

Resumen Ejecutivo

Evaluación Específica del Destino y Usos de los Recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal FISM, del año fiscal 2014, Jonuta Tabasco.

I. Introducción

La evaluación de los fondos y sus resultados forma parte del *Sistema de Evaluación del Desempeño*, así como del programa de mejoramiento de la gestión, y se articula 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*", determinó en su *Programa Anual de Evaluación (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.

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). 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 FSM, 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.

III. Principales hallazgos

-Para el año 2010, según CONEVAL, **el nivel de pobreza en el municipio fue de 80.2%**; es decir, 6 de cada 10 habitantes están en pobreza moderada y 2 en pobreza extrema. Así, la proporción es que **por cada no pobre y no vulnerable existen 134 individuos en pobreza y 37 en pobreza extrema, lo que refleja una gran desigualdad social**. Además, el municipio cuenta con 152 localidades rurales y sólo una urbana, que es la cabecera municipal. Asimismo para el 2014 fue declarada en el DOF como Zona de Atención Prioritaria la AGEB 0287, ubicada en dicha localidad urbana.

-De los indicadores de carencia social presentados en el Informe Anual sobre la situación de la pobreza y rezago social, publicado por SEDESOL, los dos que presentan las proporciones más altas de carencia son: Porcentaje de población con carencias por acceso a la seguridad social (92.3%) y Porcentaje de la población con carencia por servicios básicos en la vivienda (49.0%).

-En cuanto a la medición del rezago social, los dos grados más altos presentados por el municipio al año 2010, según el CONEVAL, son “Alto” con 7 localidades y “Medio” con 23. Además, de los indicadores de rezago social tomados en cuenta para la evaluación, los que tienen los porcentajes más altos son: 14.4% de las viviendas del municipio sin disposición de agua entubada en el ámbito del hogar y el 7.9% con piso de tierra.

-En cuanto a la distribución de la inversión del FISM para el ejercicio fiscal 2014, esta se realizó de la siguiente forma: el 95.3% de los recursos se ejecutaron en la realización de 326 obras, mientras que un 3.9% fue inversión en gastos indirectos, así como en el Programa de Desarrollo Institucional Municipal (PRODIM). Debido a que estos últimos no excedieron respectivamente el 3 y 2% permitidos por la norma, se considera que fueron operados pertinentemente.

-El mayor número de obras realizadas en 2014 fue en el tipo de proyecto “vivienda” con 137 obras, seguido del tema de educación con 103; 40 obras en urbanización, 32 en el tema de Agua y saneamiento y 14 clasificadas según el catálogo del FAIS como Otros proyectos entre los que destacan huertos comunitarios (2 obras) y el resto en infraestructura agrícola.

-Del total de obras realizadas (326), un total de 309 son catalogadas según los lineamientos generales para la operación del fondo como de incidencia Directa en la pobreza multidimensional, el resto (17) inciden de manera complementaria en su reducción.

-Según el análisis del Destino de la Inversión, que contempla inversión en ZAP, Localidades con los dos grados más altos de rezago social, así como localidades con población en pobreza extrema según el numeral 2.3 de los lineamientos, los resultados fueron positivos, ya que el 97.2% de los recursos fueron invertidos según estos criterios establecidos por la norma.

- Cabe señalar que los lineamientos especifican que “deberá invertirse en la ZAP urbana por lo menos una proporción de los recursos del FISM igual al PIZU” (numeral 2.3, apartado B, Inciso II). Así, el resultado del indicador desarrollado por la instancia evaluadora, que toma en cuenta el indicador

establecido en los lineamientos, arroja que el municipio intensificó la inversión real en la Zona de Atención Prioritaria 1.14 veces más de lo que establece la norma, lo que implica una priorización de la inversión conforme a la norma hacia las zonas determinadas por el gobierno federal (SEDESOL) como prioritarias.

- Es importante señalar que la aplicación de los criterios de focalización planteados en los lineamientos en cuanto a ZAPs y rezago social fue sumamente limitativa para este municipio, si consideramos que sólo 292 personas viven en la ZAP y 1,209 en las localidades con los 2 grados más altos de rezago social. Por lo que la aplicación de CUIS fue clave para el municipio en la identificación y justificación de localidades con población en pobreza extrema para la realización de obras.

-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 el municipio destacadamente invirtió el 91.68% de los recursos en obras de incidencia directa en la pobreza, es decir, 31.68% más de lo requerido por la norma.

Además de la acertada inversión en obras de incidencia Directa, solo utilizó el 15% de lo permitido por los lineamientos para la inversión en obras complementarias.

En 2014 el porcentaje de inversión en obras de incidencia directa se intensificó en 12.8% con respecto a lo invertido en el ejercicio fiscal 2013. Ello resalta que si bien los lineamientos establecen límites mínimos para el uso de los recursos, **hay ejemplos claros donde la inversión desde el año 2013 superaba en gran medida lo que se normativizó hasta 2014, como el caso de Jonuta.**

IV. Análisis FODA

Fortalezas:

-El municipio ejerció 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 2014, dirigiendo los recursos del FISM en mayor magnitud hacia las obras de incidencia directa y los territorios de mayor rezago social.

-El municipio logró acreditar la existencia de 70 localidades con alta concentración de población en pobreza extrema utilizando el mecanismo del CUIS, lo que permitió que las obras derivadas de este fondo pudieran llegar a la población en con dichas características.

