



**Evaluación de desempeño
del programa presupuestario de “K005
Urbanización” del Fondo de
Infraestructura Social Municipal FISM
del ejercicio fiscal
2020**

**Jalapa, Tabasco
2021**

Nombre de la evaluación:

Evaluación de Desempeño del programa presupuestario de "K005 Urbanización" del Fondo de Infraestructura Social Municipal FISM para el ejercicio fiscal 2020.

Fecha de inicio de la evaluación:

10 de diciembre de 2021

Fecha de término de la evaluación:

28 de diciembre de 2021

Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

Unidad de Evaluación de Desempeño Municipal

Titular de la Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

L.C.P. LUIS ENRIQUE PEREZ ALVARADO

Principales colaboradores:

C. Luis Alfredo Guillen Calderón (Programación)

Ing. Ind. María Fernanda Cárdenas López (Programación)

Ing. Amb. Jesús Enrique Ramos López (Coordinación Ramo 33)

L.A. Edgar Pérez Herrera (Programación)

C. Eduardo Mauricio López Campos (Administración)

Instancia Evaluadora:

Tecnología Social para el Desarrollo SA de CV

Coordinador de la evaluación:

Víctor Manuel Fajardo Correa

Principales colaboradores:

Erika I. Barrero Contreras

Adrián López Alcalá

Kevin Castillo García

Contenido

Índice de cuadros, gráficas y mapas	4
Introducción	5
1. Metodología	10
2.1 La creación del FISM en el contexto de la orientación del proceso presupuestario hacia el desarrollo social.....	13
2.2 Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).....	15
3. Análisis de la Inversión del FISM	28
3.1 Presupuesto del FISM 2020	28
3.2 Sobre el destino.....	29
3.3 Sobre el uso	33
4. Descripción del Programa Presupuestario	38
4.1 Alineación a la Política Pública	43
5. Resultados y Productos	47
5.1 Análisis Indicadores del Sistema de Recursos Federales Transferidos	47
5.2 Análisis Indicadores del Programa Presupuestario	53
6. Cobertura	56
7. Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora.....	60
8. Avances en el Ejercicio Fiscal Actual.....	63
9. Conclusiones	66
10. Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) y Recomendaciones	71
Bibliografía	75

Índice de cuadros, gráficas y mapas

Cuadros

Cuadro 2.1	Principales cambios en los Lineamientos del FAIS	17
Cuadro 3.1	Presupuesto Inversión Fondo III, Jalapa, Tabasco 2020	28
Cuadro 3.2	Momentos Contables Presupuesto FISM, Jalapa, Tabasco, 2020	29
Cuadro 3.3	Número de obras ejercidas por criterio de prioridad y presupuesto del FISM, Jalapa, Tabasco, 2020	30
Cuadro 3.4	Obras FISM por Carencias por servicios básicos y calidad y espacios de la vivienda Jalapa, Tabasco, 2020	32
Cuadro 3.5	Número de obras y monto comprometido por tipo de contribución, clasificación y subclasificación de obras, Jalapa 2020	34
Cuadro 4.1	Presupuesto FISM por Programa Presupuestario 2020, Jalapa Tabasco	38
Cuadro 4.2	Datos Generales del Programa K005 Urbanización, Jalapa Tabasco	40
Cuadro 4.3	Tipos de Obras y Monto de Inversión Programa K005 Urbanización, Tabasco 2020	41
Cuadro 4.4	Alineación con los objetivos de Política Pública del Programa K005 Urbanización, Jalapa Tabasco 2020	43
Cuadro 4.5	Alineación del Programa K005 Urbanización con los objetivos de la Agenda 2030	46
Cuadro 5.1	Indicador Porcentaje de otros proyectos registrados en la MIDS, para el municipio de Jalapa, Tabasco 2020	48
Cuadro 5.2	Indicador Porcentaje de proyectos Complementarios registrados en la MIDS, para el municipio de Jalapa, Tabasco 2020	49
Cuadro 5.3	Indicador Porcentaje de proyectos de contribución directa registrados en la MIDS, para el Municipio de Jalapa, Tabasco 2020	50
Cuadro 5.4	Propuesta de Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) para el programa K005 Urbanización para el Municipio de Jalapa, Tabasco	54
Cuadro 6.1	Cobertura en Población Atendida según obras del Programa K005 Urbanización, Jalapa Tabasco, 2020	57
Cuadro 6.2	Cobertura en Distancia (m2) de Infraestructura Urbana atendida por el Programa K005 Urbanización, Jalapa Tabasco, 2020	59
Cuadro 7.1	Recomendaciones emitidas en evaluaciones externas previamente realizadas al Municipio de Jalapa, Tabasco	61
Cuadro 8.1	Comparativo monto comprometido por tipo de contribución, clasificación y subclasificación de obras, Jalapa 2020-2021	63

Figuras

Figura 5.1	Contenido de los niveles de la MIR	53
------------	------------------------------------	----

Introducción

El sistema actual de Evaluación de Desempeño en México se ha ido transformando a lo largo de varias décadas de acuerdo con diferentes esquemas presupuestarios; para operacionalizar este enfoque se tiene todo un marco legal que se desprende de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la cual, en su artículo 134, expone que:

Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las Entidades Federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con **eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez**; para cumplir con los objetivos a los que están predestinados, (DOF, 2016).

Derivado de este artículo se plantea el cómo determinar que se cumplan las características de este mandato constitucional, es decir, cómo y bajo qué parámetros se miden.

Es así como en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), artículo 49, se señala que el control, evaluación y fiscalización del manejo de los recursos federales será de la siguiente manera:

V. El ejercicio de los recursos a que se refiere el presente capítulo deberá sujetarse a la **evaluación del desempeño a que se refiere el artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**. Los resultados del ejercicio de dichos recursos deberán ser evaluados, con base en indicadores, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos a los que se encuentran destinados los Fondos de Aportaciones Federales conforme a la presente Ley, incluyendo, en su caso, el resultado cuando concurren recursos de

las entidades federativas, municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México (DOF, 2016).

