

Formato para la Difusión de los Resultados de las Evaluaciones

1. Descripción de la evaluación

1.1 Nombre de la evaluación: Evaluación específica del destino y uso de los recursos del FISM para el año fiscal 2016

1.2 Fecha de inicio de la evaluación (dd/mm/aaaa): 11/04/2017

1.3 Fecha de término de la evaluación (dd/mm/aaaa): 10/07/2017

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

Nombre:	Rosario Moreno Vasconcelos.	Unidad administrativa:	Unidad de Evaluación del Desempeño del Municipio de Tacotalpa.
---------	-----------------------------	------------------------	--

1.5 Objetivo general de la evaluación:

Determinar la contribución de las obras realizadas con recursos del FISM durante el ejercicio fiscal 2016 sobre la situación de la pobreza multidimensional en el Municipio de Tacotalpa.

1.6 Objetivos específicos de la evaluación:

- Determinar el grado de cumplimiento en el destino y uso de la inversión.
- Evaluar la focalización territorial de la inversión.
- Determinar la contribución de las obras al combate a la pobreza.
- Estimar la disminución de las vulnerabilidades sociales.
- Establecer recomendaciones para mejorar la focalización y uso de la inversión del FISM.

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) 2016 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 FSM, en dos aspectos:

- 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.
- 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 complementarios:

- **Análisis de la dinámica de focalización en el uso y destino de los recursos del FSM (2014-2016)**, describe la tendencia en la inversión del FSM con relación a las obras de incidencia directa sobre la pobreza multidimensional.
- **Estimación del impacto de la inversión del FSM sobre características de la pobreza multidimensional** estima el impacto de la inversión del FSM en la reducción de las carencias sociales específicas.

Instrumentos de recolección de información:

Cuestionarios X Entrevistas Formatos X Otros Especifique: Relación de obras ejecutadas con recursos del FSM para el ejercicio fiscal evaluado.

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 y con los datos disponibles en el Diagnóstico Socioeconómico Tacotalpa 2016, entre otros. El análisis de 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 del ejercicio 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, la instancia evaluadora realizó un comparativo de la reorientación de los recursos a partir de las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, la creación de los Lineamientos Generales para la Operación del FAIS y las modificaciones para el ejercicio fiscal 2015; 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.

Además, para el análisis crítico de la focalización, se consideró la relación entre intensidad de las carencias específicas y la proporción de la inversión del FIMS destinada a combatir tales carencias; dicho análisis de desarrolló para localidades prioritarias (ZAP urbanas, localidades con los dos mayores grados de rezago social) y localidades no prioritarias. El análisis de las localidades no prioritarias se consideró debido a que en estas localidades se concentra el 74.7% y 73.4% de viviendas y población en situación de pobreza extrema, respectivamente.

2. Principales Hallazgos de la evaluación

2.1 Describir los hallazgos más relevantes de la evaluación:

En el ejercicio fiscal 2016, el Municipio de Tacotalpa contó con \$71,748,117.2 para la inversión del FISM. Casi la totalidad de los recursos (\$69,143,750, que representan el 96.37%) se destinaron a la realización de 90 obras. La inversión en el Programa de Desarrollo Institucional (PRODIM) se limitó a \$261,737.1, que tan sólo representan el 0.36% de la inversión; porcentaje inferior el 2% que permite la norma. Y \$2,342,630 se destinaron a Gastos Indirectos; ello representó el 3.27% de los recursos, por lo que el municipio ligeramente excedió el monto máximo establecido para este rubro (3%).

El análisis del destino de los recursos ejercidos del FISM para 2016, dio **como resultado que la focalización territorial de los recursos del Fondo sólo lograra el 26.2% de cumplimiento**. Pues, en ZAP urbana y localidades con los dos mayores grados de rezago social, se invirtieron el 4.9% y el 21.3% de los recursos, respectivamente.

El 73.8% de los recursos se invirtieron en localidades con grados de rezago social Muy bajo y Bajo; éstas no son prioritarias para los criterios establecidos por la política pública federal. Sin embargo, son localidades que se caracterizan por alta magnitud e incidencia de población en pobreza extrema. Los LGOFALS establecen que se puede invertir en localidades con población en pobreza extrema, siempre que el municipio acredite ante SEDESOL la existencia de tal población, mediante la aplicación de CUIS. Así, el incumplimiento del criterio de focalización territorial expresa la omisión del procedimiento para la acreditación de la inversión en esas localidades y no un problema de focalización; en tanto que, un municipio como Tacotalpa, caracterizado por la elevada magnitud e incidencia de población en pobreza es prácticamente en su totalidad, población objetivo para la inversión del FISM.

