



Evaluación Específica del Fondo de Infraestructura Social Municipal FISM para el año 2013



Municipio: Comalcalco, Tabasco



Nombre de la evaluación: Evaluación Específica del Destino y Uso de los Recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal para el año 2013

Fecha de inicio de la evaluación:
18 de agosto de 2015

Fecha de término de la evaluación:
24 de noviembre 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 Rodríguez

Principales colaboradores:
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
José Miguel Yáñez Reyes



Contenido

Introducción	1
1. Sobre el FISM.	3
2. Situación de la pobreza en el municipio	6
2.1 Contexto sociodemográfico	7
2.2 Marco conceptual y situación de Comalcalco con relación al rezago social.	9
3. Metodología a emplear	14
3.1. Destino territorial de la inversión	17
3.2. Inversión según su uso en proyectos u obras prioritarias	19
4. Análisis de los resultados.....	26
4.1. Presupuesto del FISM y obras realizadas.....	26
4.2. Sobre el destino territorial de la inversión	29
4.2. Sobre la inversión según su uso en proyectos u obras prioritarias	31
6. Conclusiones y recomendaciones.....	36
6.1. Conclusiones	36
6.2. Recomendaciones.....	38
7. Bibliografía	40

Índice de cuadros

	Pág.
Cuadro 1. Principales características sociodemográficas, 2010	7
Cuadro 2. Localidades según grado de rezago social, 2010	13
Cuadro 3. Conceptos normativos considerados en el proceso de evaluación	16
Cuadro 4. Indicadores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que los municipios reporten los avances del ejercicio de los recursos del FISM	23
Cuadro 5. Relación del presupuesto, 2013	26
Cuadro 6. Clasificación del número de obras por grado de rezago social, 2013	27
Cuadro 7. Número de obras por tipo y grado de rezago social, 2013	28
Cuadro 8. Inversión por tipo de proyecto, 2013	28
Cuadro 9. Inversión por modalidad y subclasificación del tipo de proyecto, 2013	29
Cuadro 10. Recursos invertidos por localidad según su grado de rezago social, 2013	30
Cuadro 11. Inversión de recursos per cápita según el grado de rezago social de las localidades, 2013	30
Cuadro 12. Datos fuente para el cálculo del porcentaje de inversión ejercida en obras, proyectos o servicios prioritarios asociada al grado de rezago social, 2013	31
Cuadro 13. Inversión en obras, proyectos o servicios prioritarios asociada al grado de rezago social, 2013	32
Cuadro 14. Inversión per cápita prioritaria y no prioritaria asociada al grado de rezago social, 2013	32
Cuadro 15. Proporcionalidad de la inversión per cápita en obras o proyectos prioritarios entre los grados de rezago social mayor y menor, 2013	33

Índice de gráficas

	Pág.
Gráfica 1. Distribución de la población por tipo de localidad, 2010	8
Grafica 2. Rezago educativo, 2010	11
Gráfica 3. Población sin derechohabiencia a servicios de salud, 2010	11
Gráfica 4. Características de las viviendas con carencia en calidad y servicios, 2010	12
Grafica 5. Niveles de Pobreza, 2010	13

Evaluación Específica del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) para el año 2013

Introducción

La evaluación de los fondos federales y sus resultados forma parte del Sistema de Evaluación del Desempeño, así como del programa de mejoramiento de la gestión municipal, y se articula 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.

De esta manera, en el presente documento se da a conocer la Evaluación Específica del Destino y Uso de los Recursos del FISM para el ejercicio fiscal 2013, la cual se compone de cinco apartados. En el primero se presenta el contexto histórico del FISM y los cambios que ha tenido la normatividad que lo regula. El segundo aborda la situación de la pobreza en el municipio de Comalcalco. Posteriormente, en los apartados 3 y 4 se presenta la metodología empleada y el análisis de los datos y sus resultados, respectivamente. Por último, en el quinto apartado se incluyen las conclusiones y recomendaciones derivadas de la presente evaluación.

1. Sobre el FISM.

En una evaluación específica como esta es importante tener una visión histórica, así sea somera, del proceso de evolución del fondo y sus fines en relación al financiamiento de obra pública. En este caso particular, es fundamental comprender que se trata de un fondo bastante acotado normativamente en su intención de combatir la pobreza y que exige alto grado de pertinencia en su operación.

A continuación se presenta un breve resumen que permite comprender el momento específico en que se realiza esta evaluación y sus nexos con la evolución de las estructuras presupuestales.

Hasta antes de 1990 los gobiernos municipales no recibían recursos de la federación para aplicarlos en obras y acciones sociales bajo la modalidad de transferencias condicionadas. Sus finanzas dependían fundamentalmente de las participaciones fiscales, ya que sus ingresos propios eran sumamente reducidos.

Entre 1990 y 1997, los municipios del país recibieron recursos de la federación para el financiamiento de infraestructura social y servicios básicos para los **grupos en pobreza extrema**. Los mecanismos programáticos utilizados para realizar esas transferencias tuvieron un espíritu compensatorio, a saber: Fondos Municipales de Solidaridad, de 1990 a 1994; Fondo de Solidaridad Municipal, de 1994 a 1995; y Fondo de Desarrollo Social Municipal, de 1996 a 1997.¹

Este proceso se profundizó con la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal en 1997 y la creación del Ramo 33, integrado por programas y recursos que se ejercían a través de los Ramos: 12 (Salud), 25 (Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos) y 26 (Superación de la Pobreza).

Es así que a finales de 1997, el Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Diputados una iniciativa para **modificar la Ley de Coordinación Fiscal (LCF)**, mediante la incorporación de un Capítulo V, con el cual se

¹ Iniciativa que reforma, deroga y adiciona diversos artículos de la Ley de Coordinación Fiscal, abril de 2013.

constituyeron las *Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios*. La iniciativa consideraba la creación original de 3 fondos: el de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), el de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) y el **Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM)**.

Resultado de las deliberaciones en la Comisión Dictaminadora de la iniciativa de ley se amplió la propuesta original del Ejecutivo, adicionando los 3 siguientes fondos: el de Infraestructura Social Estatal (FAISE), que junto con el FAISM integraría el **Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)**; el de Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal (FORTAMUN-DF); y el de Aportaciones Múltiples (FAM). Este último para transferir principalmente recursos a los DIF ya descentralizados a nivel estatal y a la educación.

En el contexto de esta nueva política se transfirieron recursos federalizados a los estados y municipios para la atención de responsabilidades mayoritariamente de desarrollo social.

Con la creación del Ramo 33, **2 de los 5 fondos que lo componían en ese entonces estaban destinados expresamente a combatir el rezago social y la pobreza extrema**: el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en su vertiente municipal (**FISM**) y el Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal, siendo el primero **el único que se distribuye teniendo como referencia una medida de pobreza**.²

Para los propósitos de esta evaluación se tomó como referencia normativa la Ley de Coordinación Fiscal aplicable al ejercicio fiscal 2013, donde, de conformidad con el artículo 33, los recursos que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social –que contiene a los fondos de carácter estatal (FAISE) y los de carácter municipal (FISM)-

² Los recursos del FAIS se distribuyen de acuerdo con la participación relativa de cada estado en la magnitud y profundidad de la pobreza a nivel nacional, medida por medio de la masa carencial establecida en la LCF. La proporción que representa la masa carencial estatal respecto de la masa carencial nacional determina el porcentaje relativo de recursos que debe recibir cada entidad federativa. La masa carencial es establecida por el Índice Global de Pobreza, el cual es la suma ponderada de 5 indicadores ligados al concepto de pobreza multidimensional desarrollada por el CONEVAL y que será integrada a la normativa del fondo en 2014.

reciban las entidades y 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...**”(DOF, 2011:27).

Específicamente, el tipo de obras, acciones e inversiones a realizarse con los recursos del FISM están definidos y acotados en el inciso a) de dicho artículo 33: **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.**

Como se observa en el referente normativo descrito anteriormente, destacan **dos criterios** (uno de **destino** y otro de **uso**) para valorar el ejercicio de los recursos del FISM-2013, y es con base en ellos que se desarrollará nuestro análisis, tal como se detalla más adelante en el apartado de la metodología aplicada en la presente evaluación.

Es de destacar que históricamente el FISM es uno de los pocos fondos del Ramo 33 que logra aproximarse a las intenciones de política pública con respecto al combate a la pobreza, y más aún con las reformas normativas posteriores a 2013. Así, la intención de esta breve revisión histórica pretende poner de relieve los momentos más importantes en este esfuerzo de operación de estos recursos públicos.

