

Resumen Ejecutivo

Evaluación Específica del Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal FISM para el año 2019

Emiliano Zapata, Tabasco

La presente *Evaluación* tuvo como propósito analizar el desempeño de los recursos provenientes del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM), para el ejercicio fiscal 2019 en el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, esencialmente a partir de la información oficial suministrada por las áreas responsables de la ejecución de los programas y también de su evaluación. Esto con el fin de acatar lo dispuesto en el *Programa Anual de Evaluación (PAE) 2020* del Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, y como objetivo paralelo presentarle recomendaciones para mejorar la toma de decisiones en materia de combate a la pobreza y rezago social mediante la instrumentación de acciones en el corto y mediano plazos.

Un primer elemento a destacar es el **objetivo del FISM**, que esencialmente tiene el propósito de financiar “obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social” (Secretaría de Bienestar, 2019b). Además, dichas obras estarán bajo lo establecido en la *Ley General de Desarrollo Social (LGDS)*, y en las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP), esto último como un criterio territorial (Secretaría de Bienestar, 2019b), con el fin de realizarse precisamente donde haya mayores carencias y necesidades sociales, pues el sentido del FISM es combatir la pobreza extrema y también reducir las condiciones de marginación y rezago social.

El FISM tiene estrecha relación con obras públicas que inciden de forma directa y complementaria en el combate a la pobreza y en la reducción de las carencias de la población, específicamente en términos de infraestructura básica de vivienda, como agua potable, drenaje, electricidad, entre otros. Considerando que según el *Informe de Pobreza y Evaluación 2020*, el **53.6%** de la población del estado de Tabasco se encuentra en pobreza, es fundamental actuar decididamente para evitar que la población de la entidad permanezca en esa condición. A propósito, el *Índice de Rezago Social (IRS)*, actualizado a 2015, coloca al Municipio de Emiliano Zapata, en un grado **Muy bajo** de pobreza, lo que no significa que el problema sea menor. Esto se debe a que según el IRS el **49.2%** de la

población municipal no cuenta con piso de tierra, sanitario, agua potable, drenaje, electricidad, incluso de chimenea, en sus viviendas.

Por lo tanto, entre los objetivos secundarios de la presente *Evaluación Específica de Desempeño* están: analizar la inversión en las obras de incidencia directa, estudiar la cobertura del FISM según las carencias identificadas por el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, con los datos sociodemográficos más recientes que datan de 2015, y evaluar los resultados alcanzados con la información disponible. En este punto conviene aclarar que la metodología para calcular la pobreza ha tenido ajustes en los últimos años y eso modifica las fórmulas según las cuales pueden determinarse los apoyos por parte de fondos federales, pues suelen tomar en cuenta el tamaño de la población del municipio y compararla con aquella de la entidad federativa, especialmente en cuanto a las personas que se encuentran en pobreza. En ese sentido, el Municipio de Emiliano Zapata recibió el **10.41%** de los recursos del FISM para el ejercicio fiscal 2019 que obtuvo el estado de Tabasco.

En ese contexto y para fines censales, el próximo ajuste previsible en cuanto a la identificación de población en situación de pobreza, pobreza extrema y rezago social a nivel municipal, estatal y nacional será hasta que sean dados a conocer los resultados del Censo de Población y Vivienda 2020, que habría de suceder en los próximos meses. Entonces, tanto el cálculo como la ponderación de los recursos que se otorgan para el combate a la pobreza habrán de cambiar según los avances o retrocesos registrados en los indicadores disponibles para tal efecto. Es decir, la base sobre la cual se toman algunas decisiones en materia de combate a la pobreza y la provisión de servicios básicos en las viviendas, como piso, sanitario, agua potable, drenaje, etc., incide sobre las obras y acciones llevadas a cabo por las autoridades municipales. De ahí que sea fundamental contar con padrones actualizados de la población potencialmente beneficiaria del FISM y de esa forma incidir en el combate a la pobreza y en mejorar la calidad de vida de las personas que al no tener infraestructura sanitaria en sus viviendas sufren de infecciones estomacales y otras enfermedades.