Con relación al uso de los recursos, se constató que 48 de las 90 obras son de incidencia directa sobre la pobreza multidimensional. En ellas se invirtieron \$36,722,135.9, que representan el 53.1% de la inversión. Lo que significa que no se

cumplió con el límite mínimo requerido por los lineamientos (70%).

Vale destacar que, en proyectos de incidencia directa, la inversión en ZAP urbana (7.7%) fue 1.6 veces superior que la inversión total del FISM (4.9%); en las localidades con los dos mayores grados de rezago social, la inversión en obras de incidencia directa (25.7%) fue 1.2 veces superior con respecto a la inversión total del FISM (21.3%) y en las localidades no prioritarias, la inversión en obras directas (66.7%) fue ligeramente inferior (0.9 veces) a la inversión total (73.8%). Ello sugiere que la inversión en obras de incidencia directa fue ligeramente más direccionada a localidades prioritarias que la inversión total del FISM (1.3 veces más).

Se realizaron 42 obras de incidencia complementaria sobre la pobreza multidimensional. En éstas se invirtieron \$32,421,614.2, que representan el 46.9% de la inversión. Por lo que superó en 56% el límite máximo establecido para proyectos complementarios (30%).

Además, se realizaron 22 obras en pavimentación, con inversión de \$15,864,211.2 y 9 obras en caminos rurales, con inversión de \$11,558,026.5, que representan el 16.7% y el 22.9% del total de la inversión del FISM, respectivamente. Por lo que el 39.7% del FISM se destinó a proyectos de infraestructura carretera, pavimentación, calles, caminos y banquetas; superando en más del 150% el límite máximo establecido por los lineamientos para estos proyectos (15%).

La inversión en Urbanización fue 24 veces mayor que en Agua y saneamiento y 7 veces mayor que en Educación, lo que sugiere que la política pública municipal otorgó mayor prioridad a resolver los problemas relacionados con la viabilidad, comunicación, transporte y accesibilidad que a los relacionados con sanidad y educación.

Además, al analizar la pertinencia de la inversión a partir del uso de indicadores que den cuenta de la relación entre la proporción de la población por carencia y la proporción de la inversión destinada al combate de las carencias se identificó que la distribución de los recursos fue insuficiente o inadecuada para el abatir las carencias sociales específicas.

En ZAP urbana, cuyas principales carencias son: viviendas sin acceso a combustible (42%), sin drenaje (21%), hacinamiento (12%) y con piso de tierra (11%), se realizaron 4 obras en Electrificación. Así, se invirtió el 4.9% del FISM en el abatimiento de una carencia marginal en el municipio (sólo afecta al 0.7% de las viviendas) y que en la ZAP urbana, afecta al 3.1% de las viviendas. En cambio, no se destinaron recursos a abatir las principales carencias de la población y viviendas de la ZAP urbana: combustible, drenaje, hacinamiento y viviendas con piso de tierra.

En localidades con los dos mayores grados de rezago social se identificó que a la carencia más grave (viviendas sin acceso a combustible), que afecta a ocho de cada diez viviendas (80.2%) no se destinaron recursos. A la disponibilidad de drenaje, que afecta a más de la mitad de las viviendas (54.1%) sólo contó con el 1.7% de la inversión y para el hacinamiento, que afecta al 27.9% de las viviendas, sólo se destinó el 3.8% de la inversión. Sin embargo, el acceso a la red eléctrica, cuya incidencia es prácticamente nula, recibió el 2.9% de la inversión del FSM.

Por último, también se identificó que sólo 13 obras (13.3% de las obras realizadas), en las que se invirtieron \$9,626,187, tienen impacto en la reducción de las carencias específicas. Ello significa que sólo el 13.9% de la inversión del FSM 2016 impacta en la reducción de la masa de carencias de la población. De ellos, \$2,439,582.5 se invirtieron en la ampliación y construcción de Red o sistema de agua potable, \$5,903,514.6 en Electrificación y \$1,283,089.9 en Techo firme. Es decir, **el 38.7% de la inversión que impacta en la reducción de las carencias sociales, se invirtieron en las carencias específicas que afectan al 15% de la población (viviendas sin agua potable y viviendas con techo endeables) y 61.3% en la carencia que tan sólo afecta al 0.7% (viviendas sin electricidad).**