2. Situación de la pobreza en el municipio

Un factor importante a considerar en el análisis del uso y destino de los recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal es tanto el contexto sobre el cual se ejercen como las características a considerar para cumplir con los objetivos de la política pública, principalmente los de la pobreza en el municipio. Ello debido a que es uno de los sentidos que marca la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en su capítulo II, artículo 14, donde establece que: **“la Política Nacional de Desarrollo Social debe incluir, cuando menos, las siguientes vertientes:**

I. Superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación;

II. Seguridad social y programas asistenciales;

III. Desarrollo regional;

IV. Infraestructura social básica, y

V. Fomento del sector social de la economía” (DOF, 2013:5).

El artículo 17 de la misma LGDS establece que: **“los municipios serán los principales ejecutores de los programas, recursos y acciones federales de desarrollo social, de acuerdo a las reglas de operación que para el efecto emita el Ejecutivo Federal” (DOF, 2013: 5).**

Como un elemento nodal en el uso y destino de los recursos es el combate a la **pobreza**, a continuación se presenta un panorama de la situación del municipio en cuanto a los factores de rezago social, para dar una idea de los ámbitos en los que tiene las facultades para incidir. A manera de preámbulo, iniciamos con una descripción de las principales características sociodemográficas de Comalcalco, tomando como base los datos del Censo General de Población y Vivienda 2010 publicado por el INEGI.

2.1 Contexto sociodemográfico

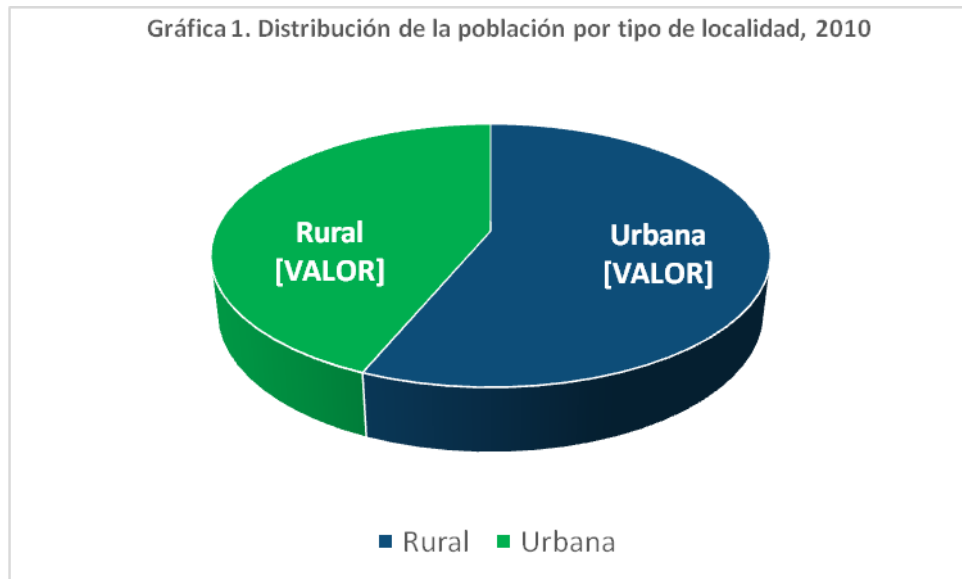
A continuación se presenta un cuadro que resume de forma general la composición sociodemográfica del municipio:

Cuadro 1. Principales características sociodemográficas, 2010	
Población total, 2010	192,802
Población femenina	97,718
Población masculina	95,084
Total de viviendas habitadas, 2010	46,466
Tamaño promedio de los hogares (personas), 2010	4.1
Hogares con jefatura femenina, 2010	9,629
Grado promedio de escolaridad de la población de 15 años o más, 2010	8.03
Total de escuelas en educación básica y media superior	388
Personal médico (personas), 2010	295
Población de tres años o más hablante de lengua indígena	565
Población de 15 años o más analfabeta	9,997
Unidades médicas, 2010	44
Población sin derechohabiencia a servicios de salud	60,797
Fuente: elaborado por TECSO, con base en datos del INEGI, Principales Resultados por Localidad (ITER) 2010	

El municipio de Comalcalco es el tercero con mayor población del estado y agrupa al 8% del total de habitantes de Tabasco, que es de 2,238,603. Su población está compuesta en un 49.3% por hombres y 50.6% por mujeres. Además, sólo el 0.3% de la población mayor de 3 años habla una lengua indígena.

Conforme a los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2010 publicados por el INEGI (Principales Resultados por Localidad), Comalcalco cuenta con un total de 118 localidades, de las cuales 10 son del ámbito urbano (con más de 2,500 habitantes), en tanto que las 108 restantes son rurales. Cabe señalar que el 44% de la población del municipio habita en la cabecera municipal y en las otras 9 localidades urbanas.

Gráfica 1. Distribución de la población por tipo de localidad, 2010



Fuente: elaborado por TECSO, con base en datos del Censo 2010, INEGI

Con respecto al total de viviendas particulares habitadas, Comalcalco agrupa el 8.2% de viviendas del estado. Es importante destacar que 1 de cada 5 hogares en el municipio son de jefatura femenina.

En lo que respecta al total de escuelas de educación básica y media superior, personal médico y unidades médicas, se presenta la siguiente gráfica que compara a Comalcalco con los niveles estatales. Esto con la finalidad de realizar un análisis que cuente con una referencia estadística similar y que permita generar conclusiones objetivas.

La población del municipio de Comalcalco en el 2010 era de 192,802 personas. Esto representa un 8% de la población total del estado de Tabasco. En esta lógica, se observa una tendencia de indicadores proporcional al tamaño de su población, es decir, el municipio concentra el 7.4% del total de las escuelas de educación básica y media superior del estado, con un promedio de escolaridad de 8 años (poco más de medio año menos que el promedio estatal).

En cuanto a los servicios de salud del municipio, se puede observar que el personal médico concentra el 5.6% del registrado en el estado y atiende en promedio 653 personas por médico (55% más respecto a lo atendido a nivel estatal, que es de 421 personas por medico).

En lo referente a unidades médicas, la tendencia es similar, ya que éstas representan el 6.8% del total estatal y en promedio otorgaron 13,937 consultas en el 2010 (10% más que las otorgadas por el promedio del estado, esto es, 12,599 consultas).

En el siguiente apartado se describen los elementos conceptuales del rezago social y posteriormente se elabora un análisis con base en los datos del año 2010 para cada factor que lo provoca. Ello permitirá contar con el panorama del rezago social en el municipio de Comalcalco.

2.2 Marco conceptual y situación de Comalcalco con relación al rezago social.

Por más de 20 años, la pobreza se midió basándose en un sólo indicador: el ingreso. Sin embargo, desde hace algunos años los estudios fueron mostrando que la mejor manera de medirla es a través del desarrollo de un indicador que, sumado al del ingreso, al de alimentación y seguridad social, refleje de forma precisa sus distintas manifestaciones. Así se construyó el Índice de Rezago Social, el cual incorpora indicadores de educación, de acceso a servicios de salud, de servicios básicos, de calidad y espacios en la vivienda, y activos en el hogar. Todo ello para visualizar el cumplimiento al título segundo, capítulo único, artículo 6, de la Ley General de Desarrollo Social, el cual establece que “son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social, y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” (DOF, 2013).

A fin de contar con un diagnóstico más específico de la situación de rezago en el municipio de Comalcalco, en el siguiente análisis se retoman los Principales Resultados por Localidad del Censo de Población y Vivienda 2010 de algunos indicadores contemplados por CONEVAL para la medición del Índice de Rezago Social (IRS).

En este sentido, el Consejo establece que para la construcción del Índice de Rezago Social se asocian, entre otros, los siguientes indicadores.

Educativos:

- Porcentaje de la población de 15 años o más con educación básica incompleta.
- Porcentaje de población de 15 años o más analfabeta.
- Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela.

Acceso a servicios de salud:

- Porcentaje de la población sin derechohabencia a servicios de salud.

Servicios básicos en la vivienda:

- Porcentaje de las viviendas particulares habitadas con piso de tierra.
- Porcentaje de las viviendas particulares habitadas que no disponen de excusado o sanitario.
- Porcentaje de las viviendas particulares habitadas que no disponen de agua entubada de la red pública.
- Porcentaje de las viviendas particulares habitadas que no disponen de drenaje.
- Porcentaje de las viviendas particulares habitadas que no disponen de energía eléctrica.

