

Resumen Ejecutivo

Evaluación Específica del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM), para el año 2014, Balancán Tabasco

Introducción

La evaluación de los fondos y sus resultados forman parte del *Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)*, así como del programa de mejoramiento de la gestión y se articulan sistemáticamente con la planeación y el proceso presupuestario.

Así, para evaluar el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM), el municipio de Balancán, 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"*, especificó en su PAE 2015, el desarrollo de una evaluación específica del destino y uso de los recursos del fondo, conforme a 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, 2014: 30).

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 (DOF, 2014: 4-5).

Esta evaluación contempla los siguientes objetivos:

Objetivo General:

Determinar si la orientación de los recursos del Fondo hacia los destinos y usos responde a lo previsto en las disposiciones normativas aplicables.

Objetivos Específicos:

- Analizar si la inversión de los recursos está orientada a atender las carencias sociales.
- Determinar si la inversión de los recursos contribuye a los objetivos estratégicos de la política pública en materia de reducción de las carencias sociales asociadas a la pobreza multidimensional.
- Analizar si la inversión de los recursos del fondo se hizo considerando una adecuada focalización territorial.
- Medir la mejora en el destino de la inversión pública hacia la pobreza multidimensional.

1. Metodología utilizada en la evaluación

Para evaluar el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM), se consideró lo establecido en el numeral décimo sexto de los “*Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*”; en el cual se detallan los tipos de evaluación que pueden llevarse a cabo, entre las cuales se encuentra la “*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) 2015 del municipio, **el desarrollo de una evaluación específica del destino y uso de los recursos del fondo**, conforme a lo señalado en el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). Asimismo, dicho ejercicio se realizó considerando los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, particularmente en su título segundo, numeral 2.1, que especifica la población objetivo, y el Inciso B del apartado 2.3, que hace referencia a la localización geográfica para la operación de los recursos.

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

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

Además, se realizaron 2 análisis, por un lado, al cambio ocurrido en el destino de la inversión hacia las carencias sociales de la pobreza multidimensional del 2013 al 2014; y por otro la magnitud de las acciones realizadas en el 2014 en obras destinadas a las carencias sociales con respecto a una estimación realizada por la instancia evaluadora del impacto que probablemente tuvieron en la reducción de la pobreza multidimensional.

De acuerdo con los Términos de Referencia (TDR'S) establecidos por la dependencia, se realizó un análisis de gabinete que contrasta la información de la demanda de las obras a realizar con indicadores e información oficial de CONEVAL, INEGI, SHCP, entre otros.

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

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

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

- Porcentaje de Inversión en Obras Directas.
- Grado de Pertinencia en el uso de los recursos de Incidencia Directa.
- Grado de Pertinencia en el Uso máximo de recursos en proyecto complementarios, Especiales y por Contingencia
- Total de Inversión ejercida 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.

2. Principales hallazgos

Durante el año 2014, el presupuesto del FISM fue de \$63,349,849.41; de los cuales \$60,491,157 se ejercieron en la realización de 169 obras (95.5%; el 4.5% restante se ejerció en gastos indirectos (2.9%) y en el Programa de Desarrollo Institucional Municipal (PRODIM) (1.6%). Las 169 obras se realizaron en 91 localidades;

En cuanto al monto de la inversión, el principal tipo de proyecto al que se destinaron los recursos fue *Urbanización*, con una inversión de \$34,342,219.59, que representa el 56.77%; continúa *Agua y saneamiento*, cuyos \$15,062,632.52 representan el 24.9%; y, por último, *Vivienda*, con una inversión de \$11,086,305.59, que representa el 18.33% de la inversión del FISM.

Por tipo de proyecto, las obras se distribuyen de la siguiente forma. En primer lugar, se realizaron 124 obras en *vivienda*, que representan el 73.4% y beneficiaron a 868 hogares y 3,492 personas (1,746 mujeres y 1,746 hombres). En segundo lugar, se ejecutaron 32 obras en *urbanización*, que representan al 18.9% y beneficiaron a 6,461 hogares y 25,803 personas (12,902 mujeres y 12,901 hombres). Por último, 13 obras en *agua y saneamiento*, que representan al 7.7% y beneficiaron a 758 hogares y 3,032 personas (1,516 mujeres y 1,516 hombres).