La presente *Evaluación Específica de Desempeño* dedica un apartado a revisar los antecedentes del FISM así como a su normatividad, ya que es relevante señalar que dicho fondo surgió en la década de 1990 con el propósito de redistribuir los recursos federales para que estados y municipios pudieran contar con mayores apoyos y de esa forma

encargarse de la atención a la pobreza en su territorio. Al respecto, conviene señalar que hay varias versiones de los *Lineamientos* que regulan la asignación y el modo de operar los recursos del FISM, pero la más reciente data de 2019 y constituyó la base para realizar esta *Evaluación Específica de Desempeño*. Una peculiaridad incluida en los referidos *Lineamientos* es la clarificación de las obras por tipo de incidencia en la pobreza, y pueden ser de dos tipos: **Directa** e **Indirecta**. Para la inversión en ambos tipos de obras hay porcentajes mínimos y máximos, respectivamente, de forma que en el caso de las obras de incidencia Directa no haya menos recursos de los requeridos y en las de incidencia Indirecta no haya más de los autorizados.

En cuanto a la Planeación Estratégica, es pertinente recordar que las acciones en las que deriva un plan gubernamental pasan por diversos tramos con miras a contribuir al logro de los objetivos que dieron origen a un determinado programa gubernamental o a una política pública. En otras palabras, en un instrumento de planeación se establecen objetivos superiores, ejes temáticos, estrategias y líneas de acción. Por lo tanto, cualquier acción prevista en este tipo de instrumentos debe estar plenamente alineada a una estrategia que debe derivar de un eje temático en plena concordancia con un objetivo superior. Adicionalmente, deben establecerse indicadores para verificar el cumplimiento de dicha acción y en qué medida contribuyeron al logro global del objetivo superior. Esto se enmarca en la cultura del monitoreo y de la evaluación de las acciones gubernamentales mediante mecanismos de rendición de cuentas.

Por lo que toca a instrumentos que guían la actuación gubernamental, en México encontramos el *Plan Nacional de Desarrollo (PND)*, cuya versión vigente (2019-2024) consigna, igual que sus versiones antecedentes, un conjunto de prioridades generales y enseguida objetivos, estrategias, metas y líneas de acción. En términos del Sistema Nacional de Planeación en México, específicamente en la Ley de Planeación, además de la alineación que deben guardar todos los instrumentos derivados del PND, como los planes estatales y municipales de desarrollo, también encontramos un factor de novedad: la *Agenda 2030*. En el ámbito internacional, los Objetivos de Desarrollo Sostenible incluidos en la *Agenda 2030* son resultado de ejercicios anteriores, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que en el año 2000 antecedieron a estos nuevos objetivos y cuya fecha de verificación fue el año 2015.

Por lo tanto, después de 2015 había que construir un nuevo acuerdo para encausar las necesidades mundiales relacionadas con pobreza, desarrollo y sostenibilidad. La *Agenda 2030* fue aprobada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 2015, compromete a 193 Estados miembro y cuenta con **17 objetivos**, 169 metas y 231 indicadores globales (ONU, 2015). México adoptó esos objetivos y los incorporó a sus procesos de planeación nacional, estatal y municipal. De ahí que resulte útil e ilustrativo contrastar las coincidencias temáticas y conceptuales entre la *Agenda 2030* y los ya mencionados planes nacional, estatal y municipal de desarrollo, pues las líneas de acción están alineadas a la materialización de dichos objetivos.

El documento *Contribución del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) a la Agenda 2030*, da cuenta precisamente de esas semejanzas conceptuales y temáticas, siendo la más destacable la referencia del primer Objetivo de Desarrollo Sostenible: **“Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo”** (ONU, 2015). En un ejercicio ilustrativo, esta *Evaluación Específica de Desempeño* presenta una comparación entre el *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, el *Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024 de Tabasco*, el *Plan Municipal de Desarrollo 2019-2021 de Emiliano Zapata, Tabasco*, y la propia *Agenda 2030*. Por otra parte, hay una valoración cualitativa de los ejes temáticos y objetivos FISM 2019 en el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, con los planes nacional, estatal y municipal de desarrollo y la *Agenda 2030*, así como la vinculación, contribución y coincidencia conceptual entre éstos. De ahí que pueda confirmarse que el combate a la pobreza es una prioridad global y haya un interés compartido por la comunidad internacional para alcanzar resultados satisfactorios.

