



H. Ayuntamiento 2018 - 2021

Con voluntad de servir

Resumen Ejecutivo

**Evaluación específica de destino y uso de los recursos del
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
Municipal (FISM) para el año fiscal 2019**

TEAPA, 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.

Así, la evaluación es una obligación consagrada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 134). De la misma forma es una obligación plasmada en diversas leyes, la Ley General de Contabilidad Gubernamental en los artículos 53, 54, 79, en la Ley de Coordinación Fiscal en el artículo 1 y 49 y en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en sus artículos 27, 78, 85, 110 y 111. De no cumplir con la normatividad existen sanciones administrativas para los servidores públicos, expuestas en los artículos 85 y 86 de esta misma ley.

Dentro de este contexto legal, el municipio de Teapa, 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”, consideró el desarrollo de una Evaluación específica de destino y uso de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) para el año fiscal 2019.

El objetivo central de esta evaluación fue “Determinar la contribución de las obras realizadas con recursos del FISM durante el ejercicio fiscal 2019 sobre la situación de la pobreza multidimensional en el municipio de Teapa”.

Estableciendo los siguientes 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.

Principales Hallazgos

El FAIS, constituye uno de los ocho fondos que componen el Ramo 33, tiene como objetivo fundamental el 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. Dicho fondo se divide en dos vertientes, el Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE), y el Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FISMDF).

Este fondo desde el año 2014 cuenta con una normatividad detallada y específica en unos Lineamientos generales que desarrollan instrumentos concretos para que los entes involucrados en la operación de estos recursos sean capaces de orientar con mayor asertividad la inversión para combatir la pobreza. Aunque dichos lineamientos han sufrido cambios año con año aún hay oportunidades de seguir afinando este instrumento de política social para corregir errores e imprecisiones, pero el balance es positivo en cuanto a que puede aportar experiencias para el diseño de instrumentos de política pública que permitan hacer más eficiente el uso de los recursos públicos y, en paralelo, mejorar las relaciones entre los estados y municipios con la federación.

Siendo la creación de los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social un hito hacia el mejoramiento del destino de los recursos al priorizar el combate a la pobreza, que en particular en el caso del Municipio de Teapa sus cifras aún denotan la importancia de su atención.

A 2015 la pobreza afectaba a más de 34 mil personas, es decir, al 59% de la población. De esta, el 48.1%, más de 28 mil personas se encontraban en pobreza moderada y el 10.9% (6,379 personas) se ubicaban en condiciones de pobreza extrema. El 30.9%, esto es 18,084 personas presentaban vulnerabilidad por carencia social, es decir que presentan al menos una carencia social, esto justifica las acciones del municipio en cuanto a combate de las carencias sociales, pues en promedio la población en pobreza presenta 2.5 carencias, el número de las carencias aumenta en la población con pobreza extrema las cuales en promedio presentaban 3.7 carencias. Por otra parte, el 6.4% de la población es considerada no pobre y no vulnerable y el 3.7 % es vulnerable por ingreso.

En cuanto al nivel de carencias en las que el municipio tiene facultades para su atención se tiene que en Calidad y espacios de la vivienda en 2015 afectaba al 21.5% de las viviendas del municipio, siendo el rubro de hacinamiento el de mayor magnitud (14.8%), seguido de la carencia por muro (10.4%), y en menor proporción las carencias por piso (2.9%) y techo (0.5%).

Mientras que en la dimensión de servicios básicos en la vivienda a 2015 afectaba al 28% de las viviendas del municipio, donde la principal carencia es la ventilación cuando se usa leña o carbón para cocinar (20.3%), agua conectada a la red pública el 10% de las viviendas no contaban con este servicio, falta de drenaje el 5.9%, y tan sólo el 0.9% no tiene acceso a electricidad.

Estos datos muestran que una proporción considerable de la población se encuentra en situación de pobreza y con carencias sociales, de ahí la importancia que tiene la planeación en el uso y destino de los recursos destinados al combate a la pobreza para elevar de manera positiva el impacto social.

Considerando estos datos se ve la importancia de contar con recursos en el municipio para la atención de las carencias de la población más necesitada, por ello para el ejercicio fiscal 2019 le fue asignado un presupuesto del FISM por \$31,908,024, de los cuales tiene comprometidos al tercer trimestre \$26,959,478.24, monto que se consideró para el desarrollo de esta evaluación.

Así, tenemos entonces que del presupuesto comprometido (\$26,959,4478.24) el 40% de este presupuesto fue destinado en dos localidades urbanas y el restante 60% en 33 localidades rurales. Cabe señalar que a pesar de que en 20 localidades el municipio no ejerció ninguna obra, la población que quedó sin atender en el ejercicio del año 2019 es de casi el 8%, es decir, las acciones del municipio para el año fiscal 2019 abarcarán al 92% de la población total del municipio lo que refleja una adecuada distribución de las acciones en cuanto al ámbito territorial se refiere.