Entre las obras de “*Agua y saneamiento*” destaca que más de tres cuartas partes (76.92%) fueron proyectos de *construcción*; es decir, consistieron en la creación de 10 nuevas obras, 8 pozos (artesianos y

profundo) y 2 de drenaje (pluvial y sanitario). Casi una cuarta parte (23%) fueron obras de equipamiento o rehabilitación.

En el caso de las obras de "Urbanización", destaca que el 53.13% (17 obras de mantenimiento) mejoraron el estado de calles; un 34% (11 obras) ampliaron la cobertura de la electrificación y el alumbrado público. Además, se construyeron 2 calles nuevas y 2 nivelaciones de tierra o rellenos de solares.

Por último, entre las 124 obras que beneficiaron a viviendas, destaca que desde el 2014, 41 viviendas cuentan con sanitarios secos o letrinas; 37 viviendas cuentan con piso firme —condición de capital importancia para reducir la vulnerabilidad a enfermedades trasmisibles, parásitos y diarreas; 24 viviendas disfrutaban de un mejor techo que cobija a sus habitantes de las inclemencias del tiempo y les otorga mayor seguridad; y 22 viviendas fueron conectadas a la red de drenaje. Es decir, estas 124 obras mejoran la calidad de las viviendas en aspectos que inciden favorablemente en las condiciones higiénicas de los miembros del hogar y reducen su vulnerabilidad a enfermedades.

Conforme establecen los lineamientos, se realizaron 161 obras en localidades prioritarias por: ZAP urbanas, localidades con los 2 mayores grados de rezago social, con población en pobreza extrema identificadas por CUIS y por localidades prioritarias según el Informe Anual sobre la Situación de la Pobreza y el Rezago Social. Así, el 93.45% del fondo (equivalente a \$56,528,836), alcanzó el destino territorial deseado según establece la norma.

El 24.92% del FISM, se invirtió en ZAP urbana; según el PIZU, se debía invertir el 18.58% del FISM; por lo que el municipio intensificó en 30% la inversión en ZAP urbana.

Se invirtieron \$41,352,388.51, que constituyen el 65.28 del FISM en obras de incidencia directa; por lo que superó en un 9%, el monto mínimo establecido por SEDESOL.

La pertinencia en el uso conforme a la inversión en obras prioritarias fue alta (99.79%). Es decir, se invirtió prácticamente la cantidad prevista en los lineamientos, ligeramente superada en 0.21% en obras complementarias.

El monto de los recursos que se invirtieron en obras en el año 2014 fue de \$60,491,157.70, mientras que en el año 2013, usando la misma clasificación de obras, el monto fue de \$58,399,563.26.

En el año 2013, la mayor parte (79%) de las obras realizadas tienen un impacto complementario sobre la pobreza; sólo el 21% impactaron directamente sobre ella. En cambio, en el 2014 la relación se invierte, pues el 68% de los recursos se destinaron a obras que impactan directamente sobre la pobreza y el 32% a obras que tienen incidencia complementaria. Es decir, el porcentaje de inversión pasó de un 21% en obras de *incidencia directa* en 2013 a 68% en el año fiscal 2014: se triplicó el monto de inversión para obras prioritarias, contribuyendo a reducir la pobreza multidimensional.

El presupuesto para mejorar las condiciones de las viviendas tanto en servicios básicos como en calidad, que en el año 2013 en conjunto apenas superaba los 6.96 millones de inversión, para el año 2014 casi se quintuplicó, logrando una inversión de 34 millones. Nótese, por ejemplo, el incremento del gasto en drenaje (de 0.7 millones en 2013 a 13.4 millones en el 2014), electrificación (de 6.2 millones en 2013 a 15.2 millones en 2014) o en la construcción de piso firme (en 2013 no se invirtió y en el 2014 se tienen 2.6 millones).

Un aspecto destacado es la inversión en el mejoramiento en la vivienda, pues en el 2013 sólo se ejercieron \$742,513 en techos firmes. En cambio, en el 2014 se invirtieron \$11,086,306 en 124 obras en viviendas: **41** obras de *sanitarios/letrinas* (\$6,801,398.35), **37** de *piso firme* (\$2,602,430.95), **24** de *techo firme* (\$5,60,245.2) y **22** de *conexión a la red de drenaje o fosa séptica* (\$1,122,231.09).

