



## **Resumen Ejecutivo**

# **Evaluación Específica del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM), para el año 2014, Comalcalco 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 Comalcalco, 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:

- 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 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) 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 \$116,593,474.10; de los cuales \$114,047,075.90 (97.82%) se ejercieron en la realización de 58 obras y el 2.8% restante en gastos indirectos.

Por tipo de proyectos, las 58 obras se distribuyen de la siguiente forma: 24 obras en Urbanización (41.4%), cuya inversión de \$37,411,529 (33.8%) benefició a 749 hogares y 2,226 personas; 23 obras en Vivienda (39.7%), mismas que beneficiaron a 458 hogares y 1,832 personas por un monto de inversión de \$43,976,494 (39.7%); 6 obras en Agua y saneamiento (10.3%), beneficiaron a 362 hogares y 1,448 personas, con un monto de inversión de \$24,355,668 (22%); 3 obras en Salud (5.2%), beneficiaron a 601 hogares y 2,402 personas y por último 2 obras en Educación (3.4%), mismas que beneficiaron a 90 hogares y 360 personas.

Las 23 obras en Vivienda fueron de gran importancia, ya que gracias que les dotaron de piso, techos, muros firmes y sanitarios secos se mejoró la calidad de los 458 hogares beneficiados, reduciendo las carencias de 1,832 personas. En Agua y saneamiento 362 hogares y 1,448 personas se beneficiaron gracias a las 4 obras de drenaje (pluvial y sanitario), la construcción de una red o sistema de agua potable y una planta de tratamiento de aguas residuales; obras que han favorecido el acceso al agua potable, reduciendo horas y esfuerzos dedicados a conseguirla y mejorando las condiciones para la evacuación y tratamiento de aguas residuales.



Gracias a 3 obras en Salud y 2 en Educación, las condiciones de 3 dispensarios médicos y 2 aulas escolares mejoraron el acceso y calidad de los servicios educativos y sanitarios de sus localidades; las obras de salud, beneficiaron a 601 hogares y 2,402 personas; por su parte las de educación, favorecieron a 90 hogares y 360 personas.

La totalidad de las obras realizadas se realizaron en localidades prioritarias: 11 obras ZAP urbanas (22.26% del FISM); (18.85% del FISM), 12 obras en localidades con los dos mayores grados de rezago social (24.06% del FISM); 15 obras en localidades con población en pobreza extrema identificada mediante CUIS (7.04% del FISM); 6 en localidades prioritarias según *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social, Comalcalco* (27.79% del FISM) y 14 obras en localidades autorizadas por SEDESOL. Es decir, la totalidad de la inversión fue conforme a la norma, lo que implica una perfecta focalización territorial de las obras (PIPT=100).

De acuerdo al uso de los recursos, el 49 de las obras, por un monto de \$90,833,164.43, que representan el **79.65%** tuvieron incidencia directa sobre la pobreza. Por lo que la inversión en obras que reducen las carencias sociales fue un 33% superior a lo establecido en la política pública nacional; es decir, se intensificó la inversión en obras que pueden incidir de manera directa en la reducción de la pobreza multidimensional.

La pertinencia en el uso conforme a la inversión en obras prioritarias fue alta (97.48%). Es decir, se invirtió prácticamente la cantidad prevista en los lineamientos, superada por tan solo el 2.52% en obras complementarias.

El monto de los recursos que se invirtieron en obras en el año 2014 fue de \$110,816,871; mientras que en el año 2013 —usando la misma clasificación de obras— el monto fue \$99,012,060.

En el año 2013, la mayor parte (69.1%) de los recursos invertidos fueron direccionados a obras complementarias; sólo el 30.9% se direccionan directamente a ello; es decir, que no tienen efecto directo sobre la pobreza multidimensional. En cambio, en el 2014 la relación se invierte, pues el 82% de los recursos se destinaron a obras que inciden



directamente sobre la pobreza y el 18% a obras que tienen incidencia complementaria.

