



PROGRAMA DE MEJORAS, FISM (2016)

Tomando en cuenta las Evaluaciones Específicas del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM), realizadas en los años 2014 y 2015 para el municipio de Comalcalco, Tabasco, se tienen las siguientes observaciones relevantes:

Antecedentes:

Las evaluaciones de los Fondos, junto con sus conclusiones y observaciones, forman parte del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). Los resultados de estas evaluaciones sirven de base para plantear el programa de mejoramiento de la gestión cuya finalidad es la optimización de los procesos que, finalmente, se traduce en la atención de las necesidades que la población del municipio demanda.

Así, las evaluaciones y los programas de mejoramiento de la gestión se articulan sistemáticamente con la planeación y el proceso presupuestario, dentro de un proceso de mejora continua.

Los objetivos que se persiguen en estas evaluaciones son los siguientes:

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:

1. 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.
2. Analizar si la inversión de los recursos del Fondo se hizo considerando una adecuada focalización territorial.
3. Medir la mejora en el destino de la inversión pública hacia la pobreza multidimensional.
4. Analizar si la inversión de los recursos está orientada a atender las carencias sociales.



“2016, Año del Nuevo Sistema de Justicia Penal”

En cuanto al destino territorial de los recursos, la instancia evaluadora desarrolló 3 indicadores para la verificación del cumplimiento a la norma:

1. Inversión Pertinente en el Destino
2. Grado de Cumplimiento de la Inversión en ZAP Urbana.
3. 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:

1. Porcentaje de Inversión en Obras Directas.
2. Grado de Pertinencia en el uso de los recursos de Incidencia Directa.
3. Grado de Pertinencia en el Uso máximo de recursos en proyectos complementarios, Especiales y por Contingencia.
4. Total de Inversión ejercida Pertinente.
5. Grado de Pertinencia en el uso de los recursos en cuanto al tipo de obras.

Aplicación de los recursos.

Para el año 2014:

El presupuesto del FISM fue de \$116,593,474.10 de los cuales \$114,047,075.90 (97.82%) se ejercieron en la realización de 58 obras y el 2.8% restante en gastos indirectos.

Por tipo de proyectos, las 58 obras se distribuyen de la siguiente forma: 24 obras en Urbanización (41.4%), cuya inversión de \$37,411,529 (33.8%) benefició a 749 hogares y 2,226 personas; 23 obras en Vivienda (39.7%), mismas que beneficiaron a 458 hogares y 1,832 personas por un monto de inversión de \$43,976,494 (39.7%); 6 obras en Agua y saneamiento (10.3%), beneficiaron a 362 hogares y 1,448 personas, con un monto de inversión de \$24,355,668 (22%); 3 obras en Salud (5.2%), beneficiaron a 601 hogares y 2,402 personas y por último 2 obras en Educación (3.4%), mismas que beneficiaron a 90 hogares y 360 personas.



Análisis FODA

Fortalezas:

- La totalidad de las obras (100%) se realizaron en localidades prioritarias, conforme a los distintos criterios que establece la norma, lo que implica una adecuada focalización territorial de la inversión.
- La adecuada focalización de las obras constituye un resultado de importancia significativa; ya que una de las fortalezas del ejercicio anterior (año fiscal 2013), fue la adecuada focalización territorial de las obras; lo que sugiere que la actual administración de Comalcalco se caracteriza por la adecuada focalización de los recursos.
- Adecuada capacidad de adaptación, por parte del Ayuntamiento de Comalcalco y la Delegación de SEDESOL, para que la inversión del FISM se ajustara a las necesidades específicas del territorio; por lo que ambas instancias resolvieron, mediante visitas directas en campo y de acuerdo a sus facultades, la coherencia necesaria para que la inversión territorial de las obras fuera pertinente.
- Cabe destacar, el atinado uso de las herramientas estadísticas disponibles para identificar a la población con pobreza extrema, como uso de CUIS (Cuestionario Único de Información Socioeconómica).
- Elevado grado de pertinencia en el uso (97.48%) de la inversión, de acuerdo a lo establecido por SEDESOL.
- En el año 2014, con respecto al 2013, casi se triplicó (2.6 veces) la inversión en obras de incidencia directa, al pasar de un 30.9% en obras de incidencia directa en 2013 a 82% en el año fiscal 2014. Principalmente en vivienda, rubro en el que se quintuplicó la inversión del FISM (creció 5.1 veces), al pasar de \$8,636,460.63 en 2013 a \$43,976,494.22 en 2014.
- Tres cuartas partes de la inversión del FISM (75.2%) fueron obras que impactaron sobre las carencias en que el municipio puede incidir (vivienda y servicios básicos de la vivienda).
- Se logró una reducción importante en la inversión de obras complementarias, al pasar del 69.1% en 2013 al 18% en 2014. Se estima que las obras realizadas con la inversión del FISM redujeron en 2% las carencias con respecto a la masa global de carencias del municipio y 6% con respecto a las carencias de la pobreza



“2016, Año del Nuevo Sistema de Justicia Penal”

multidimensional en las que el municipio conforme a sus competencias puede incidir.