Ahora en un enfoque por otro de los criterios que establecen los lineamientos de operación del FAIS, el municipio destinó el 64% de los recursos del FISM en las localidades con los dos mayores grados de rezago social con 46 obras; en los AGEB declarados como ZAP se destinó el 20.5% del presupuesto dejando el restante 15.1% para la atención en obras de beneficio colectivo en zonas con pobreza. Esto indica que el Porcentaje de Inversión Pertinente por Territorio de parte del municipio es de 100% de los recursos comprometidos.

Al realizar la comparación de la inversión de los recursos del FISM para el ejercicio fiscal 2019 en el municipio de Teapa, Tabasco, en cuanto al destino territorial entre los lineamientos publicados en 2017 y los publicados en 2019 no se encuentra algún cambio significativo el cual altere las acciones y obras comprometidas por el municipio en el ámbito territorial, es decir, el destino de los recursos.

Uno de los cambios más sustanciales se dio en cuanto al uso de los recursos del FISM, pues se ajustaron los porcentajes mínimos y máximos destinados a la realización de obras o

proyectos de incidencia directa y complementaria en la reducción de la pobreza multidimensional.

Para el caso de las obras de incidencia directa se tiene que para 2017 se debía destinar por lo menos el 70% de los recursos mientras que para 2019 este porcentaje bajo drásticamente a por lo menos el 40%. Mientras que para las obras de incidencia complementaria se podía destinar como máximo el 30% de los recursos, para 2019 este porcentaje se duplicó al poder destinar como máximo el 60% de los recursos del FISM.

Considerando los criterios de los Lineamientos publicados en 2017 el municipio comprometió un total de 14 millones (52.1%) en la realización de 24 obras de incidencia directa en la pobreza, con lo cual no cumple el criterio establecido en dichos lineamientos (70%). Para la inversión en obras de incidencia complementaria en la reducción de la pobreza multidimensional se tiene que el municipio ha comprometido el 47.9% de los recursos en la ejecución de 47 obras, con lo cual también sobrepasa el porcentaje establecido.

No obstante, considerando los Lineamientos publicados en 2019, estos datos cambian. Los recursos del FISM comprometidos al tercer trimestre de 2019 en obras de incidencia directa, cumplen con lo requerido por la norma, que, de acuerdo a los lineamientos publicados en 2019, ya que se ha comprometido 17.5 millones, que representan el 65% del recurso, en la realización de 26 obras de incidencia directa en la pobreza. Ello significa que los recursos comprometidos para 2019 cumplen con lo estipulado en la normativa.

Ello significa que bajo la nueva la distribución de recursos por tipo de obra establecido en los lineamientos para la operación del FISM se tiene que el 100% del presupuesto del año fiscal 2019 ha sido comprometido conforme a los lineamientos 2019 pues la inversión en obras de incidencia directa sobrepaso el mínimo establecido (40%) y las obras de incidencia complementaria no excedieron el máximo establecido (60%).

Si bien, los lineamientos para la operación del fondo de 2014 a 2017 han funcionado como medida para establecer montos mínimos y máximos destinados a obras de incidencia directa y complementaria (dándole prioridad a las obras de incidencia directa), se tiene que para 2019 estas medidas de focalización se han vuelto ambiguas, pues al reducir drásticamente el monto mínimo destinado a obras de incidencia directa, se corre el riesgo de minimizar el impacto en la reducción de las carencias dentro de la dimensión de Calidad y Espacios de la Vivienda y la de Servicios Básicos de la Vivienda.

Por lo que es importante desarrollar una estrategia que le permita al municipio conocer las carencias y demandas de la población y que se focalicen los recursos considerando los

criterios establecidos por la normatividad pero priorizando la atención con obras que contribuyan a la reducción de la pobreza, para ello se debe implementar un mecanismo que permita contar con un diagnóstico de las características y condiciones de carencias de la población del municipio y con base a esto focalizar los recursos.