Al tratarse ésta de una *Evaluación Específica de Desempeño*, es fundamental considerar que el conjunto de hallazgos derivados del análisis de gabinete favorecerá la identificación de áreas de oportunidad para realizar acciones en el corto y mediano plazos que incidan positivamente en la calidad de vida de los habitantes del Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco. Al respecto, además de la alineación existente entre los instrumentos de planeación y programación, es fundamental revisar el presupuesto del FISM para 2019, toda vez que la inversión de los recursos correspondientes es materia de la presente *Evaluación Especial de Desempeño*. En ese sentido, el **100%** del monto comprometido de los recursos del FISM fueron ejercidos y pagados, lo que favoreció que las obras de incidencia directa en el combate a la pobreza contribuyeran a mejorar la calidad de vida

de la población beneficiaria, pues anteriormente carecían de servicios básicos como agua potable, drenaje y electricidad en sus viviendas.

Los recursos presupuestarios asignados al municipio de Emiliano Zapata para FISM en 2019 ascendieron a **\$32,784,008.00**, aunque en el acuerdo publicado por el Estado de Tabasco fue de **\$32,781,422.00**, cuya diferencia de **\$2,586.00**, equivalente al **0.01%**, se debió a los productos financieros generados en el periodo. Como ya fue señalado, la totalidad de estos recursos fue pagada oportunamente, por lo que en ese aspecto puede afirmarse que hubo un adecuado cumplimiento normativo.

Por otro lado, de la inversión de los recursos del FISM en 2019 derivan los siguientes **10 programas presupuestarios**: *F015 Apoyo a la vivienda*; *E050 Servicio de alumbrado público*; *K004 Electrificación*; *K034 Infraestructura para la educación*; *K002 Infraestructura de agua potable*; *K005 Urbanización*; *K022 Infraestructura para la vivienda*; *K003 Drenaje y alcantarillado*; *K024 Adquisición de inmuebles* y *F001 Desarrollo agrícola*. Los 10 programas presupuestarios corresponden temáticamente al sentido del objetivo del FISM porque están enfocados en aspectos que inciden en la calidad de vida de las personas y el mejoramiento de sus viviendas y los servicios básicos de infraestructura.

Con datos comparables actualizados a 2015, el estado de Tabasco registra un nivel **Medio** según el Índice de Rezago Social (IRS), mientras que el Municipio de Emiliano Zapata registra un grado **Muy bajo** en el mismo concepto. En complemento, otros indicadores del IRS destacan: **2.88%** de viviendas sin drenaje; **1.79%** de viviendas sin agua entubada de la red pública; **1.32%** sin drenaje; **1.01%** con piso de tierra, y **0.65%** sin energía eléctrica. A pesar de ser indicadores en un nivel razonablemente bajo, esto representa un área de oportunidad para el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, para continuar los esfuerzos destinados a remediar esa carencia en su población.

Entre 2018 y 2020, el **49.2%** de la población del Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, estaba en pobreza multidimensional, dato resultante de la suma de **42.7%** de pobreza moderada y **6.5%** de pobreza extrema. Sin embargo, ante la falta de datos comparables posteriores a 2018 estas cifras deben tomarse con reserva. En cuanto al número de Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) urbanas, en 2018 y 2019 el Municipio de Emiliano Zapata registraba **seis** y el estado de Tabasco tenía **198**, pero en 2020 el municipio registró **cinco** mientras que el estado aumentó a **401 urbanas y cinco rurales**; el

municipio registró **cero rurales** en los tres del referido periodo (Secretaría de Bienestar, 2019c y 2020b y Secretaría de Desarrollo Social, 2018).

Por lo que toca a la proporción de los recursos destinados para obras de incidencia Directa frente a las de incidencia Indirecta entre 2013 y 2019, el valor mayor para las incidencia Directa fue de **85.6%**, en 2017, y el menor fue de **60.2%**, en 2014. En cuanto a las obras de incidencia Indirecta o Complementaria, el valor menor fue **14.4%** en 2017 y el mayor fue **37.7%** en 2014. Sin embargo, desde 2014 en ningún caso las obras de incidencia Directa registraron un valor menor al mínimo establecido en los *Lineamientos* y tampoco las de incidencia Indirecta registraron un valor superior al máximo contemplado en los referidos *Lineamientos*.

Por su parte, en 2019 el valor mínimo establecido por los *Lineamientos* fue de **60%**, pero el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, invirtió **80.4%**, de modo que se refrenda su compromiso para atender la pobreza y las carencias sociales. Es decir, la inversión en las obras de incidencia Directa e Indirecta acató la normatividad aplicable.