- Se realizaron 15 obras en localidades con población en pobreza extrema identificadas mediante la aplicación de 544 CUIS, de las cuales 458 (84%) fueron validadas; estrategia que permitió ampliar la cobertura territorial de las obras realizadas con la inversión del FISM.

Debilidades:

- Gasto en obras complementarias ligeramente superior a lo estipulado en los lineamientos; pues se superó en un 2.52% el máximo establecido por la norma para obras complementarias.
- Temas como las carencias alimentarias, que el municipio casi alcanza a la mitad de la población (40.6%) y que es 1.2 y 1.6 veces más intensa en el municipio que en el estado (33.3%) y la república (24.8%) respectivamente, no se destina parte del presupuesto del FISM para contrarrestarla.

Oportunidades:

- Los cambios recientes en la normatividad son un punto de oportunidad para el combate a la pobreza mediante la adecuada focalización de los recursos.
- La elevada pertinencia en el destino y uso de la inversión del FISM en el 2014 deviene un precedente y se constituye como marco de referencia y lecciones aprendidas para el mejor desempeño en años posteriores.
- La apertura de SEDESOL para ajustar a la realidad concreta de la situación de la pobreza actual la posibilidad de hacer una MIDS (Matriz de Inversión para el Desarrollo Social) pertinente para atender las condiciones específicas de la pobreza y el rezago social del municipio.
- Comalcalco es un municipio en el que todos los indicadores de carencia social son superiores a los del estado y la república, por lo que puede constituirse como un municipio prioritario para la inversión en estas materias.
- Con estos datos pueden gestionar recursos complementarios de los gobiernos estatal y federal para aumentar la inversión en el combate de la pobreza



“2016, Año del Nuevo Sistema de Justicia Penal”

multidimensional. Obras, como comedores comunitarios y comedores escolares en todos los niveles de enseñanza, están clasificadas como prioritarias dentro del catálogo del FAIS, ya que se consideran que inciden directamente sobre la pobreza, por lo que el municipio podría utilizarlas para bajar fondos para disminuir esta carencia por alimentación.

Amenazas:

- La dificultad de apegarse a los lineamientos en materia de focalización territorial genera que los instrumentos que permiten la inversión en otras localidades estén sujetos a disposiciones legales de corto plazo, como los oficios de aprobación de SEDESOL, que requieren actualización periódica, quedando sujeta la inversión municipal a las características y voluntad política de la o el actor estatal que pueda cambiar cada año.
- A pesar de la elevada inversión en vivienda, esta ha sido principalmente en rubros como piso firme, techo firme, muro firme; sin embargo, en problemas como tamaño de la vivienda, disposición de drenaje, que son aspectos que inciden en el nivel de pobreza la inversión es minoritaria.

Para el año 2015:

El presupuesto asignado del FISM al momento del corte de la presente evaluación es de \$109,618,911.3. De ellos se programaron gastos indirectos por un valor de \$615,540.68 (0.56% del FISM). Como la inversión programada con estos propósitos representa el 0.56% del FISM, se considera que se han programado conforme a la norma (3%). Por lo anterior, exclusivamente para el análisis de destino, se considera el total neto de inversión equivalente a \$109,003,371, programado para la realización de 89 obras.

Por tipo de proyectos, las 89 obras se distribuyen de la siguiente forma: 69 obras en Vivienda (77.5%), mismas que beneficiaran a 2,105 hogares y 6,810 personas por un monto de inversión de \$69,558,991 (63.8%); 12 obras en Urbanización (13.5%), cuya inversión de \$24,068,892 (22.1%) beneficiará a 652 hogares y 2,859 personas; 5 obras en Agua y



“2016, Año del Nuevo Sistema de Justicia Penal”

saneamiento (5.6%) que beneficiarán a 67 hogares y 263 personas, con un monto de inversión de \$14,061,998 (12.9%) y 3 obras en Educación (3.4%), mismas que beneficiarán a 157 hogares y 414 personas, con un monto de inversión de \$1,313,490 (1.2%).

