

## Resumen Ejecutivo

# Evaluación Específica del Destino y Usos de los Recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal FISM, año fiscal 2013. Jonuta, Tabasco.

## I. Introducción

La evaluación de los fondos y sus resultados forman parte del Sistema de Evaluación del Desempeño 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) del ejercicio fiscal 2013, el municipio de Jonuta 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”, estableció en su PAE 2015 el desarrollo de una evaluación específica del destino y uso de los recursos del Fondo de Aportaciones de Infraestructura Social Municipal, conforme a lo señalado en el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) que establece lo siguiente:

*“Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban los Estados y los Municipios, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros:*

*a) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural” (LCF, 2011:27).*

Esta evaluación contempla los siguientes objetivos:

## Objetivo General:

Analizar si la orientación de los recursos del FISM 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.
- Valorar si la inversión de los recursos del Fondo se hizo considerando una adecuada focalización territorial; teniendo como referencia las condiciones de rezago social de las localidades.
- Analizar si la inversión de los recursos del Fondo se realizó conforme a una adecuada orientación hacia obras, proyectos o servicios prioritarios.
- Determinar si la inversión de los recursos contribuye a los objetivos estratégicos de la política pública en materia de reducción de algunos aspectos de la pobreza extrema.

## II. 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).

La evaluación sobre la aplicación de los recursos se refiere a la valoración de la pertinencia de la inversión pública del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, conforme lo mandata la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) publicada el 12 de diciembre de 2011.

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:

- El destino territorial, valorando para ello el nivel en que la inversión del Fondo se haya realizado en zonas de atención prioritaria, considerando para ello: áreas urbanas específicas y localidades rurales con rezago social y población en pobreza extrema como lo especifica el artículo 33 de la LCF.
- El uso de la inversión en el tipo de obras señaladas en el inciso “a” del artículo 33 de la LCF, evaluando su contribución a mejorar algunas de las carencias sociales que inciden en el rezago social y la pobreza extrema. Es así que el análisis se realizará sobre el grado de focalización de la inversión del FISM en dos vertientes, “Destino territorial” y “Uso de los recursos en obras prioritarias”

Los elementos normativos que serán puestos como parámetros y puntos de referencia para analizar los grados de focalización son los siguientes:

- Las obras, acciones sociales básicas e inversiones indicadas en el inciso “a” del artículo 33 de la LCF.
- Las variables de carencia social.
- Las Funciones y servicios que tienen a su cargo los municipios por mandato Constitucional.
- Los grados de rezago social resultantes para cada una de las localidades del municipio.
- Los Indicadores de Desempeño del FISM establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

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 en los dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) en dos dimensiones:

1. Para valorar la pertinencia en la focalización territorial de la inversión se utilizaron los siguientes indicadores:

- a) Porcentaje de recursos invertidos por localidad según su grado de rezago social
- b) Inversión de recursos per cápita según el grado de rezago social de las localidades
- c) Proporción de inversión per cápita entre los dos grados extremos de rezago social

Con ellas se medirán si la inversión se intensificó en los territorios con mayor rezago social.

2. Para la valoración de la focalización según la prioridad de la inversión de las obras se utilizaron los siguientes indicadores construidos por TECSO y los solicitados por la SHCP a través del PASH y que en su conjunto son:

- a) Porcentaje de Inversión ejercida en obras, proyectos o servicios prioritarios asociada al grado de rezago social.
- b) Inversión prioritaria per cápita asociada al grado de rezago social.
- c) Inversión NO prioritaria per cápita asociada al grado de rezago social.
- d) Proporcionalidad de la inversión per cápita en obras o proyectos prioritarios entre los grados de rezago social mayor y menor.
- e) Proporcionalidad de la inversión per cápita en obras o proyectos NO prioritarios entre los grados de rezago social mayor y menor.
- f) Nivel de priorización de la inversión de los recursos del FISM-2013 en obras de infraestructura social básica.

Cuyas fórmulas se encuentran detalladas en la evaluación en el capítulo específico sobre la metodología que es un desarrollo propio de TECSO considerando los diversos lineamientos y disposiciones normativas sobre la materia.

### **III. Principales hallazgos**

De acuerdo con las definiciones establecidas por Coneval en materia de pobreza, el 58% de la población del municipio de Jonuta se encuentra dentro del umbral de pobreza moderada, 22.2% en pobreza extrema y tan

sólo el 0.6% no son pobres ni vulnerables. Es decir 20,653 viven en pobreza y 25,458 con alguna carencia social, según estimaciones de CONEVAL, esto implica que el 86.2% de la población del municipio presenta al menos una carencia social.

