias sociales que conforman la medición multidimensional de la pobreza pueden ser mejor considerados por la administración municipal. En general, si para el gobierno municipal es prioritario mejorar los indicadores de carencias sociales, este informe ofrece información de aquellos tipos de proyectos del Catálogo FAIS que la administración puede retomar para incidir de mejor manera en la mitigación de las carencias sociales. Con todo y la regulación federal, se reconoce que el municipio, en el ámbito de sus responsabilidades, cuenta con margen de maniobra para mejorar la política de desarrollo social a nivel local.

El municipio no dispone de un diagnóstico actualizado que identifique los principales desafíos de infraestructura relacionados con el desarrollo social. Esta herramienta y las Actas de los Comité de Obra permitirán al municipio conocer el estado actual respecto a las necesidades de infraestructura de la población.

El municipio requiere de la implementación de una planeación con los pasos indispensables de la trayectoria de implementación, con predicción de hitos de riesgo e indicadores de avances claves.

Existen las condiciones para configurar indicadores sobre aquellos aspectos que el municipio tiene mayor incidencia, como las carencias por calidad y espacios de la vivienda y acceso a servicios básicos de la vivienda de la medición multidimensional de la pobreza, así como las dimensiones que componen el Índice de Rezago Social.

Dada la configuración del Catálogo del FAIS, es importante mencionar que es insuficiente e inadecuado para dar cumplimiento al objetivo del Fondo, que es la atención de las carencias sociales que componen la medición de la pobreza, ya que, de acuerdo con la presente evaluación, las obras contempladas en el Catálogo del FAIS no se encuentran relacionadas directamente con los sub indicadores que componen algunas de estas carencias.

Finalmente, es de destacar que el municipio tuvo un gran acierto al programar recursos en una de las principales carencias de servicios básicos de la vivienda con obras de agua. Con ello, es muy posible que la dimensión de la pobreza por servicios básicos de la vivienda se haya disminuido en una proporción significativa.

En términos generales, en la evaluación se evidencia que aún hace falta afinar la planeación para tener mayor asertividad en el cumplimiento normativo y por ende 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 del nivel de carencias que tiene la población.

Evaluación Específica de Destino y Uso de Recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) del ejercicio fiscal 2019.

1. DESCRIPCIÓN DE LA EVALUACIÓN	
1.1	Nombre de la Evaluación: Evaluación Específica de Destino y Uso de Recursos del ejercicio fiscal 2019 del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISM)
1.2	Fecha de inicio de la evaluación: 01/06/2019
1.3	Fecha de término de la evaluación: 31/08/2019
1.4	Nombre de la persona responsable de darle seguimiento a la evaluación y nombre de la unidad administrativa a la que pertenece:
	Nombre: Mtro. Julián Notario Esteban Unidad administrativa: Titular de la Unidad Municipal de Evaluación
1.5	Objetivo general de la evaluación: Evaluar la orientación de los recursos del Fondo hacia los destinos y usos previstos en las disposiciones normativas aplicables.
1.6	<p>Objetivos específicos de la evaluación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Valorar si la inversión de los recursos está orientada a atender las carencias sociales. • Identificar 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 • Juzgar si el recurso se invirtió en áreas correctamente focalizadas • Identificar las principales fortalezas y oportunidades, debilidades y amenazas, como emitir recomendaciones pertinentes. • Examinar los hallazgos relevantes derivados de la evaluación • Observar los principales Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM)
1.7	<p>Metodología utilizada en la evaluación: La evaluación se realizó conforme a lo establecido en el numeral décimo octavo, apartado uno, de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, publicados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y del Programa Anual de Evaluación 2019 del municipio de Macuspana, Tabasco.</p> <p>La evaluación se realizó mediante análisis de gabinete y trabajo de campo. El primero consistió en un análisis documental de la normativa y documentos conceptuales del Fondo de Aportación para el Fortalecimiento de los Municipios, incluyendo la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), lineamientos federales (para los fondos que los tengan), MIR, modalidad presupuestaria, entre otros documentos.</p> <p>El segundo se enfocó en la realización de entrevistas semiestructuradas o grupos focales con actores que intervengan en los mecanismos de coordinación del Fondo.</p> <p>Instrumentos de recolección de Información:</p> <p>Cuestionarios __ Entrevistas <input checked="" type="checkbox"/> Formatos <input checked="" type="checkbox"/> Otros __ Especifique:</p> <p>Entrevistas de sondeo, semiestructurada y de profundidad a los actores principales del proceso y formatos (anexos adjuntos al informe final de la evaluación).</p> <p>Descripción de las técnicas y modelos utilizados:</p> <p>Entrevista de Sondeo. - Realizada con base a 14 reactivos enfocados a conocer la percepción de los que intervienen en el proceso. Dicho instrumento fue aplicado al personal responsable de operar el programa.</p> <p>Entrevista semiestructurada. - Realizada a través de una conversación directa con el responsable de coordinar la obtención de la información para el proceso de evaluación.</p>

Entrevista de Profundidad. - La entrevista de profundidad se planteó en base a 31 reactivos, con la finalidad de obtener la información complementaria del proceso, a través de los diferentes actores que intervienen en el mismo, lo que permitió obtener información comprobatoria y links de páginas web en donde se pudo obtener y verificar la información requerida. (Incluyendo la unidad ejecutora del programa).

Con sustento a la información obtenida el grupo evaluador procedió a lo siguiente:

Análisis Descriptivo y Referencial de Gabinete.- El cual sirvió de sustento y de confirmación acerca de la información estadística y documental adicional, y permitió conocer e identificar las características del programa y su estado de operación.