Ello sugiere **una incorrecta planeación en la inversión del FSM**; que se manifiesta, entre otros errores de exclusión, en que 4,727 personas que habitan en viviendas sin agua entubada y 100 personas que habitan en viviendas con techos precarios no fueron atendidas, éstas representan el 78.5% y 10.8% de las personas con estas carencias respectivamente. En cambio, se incurre en un grave error de inclusión, que se manifiesta en que la población beneficiaria de las obras en Electrificación (2,921), es 9 veces mayor que la población con carencia (324 personas).

La limitante incidencia del FSM en la reducción de las carencias sociales, unido a los otros señalamientos presentados a lo largo de la presente evaluación, como los relacionados a la incorrecta focalización territorial y en el uso de la inversión, señalan la necesidad de mejorar la planeación y focalización de la inversión del FSM en los próximos ejercicios fiscales.

Vale destacar que México se encuentra dando los primeros pasos en el uso de información estadística —en este caso, sobre la situación de la pobreza multidimensional— como referente guía para la focalización de la inversión ejercida con fondos y programas presupuestarios. En ese sentido, será necesario establecer estrategias para institucionalizar, al interior de la administración pública municipal, las buenas prácticas en el ejercicio presupuestario y las competencias desarrolladas por los operadores en la planeación, ejecución y monitoreo del FSM, en aras de mantener la continuidad de los principales avances y tendencias en la operación del FSM.

Lo anterior se debe, a que durante los ejercicios fiscales 2014 y 2015, el municipio había generado una tendencia hacia

el sobre cumplimiento de la inversión en obras de incidencia directa (69% y 85% del FSM, años en que la norma requería el 60% y 70% de la inversión total del FSM, respectivamente). Sin embargo, el 2016, la inversión en obra directa cayó al 53.1%. Así, la tendencia a la reducción de la inversión en proyectos de infraestructura carretera, pavimentación, calles, caminos y banquetas, se invirtió. No obstante, si tomamos de referencia el año 2013, en el que sólo el 33% del FSM se invirtió en obras de incidencia directa, se percibe, que aún con la recaída en el ejercicio fiscal 2016, la tendencia orientada hacia obras con impacto inmediato sobre la pobreza, aún se mantiene.

Así, el análisis detallado de la inversión del FSM, tomando como referencia indicadores específicos y pertinentes para la evaluación de desempeño de la operación del FAIS, que consideren la relación entre, por un lado, la magnitud e intensidad de las carencias específicas desagregadas por tipo de localidades y grado de rezago social que componen las diferentes dimensiones de la pobreza multidimensional y, por otro lado, la proporción de la inversión desagregada por subcategoría, muestra que para orientar el gasto del FSM a combatir la pobreza multidimensional, además de los criterios para la focalización de la inversión establecidos en los LGOFAIS, es necesario complementarlos con criterios que establezcan cierta relación entre la magnitud e intensidad de las carencias y proporciones para combatirlas.

También evidencia la necesidad de complementar el uso del INFORME ANUAL (SPR), con medidas actualizadas de la pobreza multidimensional y de otros temas de interés para la inversión del FSM, como es el caso del DSE Tacotalpa 2016.

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

- ▶ Casi la totalidad de los recursos (\$69,143,750, que representan el 96.37% de los recursos) se destinaron a la realización de 90 obras.
- ▶ Intensificación de la inversión en ZAP urbana. En Tapijulapa se invirtió el 4.9% de los recursos; proporción 5.3 veces superior al límite establecido por los lineamientos.
- ▶ Afinado balance entre la proporción de la población en pobreza extrema por tipo de localidades prioritarias y la proporción de inversión orientada a combatirla: ZAP urbanas, localidades con 2MGRS y no prioritarias concentran el 5.4%, 21.2% y 73.4% de la población en pobreza respectivamente. La proporción de inversión ejercida en estas localidades fue: 4.9%, 21.3% y 73.8% de la inversión del FSM, respectivamente.
- ▶ Se realizó un convenio con SEDESOL para la realización de 192 obras de Techo firme.