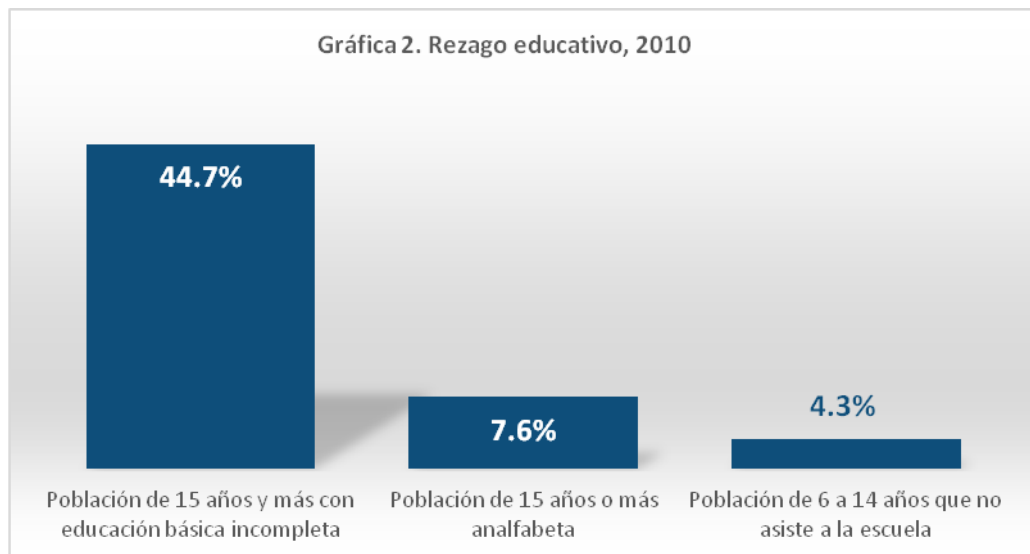
Disponibilidad de bienes en la vivienda

- Viviendas que no disponen de lavadora.
- Viviendas que no disponen de refrigerador.

En este sentido, los principales resultados fueron los siguientes:

Educativos:

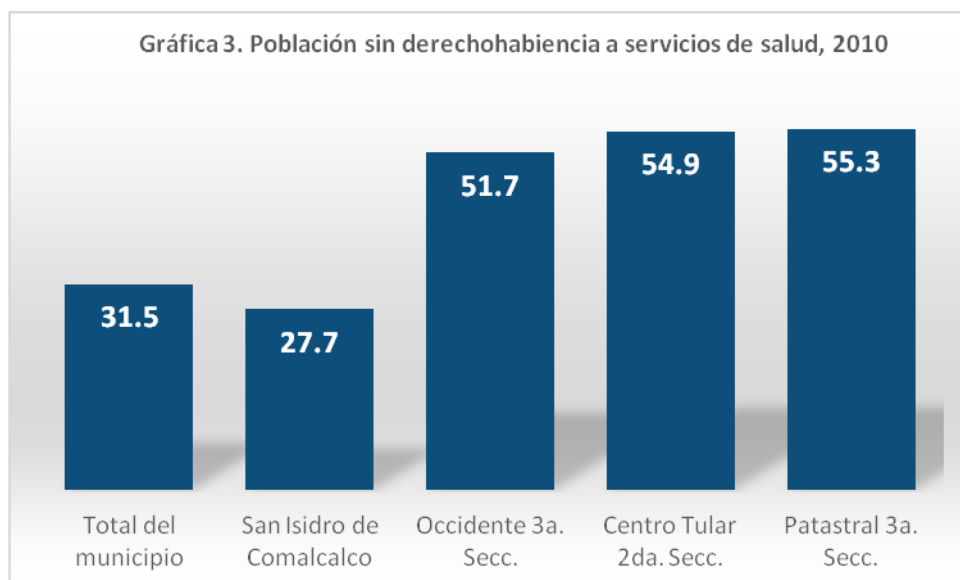
Al año 2010, el municipio de Comalcalco presentaba un importante rezago educativo, pues casi la mitad de la población de 15 años y más no cuenta con educación básica completa y 1 de cada 15 habitantes del mismo rango de edad es analfabeta.



Fuente: elaborado por TECSO, con base en datos del INEGI, Principales Resultados por Localidad (ITER) 2010

Acceso a servicios de salud:

La tercera parte de los habitantes del municipio no cuentan con derechohabiencia a servicios de salud. En el caso de las localidades, resalta que la cabecera municipal presenta un 27.7% de rezago en servicios de salud, en tanto que la mayor no derechohabiencia la presentan poco más de la mitad de los habitantes de las 3 localidades rurales mencionadas en la siguiente gráfica:

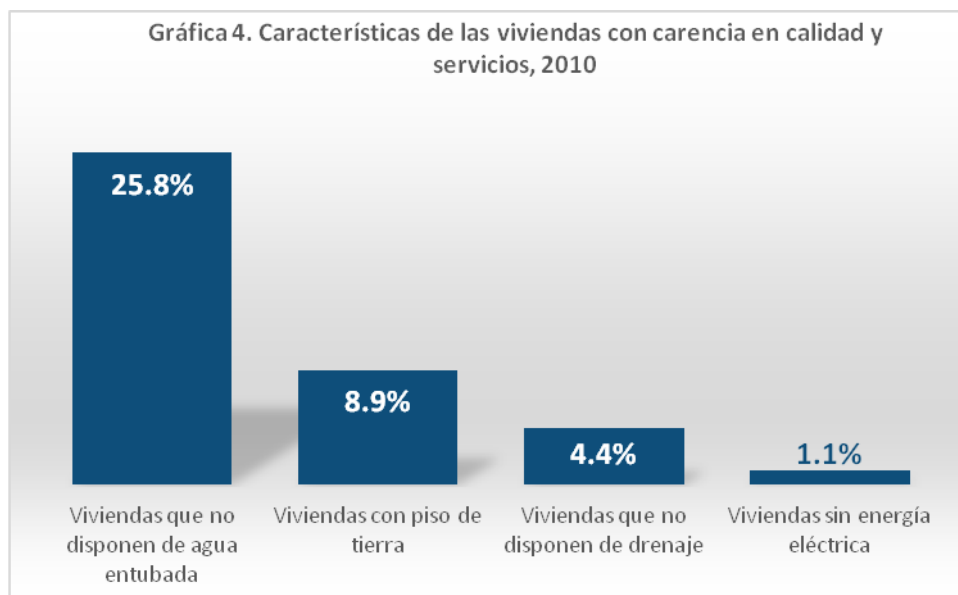


Fuente: elaborado por TECSO, con base en datos del INEGI, Principales Resultados por Localidad (ITER) 2010

Calidad y servicios básicos en la vivienda:

Para el caso de los servicios básicos en la vivienda, destaca que 1 de cada 4 viviendas del municipio no cuentan con disponibilidad de agua entubada, mientras que 9% de las viviendas tienen piso de tierra; 4.4% no disponen de drenaje y casi la totalidad de las viviendas de Comalcalco cuentan con energía eléctrica (98.9%).

Tomando en cuenta lo establecido como destino de los recursos del FSM en la Ley de Coordinación Fiscal vigente para 2013 y las atribuciones de acción municipal, es una prioridad que el municipio de Comalcalco dirija sus acciones principalmente al abatimiento en el rezago de viviendas sin conexión a la red de agua entubada, de drenaje y al mejoramiento de vivienda.



Fuente: elaborado por TECSO, con base en datos del INEGI,
Principales Resultados por Localidad (ITER) 2010

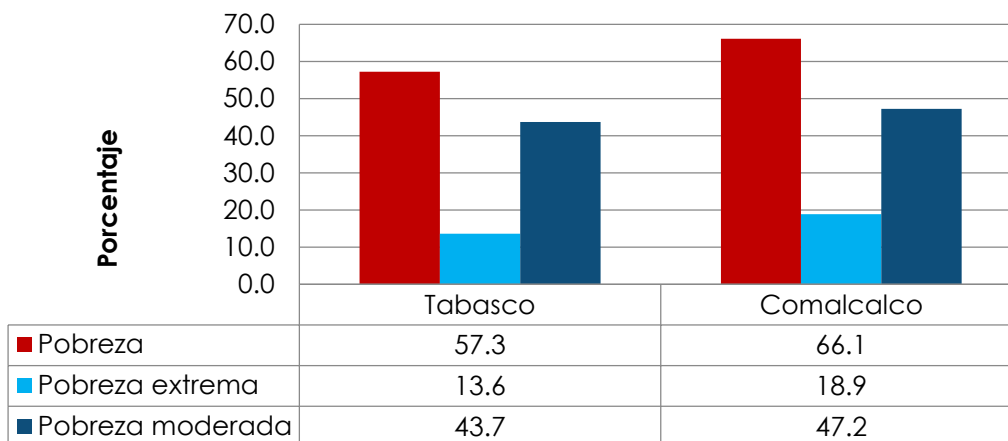
Si bien los datos anteriores reflejan los niveles de carencia por indicador, destacando su participación en la metodología aplicada por CONEVAL para su operacionalización (CONEVAL, 2013), Comalcalco presenta 3 de los 5 grados de rezago social definidos por Consejo para el año 2010, como muestra el siguiente cuadro:

Cuadro 2. Localidades según grado de Rezago Social, 2010		
Grado de rezago social	Porcentaje de localidades	Porcentaje de Población
Medio	2.6	2.1
Bajo	37.6	26.1
Muy Bajo	59.8	71.8

Fuente: elaborado por TECSO, con base en datos del Informe Anual sobre la Situación de la Pobreza y Rezago Social, 2010

No obstante que el 40% de las localidades del municipio están clasificadas con los grados de rezago social medio y bajo, en ellas sólo habita el 28.2% de la población total del municipio.