Así, el porcentaje de inversión en obras de incidencia directa pasó de un 30.9% en obras de *incidencia directa* en 2013 a 82% en el año fiscal 2014. Es decir, se intensificó 2.6 veces el monto de inversión para obras prioritarias que pueden contribuir a reducir la pobreza multidimensional.

Por rubros específicos, el mayor incremento se aprecia en la inversión en *Vivienda*, misma que se quintuplicó (la inversión creció 5.1 veces) al pasar de \$8,636,460.63 en 2013 a \$43,976,494.22 en 2014. La inversión en *Agua y saneamiento* casi se triplicó (creció 2.8 veces), pues en 2013 se invirtieron \$8,415,399.37 y en el 2014 \$23,594,010.24. Se intensificó en 1.3 veces la inversión en *Electrificación*, al pasar de \$13,578,506.02 en 2013 a \$18,189,481.27 en 2014. Durante el 2013 no hubo inversión en infraestructura en salud y que en cambio en 2014 se realizaron 3 obras en salud por un valor de \$4,428,036.56.

Vale la pena llamar la atención sobre la importancia de la inversión en *Agua y saneamiento*, ya que es la principal carencia en materia de servicios básicos de la vivienda (25.8% que equivale a 12 mil viviendas) y en la que el municipio Comalcalco tienen las mayores proporciones de población afectada a nivel estatal. Destaca que mientras en el 2013 se invirtió 701 pesos por vivienda, en el 2014, la inversión casi se triplica a 1,966 pesos por vivienda.

Si se toma en cuenta que el total de carencias del municipio equivale a 530,977 carencias, el impacto estimado es de 2% 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 159,062 carencias, por lo que el impacto estimado por la inversión en obras en esos sectores es una reducción del 6%.

### 3. Análisis FODA

#### Fortalezas:

- ▶ La totalidad de las obras (100%) se realizaron en localidades prioritarias, conforme a los distintos criterios que establece la

norma, lo que implica una adecuada focalización territorial de la inversión.

- ▶ La adecuada focalización de las obras constituye un resultado de importancia significativa; ya que una de las fortalezas del ejercicio anterior (año fiscal 2013), fue la adecuada focalización territorial de las obras; lo que sugiere que la actual administración de Comalcalco se caracteriza por la adecuada focalización de los recursos.
- ▶ Adecuada capacidad de adaptación, por parte del Ayuntamiento de Comalcalco y la Delegación de SEDESOL, para que la inversión del FISM se ajustara a las necesidades específicas del territorio; por lo que ambas instancias resolvieron, mediante visitas directas en campo y de acuerdo a sus facultades, la coherencia necesaria para que la inversión territorial de las obras fuera pertinente.
- ▶ Adecuada planificación del gasto, plasmada en la MIDS.
- ▶ Cabe destacar, el atinado uso de las herramientas estadísticas disponibles para identificar a la población con pobreza extrema, como uso de CUIS.
- ▶ Elevado grado de pertinencia en el uso (**97.48%**) de la inversión, de acuerdo a lo establecido por SEDESOL.
- ▶ En el año 2014, con respecto al 2013, casi se triplicó (2.6 veces) la inversión en obras de incidencia directa, al pasar de un 30.9% en obras de *incidencia directa* en 2013 a 82% en el año fiscal 2014. Principalmente en vivienda, rublo en el que se quintuplicó la inversión del FISM (creció 5.1 veces), al pasar de \$8,636,460.63 en 2013 a \$43,976,494.22 en 2014.
- ▶ Tres cuartas partes de la inversión del FISM (75.2%) fueron obras que impactaron sobre las carencias que el municipio puede incidir (vivienda y servicios básicos de la vivienda).
- ▶ Se logró una reducción importante en la inversión de obras complementarias, al pasar del 69.1% en 2013 al 18% en 2014.
- ▶ Se estima que las obras realizadas con la inversión del FISM redujeron en **2%** las carencias con respecto a la masa global de carencias del municipio y **6%** con respecto a las carencias de la pobreza multidimensional en las que el municipio conforme a sus competencias puede incidir.
- ▶ Se realizaron 15 obras en localidades con población en pobreza extrema identificadas mediante la aplicación de 544 CUIS, de



las cuales 458 (84%) fueron validadas; estrategia que permitió ampliar la cobertura territorial de las obras realizadas con la inversión del FISM.

