

## Resumen Ejecutivo

# Evaluación Específica del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM), para el año 2015, Jonuta, 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 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"*, 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:**

Evaluar la orientación de los recursos del Fondo hacia los destinos y usos previstos en las disposiciones normativas aplicables.

## **Objetivos Específicos:**

- Determinar si la inversión de los recursos está orientada a atender las carencias sociales.
- Analizar 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.
- Verificar 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

## **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) vigente. Asimismo, dicho ejercicio se realizó considerando los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, en su modificación publicada en marzo del año 2015, 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 lo anterior, 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 programada del FISM, en dos aspectos:

- Primero, el destino territorial, es decir, que la inversión programada, 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 programada 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 2015; y por otro la magnitud de las acciones realizadas en el 2015 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 proyectos Complementarios, Especiales y por Contingencia
- Grado de Pertinencia en el Uso de recursos en Urbanización de Calles y Caminos.
- Total de Inversión Programada 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 de la programación 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.

## 2. Principales hallazgos

La proporción de pobreza en el municipio, según los datos del CONEVAL 2010, es que por cada no pobre y no vulnerable existen 134 individuos en pobreza y 31 con vulnerabilidad por carencia social o ingreso, lo que refleja una gran desigualdad social en el municipio. En términos porcentuales la población en pobreza del municipio es de 80.2%.

Las carencias sociales más importantes en el municipio, a nivel localidad, en las que Jonuta puede incidir en mayor medida con inversión de recursos del FISM, son: carencia por servicios básicos en la vivienda (49%), carencia por acceso a la alimentación (poco más del 30%) y carencia por calidad y espacios de la vivienda (24.9%), según los datos del Informe Anual sobre la situación de la pobreza y rezago social, publicado por

SEDESOL. A nivel de AGEB's, se declararon 7 como ZAP en 2015, y sus niveles de carencia más importante son que 1 de cada 5 viviendas en ZAP tiene condiciones de hacinamiento, en tanto que 1 de cada 10 aún cuenta con piso de tierra.

Los recursos, por tipo de proyecto, se programaron en mayor medida para el rubro de Agua y Saneamiento (149 obras) con un monto de inversión de \$5,005,394.01. Luego está vivienda, con 123 obras, con un monto de inversión programado de \$25,231,339.26; Otros Proyectos, entre los que se encuentra "Infraestructura agrícola" y "Huertos comunitarios" con 83 obras, con una inversión de \$8,582,593.54; mientras que la inversión en urbanización se programó en un monto de \$4,346,785.21 en 8 obras.

En cuanto al análisis del destino de los recursos, de los 43.1 millones programados en la realización de 363 obras, un poco más de 42.7 millones, que significa con relación al programado total un 98.99%, están focalizados en zonas prioritarias según por su rezago social o su situación de pobreza extrema.

Derivado de las modificaciones a la fórmula del PIZU, establecida en los lineamientos del FAIS 2015, el municipio de Jonuta planifica invertir 8.2 veces más de lo exigido por la norma en ZAP urbana, por lo que se destaca el esfuerzo del municipio por intensificar la inversión aún cuando los cambios en la fórmula apuntaron a una reducción drástica, ya que para 2014 el PIZU solicitaba el 5.1% de inversión en tanto que para 2015 sólo requirió un 0.28%.

En lo que respecta a la inversión programada en localidades con los dos mayores grado de rezago social y pobreza extrema se hizo de la siguiente manera:

- Dos mayores grados de rezago social (alto y medio) se programó realizar 21 obras con un monto de \$1,383,621.16;
- Para el caso de las localidades que acreditaron mediante el CUIS contar con población en pobreza extrema, se programó una inversión de \$40,345,741.31 para realizar 334 obras.

El municipio de Jonuta focalizó la programación de recursos del FISM 2015 de manera precisa pues atendió las exigencias normativas al intensificar la inversión en ZAP urbana y contemplar los otros dos criterios (rezago social y pobreza extrema) al 96% de recursos programados; por lo que la

focalización territorial programada para 2015 alcanzó un nivel, como ya se dijo, de 98.99%.