Análisis FODA y Recomendaciones

Análisis Interno

Fortalezas	Recomendación
<p>Adecuada inversión en obras para la atención de la carencia por servicios básicos en agua potable y drenaje, pues desde el año 2014 se le han destinado significativamente recursos a este tipo de obras y para 2019 se mantiene la inversión pero se ha ido reduciendo el monto, con lo cual se deduce que la carencia ha venido siendo atendida.</p>	<p>Dada la continua atención que se le ha dado a las carencias por drenaje sanitario y agua potable en los últimos años se recomienda identificar puntualmente la población que sigue presentando la carencia y desarrollar una estrategia diferenciada para su atención; introduciendo redes en localidades de alta concentración poblacional e incorporación de eco-tecnologías en localidades con caseríos dispersos.</p>
<p>Adecuada gestión de recursos estatales, particularmente del FISE, con lo cual el municipio logró una mayor inversión en obras de drenaje sanitario y red de agua potable.</p>	<p>Continuar con la gestión de recursos de fuentes federales y estatales, aumentando así el recurso para el desarrollo de obras principalmente las asociadas al combate a la pobreza.</p>
<p>Adecuada inversión en obras de “Techado en área de impartición de educación física” aprovechando que los lineamientos de 2019 las considera como de incidencia directa y que además el 64.7% de las escuelas del municipio presentan esta necesidad.</p>	<p>Considerando el alto porcentaje de escuelas que carecen de “Techado en área de impartición de educación física” se recomienda desarrollar una estrategia para su atención que involucre la gestión de recursos de otras fuentes bien sea estatales o federales y sea compartida la inversión, ya que si bien son consideradas obras de incidencia directa no es responsabilidad directa del municipio la infraestructura educativa, si puede colaborar con una parte del recurso.</p>
<p>Considerando los criterios de los lineamientos publicados en 2019 hay una</p>	<p>Se recomienda estar actualizados ante los cambios en la normatividad en cuanto a la</p>

Fortalezas	Recomendación
<p>adecuada orientación de los recursos del FISM, el 65% se invirtió en obras de incidencia directa, superando el porcentaje mínimo instruido (40%).</p>	<p>aplicación de los recursos del FISM, y de igual forma desarrollar una estrategia que permita una adecuada atención de las principales carencias de la población del municipio principalmente de aquellas enfocadas a la atención directa de la pobreza.</p>

Debilidades	Recomendación
<p>Nula inversión en obras para atender la carencia por calidad y espacios de la vivienda, donde a 2015 el 14.8% de las viviendas están en condición de hacinamiento, el 10.4% tiene muros de material endeble.</p>	<p>Considerando la alta carencia en cuanto al hacinamiento es importante que se desarrolle una estrategia para su atención, ante ello se recomienda gestionar convenios tanto de programas federales como estatales que brindan este tipo de ayudas, tal como es el caso de CONAVI, o el INVITAB con quien también se podría gestionar este tipo de apoyos y así atender dicha carencia.</p>
<p>Nula inversión en obras para atender la carencia por ventilación cuando que cocina con leña o carbón (20.3%), la importancia de atenderlo se relaciona al hecho de que esta situación aumenta la vulnerabilidad de sus habitantes a enfermedades respiratorias.</p>	<p>Destinar recursos para la atención de la carencia por ventilación, es de las más altas en cuanto a servicios básicos, para ello se recomienda su atención mediante la instalación de estufas ecológicas.</p>
<p>Aunque se realizó inversión en escuelas, esta no fue en temas que pueden ser más prioritarios como lo son la atención por la carencia de acceso al drenaje, 61.9% de las escuelas presentan dicha carencia y agua conectada a la red pública 37.3%. Rubros que además son obligación del municipio suministrar.</p>	<p>Dada la alta carencia en temas de servicios en las escuelas del municipio se recomienda primero identificarlas tomando como referencia el censo de escuelas 2013, y posteriormente brindar la atención, para lo cual se recomienda en primer lugar gestionar recursos de Fondos y/o programas específicos de apoyo a la infraestructura educativa y segundo en el tema de servicios básicos (agua potable,</p>

Debilidades	Recomendación
	drenaje) brindarles directamente la atención.

Análisis externo

Oportunidades	Recomendación
Existencia de fondos y programas presupuestales específicos para los municipios, de los cuales se puede gestionar recursos.	Realizar un catálogo de Fondos y programas de los cuales el municipio puede gestionar recursos. Además de que se pueden desarrollar estrategias de coinversión con otros fondos para lograr así una mayor atención.
A partir de los cambios en los lineamientos publicados en septiembre de 2017, se podrá realizar inversiones dentro de las localidades sin clasificación de rezago social, sin necesidad de acreditación de pobreza extrema, con lo cual el municipio puede atender a las 2 localidades que no están clasificadas en ningún grado de rezago social.	Se recomienda identificar las 2 localidades que no están clasificadas en ningún grado de rezago social, cuáles son sus carencias y desarrollar una estrategia para su atención.
Los nuevos lineamientos abren dan apertura para la atención de otros tipos de población (mayoritariamente indígena, mayor grado de marginación, altos índices de violencia), con lo cual se abren puertas para la atención a localidades antes no contempladas.	Se recomienda en primer lugar si el municipio cuenta con población según los nuevos criterios de tipo de población y segundo brindar una atención diferenciada y coordinada con otras dependencias, por ejemplo, en población con violencia trabajar de la mano con Seguridad Pública en obras como alumbrado público, vialidad, o rescate de espacios públicos (obras de infraestructura urbana).