Las 117 localidades consideradas en el IRS están clasificadas en los grados de rezago social alto (7), medio (23), bajo (52) y muy bajo (35); destacando que no obstante el 26% de las localidades del municipio están clasificadas con los grados de rezago social alto y medio, en ellas habita sólo el 4.1% de la población total del municipio, lo que representó un reto para el direccionamiento y focalización de los recursos del FISM-2013.

En cuanto a la inversión en el año fiscal 2013 se ejerció el 99.1% de los poco más de 48.7 millones de recursos aprobados, a los cuales se agregó poco más de un millón de pesos procedentes de refrendos y remanentes del 2012; sumando un total de 49 millones de pesos aplicados en la realización de 218 obras, proyectos o servicios para beneficio de 94 localidades rurales.

Los conceptos más favorecidos de inversión de los recursos del fondo en cuanto a monto y/o número obras fueron: apoyo a las viviendas, y al servicio de la producción agrícola, pues en ellos se invirtieron el 86% de los recursos del Fondo para la ejecución del 91% de las obras realizadas a su amparo en el 2013.

Sobre el destino territorial de los recursos del FISM-2013 es de destacar que si bien sólo el 7.45% de ellos se invirtió en las 14 localidades de grado de rezago social alto y medio, la inversión per cápita en dichas comunidades alcanzó los 3 mil pesos, 87% más que en las 80 comunidades de muy bajo grado de rezago social. Lo anterior permite concluir que la focalización geográfica de los recursos del Fondo fue muy adecuada.

Respecto al direccionamiento de los recursos bajo el criterio de inversión prioritaria los resultados de la evaluación indican que ésta fue muy pertinente, en virtud de que tanto en términos porcentuales como en su expresión per cápita, fue mucho mayor la inversión prioritaria que la no prioritaria, incluso en ambos grupos de grados del rezago social en que se clasifican las localidades de Jonuta; baste mencionar que a nivel global la inversión dirigida a obras, proyectos o servicios prioritarios fue del 91% y en el per cápita fue 10 veces mayor que en el de la inversión no prioritaria.

La valoración realizada sobre la focalización de los recursos en infraestructura social básica; considerando como referencia la conceptualización que sobre ello hizo la SHCP en sus indicadores del PASH y

que está asociada a factores que inciden en el combate a la pobreza extrema como lo es la inversión en agua potable, drenaje y electricidad en las viviendas que carecen de estos servicios, con base en los indicadores diseñados para valorar este aspecto, señalaron que, el 106% de los recursos per cápita del FISM-2013, fue invertido en infraestructura social básica; confirmando con ello la aseveración de un buen nivel de priorización de los recursos del Fondo en infraestructura social básica dirigida a reducir algunos de los factores asociados a la pobreza extrema del 22% de la población de Jonuta que vive en estas condiciones, por lo que se esperaba que los resultados del conteo de población y vivienda del 2015, reflejen a nivel municipal el buen direccionamiento de los recursos del Fondo, así como su impacto en el Índice de Rezago Social.

Es importante recordar que en el 2010, la mayor carencia de servicios básicos en la vivienda en el municipio de Jonuta era el agua potable; más del 14% de la población carecía de él. Por ello, se estima que para abatir éste rezago, los niveles de inversión dirigidos a este rubro deberían ser de una magnitud similar al porcentaje de la carencia reportada, lo cual para 2013 equivaldría a 7 millones de pesos; dos millones más de lo que se destinó del FISM en ese año.

#### **IV. Análisis FODA**

##### **Fortalezas:**

La voluntad, responsabilidad y el tino del Municipio de Jonuta para evaluar su ejercicio de gobierno desde la perspectiva de la operación del Fondo de Infraestructura Social Municipal para el año 2013.

Es destacable el proceso de planeación aplicado por el Municipio de Jonuta para el direccionamiento de los recursos del FISM-2013, lo cual, a la luz de la presente evaluación se ha reflejado en el destino territorial en favor de las zonas con mayor rezago social; en su uso hacia obras prioritarias vinculadas principalmente con los servicios de: agua potable; electrificación rural y de colonias pobres; mejoramiento de la vivienda e Infraestructura básica educativa, así como en su focalización hacia infraestructura social básica, considerando como referencia la conceptualización que sobre ello hizo la SHCP en sus indicadores del PASH, lo cual tendrá incidencia en la reducción de algunos de los factores asociados con el rezago social y la pobreza de su población.