Es importante destacar este nivel de cumplimiento, ya que la estrategia del municipio, desde 2014, fue de establecer su focalización territorial mediante la aplicación del CUIS; así, para 2014 se focalizaron 250 obras mediante este instrumento y para 2015 un total de 334.

En cuanto al análisis del uso de los recursos, se encontró que la inversión en obras de incidencia directa fue de \$30,371,282.97 programado para 261 obras, lo que implica un 70.3% del total de inversión programada, por lo que se programa cumplir con el monto óptimo requerido por la norma que es del 70%.

La inversión programada para obras complementarias en 2015 fue del 29.6% quedando dentro de los límites que exige la norma del 30%. Sin embargo considerando otro parámetro de límite de inversión el cual es que la inversión en obras de infraestructura carretera (camino, pavimentación, revestimiento, guarniciones y banquetas) no exceda el 15% del presupuesto del FISM y en caso de haberse declarado estado de emergencia por desastre natural, se adicionará un 15% en el mismo tipo de infraestructura. En este sentido, se destaca que las obras programadas para la urbanización de calles y caminos fue de solo una obra con un monto de \$2,455, 690.57, lo que representa el 6% de la inversión programada total del FISM para 2015, lo que significa un porcentaje de inversión muy por debajo del límite normativo, lo que representa un acierto en cuanto a la programación de la focalización en el uso de los recursos.

Tomando en cuenta los límites máximos y mínimos de inversión marcados por la norma, se concluye que la pertinencia en el uso de los recursos programados fue del 100%, siguiendo la misma tendencia de lo realizado en el año 2014 donde también se logró un 100% en el correcto uso de los recursos.

En cuanto al análisis de la orientación de la inversión programada del FISM en los factores de pobreza, entre la inversión realizada en 2014 y la programada para 2015, se encontró lo siguiente: para el año 2015 se programó una inversión en obras de incidencia directa en la pobreza apenas en el monto óptimo establecido por los lineamientos; sin embargo, en el 2014 la inversión en este tipo de proyectos había superado en gran medida el mínimo 60% según los lineamientos de 2014.

La programación realizada para 2015 opaca los excelentes resultados del año 2014 en el que se destinaron 45.6 millones de pesos a obras de incidencia directa en la pobreza y tan solo 2.1 para obras complementarias; en tanto que para 2015, frente un aumento en el presupuesto, se programaron 12.7 millones en obras de incidencia complementaria. Sin embargo, es importante señalar que todo dentro de los límites mínimos y máximos establecidos por la norma.

Desde el año 2013 la inversión en lo que representa la carencia más importante en el municipio, según las cifras 2010 de INEGI, ha sido destinar en promedio 11% de los recursos del FISM principalmente en redes y sistemas de agua potable, pozos profundos de agua potable y en depósitos o tanques para agua potable, de tal manera que la décima parte de la inversión ha sido focalizada de manera constante hacia el abatimiento de la carencia en infraestructura más importante del municipio.

Un caso relevante dentro de las mejoras en el uso de los recursos del FISM es la intensidad de la inversión dirigida hacia el abatimiento de la carencia por drenaje. Aunque representa la tercera carencia más importante del municipio la inversión pasó de 13% en 2013 hasta destinar más de la tercera parte de los recursos tanto en 2014 como lo programado en 2015.

El municipio de Jonuta ha mantenido estratégicamente altos niveles de inversión en obras de incidencia directa. Intensificando específicamente su inversión en el tema de drenaje, invirtiendo desde 2014 poco más de la tercera parte del FISM. Es importante reconocer que los trabajos de planeación y focalización que se realizan en el municipio desde el año 2013 pues así como en el tema de drenaje, la inversión en la carencia por agua potable en la vivienda también ha sido combatida con la décima parte de los recursos.

### **3. Análisis FODA**

#### **Fortalezas:**

- El municipio programó para el ejercicio fiscal 2015 la totalidad de los recursos conforme lo establece la Ley de Coordinación Fiscal y los lineamientos, en materia de destino territorial y tipo de obras.