La **Evaluación de los fondos y sus resultados forma parte del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)**, así como del programa de mejoramiento de la gestión, mismo que a su vez, se articula sistemáticamente con la planeación y el proceso presupuestario. Ante esto el Artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) menciona:

La evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con **base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos** públicos federales" (DOF, 2015).

En el artículo 111, se concreta más claramente el objetivo de la medición, y se especifica que el sistema de evaluación del desempeño:

[...] permitirá identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la Administración Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público, [...] dicho sistema de evaluación del desempeño a que se refiere el párrafo anterior del presente artículo **será obligatorio para los ejecutores de gasto**, (DOF, 2015).

A este conjunto de normas se anexa la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), donde se señala la obligatoriedad de cumplir con la ley para todos los niveles de gobierno, lo que da origen a la armonización contable y al ente que la regula, el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC). En esta ley se menciona la integración de la cuenta pública en las entidades federativas, en sus fracciones III y IV del artículo 53 señalan que: La cuenta pública de las entidades federativas contendrá como mínimo:

III. Información programática, de acuerdo con la clasificación establecida en la fracción III del artículo 46 de esta ley, el cual indica que, la información programática deberá tener la desagregación siguiente: a) Gasto por categoría programática; b) Programas y proyectos de inversión; **c) Indicadores de resultados;** y

IV. Análisis cualitativo de los indicadores de la postura fiscal, estableciendo su vínculo con los objetivos y prioridades definidas en la materia, en el programa económico anual. (DOF, 2016).

De no cumplir con la normatividad anteriormente descrita en materia de uso y destino de los recursos, existen sanciones administrativas para los servidores públicos, expuestas en los artículos 85 y 86 de esta misma ley.

Por otra parte, el CONAC en cumplimiento con la LGCG emite la NORMA para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas; en el numeral 11, refiere que para garantizar la evaluación orientada a resultados y retroalimentar el SED, **los entes públicos podrán aplicar los tipos de evaluación determinados en el numeral Décimo Sexto de los Lineamientos de Evaluación** de la APF, los cuales son los siguientes:

I. Evaluaciones de programas:

- ▶ Evaluación de Consistencia y Resultados
- ▶ Evaluación de Indicadores
- ▶ Evaluación de Procesos
- ▶ Evaluación de Impacto
- ▶ **Evaluación Específica**

II. Evaluaciones Estratégicas: se aplican a un programa o conjunto de programas en torno a las estrategias, políticas e instituciones.

Dentro de este contexto legal y en cumplimiento con la normativa, el **municipio de Jalapa, Tabasco** estableció en su respectivo **Programa Anual de Evaluación 2021** (PAE 2021), realizar una “**Evaluación de Desempeño del programa presupuestario de “K005 Urbanización” del Fondo de Infraestructura Social Municipal FISM para el Ejercicio Fiscal 2020**”.

Así la presente evaluación se lleva a cabo como compromiso en la mejora de los resultados de la inversión del FISM. Para el logro de ello esta evaluación contempla los siguientes objetivos:

Objetivo General

Contar con una valoración del desempeño de los resultados de la inversión del FISM, a través del programa presupuestario “**K005 Urbanización**” que operó con recursos del FISM durante el Ejercicio Fiscal 2020.

Objetivos Específicos

- ▶ Reportar los resultados y productos del programa evaluado durante el Ejercicio Fiscal 2020 mediante el análisis de los indicadores de resultados, de los indicadores de servicios y gestión, así como de los hallazgos relevantes derivados de las evaluaciones externas y otros documentos del programa.
- ▶ Analizar el avance de las metas de los indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) en 2020, respecto de años anteriores y el avance en relación con las metas establecidas.
- ▶ Identificar los principales aspectos susceptibles de mejora de los programas derivados de las evaluaciones externas.

- ▶ Analizar la evolución de la cobertura y el presupuesto del programa.
- ▶ Contar con una Evaluación Integral del programa que valore de manera breve su desempeño en distintas áreas.
- ▶ Identificar las fortalezas, los retos y las recomendaciones del programa.

El presente documento se compone de 10 capítulos. Primero, se tiene la “**Metodología**”, donde se explica en que consiste la evaluación y el procedimiento para su desarrollo. Una vez presentado esto se tiene el capítulo de “**Antecedentes del FISM y su importancia como medio para el combate a la pobreza**”, el cual muestra una breve revisión conceptual del FISM y de sus antecedentes. Continuando con el capítulo del “**Análisis de la Inversión del FISM 2020**”, en el cual se da a conocer la inversión del FISM en cuanto al destino y uso de los recursos, según la normatividad vigente.

Posteriormente, se tienen los capítulos donde se analiza el desempeño a partir del programa seleccionado. Así mismo se tiene el capítulo “**Descripción del Programa Presupuestario**” donde se presentan las características del programa **K005 Urbanización**, por medio del cual se evaluará el desempeño. Continuando con el capítulo de “**Resultados y Productos**”, en el cual se analiza el cumplimiento en cuanto a los indicadores propuestos con el objetivo de validar el desempeño del FISM y verificar el logro de las metas propuestas. En el capítulo “**Cobertura**”, se analiza el logro del programa en cuanto a la atención brindada e identificando la población potencia, objetivo y atendida.

Se continúa con el capítulo de “**Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora**”, donde se identifican aquellas recomendaciones dadas por evaluaciones externas previamente realizadas y que habrían de ser atendidos por las autoridades municipales. Luego se tiene el capítulo

referente al “**Avances del programa en el ejercicio actual**” el cual analiza la programación de los recursos realizada hasta el momento del desarrollo de la presente Evaluación, en cuanto a obras del programa K005 Urbanización.

Finalmente se tienen los capítulos de “**Conclusiones**” y “**Análisis FODA y Recomendaciones**”, derivadas del proceso de la evaluación.

1. Metodología

La **Evaluación Específica**, se establece en el numeral décimo sexto, de *los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*, publicados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL); en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2007.