2.2.2 Oportunidades:

- ▶ El catálogo del FAIS incluye rubros como energías no convencionales, que clasifica como obras de incidencia directa; esto abre la posibilidad de utilizar las ecotecnologías y energías no convencionales para solucionar las carencias de localidades rurales y dispersas.
- ▶ El catálogo del FAIS clasifica como obras de incidencia directa a la inversión en alimentación, lo que constituye una ventana de oportunidad para disminuir las carencias en alimentación y la inseguridad alimentaria, carencia que afecta a casi la mitad de la población (45.7%).
- ▶ La normatividad del FAIS permite el uso de CUIS para documentar la existencia de localidades con población en pobreza extrema, que permite ampliar el destino territorial de la inversión a localidades no prioritarias en la normatividad federal.
- ▶ Desde el 2016, el Municipio cuenta con el informe "Evaluación específica de diagnóstico para la línea base de la inversión del FISM 2016"; mismo que puede ser utilizado como instrumento complementario para la planeación de la inversión del FISM en los próximos ejercicios fiscales.
- ▶ Considerar la existencia de fondos y programas específicos para la infraestructura educativa con los cuales se podrían gestionar recursos y así mitigar las carencias en las escuelas.
- ▶ Existencia de otros fondos y programas federales para complementar la inversión del FISM.

2.2.3 Debilidades:

- ▶ Inadecuada focalización en el destino territorial de la inversión: el grado de pertinencia en el destino territorial no fue el óptimo (26%).
- ▶ Insuficiente inversión en obras directas (53.1%). No se cumplió con la proporción mínima establecida por la norma (70%).
- ▶ 22% en el grado de cumplimiento de la inversión en localidades con 2MGRS: la inversión en estas localidades constituyó el 21.3% de la inversión del FISM, cuando se debió invertir el 95.1 % del FISM.
- ▶ Las 192 obras de construcción de Techo firme en convenio con SEDESOL no están georreferenciadas; lo que imposibilita determinar la pertinencia en el destino de ésta inversión.
- ▶ No se hizo uso de las herramientas disponibles para identificar a la población con pobreza extrema, como el CUIS, instrumento normado para ampliar la inversión del fondo hacia localidades no prioritarias con población en pobreza extrema.
- ▶ Inversión elevada en pavimentación y caminos rurales: constituyó el 39.7 % de la inversión del FISM; superando en

más del 150% el monto mínimo que establece la norma para este rubro (15%).

- ▶ Elevada inversión en electrificación: aunque estos proyectos son considerados de incidencia directa; esta carencia es marginal en el municipio, afecta al 0.7% de las viviendas y se le destinó el 8.7% del FISM.
- ▶ No se invirtió en las principales carencias de la ZAP urbana: Aunque la inversión en ZAP urbana, fue 5.3 veces superior a la requerida; la inversión se realizó en Electrificación, una carencia marginal en Tapijulapa.
- ▶ Insuficiente inversión en localidades con 2MGRS y no prioritarias ajustada a sus necesidades específicas: si bien la inversión en localidades con 2MGRS se diversificó y orientó a abatir la mayoría de las principales carencias sociales en viviendas, la proporción de la inversión del FISM fue mínima como para tener un impacto significativo en la reducción de las carencias sociales en estas localidades.
- ▶ No se realizaron obras para abatir la principal carencia por combustible: cuando es la principal carencia en la dimensión servicios básicos a la vivienda (46%).
- ▶ No se realizaron obras financiadas por convenios con fondos federales y estatales.
- ▶ No se realizaron obras que utilizaran energías no convencionales, como ecotecnologías para la construcción de cuartos dormitorios o paneles solares, que constituyen soluciones para localidades rurales y dispersas con carencias en electrificación y calidad de la vivienda.
- ▶ Sólo el 13.3% de las obras y el 13.9% de la inversión impacta en la reducción de las carencias sociales de la población.

2.2.4 Amenazas:

- ▶ Sólo una cuarta parte (27%) de la población municipal es población objetivo del FISM.
- ▶ Las ediciones del INFORME ANUAL (SPR) 2016 y 2017, se emitieron sólo con el aval de SEDESOL y no cuentan con información suficiente y actualizada sobre la situación de la pobreza multidimensional y el rezago social desagregada por nivel de localidad: lo que compromete la focalización territorial y en uso de la inversión.
- ▶ No aprovechamiento del rubro energías no convencionales dentro del catálogo del FAIS, que permite la realización de obras basadas en energías no convencionales para combatir las carencias de localidades rurales y dispersas.

