



Resumen Ejecutivo

Evaluación específica de uso y destino de los recursos del FISM para el ejercicio fiscal 2018, Cunduacán, Tabasco.

Las evaluaciones desarrolladas en los últimos años para el uso y destino de los recursos del FISM son un ejercicio para el cumplimiento de los mandatos constitucionales, especialmente al **artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** donde se enfatiza que todos los **recursos económicos** dispuestos por la federación a los estados y municipios **deben ser administrados de manera eficaz, eficiente, con honradez y transparencia** para el logro de los objetivos a los que fueron destinados.

Adicionalmente al mandato constitucional, se deriva todo un enfoque normativo que emite disposiciones y sustenta la importancia de evaluar los programas ejecutados con recursos públicos.

En este sentido, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (**LFPRH**), reglamenta la programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales, 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. Deberán diferenciarse los indicadores y metas de la dependencia o entidad de los indicadores y metas de sus unidades responsables... Estos indicadores serán la base para el funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño. (DOF 2015).

Los entes públicos [...] incluirán los indicadores de desempeño y metas que faciliten el examen de sus proyectos de presupuesto de egresos.”

Asimismo, 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 (LFPRH), enfatiza que “la evaluación del desempeño se realizará a través de la **verificación** de 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 federales**”. En este sentido, el artículo **111 (LFPRH)**, señala que a través del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) se permite “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 2015).

Por otra parte, a este agregado de normas, se suma la **Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG)**, cuyo cumplimiento es obligatorio por parte de todos los niveles de gobierno y es el origen, tanto de la armonización contable como del ente que la regula: el Consejo Nacional de Armonización Contable (**CONAC**)¹. En esta Ley se destaca la **fracción III del artículo 53** la cual establece los contenidos mínimos que debe incluir la cuenta pública de las entidades federativas; instruyéndolas a atender la información programática conforme a la clasificación establecida en la **fracción III del artículo 46** de la misma LGCG, la cual señala que, dicha información programática deberá contener la siguiente desagregación: “a) *Gasto por categoría programática*; b) *Programas y proyectos de inversión* y **c) Indicadores de resultados**”. Así mismo, la **fracción IV del artículo 53** de esta Ley, indica que la cuenta pública de las entidades federativas, también deberá contener un “*Análisis cualitativo de los indicadores de la postura fiscal, estableciendo su vínculo con los objetivos y prioridades definidas en la materia, en el programa económico anual [...]*” (DOF 18-07-2016).

Continuando con el tema normativo, el CONAC con fundamento en la LGCG, publicó en el DOF-2013, la “**Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas**”, en el numeral 11 (de dicha norma), refiere que “para garantizar la evaluación orientada a resultados y

¹ EL CONAC, tiene como “objeto la emisión de las normas contables y lineamientos para la generación de información financiera que aplicarán los entes públicos”. Tomado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Paginas/ley_contabilidad_gubernamental.aspx

retroalimentar el SED, los entes públicos podrán aplicar los tipos de evaluación determinados en el numeral Décimo Sexto de los Lineamientos de Evaluación de la APF².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 Uso y Destino del **Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM)**; el municipio de Cunduacán, consideró en su Programa Anual de Evaluación (PAE) 2019 el desarrollo de una *Evaluación Específica del Uso y Destino de los recursos del fondo para el año fiscal 2018*.

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, 2018b)

Esta evaluación contempla los siguientes objetivos:

Objetivo general:

Determinar la contribución de las obras realizadas con recursos del FISM durante el ejercicio fiscal 2018 sobre la situación de la pobreza multidimensional en el municipio de Cunduacán.

Objetivos Específicos:

- ▶ Evaluar si la inversión de los recursos está orientada a atender las carencias sociales.

² APF: Administración Pública Federal

- ▶ 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.

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) 2019 del municipio, el desarrollo de una **evaluación específica del uso y destino de los recursos del FISM para el año fiscal 2018**, 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 2018, 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 uso y destino 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.