Análisis FODA

Fortalezas:

- Cumplimiento de los principales criterios establecidos por los lineamientos para la programación de los recursos de acuerdo a la focalización en el destino y usos de los recursos; pues, en los principales indicadores la programación de la inversión del FISM es pertinente.
- La totalidad de las obras (100%) se programaron en localidades prioritarias conforme a los distintos criterios que establece la norma, lo que implica una adecuada focalización territorial en la planeación de la inversión.
- La adecuada programación y focalización territorial de las obras constituye una de las características de la actual administración en la planeación de los recursos del FISM; pues, en evaluaciones anteriores realizadas por TECSO al ejercicio del Fondo en los años fiscales 2013 y 2014, también se destacó a la adecuada focalización territorial como fortaleza. Atinado uso de las herramientas disponibles para identificar a la población con pobreza extrema, como el CUIS.
- 76.28% de los recursos programados para invertir en obras de incidencia directa sobre la pobreza multidimensional; lo que supera en 23% el monto mínimo establecido por SEDESOL.
- Total pertinencia en el uso de la inversión, pues la totalidad de los recursos (100%) se programan invertir de acuerdo a lo establecido por SEDESOL.
- Con respecto al 2013, en el año 2015 se programó intensificar (2.5 veces) la inversión en obras de incidencia directa; al pasar de un 30.9% en 2013 a 76.28% en el año fiscal 2015.
- Cabe señalar que la proporción de inversión programada en obras de incidencia directa en el año 2015 es inferior a la ejecutada en el año 2014 (82%); condicionado por el aumento de la inversión programada en obras complementarias, principalmente en infraestructura carretera, pavimentación, caminos rurales y



“2016, Año del Nuevo Sistema de Justicia Penal”

banquetas; obras programadas para solucionar problemas derivados de contingencias climáticas.

- Incremento de la inversión programada en Vivienda; pues en el 2014 la relación se quintuplicó con relación a la inversión en el 2013 y en el 2015. El presupuesto programado para Vivienda se intensifica 8 veces con relación al 2013.
- Diversificación de la programación del gasto en viviendas. En 2013 y 2014, la inversión en Vivienda fue principalmente para piso firme, techo firme, paredes firmes. Para el año 2015, se programó invertir también en dormitorios y baños; lo que además de la calidad, disminuye el hacinamiento de las viviendas.
- Tres cuartas partes de la inversión programada del FISM es para la realización de obras que inciden directamente sobre factores de pobreza que es competencia del municipio combatir (vivienda y servicios básicos de la vivienda).
- Se mantiene la tendencia, inaugurada en el 2014, a reducir la inversión de obras complementarias; pues en el 2013 la inversión en este tipo de obras representó el 69.1%, en 2014 se redujo al 18% y lo programado en el 2015 representa el 22.1%. Como se señaló, aumenta con relación en el 2014, para solucionar posibles problemas generados por contingencias climáticas.
- Se estima que las obras programadas con la inversión del FISM reducirán en 2% las carencias con respecto a la masa global de carencias del municipio y 5.6% con respecto a las carencias de la pobreza multidimensional en las que el municipio, conforme a sus competencias, puede incidir.
- Se programaron 38 obras en localidades con población en pobreza extrema identificadas mediante la aplicación de CUIS.
- Esta estrategia permite ampliar la cobertura territorial de las obras programadas a realizar con la inversión del FISM.

Debilidades:

- Desbalance entre magnitud de las carencias en calidad, espacios y servicios básicos de la vivienda y proporción de recursos programados para entenderlas; lo que sugiere que no se aprovecha la riqueza en información del Informe Anual como instrumento para orientar la pertinencia en el uso de los recursos.



“2016, Año del Nuevo Sistema de Justicia Penal”

- A la principal carencia en magnitud, viviendas sin agua entubada conectada a la red pública, que afecta al 25.8% de las viviendas sólo se les destina el 4.9% del presupuesto programado.
- A la carencia de menor peso en magnitud, viviendas sin energía eléctrica, que sólo afecta al 1.1% de las viviendas, se le destina el casi la mitad (46.1%) del presupuesto programado.
- A pesar de que el Informe Anual informa sobre 14 programas federales con los que cuales se pueden establecer convenios para complementar la inversión municipal del FISM, sólo se realizan convenios con 3 programas federales.
- A pesar de las carencias que presentan los inmuebles educativos y de la existencia del Programa Escuelas Dignas, la inversión en infraestructura escolar se reduce a tres obras de construcción de techados para áreas deportivas.