Como modelo de metodología a seguir para este tipo de evaluaciones, se considerará la contenida en los Términos de Referencia (TdR) emitidos por Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y *en los Términos de Referencia (TdR)* publicados por el municipio de Jalapa, Tabasco. Cumpliendo con ello, Tecnología Social para el Desarrollo (TECSO) retomó los Términos de Referencia suministrados por el municipio los cuales fueron desarrollados con base a los TdR publicados por CONEVAL para la evaluación de desempeño; sin embargo, estos fueron rediseñados y acoplados a las características del fondo y del programa con el objeto de tener mayor precisión en los resultados.

Considerando lo anterior, esta Evaluación Específica de Desempeño consistirá en un análisis de gabinete que será llevado a cabo con base en la información proporcionada por el municipio de Jalapa, Tabasco, así como con aquella otra información adicional que este equipo de

consultores, como institución evaluadora, considere necesaria para justificar el análisis.

Análisis de Gabinete:

El trabajo de gabinete es la primera etapa de la evaluación y se enfoca al acopio, organización, sistematización y valoración de información contenida en registros administrativos, evaluaciones externas, documentos oficiales, documentos normativos, sistemas de información, y documentos relacionados con el fondo y el programa presupuestario.

Dentro del análisis de gabinete se diferencia dos técnicas a implementarse, un análisis documental y un análisis estadístico.

1. Análisis Documental

Se tomará en cuenta la revisión del contexto en el que el fondo y el programa se ejecuta, así como el análisis del marco normativo que lo rige; por lo tanto, se consideran temas como la normatividad aplicable (leyes, reglamentos, lineamientos, etc.), el diagnóstico y estudios de la problemática que este pretende atender, diagnóstico y estudios del marco contextual en el que opera, así como información contenida en registros administrativos, sistemas de información, evaluaciones externas, entre otros.

2. Análisis Estadístico

Se revisarán tanto estadísticas oficiales como las proporcionadas por la dependencia, contrastándolas con las características del fondo y programa a evaluar.

En cuanto a las fuentes internas de información, se considerará tanto la normatividad asociada con la implementación del FISM y del programa

presupuestario, así como aquella información generada por las instancias implicadas en su operación. En cuanto a fuentes externas de información, deberán considerarse todas aquellas que resulten pertinentes para la realización de la presente Evaluación.

Con ello se desarrollará cada uno de los apartados previstos en los TdR, analizando el desempeño del FISM y sus respectivos elementos, y del programa presupuestario **“K005 Urbanización”**, identificando puntos y áreas de oportunidad a partir de los cuales se presentarán recomendaciones encaminadas a lograr un manejo eficiente de los recursos públicos.

2. Antecedentes del FISM y su importancia como medio para el combate a la pobreza¹

La evaluación del ejercicio fiscal de un Fondo orientado a la disminución de la pobreza debe partir de la comprensión histórica del proceso que llevó al surgimiento de este Fondo y de las condiciones específicas que lo orientaron hacia la disminución de la pobreza; esto con el objetivo de comprender las razones que lo constituyen en un fondo normativamente acotado en la intención de combatir la pobreza y que exige alto grado de pertinencia en la operación. De hecho, esa es una de las ventajas de este fondo, la asertividad que ha tenido desde 2014 para orientar la inversión por tipo de obras y destino territorial.

¹ Este capítulo desarrollado por Tecnología Social para el Desarrollo SA de CV (TECSO), es una recopilación del contexto histórico y normativo del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), que se toma para el análisis y desarrollo de las diversas evaluaciones referentes al Fondo.

Por lo cual, el presente capítulo se centra dando una breve reseña histórica del proceso de creación del Fondo y cómo se ha avanzado en el desarrollo de normatividad para regular su uso y destino.

2.1 La creación del FISM en el contexto de la orientación del proceso presupuestario hacia el desarrollo social

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.

Con la intención de que las participaciones contribuyan a mejorar las condiciones de vida de la población y de garantizar el ejercicio de los derechos humanos, entre 1990 y 1997, los municipios del país recibieron recursos de la federación para el financiamiento de infraestructura social y servicios básicos para la población **en pobreza extrema**. Los mecanismos programáticos utilizados para realizar esas transferencias tuvieron un espíritu compensatorio, a saber: de 1990 a 1994, *Fondos Municipales de Solidaridad*; de 1994 a 1995, *Fondo de Solidaridad Municipal*; y de 1996 a 1997, *Fondo de Desarrollo Social Municipal*.

A fines de 1997, el Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Diputados una iniciativa para **modificar la Ley de Coordinación Fiscal (LCF)**, mediante la incorporación del Capítulo V; con la cual se constituirían las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. La iniciativa consideraba la creación original de 3 fondos: *Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)*, *Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)* y **Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM)**.

La Cámara de Diputados determinó que se adicionaran tres fondos de aportaciones más: *Infraestructura Social Estatal (FISE)*, que junto con el FISM integraría el **Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)**; otro para el *Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN – DF)*; y el de *Aportaciones Múltiples (FAM)* para transferir principalmente recursos a los DIF, ya descentralizados a nivel estatal, y a la educación.

Así, desde la década de los noventa, México ha estado inmerso en un proceso de descentralización de la acción pública “*en apoyo a la redistribución de funciones, de decisión y de operación de las políticas públicas para acercarlas a la población que se beneficia de ellas*” (CONEVAL, 2011).

Este proceso se profundizó con la creación de los Fondos de Aportaciones Federales o Ramo 33, el cual se compone, desde el ejercicio fiscal de 2006, de ocho fondos:

- ▶ Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)
- ▶ Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)
- ▶ **Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)**
- ▶ Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF)
- ▶ Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)
- ▶ Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)
- ▶ Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)

- ▶ Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

El FAIS, constituye uno de los ocho fondos que componen el Ramo 33, tiene como objetivo fundamental el financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a la población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria.

Dicho fondo se divide en dos vertientes, el Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE), y el Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FISMDF), siendo el FISM su expresión municipal.

Hasta el año 2013, la LCF fue la principal normatividad que regulaba el uso de los recursos del FAIS, hasta que en febrero de 2014 se publican los primeros Lineamientos Generales para la operación del FAIS, con la finalidad de orientar los recursos del fondo y que estos se destinaran a la disminución de las carencias sociales de la medición de pobreza.

En el siguiente apartado se presenta un contexto de la creación de dichos lineamientos y de las modificaciones que han tenido a la fecha.