Grafica 5. Niveles de Pobreza, 2010



Fuente: elaborado por TECSO, con base en datos del Informe Anual sobre la Situación de la Pobreza y Rezago Social, 2010

Como se puede observar en el gráfico anterior, en el 2010 2 de cada 3 habitantes del municipio de Comalcalco vivía en situación de pobreza (9 puntos porcentuales más que la del estado), situando a Comalcalco como el octavo municipio con mayor porcentaje de población pobre del estado de Tabasco. Al ser comparado, este indicador en términos absolutos muestra que mientras a nivel estatal 1,286,179 personas vivían en situación de pobreza, en el municipio eran poco más de 129,000 personas en esa condición, lo cual implica que en Comalcalco habitaba 1 de cada 10 pobres del estado.

3. Metodología a emplear

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, bajo las dos siguientes vertientes:

- 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”**, entendiéndose por focalización:

“...concentrar los recursos disponibles en una población de beneficiarios potenciales claramente identificada, y luego diseñar el programa o proyecto con que se pretende atender un problema o necesidad insatisfecha, teniendo en cuenta las características de esa población, a fin de elevar el impacto o beneficio potencial per cápita” (Fajardo Correa y Calzada Lemus, 1995).

Los elementos normativos que serán puestos como parámetros y puntos de referencia para analizar el grado de focalización de los recursos del FISM aplicados en el ejercicio fiscal 2013, tanto para su **Destino Territorial como para su Uso en Obras Prioritarias**, son los siguientes:

- I. Las obras, acciones sociales básicas e inversiones indicadas en el inciso “a” del artículo 33 de la LCF, mismas que serán las únicas a las que podrán dirigirse los recursos del FISM, a saber: 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.

- II. Las variables de carencia social: educación, acceso a servicios de salud, servicios básicos en la vivienda, calidad y espacios en la vivienda, y activos en el hogar, consideradas en el Índice de Rezago Social elaborado por CONEVAL.
- III. Las funciones y servicios que tienen a su cargo los municipios, por mandato del artículo 65 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco (CPT).
- IV. Los grados de rezago social resultantes para cada una de las localidades del municipio.
- V. Los indicadores de desempeño del FISM establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La pertinencia del uso de estos elementos normativos para valorar el grado de focalización de los recursos del FISM puede observarse en el siguiente cuadro, el cual muestra el resultado de la conjunción de los factores mencionados en los 3 primeros incisos. Puede observarse que de los 10 conceptos mencionados en la LCF, la inversión de recursos del FISM en 6 de ellos podría lograr un impacto en el IRS, así como dar cumplimiento a 3 funciones o servicios atribuibles al municipio según la Constitución Política del Estado. El ejercicio de recursos en obras de alcantarillado y urbanización municipal tendería a contribuir sólo a funciones municipales constitucionales, en tanto que la inversión en caminos rurales e infraestructura productiva rural, aunque no estaría asociada al IRS ni a alguna atribución constitucional del municipio, es muy probable que aporte a reducir la pobreza extrema de la población a la que hace referencia la Ley de Coordinación Fiscal.

La última columna del mismo cuadro muestra la clasificación que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) le otorgó a cada uno de los conceptos del inciso "a" del artículo 33 de la LCF, con objeto de incorporarlos en sus indicadores de desempeño de los recursos aplicados por los municipios al FISM, cuyos valores fueron reportados a través del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH), destacando en éstos que el concepto "mejoramiento de la vivienda" no fue considerado como parte de la medición de algunos de los 6 indicadores.

Cuadro 3. Conceptos normativos considerados en el proceso de evaluación			
Inciso "a" del artículo 33 de la LCF	VARIABLES DEL ÍNDICE DE REZAGO SOCIAL	CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TABASCO	INDICADORES DE LA SHCP
Agua potable	Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública	Agua potable	Servicio básico
Drenaje y letrinas	Viviendas que no disponen de drenaje	Drenaje Tratamiento y disposición de sus aguas residuales	Servicio básico
Electrificación rural y de colonias pobres	Viviendas que no disponen de energía eléctrica	Alumbrado público	Servicio básico
Mejoramiento de vivienda	Viviendas con piso de tierra Viviendas que no disponen de excusado o sanitario Viviendas que no disponen de lavadora Viviendas que no disponen de refrigerador		
Infraestructura básica de salud	Población sin derechohabencia a servicios de salud		Integración y desarrollo
Infraestructura básica educativa	Población de 15 años o más analfabeta Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela Población de 15 años y más con educación básica incompleta		Integración y desarrollo
Alcantarillado		Alcantarillado	Servicio básico
Urbanización municipal		Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos. Calles, parques, jardines y su equipamiento Mercados y Central de Abastos Panteones Rastros	Urbanización municipal
Caminos rurales			Integración y desarrollo
Infraestructura productiva rural			Integración y desarrollo
		Seguridad pública	

3.1. Destino territorial de la inversión

La referencia para valorar el grado de focalización de los recursos del FSM para el ejercicio fiscal 2013 es el concepto de rezago social mencionado en el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal vigente a partir del 12 de diciembre del 2012, el cual menciona en el cuerpo de su texto 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**” (DOF, 2011).*

Cabe destacar que no se cuenta con elementos para valorar el direccionamiento de los recursos del FSM a los sectores de la población en pobreza extrema, pues los valores de dicho concepto, determinados por CONEVAL para el año 2015 sólo están disponibles para el total municipal y no se cuenta con información sobre el número de pobres extremos de cada una de las localidades ubicadas al interior de los municipios.

En este sentido, el análisis de la focalización por **destino territorial** será evaluada a través de la inversión de recursos del FSM-2013 realizada en las localidades según su grado de rezago social, mediante los siguientes indicadores:

1. **Porcentaje de recursos invertidos por localidad según su grado de rezago social:**

$$PILGRS_j = \frac{\sum IL_{ij}}{TIF} * 100$$

Dónde:

PILGRS_j = Porcentaje de inversión en localidades del grado de rezago social “j”.

IL_{ij} = Inversión de los recursos del FISM-2013 en la localidad “i” con grado de rezago social “j”.

TIF = Total de inversión del FISM-2013.

El indicador nos dará una idea de la distribución porcentual de la inversión según el grado de rezago social de las localidades dotadas con alguna obra o proyecto realizado con recursos del FISM.

2. Inversión de recursos per cápita según el grado de rezago social de las localidades:

$$IPCLGS_j = \frac{\sum IL_{ij}}{\sum PL_{ij}}$$

Dónde:

IPCLGS_j = Inversión per cápita en las localidades del grado de rezago social “j”.

IL_{ij} = Inversión de los recursos del FISM-2013 en la localidad “i” con grado de rezago social “j”.

PL_{ij} = Población de la localidad “i” con grado de rezago social “j”.

Los resultados de este indicador permitirán valorar el nivel de recursos promedio que recibieron los habitantes de las localidades según su grado de rezago social. El comportamiento esperado es que a mayor nivel de rezago social mayor deberá ser el monto de recursos per cápita recibido por los habitantes de sus localidades y así valorar el nivel de focalización territorial de los recursos del FISM.

3. Proporción de inversión per cápita entre los grados extremos de rezago social

$$PIPC = \frac{IPC_{RSMAX}}{IPC_{RSMIN}}$$

Dónde:

PIPC = Proporción entre la inversión per cápita de las localidades con el grado de rezago social mayor y menor.

IPC_{RS}MAX = Inversión per cápita de las localidades con el grado de rezago social **mayor**.

IPC_{RS}MIN = Inversión per cápita de las localidades con el grado de rezago social **menor**.

La comparación de recursos per cápita invertidos en las localidades con mayor y menor rezago social nos permitirá dimensionar el nivel de focalización territorial de los recursos del fondo.

