

Formato para la Difusión de los Resultados de las Evaluaciones

1. Descripción de la evaluación

1.1 Nombre de la evaluación: Evaluación Específica del Fondo de Infraestructura Social Municipal FISM para el año 2014, Jalapa, Tabasco

1.2 Fecha de inicio de la evaluación (dd/mm/aaaa): 14 de mayo de 2015

1.3 Fecha de término de la evaluación (dd/mm/aaaa): 14 de octubre de 2015

1.4 Nombre de la persona responsable de darle seguimiento a la evaluación y nombre de la unidad administrativa a la que pertenece:

Nombre:	Lic. Luis Enrique Pérez Alvarado	Unidad administrativa:	Consejo Municipal de Evaluación
---------	----------------------------------	------------------------	---------------------------------

1.5 Objetivo general de la evaluación:

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

1.6 Objetivos específicos de la evaluación:

- 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.

1.7 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) vigente. 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.

Instrumentos de recolección de información:

Cuestionarios__ Entrevistas__ Formatos Otros__ Especifique: Anexos

Descripción de las técnicas y modelos utilizados:

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 2 indicadores para la verificación del cumplimiento a la norma:

- Inversión Pertinente en el Destino
- Grado de intensidad de la inversión hacia el mayor rezago social.

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.

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 del cumplimiento 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.

- Adicionalmente, como ya se mencionó, la instancia evaluadora realizó un comparativo de la reorientación de los recursos a partir de las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal y la creación de los Lineamientos Generales para la Operación del FAIS; asimismo se estableció una estimación de la proporción en que se atienden los factores que generan la pobreza multidimensional; ello a partir de la cuantificación, con base a los datos del CONEVAL sobre carencias, de la posible masa de carencias en el municipio y la proporción que fue atendida por las acciones del FISM para el año fiscal evaluado.

2. Principales Hallazgos de la evaluación

2.1 Describir los hallazgos más relevantes de la evaluación:

-Para el año 2010, según el CONEVAL, en el municipio de Jalapa 1 de cada 10 habitantes está en pobreza extrema y 1 de cada 10 es no pobre y no vulnerable, lo que implica que en el municipio de Jalapa existe 1 pobre extremo por cada NO pobre y NO vulnerable. Estas proporciones hablan de un municipio diverso pero no extremo en desigualdades.

-Los dos indicadores de carencia social con los niveles más altos son: Población con carencia por acceso a la seguridad social (74.8%) y porcentaje de la población con carencia por servicios básicos en la vivienda (32.5%), ello según los datos presentados por el Informe Anual sobre la situación de la pobreza y rezago social elaborado por CONEVAL.

-El municipio de Jalapa, según los datos de CONEVAL 2010, sólo cuenta con 2 grados de rezago social, donde el 17.5% de sus localidades tienen grado de rezago social "bajo"; es decir, son 11 localidades que suman una población total de 4,363 individuos. Las 52 localidades restantes tienen un grado de rezago social "muy bajo", representan el 82.5% de las localidades de todo el municipio y suman 32,014 habitantes.

- El presupuesto aprobado del FISM en el municipio de Jalapa para el año 2014 fue de \$12,196,099.08, mismo que fue modificado con un decremento de \$256,635.65, quedando en \$11,939,463.43. El 97% del fondo se invirtió en 110 obras y el 2.9% en gastos indirectos, siendo ejecutados éstos últimos conforme a la norma al no rebasar el 3% permitido.

-En cuanto al monto de la inversión, el principal tipo de proyecto al que se le destinó recursos fue Vivienda, con una

inversión del 30.4%; continúa Agua y saneamiento con el 30.1%; luego Salud, con una inversión del 22%; y por último, Urbanización, al que se le destinó el 17.5% de la inversión del FISM.

