

Resumen Ejecutivo

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

I. Introducción

La evaluación de los fondos federales y sus resultados, forman parte del Sistema de Evaluación del Desempeño, así como del programa de mejoramiento de la gestión municipal y se articulan sistemáticamente con los procesos de planeación y presupuestación.

De esta manera, para evaluar el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) del ejercicio fiscal 2013, 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”*, estableció en su Programa Anual de Evaluación 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” (DOF, 2011: 27).

Por estas razones, la presente evaluación se realiza a partir de 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

Origen: Durante los últimos decenios se ha avanzado significativamente en el proceso de descentralización de recursos financieros, técnicos y económicos en pro del combate por disminuir las carencias de la población con problemas de pobreza extrema y rezago social. A partir de 1990 existieron grandes cambios en cuanto a los métodos aplicados por la federación para la asignación de recursos a los estados y municipios; siendo hasta 1997 bajo la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal (LFC) y la creación del Ramo 33, donde dos de sus cinco fondos se destinaron al combate del rezago social y la pobreza extrema, entre ellos el FISM.

- Descripción de la Población: De acuerdo con las definiciones establecidas por CONEVAL en materia de pobreza, el 47% de la población del municipio de Comalcalco se encuentra dentro del umbral de pobreza moderada, 19% en pobreza extrema y tan sólo el 4.5% no son pobres ni vulnerables. Es decir 129,742 viven en pobreza y 181,967 con alguna carencia social, según estimaciones de CONEVAL, lo cual implica que el 92.7% de la población del municipio presenta al menos una carencia social. Las 117 localidades del municipio de Comalcalco consideradas en el IRS están clasificadas en los grados de rezago social, medio (3), bajo (44) y muy bajo (70).

- Inversión de los Recursos: En cuanto a la inversión en el año fiscal 2013 se ejerció el 97.7% de los poco más de 95.7 millones de recursos aprobados, a los cuales se agregaron poco más de 3.2 millones de pesos procedentes de remanentes del 2012; sumando un total de 99 millones de pesos aplicados en la realización de 58 obras, proyectos o servicios para beneficio de 3 localidades urbanas y 42 rurales. Los conceptos más favorecidos de inversión de los recursos del fondo en cuanto a monto y/o número obras fueron: la pavimentación de calles y la ampliación de la red eléctrica, pues en ellos se invirtió el 70% de los recursos del Fondo para la ejecución del 69% de las obras realizadas a su amparo en el 2013.

- Sobre el Destino Territorial: Los recursos del FISM-2013 es de destacar que si bien, el 44% de ellos se invirtió en las 22 localidades de grado de rezago social medio y bajo, la inversión per cápita en dichas comunidades alcanzó los 801 pesos, el doble de la aplicada en las 23 comunidades de

muy bajo grado de rezago social. Lo anterior permite concluir que la focalización geográfica de los recursos del Fondo fue adecuada.

- Sobre la Inversión por Tipo de Obra: Los resultados de la evaluación indican que ésta no fue focalizada hacia las obras prioritarias vinculadas al rezago social, en virtud de que tanto en términos porcentuales como en su expresión per cápita, fue mucho menor la inversión prioritaria que la no prioritaria, incluso en ambos grupos de grados del rezago social en que se clasifican las localidades de Comalcalco; baste mencionar que a nivel global la inversión dirigida a obras, proyectos o servicios prioritarios fue sólo del 30.9% en el año fiscal 2013 y en el per cápita fue 2.2 veces menor que en el de la inversión no prioritaria.

IV. Análisis FODA

Fortalezas:

- ▶ Los recursos en su totalidad fueron en cumplimiento a lo dispuesto en la LCF, en su artículo 33.
- ▶ La focalización territorial fue significativamente superior en las localidades de mayor rezago social, siendo 2 veces mayor en las localidades prioritarias.
- ▶ En materia de obras en servicios básicos (electrificación y agua potable), la inversión fue alta, ya que poco más de 22% de los recursos del FISM se invirtieron en este ámbito.

Oportunidades:

- ▶ Las reformas a la LCF y el surgimiento de los Lineamientos Específicos para la Operación del FAIS, otorgan criterios precisos para reorientar los recursos hacia las obras vinculadas con el rezago social y la pobreza extrema, ello es una oportunidad para mejorar la focalización en materia de inversión en obras prioritarias dando cumplimiento al nuevo marco legal.
- ▶ La información disponible de INEGI como del propio CONEVAL señalan las principales carencias tanto por tipo como las zonas

donde se concentran estas, por lo que, pueden ser instrumentos de gran utilidad para complementar los criterios de planeación y de selección de las obras.