Análisis FODA

Fortalezas

- ▶ Contar con fuentes alternativas de información (DSE, 2016 y EERG, 2018) como instrumentos para conocer las carencias y necesidades de su población lo que sirve para hacer una planeación más precisa de la inversión del FISM.
- ▶ En cuanto al destino de los recursos del FISM, el municipio de Cunduacán invirtió el 88% de los recursos en localidades en pobreza extrema.
- ▶ Se tuvo una pertinencia del 100% de la inversión de los recursos del FISM en la realización de 127 obras.
- ▶ La inversión en obras de urbanización fue de 10.1%, lo que significa que no se excedió el límite establecido en los lineamientos para la operación del FAIS que es el 15%.
- ▶ Adecuada programación de recursos para la atención de las carencias en servicios básicos y en calidad y espacios de las viviendas destinando el 60% del presupuesto del FISM a estos rubros.



- ▶ 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.

Oportunidades

- ▶ Se tuvo una baja inversión (4.7%) en obras para combatir la carencia por ventilación, destacando que es la mayor carencia en el 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 y así poder llegar a una cobertura total.
- ▶ Al focalizar los recursos para abatir el porcentaje de viviendas con hacinamiento, se requerirá de inversión en construcción de nuevas viviendas lo que generará oportunidades de empleo dentro del municipio.

Debilidades

- ▶ Los recursos del FISM ejercidos para realizar obras de incidencia directa, no cumplieron con lo requerido por la norma, que es el 70%, ya que solo se destinó el 67%.
- ▶ La inversión en obras complementarias fue del 36.2% proporción que se encuentra fuera de los límites normativos, pues se invirtió 6.2% por encima del máximo permitido.
- ▶ Nula inversión en obras para disminuir las carencias por muros (1.1%) y drenaje (3.8). La población con carencia por drenaje es mayor que la proporción de la carencia por techos (2.1%) a la cual se le destinó el 4.9% de los recursos del FISM.
- ▶ La inversión en electricidad en el 2018 (\$14,381,467.32) excedió la atención de la población con carencia, lo que pudo haber representado un ahorro de \$ 6,451,755.94.

Amenazas

- ▶ Las versiones del Informe Anual sobre la Situación de la Pobreza 2016 y 2017 presentan falta de precisión en sus datos; en el documento del

2016 se omitieron datos comparativos entre las entidades estatales y municipales y en la versión 2017 se realizaron comparativos entre 1990 y 2015 mediante una medición del aumento de la pobreza. Esta situación limita al municipio para el uso del Informe Anual sobre la Situación de la Pobreza para identificar con mayor precisión el uso y destino de los recursos.

- ▶ De no programarse y ejecutarse los recursos del FISM dando cumplimiento a lo que establecen los lineamientos del FAIS, se tiene el riesgo de observaciones por parte de los órganos de fiscalización.

Conclusiones

Partiendo del mandato constitucional sobre el ejercicio de los recursos públicos, así como la obligación que tienen las dependencias gubernamentales de realizar evaluaciones periódicas sobre el uso de los recursos, esta evaluación cumple con la rendición de cuentas sobre el ejercicio del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) del año 2018.

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, existe una dificultad para medir la pobreza e identificar las carencias con precisión con la información oficial disponible.

En relación con las competencias de los municipios de atender los servicios básicos y la calidad y espacios de las viviendas de sus habitantes, TECSO realizó una estimación de la necesidad de inversión para el combate a las carencias. Si el municipio erradicara las carencias sociales en las que invirtió en 2018, necesitaría un monto de **\$ 1, 051, 399,755.26, lo que equivale a 14 años del presupuesto** modificado exclusivo para obras en 2018, es decir, los \$ 73,235,876.34. Además dicha estimación realizada, se hizo considerando únicamente las carencias sociales presentes, sin tomar en cuenta el costo del mantenimiento de las obras.