3. Conclusiones y recomendaciones de la evaluación

En este documento se muestra la utilidad fundamental de los ejercicios de evaluación que, actualmente, son normas que deben regular a todos los niveles de la función pública.

Es importante destacar el compromiso del Gobierno de Tacotalpa con la transparencia y rendición de cuentas, en la medida que ha asumido la responsabilidad de evaluar el desempeño de la operación del FSM durante el ejercicio fiscal 2016; considerando que éste fondo está orientado al combate a la pobreza.

Por ello, es relevante mencionar que a pesar de que hay un marco normativo muy claro para la operación de estos recursos, donde se especifican, entre otras, reglas, montos de inversión e instrumentos de apoyo para la planeación, desde el año 2016 existe **una enorme dificultad para medir la pobreza e identificar las carencias con precisión con la información oficial disponible a la fecha**¹.

En este sentido, vale destacar la certeza que tuvo el Gobierno Municipal de Tacotalpa al financiar el Diagnóstico Socioeconómico Tacotalpa (DSE) 2016. Éste contiene información actualizada, basada en metodología rigurosa, sobre la situación de la pobreza multidimensional y otros temas de interés. Dicha información es representativa para localidades urbanas y rurales, por grado de rezago social y para la cabecera municipal, localidad Tacotalpa y el Pueblo Mágico, Tapajulapa. Instrumento que fue concebido para orientar la focalización de la inversión del FSM. Mismo que cobra capital importancia en el contexto marcado por la insuficiencia de la información para la focalización de la inversión que ha caracterizado a las ediciones 2016 y 2017 del INFORME ANUAL (SPR).

El municipio cuenta con este instrumento desde finales del año 2016; situación que impidió su uso para orientar la inversión del FSM en ese ejercicio fiscal. La presente evaluación ha mostrado otro uso del DSE Tacotalpa; no sólo como instrumento de planeación y guía para la focalización de la inversión; sino también como guía e insumo para la evaluación de desempeño de la operación del FSM. Por tanto, se recomienda, entre otras, el uso del DSE Tacotalpa 2016 en la planeación de los próximos ejercicios fiscales del FSM.

Con esta consideración, en este trabajo se presentan una serie de análisis sobre el municipio que buscan aportar elementos suficientes que le permitan al gobierno municipal una orientación clara para sus planes de intervención social

¹ Esta dificultad tiene mucho que ver con las fallas en la construcción de instrumentos de medición de la pobreza de las instituciones encargadas de aportar los datos a las instituciones de gobierno. Afecta particularmente a los municipios porque no hay información actualizada al 2016 a nivel de localidad.

frente a la pobreza.

La presente evaluación específica sobre el uso y destino de los recursos del FISM del Municipio de Tacotalpa, reporta que la inversión ejercida en obras del Fondo para el ejercicio fiscal 2016, ascendió a \$67,860,660.1, el 95% se ejerció en la realización de 89 obras.

De acuerdo con la medición de la pobreza, en Tacotalpa, 9,735 hogares, que representan a nueve de cada diez (90%), está en situación de pobreza; ya sea en pobreza extrema (5,084) o moderada (4,651); es decir, casi la mitad (47.4%) de los hogares del municipio, están en situación de pobreza extrema casi y cuatro de cada diez (42.8%) en pobreza moderada.

Conforme a los Lineamientos Generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, en Tacotalpa se puede invertir en el Pueblo Mágico Tapijulapa (por ser ZAP urbana) y en las 24 localidades con los grados de rezagos social "Alto" y "Medio", en las que sólo vive el 15.1% de la población, situación que limita el destino territorial de la inversión a proporciones reducidas de la población (21%) y hogares (20%), en los que sólo habita el 27% de la población en pobreza extrema y se ubican el 27% de los hogares. En tanto en localidades no-prioritarias se ubica el 75% de los hogares y el 73% de población en pobreza extrema.

En el ejercicio fiscal 2016, el Municipio de Tacotalpa contó con \$71,748,117.2 para la inversión del FISM. Casi la totalidad de los recursos (\$69,143,750, que representan el 96.37%) se destinaron a la realización de 90 obras. La inversión en el Programa de Desarrollo Institucional (PRODIM) se limitó a \$261,737.1, que tan sólo representan el 0.36% de la inversión; porcentaje inferior al 2% que permite la norma. Y \$2,342,630 se destinaron a Gastos Indirectos; ello representó el 3.27% de los recursos, por lo que el municipio ligeramente excedió el monto máximo establecido para este rubro (3%).