Si se toma en cuenta que el total de carencias del municipio equivale a **142,243** carencias, el impacto estimado es de **5.1%** de reducción global.

En cuanto a los dos ámbitos en donde el municipio puede incidir en la pobreza de manera directa a través de la inversión del FISM, vivienda y servicios básicos, la suma de carencias en estos rubros es de 52,256 carencias, por lo que el impacto estimado por la inversión en obras en esos sectores es una reducción del **13.9%**.

3. Análisis FODA

Fortalezas:

- ▶ En el año 2014 se triplicó la inversión en obras de incidencia directa con respecto al 2013; principalmente en vivienda, el monto de inversión se incrementó hasta cinco veces.
- ▶ Se logró una reducción importante en la inversión de obras complementarias.
- ▶ Elevado grado de pertinencia en el uso (**99.79%**) de la inversión, de acuerdo a lo establecido por SEDESOL.
- ▶ Se estima que las obras realizadas con la inversión del FISM redujeron en **5.1%** las carencias con respecto a la masa global de carencias del municipio y **13.9%** con respecto a las carencias de la pobreza multidimensional en las que el municipio puede incidir conforme a sus competencias.
- ▶ Se identificaron 127 localidades con población en pobreza extrema mediante la aplicación y validación de 337 CUIS, estrategia que permitió ampliar la cobertura territorial de las obras realizadas con la inversión del FISM.

Debilidades:

- ▶ Aunque el grado de pertinencia en el destino de los recursos fue alto (**93.45%**), lo que muestra que hubo una importante focalización, es necesario destacar que, con base a lo establecido por la norma, el **6.55%** de la inversión se destinó a localidades no prioritarias.
- ▶ 15 de las 24 localidades en grados de rezago social "Alto" y "Muy alto" son ranchos particulares; esta limitación jurídica impide la inversión del FISM en estas localidades, pues se beneficiaría la infraestructura de ranchos particulares de entre 50 y 2,000 hectáreas que no son parte de la población objetivo.
- ▶ Sólo el 1.5% de la población vive en las 24 localidades con los dos mayores grados de rezago social ("Alto" y "Muy alto"); como se señaló, en 15 de ellas (ranchos privados) no se pudo

invertir, por lo que reduce considerablemente el destino territorial de la inversión del FISM.

Oportunidades:

- ▶ Los cambios recientes en la normatividad son un punto de oportunidad para el combate a la pobreza mediante la adecuada focalización de los recursos.
- ▶ No obstante que las reglas limitan las zonas de intervención en ZAPs urbanas o en las localidades con los 2 mayores grados de rezago social, existe un mecanismo previsto por SEDESOL para dar de alta a localidades mediante la aplicación y validación de CUIS, por lo que el municipio podría establecer una estrategia y determinar localidades en donde se cuente con pobreza extrema y que no estén señaladas por CONEVAL.
- ▶ La elevada pertinencia en el uso de la inversión del FISM en el 2014 deviene un precedente y se constituye como marco de referencia y lecciones aprendidas para el mejor desempeño en años posteriores.

Amenazas:

- ▶ La información que se toma de base para la planeación (*Informe Anual sobre la Situación de la Pobreza y Rezago Social*) está basada en el censo 2010, lo que limita su uso a nivel localidad, dada la dinámica poblacional que genera cambios importantes a 4 años del levantamiento del censo.
- ▶ La posible contracción del presupuesto a raíz de la caída de los precios del petróleo, ya que los montos de asignación del FAIS son con base a los montos del presupuesto federal programable.
- ▶ En municipios como Balancán (rurales, caracterizados por la dispersión territorial de la población y con reducida proporción de habitantes en ZAPs urbanas y localidades con los dos mayores grados de rezago social), los lineamientos del FISM que reducen el destino territorial de la inversión a esas dos

clasificaciones de localidades se convierten en una camisa de fuerza que impide ampliar la cobertura territorial de la inversión.

4. Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

En este documento hemos tratado de dejar clara la utilidad fundamental de los ejercicios de evaluación que, al día de hoy, son normas que deben regular la función pública en todos sus niveles.