En cuanto al rubro de inversión, en 2016 el elemento Cuartos dormitorios estaba en **0.0%** y en 2019 llegó a **30%** de los recursos del FISM, por lo que fue el de mayor crecimiento. Debido al problema de hacinamiento en el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, construir cuartos dormitorios incide decididamente en el aumento de la calidad de vida de las personas beneficiadas porque ofrece un espacio más adecuado para desarrollarse dentro de su domicilio familiar. En 2015, la Electrificación estaba en **12%** y en 2019 llegó a **11%**, aunque a pesar de registrar **0.0%** entre 2016 y 2018, lo cierto es que según el IRS de 2015, el **0.65%** de Viviendas no tenían energía eléctrica aunque dicha carencia es una de las más bajas en el municipio.

Por lo que toca al Cuarto para baño, en 2019 registró **10%** de los recursos del FISM, a pesar de estar en **0.0%** entre 2015 y 2018, pero sobresale porque las condiciones de insalubridad propician afectaciones a la salud, de modo que contar con un cuarto de baño favorece directamente que mejore la calidad de vida de las personas. El Drenaje sanitario en 2018 llegó a **17%** de los recursos del FISM, a pesar de que en 2015 estaba en **6%**, con lo que contribuyeron a evitar enfermedades e infecciones. El rubro Red o sistema de agua potable en 2015 estaba en **14%** de los recursos del FISM pero alcanzó **3%** en 2019, aunque en 2017 registró **42%**. El rubro Estufas ecológicas registró **0.0%** de

los recursos del FISM en 2019 a pesar de que en 2016 tuvo **8%** y en **2%** en 2018. En suma, estos elementos contribuyen directamente a combatir la pobreza y mejorar la calidad de vida de las personas, por lo que esta atención refleja una prioridad para el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco.

Según la distribución de obras por criterio de inversión territorial de los recursos del FISM en 2019 para el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, se realizaron **60 obras**, divididas según tres criterios: 1) localidades con dos mayores grados de rezago social, **16 obras**, equivalentes a 12%, 2) población en pobreza extrema, **21 obras**, equivalentes al 31%, y 3) Zonas de Atención Prioritaria, **23 obras**, equivalentes al 57%.

Considerando que el porcentaje mínimo para las obras de incidencia directa, según los *Lineamientos*, era de 60% pero el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, invirtió el **80.4%** de los recursos totales del FISM para 2019 en ese tipo de obras, mientras que **18.9%** fue invertido en obras de incidencia complementaria, y el restante **0.65%** fue destinado para los gastos indirectos.

El Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, presentó indicadores elaborados con objeto de monitorear los recursos del FISM a partir del desahogo de obras de incidencia directa y también de acciones complementarias para apoyarlas y atender la pobreza. Sin embargo, es necesario definir indicadores que reflejen de forma clara un aspecto susceptible de medición que además se encuentre directamente relacionado con el objetivo del FISM. Asimismo, resulta indispensable el establecimiento de parámetros para que la Meta Programada y la Meta Modificada, así como el Avance del Indicador puedan monitorearse apropiadamente. Un elemento adicional es que los indicadores deben enfocarse a aspectos relevantes según el objetivo del FISM y deben elaborarse y ser asentados en la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) atendiendo criterios cualitativos y cuantitativos para medir el logro en rubros específicos que puedan monitorearse en forma periódica.

Los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) le permiten a los gobiernos e instancias evaluados adoptar medidas en el corto y mediano plazo que resultaron de la identificación de aprendizajes, mejores prácticas y demás recomendaciones emitidas por las instancias evaluadoras, ya que sus observaciones nutren los procesos de gobierno. Sin embargo, el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, no ha generado los ASM 2019,

por lo que fueron revisados los ASM 2018 con fines ilustrativos, pues se refieren a la Evaluación Específica del Destino y Uso de los Recursos del FISM para el año fiscal 2017. Hubo cinco ASM 2018, que pueden sintetizarse en: 1) Convenios para la disminución de carencias por servicios básicos a la vivienda; 2) Identificar viviendas sin agua potable y electricidad y usar tecnologías alternativas; 3) Gestionar convenios con instancias Federales y Estatales para obras de ampliación y mejoramiento de la vivienda; 4) Dotación de comedores escolares y huertos comunitarios para combatir carencias en alimentación; 5) Inversión en infraestructura educativa para los servicios básicos de agua y drenaje a las escuelas (Municipio de Emiliano Zapata, 2019b).