De esta manera, para la evaluación del **destino territorial** se utilizarán los siguientes indicadores, cuyas expresiones algebraicas se expusieron con anterioridad:

1. Porcentaje de recursos invertidos por localidad según su grado de rezago social.
2. Inversión de recursos per cápita según el grado de rezago social de las localidades.
3. Proporción de inversión per cápita entre los dos grados extremos de rezago social.

3.2. Inversión según su uso en proyectos u obras prioritarias

El análisis para la evaluación del uso de los recursos del FISM-2013 tomará en consideración fundamentalmente dos aspectos normativos: las obras, acciones sociales básicas e inversiones indicadas en el inciso "a" del artículo 33 de la LCF y las variables intervinientes en el Índice de Rezago Social. Adicionalmente serán considerados los indicadores definidos por la SHCP para que los municipios reporten los avances del ejercicio de los recursos FISM a través del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH), principalmente el que considera la categoría de servicios básicos.

Cabe señalar que la presente evaluación no es una auditoría, por lo que su propósito no es validar si los recursos del FISM-2013 fueron ejercidos conforme a la normatividad respectiva. De esta forma, y tal como se comentó sobre la información contenida en el **Cuadro 03 "Conceptos normativos considerados en el proceso de evaluación"**, sólo 6 de los 10 conceptos mandatados en la LCF están vinculados con el total de

variables que intervienen en la determinación del grado de rezago social: agua potable; drenaje y letrinas; electrificación rural y de colonias pobres; mejoramiento de vivienda; infraestructura básica de salud, e infraestructura básica educativa.

Considerando lo anterior, y para efectos convencionales del análisis, a la inversión de recursos que hayan realizado los municipios en los 6 conceptos de la LCF vinculados al IRS se les denominará “**Inversión en Obras o Proyectos Prioritarios,**” en tanto que al remanente de los recursos ejercidos en otros conceptos diferentes se les llamará **no prioritaria**, insistiendo que ello es sólo con fines convencionales para el análisis de la información.

De la clasificación convencional adaptada para efectos de la presente evaluación, el análisis de la focalización por **uso de los recursos en obras y proyectos prioritarios** será realizado a través de la inversión de recursos del FISM-2013 efectuada por el municipio mediante los siguientes indicadores:

1. Porcentaje de Inversión ejercida en obras, proyectos o servicios prioritarios asociada al grado de rezago social.

$$PIPRS_j = \frac{\sum IOPL_{ij}}{TIF_j} * 100$$

Dónde:

PIPRS_j = Porcentaje de inversión prioritaria en el grado de rezago social “j”.

IOPL_{ij} = Inversión del FISM-2013 en obras, proyectos o servicios prioritarios en la localidad “i” del grado de rezago social “j”.

TIF_j = Total de inversión del FISM-2013 en localidades del grado de rezago social “j”.

Como consecuencia de la fórmula del indicador anterior, **la inversión no prioritaria** por grado de rezago social será:

$$PINPRS_j = (1 - PIPRS_j)$$

Dónde:

$PINPRS_j$ = Porcentaje de inversión **no** prioritaria en el grado de rezago social "j".

Dada la naturaleza de los recursos del fondo, el comportamiento esperado de estos indicadores es que la inversión prioritaria sea mayor independientemente del grado de rezago social de las localidades del municipio.

2. Inversión prioritaria per cápita asociada al grado de rezago social

$$IPPCRS_j = \frac{\sum IOPL_{ij}}{\sum PL_{ij}}$$

$IPPCRS_j$ = Inversión prioritaria per cápita del FISM-2013 en localidades del grado de rezago social "j".

$IOPL_{ij}$ = Inversión del FISM-2013 en obras, proyectos o servicios prioritarios en la localidad "i" del grado de rezago social "j".

PL_{ij} = Población en la localidad "i" del grado de rezago social "j".

3. Inversión NO prioritaria per cápita asociada al grado de rezago social

$$INPPCRS_j = \frac{\sum INPL_{ij}}{\sum PL_{ij}}$$

$INPPCRS_j$ = Inversión **no** prioritaria per cápita del FISM-2013 en localidades del grado de rezago social "j".

$INPL_{ij}$ = Inversión del FISM-2013 en obras, proyectos o servicios **no** prioritarios en la localidad "i" del grado de rezago social "j".

PL_{ij} = Población en la localidad "i" del grado de rezago social "j".

El comportamiento esperado de estos indicadores es que la inversión prioritaria per cápita sea mayor que la no prioritaria con independencia del grado de rezago social de las comunidades.

4. Proporcionalidad de la inversión per cápita en obras o proyectos prioritarios entre los grados de rezago social mayor y menor

$$PIPPC = \frac{IPPC_{RSMAX}}{IPPC_{RSMIN}}$$

PIPPC = Proporción entre la inversión prioritaria per cápita de las localidades con el grado de rezago social mayor y menor.

IPPC_{RSMAX} = Inversión prioritaria per cápita del FISM-2013 en localidades del grado de rezago social **mayor**.

IPPC_{RSMIN} = Inversión prioritaria per cápita del FISM-2013 en localidades del grado de rezago social **menor**.

5. Proporcionalidad de la inversión per cápita en obras o proyectos NO prioritarios entre los grados de rezago social mayor y menor

$$PINPPC = \frac{INPPC_{RSMAX}}{INPPC_{RSMIN}}$$

PINPPC = Proporción entre la inversión **no** prioritaria per cápita de las localidades con el grado de rezago social mayor y menor.

INPPC_{RSMAX} = Inversión **no** prioritaria per cápita del FISM-2013 en localidades del grado de rezago social **mayor**.

INPPC_{RSMIN} = Inversión **no** prioritaria per cápita del FISM-2013 en localidades del grado de rezago social **menor**.

Por otra parte, para definir el grado de priorización de la inversión del FISM en infraestructura básica se analizaron los indicadores establecidos por la SHCP para que los municipios reporten el avance del ejercicio de los recursos del fondo a través de su sistema PASH, mismos que se presentan a cuadro 4. A partir del análisis de estos 6 indicadores, se consideró relevante incorporar en la presente evaluación el concepto de "Servicios básicos" (definido por la SHCP), con objeto de valorar el aporte de la inversión de los recursos del FISM-2013 a factores vinculados con el rezago social y la pobreza.³

³ Ver "Cuadro No. 3. Conceptos normativos considerados en el proceso de evaluación".

Cuadro 4. Indicadores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que los municipios reporten los avances del ejercicio de los recursos del FISM

Porcentaje del FISM invertido en el municipio en servicios básicos	$[(\text{Recursos invertidos del FISM en el municipio en las etiquetas de agua potable + alcantarillado + drenaje + electrificación rural y de colonias pobres}) / \text{recursos totales del FISM invertidos en el municipio}] * 100$
Porcentaje del FISM invertido en el municipio en integración y desarrollo	$[(\text{Recursos invertidos del FISM en las etiquetas de infraestructura básica educativa + caminos rurales + infraestructura básica de salud + infraestructura productiva rural}) / \text{recursos totales invertidos del FISM en el municipio}] * 100$
Porcentaje del FISM invertido en el municipio en urbanización municipal	$[(\text{Recursos del FISM invertidos en la etiqueta de urbanización municipal}) / \text{recursos totales invertidos del FISM en el municipio}] * 100$
Porcentaje de potencialización de los recursos Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM)	$[(\text{Recursos complementarios a los de FISM invertidos en las mismas obras que los recursos del FISM en el municipio en el año}) / \text{recursos del FISM del municipio invertidos en el año}] * 100$
Porcentaje de ejecución de los recursos en el año	$(\text{Recurso ejercido en el municipio}) / \text{recurso ministrado en el municipio} * 100$
Porcentaje de municipios que informan sobre el uso de los recursos del FAIS en tiempo y con información de calidad	$(\text{Número de municipios que cumplen con la obligación de informar dentro de los plazos establecidos con la información requerida}) / \text{número total de municipios} * 100$
Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Indicadores para que los Municipios Reporten los Avances del Ejercicio de los Recursos del FISM	

Es importante resaltar que, en nuestra consideración, la fórmula del indicador propuesto por la SHCP para medir el “*Porcentaje de Inversión del FISM en Servicios Básicos*” no permite valorar con precisión el nivel de focalización, pues los municipios con baja carencia de servicios básicos no podrán invertir un porcentaje alto de recursos del FISM en estos rubros, debido a que su problema en términos relativos es menor. Para subsanar esta anomalía, la propuesta en la presente evaluación es determinar la intencionalidad de la inversión hacia obras de infraestructura básica mediante los siguientes tres indicadores:

6. Monto de la Inversión per cápita en servicios básicos asociados a la vivienda con la carencia social específica:

$$IPSBCS = \frac{IF_A}{NHC_A} + \frac{IF_D}{NHC_D} + \frac{IF_E}{NHC_E}$$

Dónde:

IPSBCS = Inversión per cápita en servicios básicos con la carencia social específica en:

IF = Inversión del FISM.