El análisis del destino de los recursos ejercidos del FISM para 2016, dio **como resultado que la focalización territorial de los recursos del Fondo sólo lograra el 26.2% de cumplimiento**. Pues, en ZAP urbana y localidades con los dos mayores grados de rezago social, se invirtieron el 4.9% y el 21.3% de los recursos, respectivamente.

El 73.8% de los recursos se invirtieron en localidades con grados de rezago social Muy bajo y Bajo; éstas no son prioritarias para los criterios establecidos por la política pública federal. Sin embargo, son localidades que se caracterizan por alta magnitud e incidencia de población en pobreza extrema. Los LGOFAIS establecen que se puede invertir en localidades con población en pobreza extrema, siempre que el municipio acredite ante SEDESOL la existencia de tal población,

mediante la aplicación de CUIS. Así, el incumplimiento del criterio de focalización territorial expresa la omisión del procedimiento para la acreditación de la inversión en esas localidades y no un problema de focalización; en tanto que, un municipio como Tacotalpa, caracterizado por la elevada magnitud e incidencia de población en pobreza es prácticamente en su totalidad, población objetivo para la inversión del FSM.

Con relación al uso de los recursos, se constató que 48 de las 90 obras son de incidencia directa sobre la pobreza multidimensional. En ellas se invirtieron \$36,722,135.9, que representan el 53.1% de la inversión. Lo que significa que no se cumplió con el límite mínimo requerido por los lineamientos (70%).

Vale destacar que, en proyectos de incidencia directa, la inversión en ZAP urbana (7.7%) fue 1.6 veces superior que la inversión total del FSM (4.9%); en las localidades con los dos mayores grados de rezago social, la inversión en obras de incidencia directa (25.7%) fue 1.2 veces superior con respecto a la inversión total del FSM (21.3%) y en las localidades no prioritarias, la inversión en obras directas (66.7%) fue ligeramente inferior (0.9 veces) a la inversión total (73.8%). Ello sugiere que la inversión en obras de incidencia directa fue ligeramente más direccionada a localidades prioritarias que la inversión total del FSM (1.3 veces más).

Se realizaron 42 obras de incidencia complementaria sobre la pobreza multidimensional. En éstas se invirtieron \$32,421,614.2, que representan el 46.9% de la inversión. Por lo que superó en 56% el límite máximo establecido para proyectos complementarios (30%).

Además, se realizaron 22 obras en pavimentación, con inversión de \$15,864,211.2 y 9 obras en caminos rurales, con inversión de \$11,558,026.5, que representan el 16.7% y el 22.9% del total de la inversión del FSM, respectivamente. Por lo que el 39.7% del FSM se destinó a proyectos de infraestructura carretera, pavimentación, calles, caminos y banquetas; superando en más del 150% el límite máximo establecido por los lineamientos para estos proyectos (15%).

La inversión en Urbanización fue 24 veces mayor que en Agua y saneamiento y 7 veces mayor que en Educación, lo que sugiere que la política pública municipal otorgó mayor prioridad a resolver los problemas relacionados con la viabilidad, comunicación, transporte y accesibilidad que a los relacionados con sanidad y educación.

Además, al analizar la pertinencia de la inversión a partir del uso de indicadores que den cuenta de la relación entre la proporción de la población por carencia y la proporción de la inversión destinada al combate de las carencias se identificó que la distribución de los recursos fue insuficiente o inadecuada para el abatir las carencias sociales

específicas.

En ZAP urbana, cuyas principales carencias son: viviendas sin acceso a combustible (42%), sin drenaje (21%), hacinamiento (12%) y con piso de tierra (11%), se realizaron 4 obras en Electrificación. Así, se invirtió el 4.9% del FISM en el abatimiento de una carencia marginal en el municipio (sólo afecta al 0.7% de las viviendas) y que en la ZAP urbana, afecta al 3.1% de las viviendas. En cambio, no se destinaron recursos a abatir las principales carencias de la población y viviendas de la ZAP urbana: combustible, drenaje, hacinamiento y viviendas con piso de tierra.

En localidades con los dos mayores grados de rezago social se identificó que a la carencia más grave (viviendas sin acceso a combustible), que afecta a ocho de cada diez viviendas (80.2%) no se destinaron recursos. A la disponibilidad de drenaje, que afecta a más de la mitad de las viviendas (54.1%) sólo contó con el 1.7% de la inversión y para hacinamiento, que afecta al 27.9% de las viviendas, sólo se destinó el 3.8% de la inversión. Sin embargo, el acceso a la red eléctrica, cuya incidencia es prácticamente nula, recibió el 2.9% de la inversión del FISM.