Los ASM 2018 fueron atendidos en **100%** (Municipio de Emiliano Zapata, 2019b), aunque al momento del desarrollo de la presente *Evaluación Específica de Desempeño* del FISM 2019 no habían sido presentados los ASM correspondientes a la evaluación realizada en el año 2019, por lo que no es posible establecer su grado de avance o rezago. A pesar de eso hay tres elementos destacables: 1) Celebrar convenios de colaboración y para obtener recursos de instancias estatales o federales encargadas de infraestructura básica, educación, vivienda, agua potable, drenaje y electrificación, 2) Actualizar los registros de viviendas en condiciones tales que requieren la atención mediante el FISM con el propósito de acortar o eliminar las omisiones, 3) Exploración de instancias internacionales dedicadas a aspectos ecológicos y de sustentabilidad.

El Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) es útil para complementar la presente *Evaluación Específica del Desempeño* del FISM para 2019 en el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco. Destacan las siguientes: **a) Fortalezas:** Alineación programática y presupuestal con los instrumentos de planeación en el ámbito nacional, estatal, municipal y la Agenda 2030; Adecuado ejercicio de los recursos del FISM 2019. **b) Oportunidades:** Coordinación intergubernamental con los ámbitos federal y estatal para obtener mayores recursos; Celebración de convenios con el sector privado para obtener apoyos. **c) Debilidades:** Falta de elaboración de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) 2019; Falta una MIR específica para medir los resultados del FISM; Los tres indicadores correspondientes al FISM 2019 no permiten establecer criterios para la medición de los resultados. **d) Amenazas:** Reducción de los montos previstos para el FISM con motivo de las circunstancias derivadas del COVID-19; Desventaja en las negociaciones presupuestarias para el Presupuesto de Egresos de la

Federación (PEF) 2021 debido a las consecuencias del COVID-19 en términos de los recortes a fondos y subsidios federales.

Entre las principales recomendaciones, están las siguientes: Robustecer la definición de indicadores para monitorear el avance en el cumplimiento de los programas presupuestarios derivados del FISM; Continuar con la prioridad porcentual de inversión de los recursos del FISM para obras de incidencia directa en el combate a la pobreza; Continuar con la inversión en obras de incidencia directa en cuanto a la reducción del hacinamiento; Continuar con la focalización de los recursos del FISM a partir de la detección de las familias que presentan carencias; Propiciar la celebración de convenios de colaboración con la Federación y el estado de Tabasco; Acercamiento con el Poder Legislativo del Estado de Tabasco y con la Federación para participar en las negociaciones del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2021; Acercamiento con organizaciones o agencias internacionales de desarrollo.

Entre las principales conclusiones respecto del Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, destacan: a) Alineación en el proceso de planeación, programación y presupuestación en cuanto a ejes temáticos, objetivos, estrategias y acciones. b) El **100%** del monto comprometido de los recursos del FISM 2019 fueron ejercidos y pagados. c) Registró un grado **“Muy bajo”** en el Índice de Rezago Social (IRS), pero el **49.2%** de la población municipal presenta múltiples carencias en sus viviendas. d) La inversión de los recursos del FISM 2019 fue adecuada en relación con las carencias de su población. e) Celebrar convenios de colaboración con instancias estatales o federales, incluso con organismos internacionales, a fin de obtener recursos dirigidos a temas relacionados con el FISM con miras a la atención de la pobreza y las condiciones de rezago social.

Evaluación Específica del Desempeño del **Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal FISM** para el año 2019

Emiliano Zapata, Tabasco

Tec. Carlos Alberto Pascual Pérez Jasso
Presidente Municipal

C.P. Maritza Balcázar de la Rosa
Unidad de Evaluación del Desempeño Municipal

Colaboradores:

Ing. Jorge Alfredo Hernández Laynez
Lic. Edwin Antonio López Reyes

Equipo Evaluador:

Creación y Desarrollo M&H Consultores SC

Coordinador:

Nancy Paola Hernández Clavijo

Analistas:

Luis Gustavo Arteaga Suárez
Karla Mendoza Gómez