2.2 Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)

En el momento de creación del FAIS, no se establecieron criterios específicos para su regulación pues estos sólo se referenciaban en los artículos del 32 al 35 de la Ley de Coordinación Fiscal y en algunos lineamientos generales que incluía a todo el Ramo 33.

La ausencia de una normatividad provocó graves problemas en la ejecución de las obras y propició divergencias entre los distintos niveles de gobierno en la interpretación de la Ley; pero, sobre todo, dificultó el cumplimiento de los objetivos para los cuales fueron creados los fondos, disminuyendo el impacto en el abatimiento de la pobreza e, incluso, desalentando la realización de proyectos y obras de escala regional, acciones sustantivas para el desarrollo integral del país. En consecuencia, no se trata solamente de un asunto de finanzas públicas estatales o municipales, sino de un aspecto eminentemente social y político.

Esta situación se mantuvo hasta el **14 de febrero de 2014**, fecha en que se publican en el Diario Oficial de la Federación, los primeros **Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social**. En estos se especifican principios, ámbito de aplicación, uso, población objetivo y tipos de proyectos bajo los que deberá regirse la operación del fondo, así como las obligaciones de cada dependencia involucrada y los procedimientos de seguimiento y evaluación. De esta forma el FAIS y, por ende, el FISM ha pasado de tener una regulación mínima en la LCF y los lineamientos del Ramo 33, a una normatividad detallada y específica en unos Lineamientos.

Desde su desarrollo y publicación de los lineamientos para la operación del FAIS han sufrido una serie de modificaciones identificando elementos muy precisos en cuanto al destino de los recursos.

El dinamismo en los cambios de estos lineamientos manifiesta un esfuerzo por acotar con la mayor precisión posible el uso de los recursos de este Fondo. De tal modo que estos cambios, más que señalar innovaciones legales, son ajustes de precisión que sugieren un seguimiento puntual por parte de las autoridades responsables del funcionamiento del FISM. **Este tema puede**

ponerse en riesgo ante los cambios normativos en los criterios en cuanto al destino de la inversión de los recursos en cuestión.

A continuación, se presenta una breve reseña y descripción de dichas modificaciones desde su primera publicación en 2014 hasta 2020 con los últimos lineamientos publicados para la operación del FAIS.

Cuadro 2.1. Principales cambios en los Lineamientos del FAIS (2014–2020)						
Numeral	2014 (mayo)	2015	2016	2017	2019	2020
2.1 Población Objetivo FAIS	Art. 33 LCF, Población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la LGDS, y en las ZAP	✓	✓	✓	✓ Podrá darse prioridad a localidades con población mayoritariamente indígena, con mayor grado de marginación o con altos índices de violencia	✓ Se elimina párrafo adicionado en 2019 referente a la población indígena, o con índices de violencia
2.2 Uso de los Recursos del FAIS	Uso del Informe Anual, Catalogo FAIS (Anexo 1)	✓	✓	✓ Convenios de concurrencia	✓	✓ Se especifica los rubros generales del Catálogo (2.2.1) y se elimina de los Lineamientos se traslada al Manual de operación MIDS Se especifica: 2.2.2 Concurrencia recursos
2.3. Proyectos FAIS, B						2.3 Se adiciona el criterio: Previa identificación de la demanda social de obras y acciones...

Cuadro 2.1. Principales cambios en los Lineamientos del FAIS (2014–2020)

Numeral	2014 (mayo)	2015	2016	2017	2019	2020
	B I. Si es ZAP rural y no tiene ZAP urbanas la inversión será en las localidades con los dos mayores grados de rezago social o en población en pobreza extrema	✓	✓	✓	✓	✓
	B II. ZAP urbanas... al menos el 60% de los recursos para la atención de las ZAP urbanas cuando el PIZUi sea mayor a este porcentaje	II. ZAP urbanas... deberán invertir al menos el 50% de los recursos para la atención de las ZAP urbana cuando el PIZUi sea mayor a este porcentaje. Se presenta un cambio a la fórmula del PIZU	✓	II. ZAP urbanas... al menos el 30% de los recursos para la atención de las ZAP urbanas cuando el PIZUi sea mayor a este porcentaje	✓	✓
	III. En caso de no tener ZAP deberá invertir en localidades con los dos mayores grados de rezago social, o población en pobreza extrema	✓	✓	✓ Se exentan algunos casos de Acreditación de pobreza extrema	✓ Se exentan algunos casos de Acreditación de pobreza extrema	✓ Sólo se deja sin necesidad de acreditar pobreza las ZAP rurales y localidades sin clasificación de rezago social
2.3.1. Clasificación de los proyectos del FAIS	Directa: por lo menos el 60% de los recursos Complementarios : máximo 40% de los recursos Indirecta Especiales	Directa: por lo menos el 70% de los recursos Complementaria : máximo 30% de los recursos Especiales Se elimina la clasificación indirecta	Directa: por lo menos el 70% de los recursos Complementaria : máximo 30% de los recursos Especiales	Directa: por lo menos el 70% de los recursos Complementaria: máximo 30% de los recursos Se elimina la clasificación especial	Directa: por lo menos el 40% de los recursos Complementaria: máximo 60% de los recursos	Se elimina el criterio de inversión con porcentajes mínimos en directa y máximo en complementaria Se orientará a la realización de proyectos en términos del manual de operación MIDS y según necesidades del gobierno

Cuadro 2.1. Principales cambios en los Lineamientos del FAIS (2014–2020)