- En cuanto al destino de la inversión, de las 110 obras realizadas por el municipio en 2014, 19 se ubicaron en localidades con grado de rezago social "Bajo" y 91 en "Muy bajo", lo que significa que el 100% del fondo alcanzó el destino deseado, ya que debido a las características del municipio el único elemento de focalización territorial contemplado fue el rezago social.

- El grado de rezago social menos favorecido fue el "Bajo", ya que se realizó una inversión promedio por persona de 66.40 pesos, mientras que en el grado "Muy bajo" la cantidad fue cinco veces superior, llegando a los 352 pesos. De aquí se infiere que la focalización no se dirigió en intensidad hacia las localidades más desfavorecidas.

-Si bien se invirtió conforme a la norma en los dos grados de rezago social, la intensidad de la inversión no se focalizó hacia el rezago social mayor, por lo que sería recomendable revisar la estrategia de atención a las carencias sociales en las 11 localidades de bajo rezago.

-En cuanto al uso de los recursos del FISM, los lineamientos para la operación de los recursos del fondo establecen límites mínimos y máximos de inversión, tal es el caso del mínimo 60% en obras de incidencia directa, hasta 15% en obras complementarias y un 15% adicional en obras complementarias por alguna contingencia climática. En este sentido del total de las obras realizadas en el municipio de Jalapa, 63 son de incidencia directa y 47 complementarias. El monto total de inversión en obras de incidencia directa es de \$8,084,951.98 de los \$11,939,463.43 del total de la inversión ejercida; es decir, el 67.71% de los recursos. Esto claramente supera en 7.71 puntos porcentuales la meta establecida por los lineamientos.

-El municipio destinó una cantidad superior (0.95 veces más) a la establecida por la norma en obras complementarias, sin embargo la inversión en obras prioritarias de incidencia directa fue alta aunque no llegó al nivel óptimo del 100%. Por ello, debe replantearse la estrategia de inversión de acuerdo al nivel de incidencia (directa y complementaria), ya que obras de suma importancia como las plantas de tratamiento de aguas residuales, no obstante su relevancia, no son consideradas de incidencia directa para fines del FISM, por lo que se deberá buscar otras fuentes de financiamiento para ellas y así poder destinar recursos para obras que el catálogo contempla como de incidencia directa.

- En cuanto a las modificaciones de la focalización de la inversión del ejercicio fiscal 2013 al 2014, en el año 2013 la mayor parte de las obras realizadas (73.3%) tuvieron un impacto complementario sobre la pobreza; sólo el 26.7% tuvieron impacto directo. En cambio, en el 2014 el 69.8% de las obras impactaron directamente sobre la pobreza, en tanto que el 30.2% tuvieron una incidencia complementaria.

- Así, el porcentaje de inversión pasó de un 26.7% en obras de *incidencia directa* en 2013 a 69.8% en el año fiscal 2014. En otras palabras, casi se triplicó el monto de inversión para obras prioritarias, contribuyendo a reducir la pobreza multidimensional.

- En este sentido, el municipio de Jalapa destinó casi el 70% de los recursos a obras que contribuyeron principalmente a combatir la carencia por calidad y espacios en la vivienda, la carencia por servicios básicos de la vivienda (como agua potable) y la carencia por acceso a los servicios de salud (con la construcción, mantenimiento y equipamiento de dispensarios médicos).

- En cuanto a la estimación sobre la posible reducción de las carencias de la pobreza multidimensional con la inversión de los recursos del FISM, si se toma en cuenta que el total de carencias del municipio es de poco más de 69,070, el impacto estimado equivale a 15.9% de reducción global.

Para los tres ámbitos en donde el municipio puede incidir en la pobreza de manera directa a través de la inversión del FISM, esto es, vivienda, servicios básicos y acceso a servicios de salud, la suma de carencias en estos rubros es igual a 25,692, por lo que el impacto estimado por la inversión en obras en esos sectores es una reducción del 42.8%.