Por último, también se identificó que sólo 13 obras (13.3% de las obras realizadas), en las que se invirtieron \$9,626,187, tienen impacto en la reducción de las carencias específicas. Ello significa que sólo el 13.9% de la inversión del FISM 2016 impacta en la reducción de la masa de carencias de la población. De ellos, \$2,439,582.5 se invirtieron en la ampliación y construcción de Red o sistema de agua potable, \$5,903,514.6 en Electrificación y \$1,283,089.9 en Techo firme. Es decir, **el 38.7% de la inversión que impacta en la reducción de las carencias sociales, se invirtieron en las carencias específicas que afectan al 15% de la población (viviendas sin agua potable y viviendas con techo endeables) y 61.3% en la carencia que tan sólo afecta al 0.7% (viviendas sin electricidad).**

Ello sugiere **una incorrecta planeación en la inversión del FISM**; que se manifiesta, entre otros errores de exclusión, en que 4,727 personas que habitan en viviendas sin agua entubada y 100 personas que habitan en viviendas con techos precarios no fueron atendidas, éstas representan el 78.5% y 10.8% de las personas con estas carencias respectivamente. En cambio, se incurre en un grave error de inclusión, que se manifiesta en que la población beneficiaria de las obras en Electrificación (2,921), es 9 veces mayor que la población con carencia (324 personas).

La limitante incidencia del FISM en la reducción de las carencias sociales, unido a los otros señalamientos presentados a lo largo de la presente evaluación, como los relacionados a la incorrecta focalización territorial y en el uso de la inversión, señalan la necesidad de mejorar la planeación y focalización de la inversión del FISM en los próximos ejercicios fiscales.

Vale destacar que México se encuentra dando los primeros pasos en el uso de información estadística —en este caso, sobre la situación de la pobreza multidimensional— como referente guía para la focalización de la inversión ejercida con fondos y programas presupuestarios. En ese sentido, será necesario establecer estrategias para institucionalizar, al interior de la administración pública municipal, las buenas prácticas en el ejercicio presupuestario y las competencias desarrolladas por los operadores en la planeación, ejecución y monitoreo del FSM, en aras de mantener la continuidad de los principales avances y tendencias en la operación del FSM.

Lo anterior se debe, a que durante los ejercicios fiscales 2014 y 2015, el municipio había generado una tendencia hacia el sobre cumplimiento de la inversión en obras de incidencia directa (69% y 85% del FSM, años en que la norma requería el 60% y 70% de la inversión total del FSM, respectivamente). Sin embargo, el 2016, la inversión en obra directa cayó al 53.1%. Así, la tendencia a la reducción de la inversión en proyectos de infraestructura carretera, pavimentación, calles, caminos y banquetas, se invirtió. No obstante, si tomamos de referencia el año 2013, en el que sólo el 33% del FSM se invirtió en obras de incidencia directa, se percibe, que aún con la recaída en el ejercicio fiscal 2016, la tendencia orientada hacia obras con impacto inmediato sobre la pobreza, aún se mantiene.

Así, el análisis detallado de la inversión del FSM, tomando como referencia indicadores específicos y pertinentes para la evaluación de desempeño de la operación del FAIS, que consideren la relación entre, por un lado, la magnitud e intensidad de las carencias específicas desagregadas por tipo de localidades y grado de rezago social que componen las diferentes dimensiones de la pobreza multidimensional y, por otro lado, la proporción de la inversión desagregada por subcategoría, muestra que para orientar el gasto del FSM a combatir la pobreza multidimensional, además de los criterios para la focalización de la inversión establecidos en los LGOFAIS, es necesario complementarlos con criterios que establezcan cierta relación entre la magnitud e intensidad de las carencias y proporciones para combatirlos.

También evidencia la necesidad de complementar el uso del INFORME ANUAL (SPR), con medidas actualizadas de la pobreza multidimensional y de otros temas de interés para la inversión del FSM, como es el caso del DSE Tacotalpa 2016.