Numeral	2014 (mayo)	2015	2016	2017	2019	2020
	<p>III. A los proyectos complementarios o proyectos especiales podrá destinarse en su conjunto como máximo el 15% de los recursos del FISMDF. Adicionalmente otro 15% en caso de desastre natural</p>	<p>En proyectos de infraestructura carretera, caminos, pavimentación, revestimiento, guarniciones y banquetas, sólo podrá destinarse 15% del FISM y hasta un 15% adicional en caso de desastre natural</p>	✓	✓	<p>Se elimina el párrafo, es decir ya no se considera la restricción en la inversión en obras destinadas a caminos rurales, pavimentación, revestimiento, señalética, calles, muros de contención, vados puentes, caminos, carreteras, guarniciones y banquetas. Se podrá disponer de un 15% adicional en proyectos de incidencia complementaria en caso de desastre natural</p>	<p>En caso de Declaratoria de Desastre Natural podrá disponerse hasta un 70% de los recursos del FISM</p>
Gastos Indirectos	<p>Hasta el 3% de los recursos asignados, conforme a las acciones señaladas en el catálogo (Anexo A.1.2)</p>	✓	✓	✓	✓	✓
PRODIM	<p>Hasta 2% de los recursos del FISM, con la finalidad de fortalecer las capacidades de gestión del municipio</p>	✓	✓	✓	✓	✓

Cuadro 2.1. Principales cambios en los Lineamientos del FAIS (2014–2020)

Numeral	2014 (mayo)	2015	2016	2017	2019	2020
Anexo I. Catálogo	I. Catálogo del FAIS Entidades II. Catálogo del FAIS Municipal y de las Demarcaciones territoriales del distrito federal A.1.2 Catálogo del FAIS para los ocho estados con mayor nivel de rezago social de acuerdo con CONEVAL	A 1.1 Catálogo para el Programa de Desarrollo Institucional Municipal A.1.2 Catálogo Gastos indirectos	✓	✓ Se adiciona una columna que identifica la alineación de cada proyecto con los rubros de gasto referidos en el art. 33 de la LCF	✓ Obras y acciones que antes eran complementarias ahora se consideran directas, en especial en educación. Se incorporan nuevas obras y un nuevo rubro de gasto “Centros Integradores de Desarrollo”	Parte de otro documento “Manual”
Fuente: Elaboración propia con base en los Lineamientos Generales para la Operación del FAIS (2014 a 2020).						

El **numeral 2.1** respecto a la **Población Objetivo FAIS**, señala que será conforme al artículo 33 de la LCF, **Población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la LGDS, y en las ZAP**. Para 2019 se adiciona un párrafo considerando la población indígena:

Sin detrimento de lo anterior, podrá darse prioridad a localidades con población mayoritariamente indígena, con mayor grado de marginación o con altos índices de violencia, según los mecanismos establecidos por Bienestar y puestos a disposición de gobiernos locales (DOF, 2019-07-12).

En general, este criterio se mantiene vigente.

Referente al **uso de los recursos del FAIS** el **numeral 2.2** constituye al **Informe anual** en **instrumento** de referencia para la **planeación** y **focalización sociodemográfica y territorial** y obliga a los gobiernos locales a utilizarlo. Así como **el uso del catálogo del FAIS**, el cual hasta el año 2019 hacía parte de dichos Lineamientos, a partir de los Lineamientos de 2020 este catálogo se traslada a un documento distinto, es decir, al *Manual de usuario y operación*

de la matriz de inversión para el desarrollo social (MIDS), y presenta algunos cambios.

A continuación, con la finalidad de mostrar los saltos cualitativos que se han tenido en materia de clasificación de obras, señalaremos los cambios más significativos de un año respecto al otro.

Para el año 2014 se diferenciaban los catálogos entre las entidades y municipios:

- ▶ Catálogo del FAIS – **Entidades**.
- ▶ Catálogo del FAIS **Municipal** y de las Demarcaciones territoriales del distrito federal.
- ▶ Catálogo del FAIS para los **ocho estados con mayor nivel de rezago social** de acuerdo a CONEVAL.

Esto permitía tener claridad en las obras que puedan realizar la entidad o el municipio según sus atribuciones, y que al combinarlo con la información de las necesidades permitía una planeación más asertiva.

Por su parte, el catálogo publicado en los lineamientos 2015 y que se conserva para 2016 es más sintético, se unifica en uno solo y se adiciona el de PRODIM y Gastos indirectos:

- ▶ Catálogo del FAIS
- ▶ Catálogo para el Programa de Desarrollo Institucional Municipal
- ▶ Catálogo Gastos indirectos.

En cuanto al contenido, desaparece la columna “**Contribución del proyecto en la pobreza (carencia social)**” donde se establece la dimensión social específica a la que el proyecto puede impactar (calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos de la vivienda, etc.). Permanece sólo el tipo de

contribución a la pobreza multidimensional (Directa y Complementaria). A nuestro parecer, **se disminuye la precisión del instrumento en esta materia, ya que, si bien el catálogo es específico en temas de contribución a la pobreza, se pierde un tanto el impacto sobre las carencias sociales al realizar una clasificación general** del proyecto, además de poca claridad en los tipos de obra que puede llevar a cabo el municipio o el estado según sus atribuciones.

Para los lineamientos presentados en 2017 al **Catálogo del FAIS** se adiciona una columna que identifica la **alineación de cada proyecto** con los rubros de gasto referidos en el artículo 33 de la **Ley de Coordinación Fiscal**, también se **agrega** la acción **“Puentes” dentro del Rubro “Urbanización”**, considerada como de incidencia complementaria y especificando su viabilidad siempre y cuando la infraestructura permita el acceso a servicios de salud y de educación y a fuentes de trabajo, limitando la inversión hasta un 15% del total de los recursos del FAIS.

Para los lineamientos publicados en 2019 de igual forma se presentan cambios en la incidencia de algunos tipos de obras, así como la incorporación de obras y acciones encaminadas a disminuir las carencias sociales y el rezago social.

A partir de los Lineamientos de 2020 este catálogo se traslada a un documento distinto, es decir, al *Manual de usuario y operación de la matriz de inversión para el desarrollo social (MIDS)*, y presenta algunos cambios.

En el Manual de Operación MIDS 2020 se presenta un catálogo del tipo de obras, su clasificación por Prioridad, Incidencia, Rubro según el Artículo 33 de la *LCF*, Subclasificación, y Modalidad, considerando los siguientes componentes:

- I. **Agua potable:** Proyectos relacionados prioritariamente a la ampliación, construcción, equipamiento, mantenimiento y rehabilitación, según sea el caso, de redes o sistemas de agua potable, cárcamos, depósitos o tanques de agua potable, líneas de conducción, norias, ollas o colectores de captación pluvial, pozo profundo de agua potable, pozo artesiano y pozos de absorción, incluyendo también las plantas potabilizadoras de agua.