NHC = Número de habitantes con la carencia social en:

A = Agua.

D = Drenaje.

E = Electricidad.

7. Inversión del FISM-2013 promedio por habitante en el municipio

$$IPG = \frac{TIF}{PTM}$$

Dónde:

IPG = Inversión per cápita del FISM-2013 en el municipio.

TIF = Total de inversión del FISM-2013 en el municipio.

PTM = Población total del municipio.

8. Nivel de priorización de la inversión de los recursos del FISM-2013 en obras de infraestructura social básica.

$$GPIB = \frac{IPSBCS}{IPG}$$

Dónde:

GPIB = Grado de priorización de la inversión del FISM-2013 en infraestructura social básica.

IPSBCS = Inversión per cápita en servicios básicos con la carencia social específica.

IPG = Inversión per cápita del FISM-2013 en el municipio.

Este último indicador permite comparar la inversión por habitante con carencia en servicios básicos al interior del municipio con respecto a un parámetro general representado por la inversión por habitante del FISM-2013, por lo que un valor mayor a 1 de GPIB será concluyente de que el ejercicio de los recursos del fondo se priorizó hacia la inversión de servicios básicos.

En síntesis, la metodología por aplicar para la evaluación del **uso de los recursos del FISM-2013 en proyectos u obras prioritarias** se llevará a cabo mediante la aplicación e interpretación de los valores resultantes de los siguientes indicadores, cuyas fórmulas se detallaron con anterioridad:

1. Porcentaje de inversión ejercida en obras, proyectos o servicios prioritarios asociada al grado de rezago social.
2. Inversión prioritaria per cápita asociada al grado de rezago social.
3. Inversión NO prioritaria per cápita asociada al grado de rezago social.
4. Proporcionalidad de la inversión per cápita en obras o proyectos prioritarios entre los grados de rezago social mayor y menor.
5. Proporcionalidad de la inversión per cápita en obras o proyectos NO prioritarios entre los grados de rezago social mayor y menor.
6. Nivel de priorización de la inversión de los recursos del FISM-2013 en obras de infraestructura social básica.

4. Análisis de los resultados

Antes de mostrar tales resultados es necesario caracterizar la forma en que se realizó la inversión en cuanto al monto, tipo y modalidad de las obras.

4.1. Presupuesto del FISM y obras realizadas

El presupuesto aprobado para el FISM en el año 2013 fue de poco más de 93 millones de pesos, el cual presentó una modificación al alza para quedar en un valor de \$101,938,150.67. Se ejerció el 97.1% de esos recursos (\$99,012,059.51) en la realización de 58 obras, de las cuales 7 fueron con recursos remanentes del año 2012, por un monto de poco más de 3.2 millones de pesos, como se puede observar en el siguiente tabulado:

Cuadro 5. Relación del Presupuesto, 2013		
Origen del Recurso	Obras	Monto
Presupuesto FISM 2013	51	\$95,773,107.97
Remanente de 2012	7	\$3,238,951.54
Total	58	\$99,012,059.51
Fuente: elaboración propia con base en datos suministrados por el municipio		

Dichas 7 obras clasificadas como “urbanización” serán consideradas como parte del análisis de la presente evaluación específica, toda vez que la normatividad regulatoria del uso de los recursos para ese año aplica también para el 2013.

Adicionalmente se utilizaron recursos en 2 actividades que suman poco más de 2.9 millones de pesos: una de carácter administrativo y la otra consistente en la aportación de 176,000 pesos por parte del municipio para la realización de un estudio convenido con la CONAGUA.

De esta manera, durante el año 2013 el municipio realizó un total 58 obras, proyectos o servicios por un monto de inversión de \$99,012,059.51.

Otro aspecto a comentar es que 10 proyectos realizados al amparo del FISM-2013 corresponden a la aportación del municipio para la realización de obras convenidas con la CONAGUA y el FONHAPO para beneficio de diversas localidades. Bajo esta modalidad, se efectuaron 5 obras mediante un convenio CONAGUA-PROSSAPYS, 1 estudio por medio del convenio CONAGUA-APAZU y 4 proyectos bajo el convenio con

FONHAPO, aplicándose un poco más de 17 millones de pesos, equivalentes al 17% del total de los recursos del FISM-2013.

Ahora bien, según el Índice de Rezago Social determinado por CONEVAL, el municipio de Comalcalco cuenta con 117 localidades. De éstas, 3 están clasificadas con un grado de rezago social medio, 44 bajo y 70 con rezago social muy bajo. En este sentido es destacable que el rango de mayor rezago social sea el grado medio y en él estén incluidas sólo 3 localidades en las que habita el 2.1% de la población del municipio, lo que aumenta el reto para direccionar adecuadamente los recursos del fondo.

Del total de obras realizadas con recursos del FISM-2013 se observó lo siguiente:

Cuadro 6. Clasificación del número de obras por grado de rezago social, 2013			
Grado de Rezago social	Número de obras		
	Rural	Urbano	Total
Medio	1	0	1
Bajo	20	2	22
Muy bajo	27	8	35
Total	48	10	58

Fuente: elaborado por TECSO con base en datos del formato Relación de Obras Ejecutadas con Recursos del FISM para el año 2013

El mayor número de obras se efectuó en localidades de ámbito rural; sin embargo, 47 de las 48 obras en este ámbito se realizaron en localidades con los grados más bajos de rezago social. De igual manera, en el ámbito urbano la mayoría de las obras se realizó en las localidades con el grado de rezago social más bajo.

Así, derivado del análisis de la información sobre las 58 obras realizadas, se encontró que el 69% fueron dirigidas a obras de urbanización como la pavimentación de calles, así como a la ampliación de la red de energía eléctrica.

De las 40 obras de urbanización y energía eléctrica, sólo una se ejecutó en una de las tres localidades con grado de rezago social medio, mientras que los 39 restantes se concretaron en comunidades con grado de rezago social bajo y muy bajo.

Cuadro 7. Número de obras por tipo y grado de rezago social, 2013

Tipo de obra	Grado de Rezago Social				
	Medio	Bajo	Muy bajo	Total	Porcentaje
Urbanización		8	21	29	50.0
Electrificación	1	5	5	11	19.0
Caminos rurales		5	4	9	15.5
Agua potable		1	4	5	8.6
Vivienda		3	1	4	6.9
Total	1	22	35	58	100

Fuente: elaborado por TECSO con base en datos del formato Relación de Obras Ejecutadas con Recursos del FISM para el año 2013

Por tipo de proyecto se observó que sólo el 35% de las obras ejecutadas por el municipio de Comalcalco con recursos del FISM-2013 se destinaron a mejorar las condiciones de la vivienda, mediante una inversión equivalente a poco más de 30 millones de pesos; es decir, 31% de los recursos del FISM-2013. Respecto al 65% de las obras, proyectos o servicios restantes, éstos se realizaron para la urbanización de comunidades y el mejoramiento de caminos rurales por un monto de poco más de 68 millones pesos, como lo detalla el siguiente tabulado:

Cuadro 8. Inversión por tipo de proyecto, 2013		
Tipo de proyecto	Obras	Inversión
Urbanización	29	\$56,376,082.31
Electrificación	11	\$13,578,506.02
Caminos rurales	9	\$12,005,611.18
Agua potable	5	\$8,415,399.37
Vivienda	4	\$8,636,460.63
Total:	58	\$99,012,059.51

Fuente: elaborado por TECSO con base en datos del formato Relación de Obras Ejecutadas con Recursos del FISM para el año 2013

Como muestra el siguiente cuadro, al analizar los datos por modalidad de obra y subclasificación del tipo de proyecto, las 29 obras de urbanización fueron enfocadas a la construcción, reencarpetamiento y revestimiento del pavimento asfáltico de calles, con una inversión asociada de 56 millones de pesos, equivalentes al 57% de los recursos del FISM-2013. La segunda mayor inversión y número de obras se efectuó en la ampliación de la red de energía eléctrica para beneficio de 11 comunidades, con el ejercicio de recursos equivalente a poco más de 13 millones de pesos.