Es de suma importancia que el municipio de Balancán haya asumido la responsabilidad de evaluar su ejercicio de gobierno desde dos perspectivas complementarias: el desempeño, en este caso, de la operación del FISM.

Durante los últimos decenios se ha avanzado significativamente en el proceso de descentralización de recursos financieros, técnicos y económicos en pro de la lucha por disminuir las carencias de la población afectadas por la pobreza multidimensional y el rezago social.

A partir de 1990 existieron grandes cambios en cuanto a la repartición de recursos por parte de la federación hacia los estados y municipios, pero no fue sino hasta 1997 cuando se reformó la Ley de Coordinación Fiscal (LFC), profundizándose con la creación del Ramo 33, donde dos de sus cinco fondos estaban destinados al combate del rezago social y la pobreza extrema, entre ellos el FISM. Sin embargo, es hasta el año 2014 cuando se desarrollan por vez primera lineamientos específicos para el FISM.

De acuerdo con las definiciones dadas por CONEVAL **en materia de pobreza**, en el municipio de Balancán encontramos que 54% de la población se encuentra dentro del umbral de pobreza moderada, 17.9% en pobreza extrema y tan sólo el 0.6% no son pobres ni vulnerables. Es decir, 41,129 residentes viven en pobreza y 15,433 con alguna carencia social, según estimaciones de CONEVAL. Esto significa que 99.1% de la población del municipio presenta al menos una carencia social.

En cuanto a la inversión en el año fiscal 2014, el 95.5% (\$60491157.7) del presupuesto del FISM (\$63349849.41) se ejerció en la realización de 169 obras; el 4.5% restante se invirtió en gastos indirectos y PRODIM, sin superar

el 5% que establece la norma. El 24.92% de la inversión en obras se utilizó en 10 obras realizadas en “Ciudad de Balancán” y la localidad “El Triunfo”, que presentan ZAPs urbanas. Lo anterior significa que más del 90% de las obras se realizaron y beneficiaron a localidades rurales distintas a la cabecera municipal. Esto sugiere **cierta desconcentración del gasto público**.

En cuanto al destino de los recursos, el **93.45%** se invirtió en ZAPs urbanas, localidades con los 2 mayores grados de rezago social, localidades con población en pobreza extrema y localidades prioritarias por el *Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social*.

En cuanto a la inversión en la ZAP urbana, el PIZU,¹ que constituye la referencia del porcentaje de recursos que el municipio debió invertir en dicha zona, fue 18.58%; en este sentido, Balancán invirtió el **24.92%** del FISM en ZAP urbanas; por lo que el grado de cumplimiento en la inversión en ZAP Urbana fue: 1.3; esto es, **intensificó la inversión un 30% más con respecto al mínimo establecido por los lineamientos**.

En cuanto al uso de los recursos en obras de incidencia directa sobre las carencias sociales, los recursos invertidos en este tipo de proyectos fueron el 65.28%, superando lo establecido como mínimo en los lineamientos.

Un aspecto importante a destacar es que para el año 2014, 23 obras fueron clasificadas como complementarias por contingencia conforme a lo establecido en el numeral 2.3.1 de los lineamientos. Éstas equivalen al 30.21% de la inversión total, lo que significa que superaron ligeramente, en un 0.21%, el máximo previsto por SEDESOL (30%). De este modo, el grado de pertinencia en el uso de los recursos (GPUPCE) fue igual a -0.007, lo cual indica un monto insignificante (\$133,034.68) sobre el tope establecido.

Así, se puede concluir que **la pertinencia en el uso conforme a la inversión en obras prioritarias fue alta; no obstante, en las obras complementarias no se logró el óptimo, por lo que el grado de pertinencia general en el uso de los recursos fue de 99.79%**.

¹ Porcentaje de Inversión en ZAP Urbana.

Por otra parte, la mejora en el destino de la inversión hacia obras de incidencia en la pobreza fue significativa, pues pasó de un 21% en obras de incidencia directa en 2013 a 68% en el año fiscal 2014. Esto significa que la inversión para obras prioritarias se triplicó, contribuyendo así a reducir la pobreza multidimensional.