### **Debilidades:**

- ▶ Gasto en obras complementarias ligeramente superior a lo estipulado en los lineamientos; pues se superó en un 2.52% el máximo establecido por la norma para obras complementarias.
- ▶ Temas como las carencias alimentarias, que el municipio casi alcanza a la mitad de la población (40.6%) y que es 1.2 y 1.6 veces más intensa en el municipio que en el estado (33.3%) y la república (24.8%) respectivamente, no se destina parte del presupuesto del FISM para contrarrestarla.

### **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.
- ▶ La elevada pertinencia en el destino y 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.
- ▶ La apertura de SEDESOL para ajustar a la realidad concreta de la situación de la pobreza actual la posibilidad de hacer una MIDS pertinente para atender las condiciones específicas de la pobreza y el rezago social del municipio.
- ▶ Comalcalco es un municipio en el que todos los indicadores de carencia social son superiores a los del estado y la república, por lo que puede constituirse como un municipio prioritario para la inversión en estas materias. Con estos datos puede gestionar recursos complementarios de los gobiernos estatal y federal para aumentar la inversión en el combate de la pobreza multidimensional.
- ▶ Obras, como comedores comunitarios y comedores escolares en todos los niveles de enseñanza, están clasificadas como prioritarias dentro del catálogo del FAIS, ya que se consideran que inciden directamente sobre la pobreza, por lo que el



municipio podría utilizarlas para bajar fondos para disminuir este la carencia por alimentación.

#### **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 dificultad de apegarse a los lineamientos en materia de focalización territorial genera que los instrumentos que permiten la inversión en otras localidades estén sujetos a disposiciones legales de corto plazo, como los oficios de aprobación de SEDESOL, que requieren actualización periódica, quedando sujeta la inversión municipal a las características y voluntad política de la o el actor estatal que pueda cambiar cada año.
- ▶ A pesar de la elevada inversión en vivienda, esta ha sido principalmente en rublos como piso firme, techo firme, muro firme; sin embargo, en problemas como tamaño de la vivienda, disposición de drenaje, que son aspectos que inciden en el nivel de pobreza la inversión es minoritaria.

## **4. Conclusiones y Recomendaciones**

### **Conclusiones**

De acuerdo con las definiciones dadas por CONEVAL **en materia de pobreza multidimensional**, en el municipio Comalcalco encontramos que 47.2% de la población se encuentra dentro del umbral de pobreza moderada; 18.9% en pobreza extrema y 4.5% no son pobres ni vulnerables. Es decir 129,718 residentes viven en pobreza y 181,919 con alguna carencia social; lo que significa que el 92.7% de la población del municipio presenta al menos una carencia social.

En el año fiscal 2014, el 97.17% (\$110,816,871) del presupuesto del FISM (\$114,047,076) se ejerció en la realización de 58 obras; el 2.8% restante, equivalente a \$3,230,206, se invirtió en Gastos indirectos, sin superar el 3% que establece la norma.

En cuanto al destino de los recursos, el **100%** se invirtió en ZAP urbanas, localidades con los dos mayores grados de rezago social, localidades con población en pobreza extrema, localidades prioritarias por el *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social* y localidades autorizadas por SEDESOL en oficio del 5 de Junio del 2014.

El 22.26% de los recursos se invirtieron en ZAP urbana; lo que constituye el 37.1% del 60% que según la norma debió invertirse ella, ya que el PIZU<sup>1</sup> fue superior al 100%. Pero, esta aparentemente baja proporción de inversión en ZAP urbana, se justifica porque según acuerdo entre Ayuntamiento de Comalcalco y Delegación de SEDESOL en Tabasco, la ZAP urbana no cuenta con carencias sociales en las dimensiones de la pobreza multidimensional, por lo que SEDESOL autorizó el redireccionamiento de las obras hacia localidades con población en pobreza extrema.