En 45 de las 118 localidades de Comalcalco registradas por el Censo de Población y Vivienda 2010 se realizó alguna obra con recursos del FISM-

2013, destacándose Villa Chichicapa con 6 obras; La Ranchería Norte 1a. Sección con 4; la Ranchería Gregorio Méndez 1a. Sección con 3, y el Poblado Miguel Hidalgo, la Ranchería José María Pino Suárez 2a. Sección y la Ranchería León Zárate 2a. Sección con 2 obras cada una, de tal suerte que, en su conjunto, esas 6 localidades fueron beneficiadas con el 33% de las obras o proyectos financiados con el 24% de los recursos del fondo del año fiscal 2013.

Cuadro 9. Inversión por modalidad y subclasificación del tipo de proyecto, 2013				
Tipo de proyecto	Modalidad de la obra	Subclasificación del proyecto	Obras	Total inversión
Urbanización	Pavimentación	Construcción	26	\$48,523,330.91
		Reencarpetamiento	2	\$5,365,940.76
		Revestimiento	1	\$2,486,810.64
Electrificación	Energía eléctrica	Ampliación de la red	11	\$13,578,506.02
Caminos rurales	Mantenimiento	Reencarpetamiento	1	\$2,505,177.95
		Revestimiento	8	\$9,500,433.23
Vivienda	Construcción	Pie de casa	5	\$8,415,399.37
Agua potable	Suministro	Ampliación de la red	4	\$8,636,460.63
Total			58	\$99,012,056.51
Fuente: elaborado por TECSO con base en datos del formato Relación de Obras Ejecutadas con Recursos del FISM para el año 2013				

4.2. Sobre el destino territorial de la inversión

Tal y como se comentó en el apartado 3 de la metodología, la pertinencia sobre el destino geográfico de los recursos del fondo se analizará tomando como referencia el monto de inversión según el grado de rezago social de las localidades.

Los datos relativos a la aplicación de los recursos del FISM-2013 según el grado de rezago social se muestran en el siguiente cuadro, en el cual se puede apreciar que el 44% de la inversión se dirigió a las 22 localidades con los dos rangos de mayor rezago social. Esto, en principio, podría indicar un direccionamiento desafortunado de los recursos del fondo.

Cuadro 10. Recursos invertidos por localidad según su grado de rezago social, 2013			
Grado de Rezago Social	Número de localidades	Monto de la inversión	Porcentaje de inversión
Medio	1	\$1,834,670.03	1.9
Bajo	21	\$41,753,081.83	42.2
Muy bajo	23	\$55,424,307.65	56.0
Total:	45	\$99,012,059.51	100

Fuente: elaborado por TECSO con base en datos del formato Relación de Obras Ejecutadas con Recursos del FISM para el año 2013

Sin bien las cifras del cuadro anterior apuntan a un direccionamiento aparentemente desafortunado de los recursos del fondo, al incorporar la inversión per cápita por grado de rezago social la visión sobre el nivel de focalización de los recursos se aclara.

En el siguiente cuadro podemos observar que cada uno de los habitantes de las 22 localidades con mayor nivel de rezago social recibieron en promedio 801 pesos de la inversión del FISM-2013, en tanto que los del grado de rezago social muy bajo, en su conjunto, recibieron en promedio 400 pesos. Estos datos **permiten aseverar un buen direccionamiento territorial de los recursos del fondo** hacia la población de mayor rezago social en el municipio, tal como lo instruye el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Cuadro 11. Inversión de recursos per cápita según el grado de rezago social de las localidades, 2013			
Grado de rezago social	Población de las localidades	Monto de la inversión	Inversión per cápita
Medio y bajo	54,374	\$43,587,752	\$801.63
Muy bajo	138,426	\$55,424,308	\$400.39
Total	192,800	\$99,012,060	\$513.55

Fuente: elaborado por TECSO con base en datos del formato Relación de Obras Ejecutadas con Recursos del FISM para el año 2013

De la comparación entre la inversión per cápita de las localidades ubicadas en los 2 niveles más altos y el más bajo de rezago social, el resultado del indicador correspondiente señala que en promedio cada habitante de las 22 localidades con mayor grado de rezago social **recibió el doble de recursos del fondo** que los habitantes de las 23 comunidades clasificadas con un grado de rezago social muy bajo, **confirmando con ello que la focalización de los recursos según el destino territorial de la inversión fue adecuada.**

Con estos datos se puede obtener el indicador para valorar la pertinencia en la focalización por destino territorial. Así, tenemos que:

Proporción de inversión per cápita entre los dos grados extremos de rezago social

$$PIPC = \frac{IPC_{RSMAX}}{IPC_{RSMIN}} = \frac{801.63}{400.39} = 2.0$$

4.2. Sobre la inversión según su uso en proyectos u obras prioritarias

La combinación del tipo de obra o proyecto realizado con los recursos del FISM-2013 y el nivel de rezago social de las localidades donde éstos se ejecutaron nos permitirá valorar el nivel de focalización de los recursos según las necesidades más prioritarias de la población del municipio.

Cabe recordar que, como se sustentó en el apartado sobre la metodología por aplicar, en la presente evaluación se considerará como inversión prioritaria aquella que se hubiese realizado en obras, proyectos o servicios en: agua potable; drenaje y letrinas; electrificación rural y de colonias pobres; mejoramiento de vivienda; infraestructura básica de salud, e infraestructura básica educativa.

Los siguientes dos cuadros muestran los datos fuente y los resultados del porcentaje de inversión en obras prioritarias según el grado de rezago social, cuya expresión algebraica es la siguiente:

$$PIPRS_j = \frac{\sum IOPL_{ij}}{TIF_j} * 100$$

Cuadro 12. Datos fuente para el cálculo del porcentaje de inversión ejercida en obras, proyectos o servicios prioritarios asociada al grado de rezago social, 2013			
Tipo de inversión	Rezago social medio y bajo	Rezago social muy bajo	Total
Prioritaria	\$17,255,611.46	\$13,374,745.56	\$30,630,357.02
No prioritaria	\$26,332,140.40	\$42,049,553.09	\$68,381,693.49
Total	\$43,587,751.86	\$55,424,298.65	\$99,012,050.51
Fuente: elaborado por TECSO con base en datos del formato Relación de Obras Ejecutadas con Recursos del FISM para el año 2013			

Cuadro 13. Inversión en obras, proyectos o servicios prioritarios asociada al grado de rezago social, 2013			
Tipo de inversión	Rezago social medio y bajo	Rezago social muy bajo	Total
Prioritaria	39.6%	24.1%	30.9%
No prioritaria	60.4%	75.9%	69.1%
Total	100	100	100

Fuente: elaborado por TECSO con base en datos del formato Relación de Obras Ejecutadas con Recursos del FISM para el año 2013

Los resultados del indicador **muestran un direccionamiento desafortunado en el nivel de inversión prioritaria**, debido que las obras, proyectos o servicios realizados con la aplicación de los fondos se ejecutaron minoritariamente en conceptos prioritarios que pudiesen impactar en la reducción del rezago social y la pobreza extrema, lo cual se presenta en los dos conjuntos de grados de rezago social.

Como resultado del análisis de la inversión per cápita prioritaria y no prioritaria según el grado de rezago social de las 45 localidades del municipio favorecidas con obras, proyectos o servicios del FISM-2013, en el siguiente cuadro **se confirma que, independientemente del grado de rezago social, fue mucho menor la inversión per cápita prioritaria que la no prioritaria**. Se observa que en el grupo de las 22 localidades con grado de rezago social medio y bajo, la inversión per cápita no prioritaria es 1.5 veces mayor que la prioritaria y en la población de las 23 comunidades con el menor nivel de rezago social en el municipio la inversión per cápita no prioritaria es 3.1 veces mayor que la prioritaria.

Cuadro 14. Inversión per cápita prioritaria y no prioritaria asociada al grado de rezago social, 2013			
Tipo de inversión per cápita	Rezago social medio y bajo	Rezago social muy bajo	Total
Prioritaria	\$317.35	\$96.62	158.87
No prioritaria	\$484.28	\$303.77	354.68
Total	\$801.63	\$400.39	513.55

Fuente: elaborado por TECSO con base en datos del formato Relación de Obras Ejecutadas con Recursos del FISM para el año 2013

El cuadro 15 muestra el resultado de comparar tanto la inversión per cápita prioritaria como la no prioritaria según el grado de rezago social de las 45 localidades que recibieron recursos del FISM-2013. Ahí se puede observar **que mientras la focalización geográfica de los recursos fue adecuada, su direccionamiento hacia obras, proyectos y servicios prioritarios fue desafortunada**.