Amenazas	Recomendación
De no comprometerse y ejecutarse los recursos del FISM dando cumplimiento a lo que establecen los lineamientos del FAIS,	Se recomienda que al hacer la planeación de los recursos del FISM se considere en primer lugar la normatividad que regula el destino y uso de dichos recursos y segundo

Amenazas	Recomendación
se tiene el riesgo de observaciones por parte de los órganos de fiscalización.	las carencias que afectan mayormente a la población, esto para lograr dar cumplimiento al objetivo del fondo que es la atención de la pobreza.
La falta de actualización de información detallada del nivel de carencias que presenta la población del municipio lo cual limita al municipio para identificar con mayor precisión el uso y destino de los recursos del FISM.	Desarrollar un mecanismo que permita conocer de primera mano las carencias y demandas de la población, y con ello establecer una estrategia para su atención, esto se puede apoyar con la información de las “Actas de priorización de obra”.
Disminución en la priorización de recursos para la atención de la pobreza. Dado que los antiguos lineamientos del FAIS, focalizaban el recurso hacia la atención de la pobreza, con los nuevos lineamientos se pone en riesgo esta priorización, ya que al reducirse al 40% al inversión en obras de incidencia directa el efecto en los indicadores que miden la pobreza no se verá reflejado en lo inmediato.	Considerando que el municipio tiene la facultad de reglamentar la inversión de los recursos, se recomienda que desarrolle un documento donde reglamente el uso y destino de la inversión del FISM, estableciendo criterios de priorización para la atención de la pobreza, estableciendo criterios específicos para la atención en cuanto a los servicios básicos y calidad y espacios de la vivienda, (que son de las principales carencias en el municipio) e incorporando indicadores (pueden ser los señalados en el documento) para que el municipio se evalúe y pueda identificar el logro en cuanto a la disminución de la pobreza.
Reducción de la inversión en obras que mitigan directamente la pobreza, al reclasificarse en los lineamientos de 2019 obras que antes eran consideradas complementarias y ahora son directas y que no se vinculan de forma directa con la atención de las carencias sociales, como es el caso de la infraestructura agrícola que depende de otras variables como el mercado , el clima y que no se traduce en lo inmediato en la reducción de una carencia específica.	
De igual forma la inversión en infraestructura escolar en los lineamientos 2017 era considerada de incidencia complementaria, para 2019 se considera directa, por lo que el resultado en los indicadores del rezago educativo (una de las dimensiones de la pobreza) no se va a	Se recomienda que para el desarrollo de obras relacionadas con la infraestructura educativa (baldas perimetrales, aulas, techos en áreas deportivas, entre otras), en primer lugar, se cuente previamente con la autorización de la dependencia encargada (SETAB) y en caso de requerir personal

Amenazas	Recomendación
<p>ver en lo inmediato, minimizando así la inversión en obras que inciden directamente tales como en servicios básicos o calidad y espacios de la vivienda.</p>	<p>adicional ya esté autorizado. En segundo lugar verificar las condiciones de la escuela en cuanto a los servicios básicos, ya que en el municipio la magnitud de escuelas que carecen de agua potable y drenaje sanitario es elevada, por lo que es este tipo de obras las que se debieran priorizar.</p>
<p>Con los nuevos lineamientos surgen nuevas categorías de inversión “Centros Integradores de Desarrollo”, con lo cual se corre el riesgo se usen con fines administrativos sino se cuenta con especificaciones e identificación de la necesidad que atenderán.</p>	<p>Se recomienda reglamentar la inversión en “Centros Integradores de Desarrollo”, identificando cual es el beneficio a la población y que estén relacionados con alguna de las dimensiones de la pobreza, por ejemplo en alimentación, rezago educativo en adultos, etc.</p>

Datos de la Evaluación:

Nombre de la evaluación:

Evaluación específica de destino y uso de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) para el año fiscal 2019.

Fecha de inicio de la evaluación:

10 de octubre de 2019

Fecha de término de la evaluación:

19 de diciembre 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:

Lcp José Domingo Náñez Alvarado

Principales colaboradores:

Lcp. Ana María Romero Cadena

C. Delsi Cristhel Cornelio Ramos

Instancia Evaluadora:

Tecnología Social para el Desarrollo SA de CV

Coordinador de la evaluación:

Víctor Manuel Fajardo Correa

Principales colaboradores:

Delia Paulina Mendoza Ramos

Adrián López Alcalá

Kevin Castillo García