Por su parte, en cuanto al análisis de los resultados de la inversión se tiene lo siguiente; la diferencia entre el presupuesto comprometido y ejercido implicó la caída de 23 obras, es decir se tenían planeadas 150 obras con el presupuesto comprometido y al final solo se realizaron 127 con el presupuesto ejercido. Las obras no ejercidas correspondieron a proyectos de vivienda. El municipio de Cunduacán ejerció casi el doble de lo establecido por la norma en ZAP urbanas. Es decir, que la inversión programada por el municipio en las ZAP urbanas es mayor a la establecida en estos territorios, que son prioridad de la política pública nacional. Teniendo en cuenta que en las localidades con los dos mayores grados de rezago social se realizaron 4 obras y las acreditadas como de pobreza extrema mediante CUIS con 113 obras, el municipio de Cunduacán ejerció los recursos del FISM 2018 de tal manera que cumple con lo establecido en los Lineamientos.

Los recursos del FISM ejercidos en obras de incidencia directa en 2018, no cumplieron con lo requerido por la norma, que es el 70% como mínimo. Ello significa que los recursos programados para 2018 no cumplen con lo estipulado en la normativa, pues se invirtió 3% menos del porcentaje mínimo establecido.

El 87% de los recursos que se han ejercido cumplen con los criterios en cuanto al uso de los recursos, no obstante que el monto máximo permitido para obras complementarias se rebasó en 6.2% y el monto mínimo establecido para obras de incidencia directa no llegó al mínimo establecido.

De manera conjunta haciendo un análisis de la intensidad de la inversión para las carencias por servicios básicos y calidad y espacio en la vivienda, hay una desproporcionalidad, ya que se invirtió 8 mil pesos por habitante en la carencia por electricidad frente a 61 pesos en el combate a la carencia por ventilación.

En suma, se establece que el municipio dio prioridad a la atención de la población identificada en AGEB/ZAP, además es importante mencionar que la inversión en las localidades con grado de rezago social Bajo y Muy bajo fue significativa pues en ellas se concentra la mayor proporción de

carencias. Asimismo, la focalización de recursos en las localidades de nivel medio impactó en 98.4% de su población total. Es decir, se observa que el municipio realizó una buena focalización de los recursos provenientes del fondo.

Recomendaciones

- ▶ Dada la carencia por ventilación como la mayor carencia en el municipio, se recomienda seguir focalizando recursos para abatirla. Asimismo, se recomienda la inversión de extractores de aire o campanas ecológicas, como otra alternativa para la disminución de la carencia.
- ▶ Se recomienda que el municipio tome en cuenta las alternativas existentes para la provisión del agua en el catálogo del FAIS, ya que estas opciones pueden ser gestionadas por el municipio para reducir el porcentaje de viviendas que no tienen acceso al agua potable.
- ▶ En el caso de drenaje no se destinó ningún monto de inversión, por lo que se recomienda atender dicha carencia buscando alternativas como fosas ecológicas.
- ▶ Se recomienda que, al planear el monto de recursos destinados a la carencia por electricidad, se tome en cuenta la población que carece de dicho servicio para no exceder el monto.
- ▶ Se recomienda que al hacer la planeación de los recursos del FISM, se destine el 70% a obras de incidencia directa.
- ▶ Se recomienda que al hacer la planeación de los recursos del FISM, no se sobrepase el porcentaje permitido para obras complementarias.
- ▶ Se recomienda que el monto de inversión sea ligeramente superior al crecimiento de viviendas con carencias para lograr abatir gradualmente las carencias.



Identificación del programa y la dependencia

Nombre de la evaluación:

Evaluación específica de uso y destino de los recursos del FISM para el ejercicio fiscal 2018.

Fecha de inicio de la evaluación:

04 de julio de 2019

Fecha de Término de la evaluación:

03 de septiembre de 2019

Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

Dirección de Programación

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

L.C.P. Juan Moisés Arias Blé.- Director de Programación

Principales colaboradores:

L.C.P. Juan Moisés Arias Blé

LIC. José Ives Almeida Ramos

ING. Samuel Martínez Hernández

LIC. Aurora Torres Gaspar

Instancia evaluadora:

Tecnología Social para el Desarrollo S.A. de C.V.

Coordinador de la evaluación:

D. Paulina Mendoza Ramos

Colaboración principal:

Víctor Manuel Fajardo Correa

Clara Luz Lamoyi Bocanegra

Adrián López Alcalá

Brenda Rodríguez Bergés

Iván de Jesús Peña