Cuadro 15. Proporcionalidad de la inversión per cápita en obras o proyectos prioritarios entre los grados de rezago social mayor y menor, 2013

Tipo de inversión per cápita	Rezago social medio y bajo	Rezago social muy bajo	Proporcionalidad per cápita
Prioritaria	\$317.35	\$96.62	3.28
No prioritaria	\$484.28	\$303.77	1.59
Total:	\$801.63	\$400.39	2.00
Fuente: elaborado por TECSO con base en datos del formato Relación de Obras Ejecutadas con Recursos del FISM para el año 2013			

Un aspecto relevante que muestra el cuadro 15 es que no obstante que la inversión prioritaria fue menor en ambos conjuntos de grados de rezago social, al efectuar un análisis horizontal de las cifras se observa que tanto la inversión per cápita prioritaria como la no prioritaria favoreció en mayor monto promedio a los habitantes de las 22 localidades con los dos grados de mayor nivel de rezago social. De tal suerte, la inversión prioritaria per cápita en las localidades con más rezago social fue 3.28 veces mayor respecto a las de grado de rezago social muy bajo, disminuyendo esta proporcionalidad a 1.59 veces en la inversión per cápita no prioritaria.

Ahora bien, para evaluar el direccionamiento de la inversión a factores asociados a la pobreza extrema y que se expresan en la disponibilidad de los servicios básicos de agua potable, drenaje y electricidad en la vivienda, el siguiente indicador expresa que en el 2013 no se destinaron recursos para obras de drenaje y que se ejercieron 8.4 millones de pesos asociados al servicio de agua potable y 13.6 millones de pesos al de electricidad. Al comparar la inversión en estos rubros con respecto a la población estimada del municipio carente de los servicios de agua potable y electricidad en su vivienda, se observa que durante el ejercicio fiscal 2013 se destinaron 6,788 pesos en promedio para satisfacer la carencia de servicios básicos a la población que no cuenta con ellos en sus viviendas.

En este sentido, es importante resaltar que el indicador nos muestra nuevamente un direccionamiento poco afortunado, **pues mientras el 26% de las viviendas carecen de agua potable y sólo el 1% carecen de electricidad, la inversión del FISM-2013 para llevar luz eléctrica a las comunidades fue 61% mayor que el correspondiente al servicio de agua potable, lo cual refiere a una mala priorización del destino de los recursos frente a las carencias registradas en el municipio de Comalcalco.**

Monto de la Inversión per cápita en servicios básicos asociados a la vivienda con la carencia social específica:

$$\begin{aligned}
 IPSBCS &= \frac{IF_A}{NHC_A} + \frac{IF_E}{NHC_E} = \frac{\$8,415,399.37}{51,127} + \frac{\$13,578,503.02}{2,050} = \\
 &= \$164.60 + \$6,623.66 = \$6,788.26
 \end{aligned}$$

Dónde:

IPSBCS = Inversión per cápita en servicios básicos con la carencia social específica.

IF = Inversión del FISM.

NHC = Número de habitantes con la carencia social en:

A = Agua.

E = Electricidad.

No obstante que resulta una inversión de casi 7,000 pesos por persona con carencia en servicios básicos, se observa una diferencia extrema entre lo invertido en agua y electricidad, pues en la primera apenas se invirtieron 164 pesos y en electricidad más de 6,000.

En este sentido, es necesario destacar que mientras se invirtieron 13.5 millones de pesos para ampliar la red de energía eléctrica de 11 localidades rurales en las que de acuerdo al Censo de Población 2010 había 64 viviendas, la inversión en agua potable, equivalente a 8.4 millones de pesos, favoreció a 5 comunidades con 456 viviendas. Con lo anterior se esperaría que los resultados del Censo de Población y Vivienda del 2015 reflejaran a nivel municipal este direccionamiento de los recursos del fondo, así como su impacto en los índices de pobreza y rezago social.

Por otra parte, el siguiente indicador muestra que la inversión per cápita del FISM-2013 en el municipio fue de \$513.55 pesos.

Inversión del FISM-2013 promedio por habitante en el municipio

$$IPG = \frac{TIF}{PTM} = \frac{\$99,012,059.51}{192,800} = \$ 513.55$$

La comparación del resultado de los dos indicadores per cápita anteriores nos señala que del total de recursos del FISM-2013 recibidos en promedio por cada habitante del municipio, el 1,323% fue destinado para satisfacer alguna de las necesidades básicas de la población carente de los servicios de agua potable, pero principal y mayoritariamente de electricidad en sus viviendas.

Finalmente, se puede observar si el direccionamiento de los recursos a obras prioritarias fue pertinente conforme a la siguiente fórmula:

Nivel de priorización de la inversión de los recursos del FISM-2013 en obras de infraestructura social básica.

$$GPIB = \frac{IPSBCS}{IPG} = \frac{\$ 6,788}{\$ 513} = 13.23$$

Lo anterior implica que el municipio destinó 13 veces más recursos para inversión en obras de servicios básicos o consideradas prioritarias con respecto al monto global invertido en obras.

6. Conclusiones y recomendaciones

6.1. Conclusiones

El presente documento hace constar la utilidad y fortaleza de los ejercicios de evaluación que, al día de hoy, son normas que deben regular la función pública en todos sus niveles y ámbitos de gobierno.

Por lo anterior, es de suma importancia reconocer que el municipio de Comalcalco haya tenido la responsabilidad y la pertinencia de evaluar su ejercicio de gobierno sobre la operación del Fondo de Infraestructura Social Municipal.

Durante los últimos decenios se ha avanzado significativamente en el proceso de descentralización de recursos financieros, técnicos y económicos para 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, con la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal (LFC) y la creación del Ramo 33, cuando 2 de sus 5 fondos se destinaron al combate del rezago social y la pobreza extrema, entre ellos el FISM.

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, lo cual implica que el 92.7% de la población del municipio presenta al menos una carencia social según las estimaciones del Consejo.

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).

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, sumalizando 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 de 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, es decir, 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.**

Respecto al direccionamiento de los recursos bajo el criterio de inversión prioritaria, **los resultados de la evaluación indican que ésta fue desafortunada**, 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% y en el per cápita fue 2.2 veces menor que en el de la inversión no prioritaria.

La valoración realizada sobre la focalización de los recursos en infraestructura social básica, considerando como referencia la conceptualización que sobre ello hizo la SHCP en sus indicadores del PASH y que está asociada a factores que inciden en el combate a la pobreza extrema como lo es la inversión en agua potable, drenaje y electricidad en las viviendas que carecen de estos servicios, la información sobre la aplicación de los recursos del fondo señaló que **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 el 1%,**

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 los 13.5 millones de pesos ejercidos para la ampliación de la red eléctrica.**

En términos generales, la presente evaluación **muestra resultados contrastantes**, pues mientras que **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.**

6.2. Recomendaciones

- 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.
- 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.
- Adicionalmente, no sólo 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 incrementar la inversión en la principal carencia de servicios básicos según los datos disponibles, la cual es "agua potable".

- 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 para combatir el rezago social y la pobreza extrema.

- 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.

7. Bibliografía

CONEVAL, 2010, *El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México, D.F.

CONEVAL, 2010a, *Índice de rezago social 2010 a nivel municipal y por localidad*, página web de CONEVAL, <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/IRS/Paginas/Índice-de-Rezago-social-2010.aspx>, consultada el 13 de agosto de 2015.

CONEVAL, 2013, *Metodología de medición de la pobreza en México*, http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/upri/dgapl/fais/Herramientas/MEDICION_DE_LA_POBREZA.pdf, consultada el 11 de agosto de 2015.

DOF, 2010, *Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza*, Diario Oficial de la Federación, 16 de Junio de 2010, http://indesol.gob.mx/download/disposicion_85.pdf, consultado el 11 de agosto de 2015.

DOF, 2011, *Ley de Coordinación Fiscal*, Diario Oficial de la Federación, 12 de diciembre de 2011, consultada el 11 de agosto de 2015.

DOF, 2013a, *Ley General de Desarrollo Social*, Diario Oficial de la Federación, 7 de noviembre de 2013, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf>, consultada el 11 de agosto de 2015.

Fajardo Correa, Víctor Manuel y Calzada Lemus, Francisco, 1995, *La política social focalizada para el combate a la pobreza: Dificultades técnicas para la instrumentación*, CEPAL.

INEGI, 2010, *Principales resultados del Censo de Población y Vivienda, 2010, Tabasco*, sitio web del INEGI, http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/2010/princi_result/tab/27_principales_resultados_cpv2010-2.pdf, consultado el 11 de agosto de 2015.

SEDESOL, 2014, *Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social, Jalapa, Tabasco*, página web, http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Informes_pobreza/2014/Municipios/Tabasco/Tabasco_009.pdf, consultado el 10 de julio de 2015.