Posibilidad de documentar la metodología aplicada en el 2013, para el proceso de planeación y direccionamiento asertivo de los recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal.

#### **Oportunidades:**

La posibilidad de realizar convenios de colaboración con instancias federales y estatales con objeto de allegarse de recursos para realizar proyectos de infraestructura social básica que, sumados a los recursos del Fondo de infraestructura social municipal, puedan potenciar su capacidad mostrada en los procesos de planeación y direccionamiento en favor de obras y servicios que incidan en la reducción de los niveles de rezago social y de pobreza hasta ahora observados en algunas regiones del municipio.

#### **Debilidades:**

La insuficiente cantidad de recursos asignados para abatir el rezago de la población del Municipio de Jonuta en la disponibilidad de agua potable, pues mientras los datos del Censo de 2010 mostraron que el indicador asociado a esta carencia era del 14%, durante el 2013 se aplicaron recursos para proyectos de agua potable equivalentes al 11% del Fondo.

#### **Amenazas:**

Que el cambio de la administración municipal, impida o limite la continuidad de la experiencia hasta ahora adquirida y mostrada en el proceso de planeación, direccionamiento, focalización y aplicación de los recursos del Fondos de Infraestructura Social Municipal.

## **V. Conclusión y recomendación**

### **Conclusiones**

Conforme a los datos del Censo de Población y Vivienda 2010, el municipio de Jonuta es el menos poblado del estado de Tabasco con poco más de 29 habitantes. Según las estimaciones del CONEVAL, las 117 localidades del municipio cuenta con cuatro de los cinco grados en que fueron clasificadas las localidades del País según su grado de rezago social; destacando que ninguna de sus comunidades fue clasificada con el grado de muy alto rezago social. En este sentido, representó un reto la asignación de recursos del FISM-2013, pues en las 26 localidades clasificadas con los dos grados de

rezago social mayores (Alto y Medio) habita el 4.1% del total de la población del municipio de Jonuta.

En términos generales y como lo describen los principales hallazgos de ésta ficha técnica, la presente evaluación muestra resultados muy afortunados en la focalización de los recursos del FISM-2013, tanto a nivel geográfico como en obras, proyectos y servicios prioritarios, así como en conceptos que contribuyen al combate del rezago social y la pobreza extrema en el municipio.

## Recomendaciones

- Documentar la estrategia que ha desarrollado la administración municipal y que le ha llevado al logro buenos dividendos en la evaluación sobre la focalización de los recursos del FISM-2013, en beneficio de las nuevas administraciones e incluso como antecedente de un caso exitoso.
- Mantener el nivel de focalización de los recursos hacia las comunidades que presenten mayores niveles de rezago social como se ha venido haciendo, en tanto no se disponga de otra herramienta técnica o metodológica que permita direccionar con mayor precisión los recursos del FISM.
- Considerar en la priorización de la inversión, que la mayor carencia de servicios básicos en la vivienda es el agua potable.
- Tomar en cuenta que la dotación de láminas para las viviendas, poco abonan a reducir la pobreza multidimensional, por lo que el apoyo municipal sería de mayor beneficio, si se destinaran recursos para la construcción de techos de concreto en las casas carentes de este material.
- Continuar con la estrategia de priorización hasta ahora aplicada en la concreción de proyectos de inversión, que continúen permitiendo su focalización en infraestructura social básica e incidiendo en el combate al rezago social y a la pobreza extrema.
- Fomentar acuerdos de inversión con otras dependencias estatales y federales que le permitan al municipio incrementar la disponibilidad de recursos para la inversión en obras, proyectos y servicios en pro del combate al rezago social y a la pobreza extrema.
- Desarrollar una estrategia que permita ubicar con la mayor precisión posible las zonas rurales y urbanas donde resida la población con

pobreza extrema y mayor número de carencias sociales, para el mejor direccionamiento de los recursos del FSM.

## **Identificación del programa y la dependencia**

**Nombre de la evaluación:** Evaluación específica de uso y destino de los recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal FSM, para el año 2013

**Fecha de inicio de la evaluación:** 13 de Mayo de 2015

**Fecha de término de la evaluación:** 29 de Septiembre 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:**

Ing. Carlos Alberto Morales Ramón

**Principales colaboradores:**

Lic. Noel Zacarías Morales

CP Pedro Jesús López Pérez

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

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

**Principales colaboradores:**

Germán Sandoval Cruz

José Alfredo Jiménez Rivera