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 79.65% del FISM; lo que significa que el municipio intensificó la inversión en obras que incidencia directa en un **33%** por encima del mínimo establecido en los lineamientos.

9 obras fueron clasificadas como Complementarias conforme a lo establecido en el numeral 2.3.1 de los lineamientos; las cuales equivalen al 17.52% de la inversión total. Ello significa que superaron ligeramente, en un 2.52%, el máximo previsto por SEDESOL (15%). Así, el grado de pertinencia en el uso de los recursos (GPUPCE) fue igual a -0.168, lo que indica un monto de (\$2,873,986.32) 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 97.48%.**

Por otra parte, la mejora en el destino de la inversión hacia obras de incidencia en la pobreza fue significativa, al pasar de un 30.9% en obras de *incidencia directa* en 2013 a 82% en el año fiscal 2014: casi se triplicó (creció 2.6 veces) la inversión en obras prioritarias contribuyendo a reducir la pobreza multidimensional. Tres cuartas partes de la inversión del FISM

---

<sup>1</sup> Porcentaje de Inversión en ZAP Urbana.

(75.2%) fueron obras que impactaron sobre las carencias que el municipio puede incidir (vivienda y servicios básicos de la vivienda) y se logró una reducción importante en la inversión de obras complementarias, al pasar del 69.1% en 2013 al 18% en 2014.

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 pudo estimar que el municipio incidió en la reducción de **8,114** carencias; esto es, una reducción estimada del **2%** de las carencias totales en el municipio.

Dicho impacto puede ser mayor si consideramos que el Municipio, como competencia, puede incidir en vivienda y servicios básicos, pues el total de carencias en estos 2 rubros en Comalcalco es de 159,062; por lo que la se estima una reducción del **6%** en estos dos factores de pobreza.

## Recomendaciones

- ▶ Continuar con el incremento de la inversión hacia las obras de incidencia directa, disminuyendo la inversión en obras consideradas como complementarias; éste último tipo de obras pueden ser financiadas con recursos de otras fuentes distintas al FISM.
- ▶ Continuar y ampliar el uso de las CUIS, como estrategia para la identificación de localidades con población en pobreza extrema, de tal manera que se amplíe la cobertura territorial de la inversión; mejorando la focalización territorial de las obras.
- ▶ Incrementar la inversión en obras clasificadas en el catálogo del FISM como prioritarias, que pueden incidir de manera directa en carencias de magnitud significativa dentro del municipio, como: alimentación, tamaño y espacios de la vivienda, disposición de drenaje y alimentación.
- ▶ Establecer una estrategia, que incluya una campaña contra la carencia por la alimentación; misma que se debe realizar en coordinación con los gobiernos estatal y federal.

- ▶ Establecer una estrategia de convenios con otros fondos o instituciones para la realización de obras que impacten de forma completaría sobre la pobreza multidimensional.
- ▶ Continuar con el trabajo mancomunado y el establecimiento de acuerdos con la Delegación estatal de SEDESOL, que permitan ajustar la MIDS a las características específicas de la pobreza multidimensional y el rezago social en el municipio y por ende, contribuyan a la mejor focalización territorial de la inversión del FSM.
- ▶ 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 lo que se recomienda mantener actualizada la información estadística en este ámbito y potencializar su recolección mediante las atribuciones del municipio.
- ▶ Utilizar los datos críticos sobre los indicadores de pobreza multidimensional en instrumentos para constituir a Comalcalco en municipio prioritario en materia de lucha contra la pobreza multidimensional y el rezago social y, por ende, en instrumento de política pública para atraer fondos de los gobiernos estatales y federales para combatir estos dos problemas sociales (pobreza multidimensional y rezago social).



## 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:**

24 de noviembre de 2015

**Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación**

Dirección de Programación

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

Lic. Carlota Romero Rodríguez

**Principales colaboradores:**

Diana de los Santos de la Cruz

**Instancia Evaluadora:** Tecnología Social para el Desarrollo SA de CV

**Coordinador de la evaluación:** Víctor Manuel Fajardo Correa

**Principales colaboradores:**

German Sandoval Cruz

Fiódor Rodríguez Mancebo