- II. **Alcantarillado:** Proyectos vinculados a la ampliación, construcción, mantenimiento y rehabilitación de la red de alcantarillado.

- III. **Drenaje y letrinas:** Proyectos relacionados prioritariamente con la ampliación, construcción, mantenimiento y rehabilitación, según sea el caso, de obras de drenaje pluvial, drenaje sanitario y desazolve, líneas de conducción, pozos de absorción y plantas de tratamiento de aguas residuales, incluyendo aquellos proyectos que tengan como fin la conexión a la red de drenaje o fosa séptica de las descargas domésticas, así como a la construcción de sanitarios secos y sanitario con biodigestores.

- IV. **Electrificación:** Proyectos que se refieren prioritariamente a la ampliación, construcción y mantenimiento, según sea el caso, de redes eléctricas cuyo fin sea la provisión de electricidad a las viviendas, así como la electrificación no convencional.

- V. **Infraestructura básica del sector educativo:** Proyectos relacionados prioritariamente con la ampliación,

construcción, mantenimiento y rehabilitación, según sea el caso, de aulas, sanitarios, canchas deportivas, techados para realizar actividades físicas en instalaciones de las escuelas, bibliotecas y bebederos, así como aquellos relativos a la dotación de servicios básicos como agua, electricidad y drenaje, en escuelas de nivel básico y media superior. También podrán realizarse proyectos integrales en participación con programas federales, estatales y municipales que otorguen subsidios y financiamientos para este fin.

- VI. **Infraestructura básica del sector salud:** Proyectos destinados prioritariamente al equipamiento, mantenimiento y rehabilitación, según sea el caso, de hospitales, centros de salud o unidades médicas y dispensarios médicos.
- VII. **Mejoramiento de vivienda:** Proyectos que se refieren prioritariamente a la consolidación de la calidad y espacios de las viviendas deterioradas física o funcionalmente, con el fin de disminuir el hacinamiento, incluyendo cuarto para baño, cuarto para cocina, cuarto dormitorio, muro firme y techo firme sin incluir el material de desecho, ni lámina de cartón. Prioritariamente, podrán realizarse proyectos integrales.

Los Proyectos a que se refiere este rubro general, podrán realizarse en participación con programas federales y estatales que otorguen subsidios y financiamientos para este fin, siempre y cuando se trate de mejoramiento de vivienda, así como para mejorar el acceso a los servicios básicos de la vivienda, como agua, drenaje y electricidad.

VIII. **Urbanización:** Proyectos que se refieren prioritariamente a la ampliación, construcción, equipamiento, mantenimiento y rehabilitación, según sea el caso, de caminos rurales, carreteras y pavimentación, así como calles, guarniciones y banquetas, puentes e infraestructura para personas con discapacidad y caminos sacacosechas. También incluye obras de alumbrado público y mercados públicos. (Secretaría del Bienestar, 2020).

Otro de los grandes temas que se presenta en los lineamientos es en cuanto al destino de la inversión, referidos en el numeral **2.3 Proyectos del FAIS** donde se precisan los **criterios para la focalización territorial de la inversión (destino)**. Tema que ha permitido un direccionamiento de los recursos hacia la atención de la pobreza pero que con los nuevos cambios de los lineamientos 2020 puede estar en riesgo la priorización de este tipo de inversión.

Otro de los temas que se puede considerar un hito por su importancia en la focalización de los recursos es el referente a la “**Clasificación de los Proyectos del FAIS**”, expuesto en numeral 2.3.1 de los lineamientos.

La clasificación de los recursos es de acuerdo con su contribución al mejoramiento de los indicadores de pobreza y rezago social y con base en lo señalado en el artículo 33 de la LCF,

Para los lineamientos de 2014 se consideraban cuatro clasificaciones:

- ▶ **Directa:** Proyectos de infraestructura social básica que contribuyen de manera inmediata a mejorar alguna de las carencias sociales relacionadas con la pobreza multidimensional e identificadas en el Informe Anual. Deberán destinar **por lo menos el 60% de los recursos asignados**.

- ▶ **Indirecta:** Proyectos de infraestructura social básica asociados a los proyectos de contribución directa y que son necesarios para la realización de éstos.
- ▶ **Complementarios:** Proyectos de infraestructura social básica que coadyuvan al mejoramiento de los indicadores de pobreza, rezago social y al desarrollo económico y social de las entidades, municipios y DTDF. Se destinará como máximo el 40% de los recursos.
- ▶ **Proyectos especiales:** Proyectos que no estén señalados en el Catálogo del FAIS, no obstante, corresponden a los destinos a que se refiere el artículo 33 de la LCF y que contribuyen a mejorar los indicadores de pobreza y rezago social que publica el CONEVAL. Para su realización, dichos proyectos deberán de llevarse a cabo en coinversión con otros recursos federales, estatales y municipales.

Para los cambios presentados en el 2015, se elimina la clasificación “indirecta” y se cambia el porcentaje a invertir en obras de incidencia “directa” pasando del 60 al 70%, dicho monto se conserva hasta los lineamientos publicados en 2017.

Para los lineamientos publicados en 2017 se elimina la clasificación de proyectos especiales, quedando sólo los de incidencia directa y complementaria, los cuales se mantienen **para 2019**, sin embargo, en este año **se presenta un cambio importante en cuanto a los porcentajes de inversión en obras de incidencia directa reduciendo del 70% al 40%, sin embargo, para los Lineamientos publicados en el año 2020 ya no se establecen montos mínimos a invertir en este tipo de obras.**

Este cambio puede implicar un riesgo en la priorización de la atención de las carencias relacionadas directamente con la pobreza en la población. Ello implica que gran parte de la inversión se torne a temas de infraestructura

urbana como lo son pavimentación, calles, banquetas, guarniciones entre otras, que son consideradas complementarias que ayudan a mejorar las condiciones de la población, pero no lo hacen directamente como en caso de una atención por servicios básicos o calidad y espacio en la vivienda. Esto último implica el riesgo de que no se priorice este tipo de apoyos, considerando además que son temas de competencia del gobierno municipal.