-La focalización territorial hacia las localidades con mayor rezago social fue alta e incluso en la ZAP logró una inversión 14% superior a la establecida por los lineamientos.

-En materia de focalización hacia las obras prioritarias el resultado también fue muy alto, destinando el 91.68% de la inversión a obras de incidencia directa en los factores que provocan la pobreza multidimensional, cantidad superior en un 31.68% a la requerida por los lineamientos.

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.

-La apertura y los mecanismos previstos por la SEDESOL para ajustar a la realidad la permisión de la inversión, es una oportunidad que debe aprovechar el municipio para redefinir sus zonas prioritarias considerando no solo los territorios con alta proporción de carencias, sino también las localidades y AGEB'S que no obstante están clasificadas con un rezago "bajo" tienen una magnitud considerable de población con carencias sociales asociadas a la pobreza multidimensional.

Debilidades:

-Aún el municipio destina una cantidad importante de recursos para el desarrollo de obras en urbanización catalogadas como complementarias según el catálogo de los lineamientos

-A pesar de los altos niveles de pertinencia de la inversión, una debilidad es que la priorización de obras en servicios básicos ocupó casi el 70% del total de los recursos del FISM, considerando en menor magnitud la inversión en el mejoramiento y ampliación de la vivienda donde las viviendas que cuentan con los grados de rezago más alto presentan altos niveles de carencia en este tema.

Amenazas:

-Los nuevos lineamientos (2014) son de limitada aplicación para este municipio, ya que con los criterios de ZAP y Rezago social solo se puede atender al 7.2% de la población en pobreza. No obstante que el municipio estableció una estrategia para reconocer a las localidades en pobreza extrema que no estaban consideradas en el catálogo de CONEVAL mediante CUIS. Sin embargo la metodología para establecer la población objetivo plasmada en los lineamientos exigirá que constantemente el municipio esté acreditando localidades con alta concentración de población en pobreza extrema pero que no son consideradas por los lineamientos.

-Un factor limitativo para disminuir el rezago social es que muchas de las localidades señaladas como prioritarias, además de ser poca población, la forma de propiedad de las viviendas en muchos casos no permite la inversión por ser rancherías o propiedad privada, por lo que se deberán

buscar estrategia de regularización territorial para la atención de estas poblaciones.

V. Conclusión y recomendación

Conclusiones

- Derivado de sus características de pobreza y rezago social, el municipio logró con la inversión del FISM y a través de los instrumentos establecidos por los lineamientos, un porcentaje casi óptimo en cuanto a la focalización territorial (96.97%); se destaca el hecho de que 250 de las 326 obras que realizó en el ejercicio fiscal 2014 encontraron focalización mediante la aplicación de CUIS. Esto significa que el instrumento establecido por SEDESOL para ubicar población en pobreza extrema fue el punto de referencia para que el municipio desarrollara obras.
- Asimismo del total de recursos que el municipio debía invertir en la ZAP urbana, la inversión superó lo establecido por la norma como mínimo, invirtiendo 14% más a lo requerido.
- No obstante que el 96.97% de los recursos fueron focalizados conforme a la norma, hubo 8 obras que no encontraron focalización con los criterios establecidos por los lineamientos en los numerales 2.2 y 2.3; sin embargo, ello puede deberse a que los criterios utilizados por SEDESOL y CONEVAL no convergen completamente con la composición y división territorial que el municipio establece a través del periódico oficial del estado. Es decir, las 8 obras corresponden a 3 localidades que no aparecen en el Informe Anual sobre la Situación de la Pobreza y Rezago Social y tampoco cumplen con criterio ni de ZAP ni de rezago social; sin embargo, cabe la posibilidad de que formen parte de una localidad más grande o sean extensiones territoriales oficiales para el municipio y no así para INEGI.
- En cuanto al uso de los recursos, es de destacar que el municipio mantuvo una focalización dirigida a las obras de incidencia directa desde el ejercicio fiscal 2013. Esto significa que mientras que en 2013 se invertía el 82%, para el 2014 se invirtió 12% más. Lo anterior es importante, ya que el uso de recursos en obras complementarias

apenas fue del 15% del total permitido. Por tanto, 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

- También se destaca que en comparación con los tipos de obras realizados en 2013, en 2014 se mantuvo una importante inversión en vivienda, agua y saneamiento, y urbanización, cuyas obras tuvieron incidencia en los factores de pobreza multidimensional.
- Se estima que el municipio pudo haber alcanzado un 27.3% 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 alcanzó el municipio con las obras financiadas con recursos del FISM.

Recomendaciones

- Continuar con el incremento de la inversión hacia las obras de incidencia directa y focalizarlas según la situación de pobreza y rezago social del municipio.
- Continuar con las estrategias de inversión en obras que aprovechen los recursos naturales de las propias comunidades, como en el caso de la inversión realizada en 2013 y de mayor magnitud en 2014, utilizada para electrificación de hogares mediante técnicas no convencionales.
- 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 previstas 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. Incluso, en este municipio, ante una nueva administración, se debería considerar la realización de un diagnóstico sobre el rezago social y la situación de la pobreza como línea base para precisar su población objetivo y sus posibles impactos.
- En este sentido, se debe 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.

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 FISM, para el año 2014

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 Zacañas 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:

José Miguel Yáñez Reyes

Germán Sandoval Cruz