2.2 Señalar cuáles son las principales Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA), de acuerdo con los temas del programa, estrategia o instituciones.

2.2.1 Fortalezas:

- En cuanto al destino territorial, se alcanzó el 100% de pertinencia en la inversión.
- Del año 2013 al 2014, la inversión en obras de incidencia directa se invirtió, pasando del 26% a superar el límite de los lineamientos en 7.7%, con un porcentaje correctamente focalizado de 67.7%.
- Se mantuvo la inversión en vivienda, que ya era importante en 2013, y se aumentó un 4.6% en 2014.

2.2.2 Oportunidades:

- Un punto de oportunidad es aprovechar las disposiciones de ley en cuanto a la inversión, pues el municipio, en términos territoriales, puede focalizar al 100% en este rubro, ya que sólo tiene dos grados de rezago social.
- Dadas sus particularidades (inexistencia de ZAPs urbanas, todas las localidades en los dos menores grados de rezago social, los nuevos lineamientos del FISM que señalan que la inversión de acuerdo al destino de los recursos siempre será conforme a la norma), hay condiciones para que el municipio establezca estrategias y metas más específicas que mejoren la focalización de la inversión.

2.2.3 Debilidades:

- En 2014 se superó el límite de los lineamientos en inversión de obras complementarias.
- Se destinó casi tres veces más inversión para alumbrado público que en 2013.
- Para el caso de la inversión per cápita, se señala una focalización menor en el grado de rezago social más desfavorecido ("Bajo"), con una inversión de poco más de 60 pesos por persona.

2.2.4 Amenazas:

- La amenaza más latente es la planeación sobre la cual se priorizan las obras a desarrollar, pues éstas son de enfoque participativo, lo que implica que los ciudadanos designan qué hacer con los recursos. Esto probablemente difiera un poco de las disposiciones de ley en cuanto al desarrollo de las obras.

3. Conclusiones y recomendaciones de la evaluación

Es importante señalar que a pesar de que el municipio de Jalapa es mayoritariamente rural, los niveles de pobreza en su composición no son extremos, como sucede en otros casos; es decir, la proporción de pobreza extrema va 1 a 1 con respecto a la más favorecida, que es la población no pobre y no vulnerable. Ello explica los dos grados de rezago social con los que cuenta el municipio, que son los más bajos en la escala establecida por CONEVAL para la interpretación del índice de rezago social, además de que no fue considerado como Zona de Atención Prioritaria urbana ni rural.

Estos niveles de pobreza dan al municipio la oportunidad de que la inversión, en términos territoriales, esté correctamente focalizada, alcanzando el nivel de 100%. Esto se debe a que cuando el municipio no cuenta con ZAPs, los lineamientos permiten focalizar por grado de rezago social y pobreza extrema; por lo tanto, la inversión en obras, al estar contenida sólo en dos grados de rezago, territorialmente está focalizada con precisión.

En este caso es necesario comentar que para dar mayor profundidad al análisis, TECSO realizó una exploración sobre la inversión per cápita según los dos grados de rezago y la comparó con la que se hizo en el año fiscal anterior, 2013. Los resultados indicaron una inversión muy equitativa en dicho año, invirtiendo en promedio \$200 por habitante en cada grado de rezago. Sin embargo, para 2014 las cifras en el mayor grado de rezago, que es "Bajo", la inversión apenas superó los \$60 por habitante, en tanto que la inversión en el grado de rezago social "Muy bajo" fue mayor en el ejercicio fiscal 2014.

En el caso del combate a la pobreza multidimensional con obras de incidencia directa se obtuvo un resultado muy favorable, pues la inversión en este tipo de obras superó el límite marcado por los lineamientos en un 7.71%; es decir, invirtió pertinentemente 67.71% en obras que inciden de manera directa en la pobreza multidimensional.