3.2 Describir las recomendaciones de acuerdo a su relevancia:

- ▶ Continuar dirigiendo la mayor proporción posible de los recursos del FSM hacia la financiación de obras.
- ▶ Continuar la tendencia al incremento de la inversión ZAP urbana, principalmente en las carencias que más le afectan: combustible, drenaje y hacinamiento.
- ▶ Continuar la tendencia en orientar la inversión en función de la magnitud e intensidad de la pobreza

multidimensional.

- ▶ Gestionar con la delegación de SEDESOL, para que la "Evaluación específica de diagnóstico para la línea base de la inversión del FSM 2016" sea legitimada como instrumento para la acreditación de localidades con población en pobreza extrema y utilizarla como instrumento complementario para la planeación de la inversión FSM en los próximos ejercicios fiscales.
- ▶ Fortalecer la estrategia de convenios con fondos federales y estatales para el financiamiento de obras que impacten en la reducción de la pobreza multidimensional.
- ▶ Incrementar, de manera diversificada, la inversión en obras de incidencia directa en proporción a la intensidad de las carencias específicas de la población y viviendas.
- ▶ Registrar toda la información de las obras realizadas con inversión del FSM de acuerdo a las normas establecidas, lo que incluyen la georreferencia de las mismas.
- ▶ Implementar el uso del CUIS para documentar la existencia de localidades con población en pobreza extrema, lo que permitirá ampliar el destino territorial de la inversión y, a su vez, que el municipio cumpla con los requerimientos establecidos por la norma en materia de destino de la inversión.
- ▶ Reducir la inversión en Infraestructura carretera, pavimentación, calles, caminos y banquetas.
- ▶ Minimizar la inversión en Electrificación y ajustar la inversión a la intensidad de la carencia.
- ▶ Aumentar, de manera diversificada, la inversión en obras de incidencia directa en proporción a la intensidad de las carencias específicas de la población y viviendas en las localidades prioritarias.
- ▶ Invertir en obras para la reducción de la carencia por combustible.
- ▶ Establecer convenios con fondos federales y estatales para aumentar el presupuesto del FSM, principalmente para la realización de obras complementarias.
- ▶ Realizar obras basadas en energías no convencionales como estrategia orientada a disminuir las carencias en servicios y calidad de las viviendas en localidades rurales y dispersas.
- ▶ Mejorar la planeación y focalización de la inversión hacia obras de incidencia directa con modalidad construcción y ampliación, que son las que pueden dotar de una condición y/o servicios y por tanto eliminar alguna carencia.
- ▶ Establecer estrategias y convenios para la realización de obras basadas en energías no convencionales y ecotecnologías para combatir las carencias de las viviendas en localidades rurales y dispersas.
- ▶ Establecer convenios con Fondos y programas federales para complementar la inversión del FSM.

4. Datos de la Instancia evaluadora

4.1 Nombre del coordinador de la evaluación:	Lic. 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. Nancy Paola Hernández Clavijo. Adrián López Alcalá. Leivy Lizeth López Calderón.
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 2016
5.2 Siglas:	FISM
5.3 Ente público coordinador del (los) programa(s):	SEDESOL
5.4 Poder público al que pertenece(n) el(los) programa(s):	Poder Ejecutivo __X_ Poder Legislativo __ Poder Judicial __ Ente Autónomo __
5.5 Ámbito gubernamental al que pertenece(n) el(los) programa(s):	Federal __ 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): Dirección de Obras, Ordenamiento Territorial y Serv. municipales
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. Gabriel Hernández Martínez
Nombre:	ING. Gabriel Hernández Martínez
Unidad administrativa:	Dirección de Obras, Ordenamiento Territorial y Serv.

	municipales
E-mail: gabriel.h.mtz@gmail.com	Teléfono: 9935 90-24-32

6. Datos de Contratación de la Evaluación

6.1 Tipo de contratación:
6.1.1 Adjudicación Directa ___ 6.1.2 Invitación a tres ___ X ___ 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: Unidad de Evaluación del Desempeño del Municipio de Tacotalpa
6.3 Costo total de la evaluación: \$ 290,000 (DOSCIENTOS NOVENTA MIL PESOS 00/100 M.N.)
6.4 Fuente de Financiamiento : RAMO GENERAL (FONDO III)

7. Difusión de la evaluación

7.1 Difusión en internet de la evaluación: 05/10/2017
7.2 Difusión en internet del formato: 05/10/2017

COORDINADOR DE LA UNIDAD DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO


L.A. ROSARIO MORENO VAZCONCELO
DIRECTOR DE PROGRAMACIÓN