Oportunidades:

- A finales del 2015 INEGI publicó los resultados la Encuesta Intercensal, 2015; lo que actualiza la información sobre la dinámica demográfica y provee de datos estáticos actuales para la planeación del gasto presupuestario.
- El catálogo del FAIS incluye rubros como energías no convencionales que clasifica como obras de incidencia directa; lo que abre la posibilidad de utilizar las ecotecnologías y energías no convencionales para solucionar las carencias sociales de localidades 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.
- La existencia del Programa Escuelas Dignas, es una ventana de oportunidad para complementar la inversión orientada a disminuir las graves carencias en la infraestructura de los inmuebles educativos.

Amenazas:

- Las modificaciones a los Lineamientos del FAIS 2015, dejan desprotegida a la población que habita en ZAP urbanas y que por impedimentos normativos no se puede invertir, sin establecer ni obligar a los municipios a encontrar soluciones alternativas para disminuir las carencias sociales de esa población específica.



“2016, Año del Nuevo Sistema de Justicia Penal”

- A pesar de las graves carencias en infraestructura educativa detalladas en el Informe Anual, el catálogo del FAIS, clasifica casi la totalidad de las obras en educación como complementarias.

PLAN DE MEJORA CONTINUA

(Recomendaciones que se deben atender a partir del año 2016 dentro del proceso de mejora continua)

- I. Continuar con el incremento de la inversión hacia las obras de incidencia directa, disminuyendo la inversión en obras consideradas como complementarias; éste último tipo de obras pueden ser financiadas con recursos de otras fuentes distintas al FISM.
- II. Establecer una estrategia, que incluya una campaña contra la carencia por la alimentación; misma que se debe realizar en coordinación con los gobiernos estatal y federal.
- III. Establecer una estrategia de convenios con otros fondos o instituciones para la realización de obras que impacten de forma complementaria sobre la pobreza multidimensional.
- IV. Continuar con el trabajo mancomunado y el establecimiento de acuerdos con la Delegación estatal de SEDESOL, que permitan ajustar la MIDS a las características específicas de la pobreza multidimensional y el rezago social en el municipio y por ende, contribuyan a la mejor focalización territorial de la inversión del FISM.
- V. 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 lo que se



recomienda mantener actualizada la información estadística en este ámbito y potencializar su recolección mediante las atribuciones del municipio.

- VI. Utilizar los datos críticos sobre los indicadores de pobreza multidimensional en instrumentos para constituir a Comalcalco en municipio prioritario en materia de lucha contra la pobreza multidimensional y el rezago social y, por ende, en instrumento de política pública para atraer fondos de los gobiernos estatales y federales para combatir estos dos problemas sociales (pobreza multidimensional y rezago social).
- VII. Continuar la adecuada planeación del presupuesto del FISM de acuerdo al destino territorial y uso de la inversión.
- VIII. Mantener las tendencias al incremento de la inversión hacia las obras de incidencia directa y al decremento de la inversión en obras consideradas complementarias. Este último tipo de obras pueden ser financiadas con recursos de otras fuentes distintas al FISM.
- IX. Continuar y ampliar el uso de CUIS como estrategia para la identificación de localidades con población en pobreza extrema, de tal manera que se amplíe la cobertura territorial de la inversión, mejorando la focalización territorial de las obras.
- X. Incrementar la inversión en obras clasificadas en el Catálogo del FISM como prioritarias, que pueden incidir de manera directa en carencias de magnitud significativa dentro del municipio, como son: alimentación, tamaño y espacios de la vivienda, disposición de drenaje y alimentación.
- XI. Mejorar la focalización en el uso de la inversión del FISM a partir de la relación proporcional entre la magnitud de las carencias sociales y la proporción del FISM orientada a combatirla; en este sentido, la información que provee el Informe Anual, lo constituye en instrumento de planeación del gasto presupuestario.



- XII. Incrementar la inversión del FIMS en obras en Agua y saneamiento que reduzcan la magnitud de viviendas sin agua entubada conectada a la red pública. Ajustar la proporción de la inversión en electrificación a la magnitud de la carencia: viviendas sin energía eléctrica.
- XIII. Establecer estrategias con fuentes de energía no convencionales para disminuir esta carencia en localidades dispersas y de difícil acceso.
- XIV. Establecer convenios de financiamiento con los 14 programas federales identificados en el Informe Anual; entre ellos, el Programa Escuelas Dignas, cuyos aportes pueden ser utilizados para aumentar la inversión en educación, para disminuir las graves carencias que afectan a los inmuebles educativos.