Sin embargo, para el caso de las obras complementarias se siguió invirtiendo fuertemente, superando los límites de los lineamientos en 0.95 veces. Ello puede deberse en buena medida a que las estrategias de planeación municipal tienen como base la participación comunitaria; es decir, se realizan a través de las actas de priorización de obras, las cuales tienen un sentido de inversión por demanda, lo que implica que las obras de gobierno se realicen a través de la voluntad del ciudadano y su consideración sobre en qué invertir, dejando un espacio entre lo regulado por la ley y las estrategias de política social estatales.

Un elemento que debe destacarse es que la inversión en obras de incidencia directa en la pobreza se modificó totalmente del año 2013 al 2014; es decir, mientras que en 2013 se invertía tan sólo el 26.7% de los recursos, para el año 2014 se hizo al 69.8% del FISM. Para el caso de las obras complementarias, en 2014 sólo se invirtió el 30.2%, mientras que en 2013 la inversión fue de 73.3%. Esto resalta los aciertos del cambio de paradigma para la inversión en 2014.

Observando este cambio en cuanto a tipos de proyectos del FISM, se tiene que la inversión en 2013 en cuanto a vivienda era considerablemente alta, y para 2014 se mantuvo y aumentó en un 4.6% de un año respecto a otro. Cabe señalar que dicha inversión fue mayoritariamente en la construcción de cuartos dormitorio, lo que impactó directamente en los niveles de hacinamiento del municipio. También en el tema de agua es destacable, pues pasó de 0.9% de inversión en 2013 a 17.4% en 2014. Finalmente, algo importante es la fuerte inversión en salud en 2014, pues de no invertir recursos del FISM en 2013, para el año 2014 se invirtieron 2.5 millones de pesos en la construcción, suministro y rehabilitación de dispensarios médicos, lo que impacta en la reducción de la carencia por acceso a los servicios de salud.

Aunado a estos grandes aciertos, el impacto en las carencias, derivado de la estimación realizada por TECSO, nos dice que, de las poco más de 69,000 que tiene el municipio de manera global, el impacto derivado de la inversión del FISM fue para reducir el 15.9% de éstas. Sin embargo, si sólo se consideran las carencias en las que el municipio tuvo incidencia directa con la inversión en obras de este tipo, se tiene una reducción del 42.8% de las poco más de 25,000 que suman los rubros de calidad y servicios básicos de la vivienda y salud. Y es precisamente en este tema de salud donde la estimación sólo para este rubro, con un estimado de 7,500 carencias, el desarrollo de 3 obras con una inversión de 2.5 millones logró la reducción de aproximadamente el 39% de éstas.

3.2 Describir las recomendaciones de acuerdo a su relevancia:

- Debido a las particularidades del municipio (inexistencia de ZAPs urbanas, todas las localidades clasificadas en los dos menores grados de rezago social, a partir de los criterios establecidos por los nuevos lineamientos del FISM el ejercicio del gasto siempre estará conforme a la norma), se recomienda que el municipio establezca criterios de focalización y metas más ajustados a sus especificidades, como establecer un gradiente de intensidad de la pobreza.

- Desarrollar estrategias para mejorar la focalización de la inversión, de tal manera que se incremente la inversión en localidades con grado de rezago social “Bajo”, ya que se destina 5 veces más en localidades con grado de rezago social “Muy bajo”.
- Debido a que, en materia de calidad y espacios de la vivienda, la incidencia de la inversión del FISM ha reducido las carencias sociales, se recomienda continuar e incrementar esta estrategia. Ahora bien, debido a las condiciones climáticas del municipio y su vulnerabilidad a contingencias, se recomienda mejorar la calidad de los apoyos en vivienda; es decir, invertir en materiales más duraderos, por ejemplo, techo firme de concreto, como visión de largo plazo en cuanto al combate de la pobreza multidimensional.
- Debido a la dificultad de utilizar métodos tradicionales para solucionar las carencias en servicios básicos y calidad y espacios de la vivienda en localidades caracterizadas por la dispersión territorial, como es el caso de Jalapa, se recomienda el uso de ecotecnologías y paneles solares para disminuir el impacto de estas carencias sociales.
- Se recomienda desarrollar planes de inversión buscando recursos en fuentes distintas al FISM para el desarrollo de obras complementarias, ya que debido al cambio en los lineamientos los límites en cuanto al desarrollo de éstas son más rígidos; así se podrá evitar incumplir con algún elemento de la norma.
- Como Jalapa cuenta con muchas unidades médicas e insuficientes recursos humanos en salud, se recomienda que no se invierta más en la creación de nuevas unidades médicas a no ser que se cuente con previos acuerdos con la Secretaría de Salud para garantizar los recursos humanos (prestadoras/es de servicios) pertinentes.