Es necesario enfatizar que las principales dimensiones de impacto sobre la pobreza en las cuales los municipios tienen mayor capacidad de incidencia son las obras directas: calidad de los espacios de vivienda y servicios básicos. En las otras dimensiones de la pobreza, es menor la capacidad de incidencia de los gobiernos locales debido a los candados normativos para obras en otros rubros que impactan en dimensiones de la pobreza como, educación y salud.

En síntesis, **los cambios normativos** que se observan en los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social entre 2014 al 2017 son, **expresión de un esfuerzo importante por dar mayor asertividad al destino y uso de los recursos de este Fondo y define de una manera muy cuidadosa el sentido de combate a la pobreza**, sin embargo, los lineamientos publicados en 2020 pueden representar un riesgo a estos avances si se considera que el FAIS tiene como objetivo la atención de la pobreza.

Una vez dado este contexto y habiendo expresado la importancia en la normatividad y los criterios para la planeación de la inversión de los recursos del FISM, será realizado un análisis de la inversión de estos recursos en el Municipio de Jalapa, Tabasco para el ejercicio fiscal 2020.

3. Análisis de la Inversión del FISM

En el presente capítulo se exponen los resultados del Análisis de la Inversión de los recursos del FISM correspondiente al Municipio de Jalapa, Tabasco para el Ejercicio Fiscal 2020, considerando los criterios establecidos en los Lineamientos del FAIS publicados en el año 2020.

3.1 Presupuesto del FISM 2020

Para el Ejercicio Fiscal 2020, el municipio de Jalapa contó con una asignación presupuestaria del FISM de \$30,571,492.00 el cual fue complementado con recursos generados por rendimientos financieros, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 3.1 Presupuesto Inversión Fondo III, Jalapa, Tabasco 2020	
Presupuesto	Monto
Presupuesto Asignado FISM	\$ 30,571,492.00
Rendimientos Financieros	\$ 295,329.75
Total Recursos Inversión Fondo III 2020	\$ 30,866,821.75
Fuente: Formato de Obras FISM Jalapa, Tabasco, 2020	

Además del presupuesto asignado el municipio manifestó que se tiene un monto por valor de \$295,329.75, que corresponde a rendimientos financieros generados, con ellos para el Ejercicio Fiscal 2020 se contó con \$30,866,821.75, los cuales se comprometieron en diversas obras para la atención de carencias y demandas de la población del municipio.

A continuación, el siguiente cuadro expone los momentos contables del ejercicio de los recursos del FISM en el Ejercicio Fiscal 2020, en el Municipio de Jalapa, Tabasco:

Cuadro 3.2 Momentos Contables Presupuesto FISM, Jalapa Tabasco, 2020	
Aprobado al periodo	\$ 31,350,723.28
Modificado al periodo	\$ 30,866,821.75
Comprometido al periodo	\$ 30,866,821.75
Devengado al periodo	\$ 24,357,600.51
Ejercido al periodo	\$ 24,357,600.51
Pagado al periodo	\$ 20,182,435.56
Fuente: Formato de Obras FISM Jalapa, Tabasco, 2020	

Como se puede observar en el cuadro del presupuesto aprobado al modificado presenta una disminución de más de 400 mil pesos, quedando así un monto modificado por valor de \$30,866,821.75. De este monto se comprometió la totalidad del recurso durante el ejercicio fiscal 2020, lo cual denota un compromiso del municipio de comprometer los recursos que le son asignados dentro del ejercicio en obras que mejoran el bienestar de sus habitantes y que reducen sus carencias.

Una vez contextualizado el presupuesto del FISM en el Municipio de Jalapa, Tabasco para el año 2020, en el siguiente apartado se presente el análisis del cumplimiento normativo en cuanto al destino y uso de los recursos, tomando como referente el presupuesto comprometido, pues es el momento donde se cuenta con un acto administrativo, u otro instrumento jurídico que formaliza una relación jurídica con terceros para la adquisición de bienes y servicios o ejecución de obras.

3.2 Sobre el destino.

Como parte esencial de los lineamientos y de esta evaluación es el análisis de las acciones del municipio en el ámbito territorial, es decir, el destino de los recursos.

En los *Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social*, vigentes para el ejercicio fiscal

2020, en su numeral 2.1 se presenta los criterios para la inversión del FISM en cuanto al destino, es decir, la población objetivo:

2.1. **Población objetivo del FAIS:** Conforme a lo señalado en el artículo 33 de la LCF, los recursos del FAIS deberán beneficiar directamente a **población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la LGDS, y en las ZAP.** (DOF, 2020).

Conforme al numeral 2.3 de dichos Lineamientos, al no contar con ZAP'S para el año 2020 y al solo contar con dos Grados de Rezago Social (Bajo y Muy Bajo) el Municipio de Jalapa, no tiene restricción alguna para la inversión de los recursos del fondo. En este sentido, las 58 obras ejercidas quedaron distribuidas de la siguiente manera:

Cuadro 3.3 Número de obras ejercidas por criterio de prioridad y presupuesto del FISM, Jalapa, Tabasco, 2020			
Criterio	Número de obras	Monto	Porcentaje
Bajo	10	\$3,145,408.55	10.2
Muy bajo	48	\$27,721,413.20	89.8
Total	58	\$ 30,866,821.75	100.0

Fuente: Formato de Obras FISM Jalapa, Tabasco, 2020

Como se puede observar, la mayor parte del presupuesto se ejerció en las localidades con Grado de Rezago Muy Bajo, con una inversión de \$27,721,413.20, que representa el 89.8% del FISM, distribuidos en 48 obras, mientras que en el grado de rezago social Bajo se ejercieron poco más de tres millones de pesos (10.2%) distribuidos en 10 obras.

De esta forma, la inversión fue pertinente en el destino, entendida como el porcentaje de la inversión realizada en las localidades prioritarias según los lineamientos, equivale a:

$$PIPT = \frac{IPD}{TIFISM} \times 100 = \frac{\$30,866,821.75}{\$30,866,821.75} \times 100 = 100\%$$

Dónde:

PIPT = **P**orcentaje de **I**nversión **P**ertinente por **T**erritorio.