Debilidades:

- ▶ La orientación de los recursos hacia las obras que tienen que ver con los factores de rezago social, fue limitada, incluso inferior a obras de urbanización (como calles y caminos).
- ▶ Se puede observar que no se invirtió en la carencias sociales de acuerdo a la magnitud de estas, invirtiendo más en obras como electricidad que sólo afecta al 1.1%, que en agua potable que afecta al 25.8%.

Amenazas:

- ▶ Los nuevos lineamientos del FAIS aplicables al año fiscal 2014, son un reto de reorganización de la inversión para el municipio ya que el 15.5% se invirtió en obras como calles, que para el año 2014 no deberá exceder el 15%.
- ▶ El método de selección de obras por petición de las comunidades puede entrar en conflicto con la nueva orientación hacia los factores de pobreza multidimensional expresada en los nuevos lineamientos, por lo que el Municipio deberá establecer estrategias para satisfacer los dos criterios de selección.
- ▶ La información utilizada por CONEVAL en su Informe Anual sobre la situación de la Pobreza y Rezago Social tiene año base 2010 en su mayoría, por lo que los datos pueden presentar dificultad para ubicar con precisión las localidades con rezago social y pobreza extrema en la magnitud actual, por lo que deben revisarse en campo antes de ser utilizadas.

V. Conclusión y recomendación

Conclusiones

Los recursos ejercidos por el FISM para el año fiscal 2013 cumplieron con las disposiciones normativas en materia de destino territorial y del tipo de obras permitidas según lo estipulado el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) vigente para ese año , por lo que podemos concluir en general que el destino de los recursos se dirigió hacia las obras y localidades que en su momento eran válidas orientándose a la atención de las carencias sociales y por lo tanto a algunos de los aspectos que forman parte de los factores de la pobreza.

En materia de focalización territorial se puede concluir, que el Municipio invirtió con mayor intensidad en localidades con mayor rezago social, sin dejar de atender a todos los tipos de localidades pero, duplicando la inversión en localidades con mayor índice de rezago social, lo que permite concluir que fue una focalización territorial adecuada.

En materia del destino de la inversión por tipo de obra, aunque la ley en ese momento no era limitativa a las obras que inciden directamente en los factores de rezago social y que por lo tanto era correcto normativamente invertir en cualquiera de los ocho tipos de obras señalados en el artículo 33 se analizó comparando la inversión en las obras asociadas a en los rezago social denominando las prioritarias de los otros tipos de obras que denomina la ley (no prioritarias), encontrando que no hubo criterios de focalización en esta materia por lo que la inversión no fue orientada en mayor medida hacia obras prioritarias sino por el contrario el monto fue mayor en aquellas tipos de obras asociadas más a la urbanización, incluso aun dentro de las obras prioritarias no se observa ningún criterios de priorización de acuerdo a la magnitud de la carencia por ejemplo:

Mientras la carencia de agua potable en el municipio, según los datos del censo de población 2010, se presentó en poco más de 12 mil viviendas, en electricidad únicamente 500 carecían de este servicio; valores que en números relativos representan el 26 y 1 por ciento respectivamente. Estas cifras contrastan severamente con los niveles de inversión realizados con el FISM-2013; mismos que fueron del orden de 8.4 millones en agua potable,

frente a 13.5 millones de pesos ejercidos para la ampliación de la red eléctrica.

En términos generales la presente evaluación muestra resultados contrastantes, pues mientras los niveles de focalización territorial fueron adecuados toda vez que se direccionaron en mayor medida hacia localidades con mayores grados de rezago social, en el aspecto de direccionamiento de la inversión hacia obras o proyectos prioritarios es desafortunada; baste señalar que poco más de dos terceras partes de los recursos del FISM-2013 se aplicaron en la pavimentación de calles y en el mantenimiento de caminos rurales, frente a un 31% orientados a factores que pudiesen impactar en la reducción de la pobreza extrema en el municipio.

Recomendaciones

- 1.- 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.
- 2.- Modificar la estrategia de priorización aplicada durante el 2013 en proyectos de inversión prioritarios, que hagan posible su focalización hacia infraestructura social básica que permita al municipio incidir de manera más contundente en el combate al rezago social y a la pobreza extrema.
- 3.- Adicionalmente no solo se debe priorizar el recurso hacia los servicios básicos, sino también considerar que existen proporciones de acuerdo a la magnitud de la carencia, así, se recomienda que 39 se incremente la inversión en la principal carencia de servicios básicos según los datos disponibles, la cual es "agua potable".
- 4.- Continuar con el logro de acuerdos de inversión con otras dependencias estatales y federales, para que el municipio incremente la disponibilidad de recursos a invertir en obras, proyectos y servicios en pro del combate al rezago social y a la pobreza extrema.

5.- 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 FISM.



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:

Lic. Carlota Romero Rodriguez

Principales colaboradores:

Ing. 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:

Germán Sandoval Cruz

José Alfredo Jiménez Rivera