La inversión en aspectos relacionados con la calidad y servicios a la vivienda, que en el año 2013 apenas superaba los 6.96 millones, para el año 2014 aumentó a 34 millones. En el año 2013 apenas se invirtieron recursos en mejoramiento de viviendas: \$742,513 en techos firmes; en cambio, en el 2014 se destinaron 11.08 millones de pesos.

Derivado de lo anterior se puede afirmar que los lineamientos emitidos por SEDESOL provocaron que se reorientara la inversión hacia obras prioritarias que inciden en la reducción de la pobreza.

Con respecto al posible impacto en la reducción de las carencias sociales, se sabe que se atendió a más de 8,000 viviendas en mejoramiento de la estructura y/o con servicios básicos, lo que implicó un beneficio a más de 28,800 personas. Con ello se pudo estimar que el municipio incidió en **7,288** carencias; esto es, una reducción estimada del **5.1%** de las carencias totales en el municipio.

Dicho impacto puede ser mayor si consideramos que el municipio, como competencia directa, puede incidir en vivienda y servicios básicos, pues el total de carencias en estos 2 rubros en Balancán es de 52,256. Por ello, la incidencia en estos dos factores de pobreza se estima que es de **13.9%** de reducción.

Recomendaciones

- ▶ Continuar con el incremento de la inversión hacia las obras de incidencia directa, disminuyendo la inversión en obras consideradas como complementarias; este último tipo de obras pueden ser financiadas con recursos de otras fuentes distintas al FISM.
- ▶ Establecer un programa que incluya estrategias y acciones de reordenamiento y certeza jurídica que permitan realizar obras para reducir las condiciones de pobreza de los 15 ranchos privados

catalogados entre las localidades con rezagos social “Alto” y “Muy alto”.

- ▶ Establecer programas y acciones focalizados en las 9 de 24 localidades con los 2 mayores grados de rezago social en las que se puede invertir; estos programas y acciones deben estar orientadas/os a disminuir las carencias sociales, a tal punto que el municipio se pueda eliminar estos dos grados de rezago social (“Alto” y “Muy alto”).
- ▶ Continuar y ampliar el uso de las CUIS como estrategia para identificar localidades con población en pobreza extrema y ampliar la cobertura territorial de la inversión.
- ▶ Utilizar estrategias alternativas para solucionar los problemas de rezago social de localidades rurales caracterizadas por la dispersión territorial, como puede ser el uso de ecotecnologías y paneles solares para solucionar carencias en materia de la calidad de las viviendas y servicios básicos de la vivienda.
- ▶ Establecer una estrategia de convenios con otros fondos o instituciones para la realización de obras.
- ▶ La información que se toma de base para la planeación (*Informe Anual sobre la Situación de la Pobreza y Rezago Social*) está basada en el censo 2010, lo que limita el uso de esta herramienta a nivel localidad dada la dinámica poblacional que genera cambios importantes a 4 años del levantamiento del censo; por tanto, se recomienda mantener actualizada la información estadística en este ámbito y potencializar su recolección mediante las atribuciones del municipio.
- ▶ Desarrollar una estrategia para la captación de la información de las zonas que el municipio tiene considerados como prioritarias y que no estén previstos dentro de la ZAP urbana ni dentro de las localidades con los dos grados más altos de rezago social, para que se puedan dar de alta por medio de CUIS y brindar el servicio con obras de incidencia directa.
- ▶ Desarrollar habilidades en el uso de la Metodología del Marco Lógico para fortalecer el análisis de los problemas, causas y efectos, a fin de mejorar la propuesta de proyectos orientados a la disminución de la pobreza multidimensional.



Identificación del programa y la dependencia

Nombre de la evaluación: Evaluación Específica del Destino y Uso de los Recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal para el año 2014

Fecha de inicio de la evaluación:

18 de Agosto de 2015

Fecha de término de la evaluación:

15 de Octubre de 2015

Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación

Consejo Municipal de Evaluación

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

C.P. Juan Jesús Campos Sánchez

Principales colaboradores:

Ing. Renán Trinidad García

Lic. Jorge Saavedra Valenzuela

Instancia Evaluadora: Tecnología Social para el Desarrollo SA de CV

Coordinador de la evaluación: Víctor Manuel Fajardo Correa

Principales colaboradores:

Fiodor Rodríguez Mancebo

José Miguel Yáñez Reyes

Hilda Martínez Manzano