- El municipio ha mantenido consistencia en la focalización pertinente de los recursos desde el año 2013 hasta el año fiscal evaluado 2015, dirigiendo los recursos del FISM en mayor magnitud hacia las obras de incidencia directa y los territorios marcados por la norma.
- Se logró acreditar a 77 localidades con concentración de población en pobreza extrema mediante la aplicación del CUIS lo que permitirá que las obras derivadas de este fondo puedan llegar a la población en con dichas características.
- Se programó para 2015 una inversión 8.2 veces mayor a la que exige la norma para inversión en las ZAP urbana.

#### **Debilidades:**

- A diferencia de lo que se había logrado en los dos últimos ejercicios fiscales, para el año 2015 se programó una inversión en obras de incidencia directa en la pobreza muy por debajo de la que se logró en 2014; cabe señalar que si bien el monto programado al 2015 está totalmente conforme a la norma, es importante mencionar que la prioridad debe estar siempre en pro de los objetivos del fondo que es el combate a la pobreza, por lo que una reducción en la programación de este tipo de obras disminuye el impacto que podría tener el municipio en la reducción de las carencias sociales.
- Otra debilidad tiene que ver con que para 2015 se programó una inversión importante en obras de incidencia complementaria en la pobreza superando la inversión ejercida tanto en 2013 como en 2014 para este tipo d proyectos.

#### **Oportunidades:**

- La cantidad de localidades en el nivel más alto de rezago social son pocas (7) con una población que en conjunto no superan los 100 habitantes por lo que el municipio podría establecer una estrategia de atención integral a estas no más de 25 familias para tratar de erradicar del municipio el nivel de rezago social denominado "Alto", ello además de ser un logro significativo también le permitiría que quedaran incluidas localidades de rezago medio y bajo como factibles de atención en cumplimiento a los lineamientos, permitiendo con ello incrementar la atención a una mayor magnitud de población en pobreza.

### **Amenazas:**

- La modificación a los lineamientos para la operación del FAIS publicada en marzo del 2015, establece un nuevo método de cálculo para el "Porcentaje de Inversión en Zap urbana", al cual se modificó el denominador y ahora contempla una elevación cuadrática. Dicha modificación reduce drásticamente el mínimo de inversión en la ZAP urbana al grado tal que para 2015 solo se contempla una inversión de aproximadamente 140 mil pesos y 127 pesos de inversión per cápita anual.
- Los cambios en el Informe Anual sobre la situación de la pobreza y rezago social, así como en el catálogo único de obras, en tanto que el primero focaliza las carencias en inmuebles educativos, el segundo contempla toda la infraestructura en educación como de incidencia complementaria, salvo los comedores escolares. Ello es una amenaza puesto que los lineamientos establecen a estos dos instrumentos como las herramientas para los gobiernos locales que orientaran el uso de los recursos y precisan la focalización territorial.

## **4. Conclusiones y Recomendaciones**

### Conclusiones

El municipio de Jonuta es mayoritariamente rural y sus niveles de pobreza son considerablemente altos; es decir, 8 de cada 10 personas se encuentra en condición de pobreza. Además, el municipio presenta una polarización importante, pues por cada no pobre y no vulnerable existen 134 individuos en pobreza y 31 con vulnerabilidad por carencia social o ingreso, lo que refleja una gran desigualdad social.

El CONEVAL ubica al municipio con 4 niveles de rezago (alto, medio, bajo y muy bajo) donde el 94% de la población se ubica en los grados más bajos (bajo y muy bajo). En cuanto al nivel de carencias en las ZAP urbanas, la carencia por hacinamiento y viviendas con piso de tierra son las que desde 2010 padecen.

Para el año 2015 el municipio programó la realización de 363 obras intensificando la inversión programada en el tema de vivienda con un monto de inversión de 25.2 millones.