4. Datos de la Instancia evaluadora

4.1 Nombre del coordinador de la evaluación: Víctor Manuel Fajardo Correa

4.2 Cargo: Director General

4.3 Institución a la que pertenece: Tecnología Social para el Desarrollo S.A. de C.V.

4.4 Principales colaboradores: Fiódor Rodríguez Mancebo José Miguel Yáñez Reyes
4.5 Correo electrónico del coordinador de la evaluación: vif tecso@hotmail.com ó página web: www.tecso.org.mx
4.6 Teléfono (con clave lada): 0155-54404180 y 55385077

5. Identificación del (los) programa(s)

5.1 Nombre del (los) programa(s) evaluado(s): Fondo de Infraestructura Social Municipal FISM para el año 2014	
5.2 Siglas: FISM	
5.3 Ente público coordinador del (los) programa(s): Municipio de Jalapa, Tabasco	
5.4 Poder público al que pertenece(n) el(los) programa(s): Poder Ejecutivo <input checked="" type="checkbox"/> Poder Legislativo___ Poder Judicial___ Ente Autónomo___	
5.5 Ámbito gubernamental al que pertenece(n) el(los) programa(s): Federal__x_ Estatal___ Local___	
5.6 Nombre de la(s) unidad(es) administrativa(s) y de (los) titular(es) a cargo del (los) programa(s):	
5.6.1 Nombre(s) de la(s) unidad(es) administrativa(s) a cargo de (los) programa(s): Coordinación Municipal del Ramo 33	
5.6.2 Nombre(s) de (los) titular(es) de la(s) unidad(es) administrativa(s) a cargo de (los) programa(s) (nombre completo, correo electrónico y teléfono con clave lada):	
Nombre: Ing. Yolanda Tosca López	Unidad administrativa: Coordinación Municipal del Ramo 33
E-mail: yolandatosca@hotmail.com	Teléfono: (932)36-3-00-53

6. Datos de Contratación de la Evaluación

6.1 Tipo de contratación: Invitación a tres

6.1.1 Adjudicación Directa___ 6.1.2 Invitación a tres_ <input checked="" type="checkbox"/> ___ 6.1.3 Licitación Pública Nacional___
6.1.4 Licitación Pública Internacional___ 6.1.5 Otro: (Señalar)___
6.2 Unidad administrativa responsable de contratar la evaluación: Dirección de Administración Municipal
6.3 Costo total de la evaluación: \$600,000.00 más IVA, lo cual incluye la evaluación específica de uso y destino de los recursos del FISM 2013 y 2014 , evaluación de consistencia y resultados para los programas “K142 Programa de Vivienda y Urbanización del año 2013 y K008 Infraestructura para la Salud” del año 2014.
6.4 Fuente de Financiamiento : Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales y del Distrito Federal (Fortamun)

7. Difusión de la evaluación

7.1 Difusión en internet de la evaluación: http://www.jalapatabasco.gob.mx/art_10_frac_l_inc_m.php
7.2 Difusión en internet del formato: http://www.jalapatabasco.gob.mx/art_10_frac_l_inc_m.php