Derivado de la correcta focalización territorial que tuvo el municipio, se destaca que 98.99% de los recursos programados están dentro de los tres

critérios establecidos por la norma (ZAP urbana, localidades con los dos mayores grados de rezago y localidades con población en pobreza extrema. Dicho nivel casi óptimo del 100% se logró gracias al instrumento establecido en los lineamientos para la acreditación de localidades con población en pobreza extrema, el cual es el CUIS. Con él se focalizaron 334 obras de las 363, dejando solo tres obras en ZAP urbana y 21 en localidades con los dos mayores grados de rezago social. Ello es importante destacarlo, ya que desde 2014 la focalización territorial ha dependido en mayor medida por el instrumento desarrollado y controlado por SEDESOL.

Para el caso de la inversión que debía programarse en las ZAP urbanas, se tiene que debido a las modificaciones en la fórmula establecida en los lineamientos, el PIZU del municipio bajó de 5.1% en 2014 a requerir sólo el 0.28% de los recursos. Así, el municipio programó destinar un monto de poco más de un millón de pesos que representan el 2.3%, lo cual significa que el municipio programó una inversión 8.2 veces mayor a la exigida por la norma en las ZAP.

En cuanto a la programación sobre el uso de los recursos se tiene que el municipio planea destinar un total de 70.3% de los recursos en obras de incidencia directa en la pobreza, que si bien es el monto óptimo establecido por la norma, opaca los resultados ejercidos en el año 2013 con poco más del 80% y 2014 donde prácticamente el 95% de los recursos se dirigieron a este tipo de obras. En este sentido Jonuta resalta como claro ejemplo de una correcta focalización en el uso de los recursos y en su intenso combate a la pobreza desde antes de que la norma estableciera límites mínimos y máximos de inversión. En ese sentido el Grado de cumplimiento de la pertinencia en el uso de los recursos programados para el año 2015 fue del 100%, porcentaje idéntico al logrado en 2014.

En cuanto a las mejoras en el uso de los recursos a partir de las modificaciones a la normativa, se tiene que al realizar un análisis comparativo de la inversión ejercida en 2013 y 2014 y la programada para 2015, se observa una tendencia del porcentaje de inversión similar para atender las carencias importantes del municipio. Así, para agua potable la inversión desde 2013 se ha mantenido en destinar en promedio poco más de la décima parte de los recursos del FISM; para el caso de drenaje del 13% destinado en 2013, en 2014 y lo programado en 2015 fue destinar la tercera parte de los recursos del fondo.

Se estima que con la inversión programada para 2015 el municipio podrá alcanzar poco más del 36% de reducción de masa carencial considerada en la pobreza multidimensional atendida por el FISM. Sin embargo, cabe aclarar que los datos, cuya fuente es el Censo de Población y Vivienda 2010, a 5 años de su levantamiento pueden presentar una magnitud diferente. Sin embargo, como referencia, el dato nos permite observar la amplia cobertura que piensa alcanzar el municipio con las obras financiadas con recursos del FISM.

### Recomendaciones

- ▶ El monto de 6.1 millones no asignados a la fecha de corte e inicio de la evaluación se recomienda sean focalizados hacia obras de incidencia directa para lograr un porcentaje en este tipo de obras un 4% arriba de lo programado con los recursos asignados para 2015.
- ▶ Recuperar las estrategias implementadas tanto en 2013 como en 2014 en cuanto a la focalización de los recursos en obras de incidencia directa. Ello con la finalidad de no dejar la tarea de planeación hasta cumplir con lo establecido en la norma, ya que si bien se debe dar cumplimiento a ésta, en primer lugar se encuentra el sentido de creación del FISM cuyo eje esencial es el combate a la pobreza.
- ▶ Mejorar en la cuantificación precisa de los beneficiarios con registros únicos que eviten la posible duplicidad en la cuantificación del total de personas beneficiarias, diferenciándolas de la magnitud de apoyos otorgados.
- ▶ Las obras catalogadas como “dotación de pintura para el mejoramiento de vivienda” se recomienda no ejecutarse en tanto no haya aprobación por parte de la instancia rectora de la clasificación que ocupan según el catálogo del FAIS.

## Identificación del programa y la dependencia

**Nombre de la evaluación:** Evaluación de uso y destino de los recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal para el ejercicio fiscal 2015, del municipio de Jonuta, Tabasco.

**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:**

Fiódor Rodríguez Mancebo

José Miguel Yáñez Reyes