IPD = **I**nversión **P**ertinente en el **D**estino.

TIFISM = **T**otal de la **I**nversión del **FISM** en el municipio.

Esto indica que el Porcentaje de Inversión Pertinente por Territorio de parte del municipio es del 100% de los recursos ejercidos del FISM en el ejercicio fiscal 2020, esto porque al tener sólo localidades en dos grados de rezago social no tiene mayor restricción normativa en cuanto al destino de la inversión del FISM.

Adicionalmente, los lineamientos para la operación del FAIS en el numeral 2.3 señalan que “Al menos el 30% de los recursos del FISE deberán invertirse en las ZAP”, sin embargo, derivado de que el municipio no presenta ZAP para 2020 no se tiene inversión bajo este criterio.

En general, en cuanto al destino de la inversión de los recursos del FISM en el Municipio de Jalapa esta cumple con los criterios normativos.

Adicionalmente, otro análisis que se puede hacer es según las principales carencias que presenta la población del municipio y considerando el objetivo del FISM ante el combate a la pobreza. Según el informe anual sobre la situación de la pobreza y rezago social 2020, las principales carencias que presenta los habitantes del municipio se detallan en el siguiente cuadro:

Cuadro. 3.4 Obras FISM por Carencias por servicios básicos y calidad y espacios de la vivienda Jalapa, Tabasco, 2020					
Dimensión	Carencia	Población (Miles)	Porcentaje	Obras	Monto
Calidad y Espacios de la Vivienda	Viviendas con piso de tierra	1.3	3.4	--	--
	Viviendas con techos de material endeble	0.2	0.5	--	--
	Viviendas con muros de material endeble	3.8	10.1	--	--
	Viviendas con Hacinamiento	4.1	11.0	38 cuartos dormitorio	\$4,786,475.62
Servicios Básicos en la Vivienda	Viviendas sin acceso al agua	4.2	11.0	11 obras	\$1,741,584.75
	Viviendas sin drenaje	2.3	6.0	3 obras	\$1,931,504.88
	Viviendas sin electricidad	0.2	0.6	12 obras	\$ 820,045.88
	Viviendas sin chimenea cuando usan leña o carbón para cocinar	14.3	38.8	709 estufas ecológicas	\$1,333,333.33

Fuente: informa anual sobre la situación de la pobreza y rezago social 2020, Bienestar (2020)

Como observamos en el cuadro anterior aún hay varias carencias por atender que se presentan en los habitantes del Municipio de Jalapa, principalmente en el rubro de hacinamiento, sin acceso al agua potable y muros de material endeble y viviendas que carecen de chimenea cuando cocinan con leña y carbón.

Se resalta la inversión realizada en la dimensión por servicios básicos en la vivienda, en la que se llevaron a cabo diversas obras en la atención de todos los rubros de esta dimensión. Siendo la más relevante en las destinadas al acceso de agua, con una inversión de \$1,741,584.75 en 11 obras, la cual beneficia a la población reduciendo dicha carencia que la presente el 11% de la población.

En drenaje sanitario se invirtieron \$1,931,504.88 en 3 obras que, aunque la carencia es menor se registra en el 6% de los habitantes. En el tema de la carencia por chimenea igual se brindó una atención relevante, se destinaron \$1,333,333.33, en la colocación de 709 estufas ecológicas, lo cual

ayuda en la atención de esta carencia que aún es relevante en el municipio, pues la presenta el 38.8% de la población que cocina con leña o carbón.

Por último, para esta dimensión se tiene la inversión en obras en electrificación, que fue un monto menor de \$ 820,045.88 de lo asignado del FISM, lo cual concuerda con el nivel de carencia pues sólo el 0.6% de los habitantes presentan esta carencia.

Para la dimensión de Calidad y Espacios de la Vivienda, se invirtió en la construcción de cuartos dormitorios por casi cinco millones de pesos, (equivalentes al 15.51% del FISM), siendo esta relevante, pues con este tipo de obras se atiende de forma directa la carencia por hacinamiento que la presenta el 11% de los habitantes del municipio.

En general fue acertada la inversión de los recursos del FISM en las principales carencias de la población del municipio, quedando rubros por atender en cuanto a calidad y espacios de la vivienda en el tema de muros y techos, la cual aún la presentan algunas viviendas del municipio. Ante ello se recomienda desarrollar una estrategia que permita identificar puntualmente las carencias de la población del municipio y llevar a cabo una estrategia para su atención.

3.3 Sobre el uso

Los lineamientos del FAIS vigentes para 2020 en su numeral 2.2. Uso de los recursos del FAIS, establecen el tipo de obras y acciones que se deben realizar con los recursos del fondo:

2.2. Uso de los recursos del FAIS Los gobiernos locales deben utilizar los recursos del FAIS para el financiamiento y realización de obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien

directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la LGDS, y en ZAP. Las obras y acciones que se realicen, deberán atender prioritariamente las carencias y rezago social identificadas en el Informe Anual, procurando que sean compatibles con la preservación y protección del medio ambiente y que impulsen el desarrollo sostenible (DOF, 2020).

Adicionalmente, en el numeral **2.2.1.** presenta **el Catálogo FAIS**, donde se detallan los rubros generales en que se pueden invertir los recursos del fondo. Dicho catálogo se encuentra detallado en el Manual de Operación MIDS 2020 de la Dirección General de Desarrollo Regional de la Secretaría del Bienestar (DGDR) ante la herramienta Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS).

Para el análisis de la inversión en cuanto a su uso, se considerarán estos criterios. Así, el Municipio de Jalapa destinó sus recursos en diversas obras, tal como se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro 3.5 Número de obras y monto comprometido por tipo de contribución, clasificación y subclasificación de obras, Jalapa 2020.						
Tipo de contribución	Clasificación	Subclasificación	# de obras	Monto comprometido	% Monto	
Directa	Agua y saneamiento	Drenaje sanitario	3	\$ 1,931,504.88	6.3	
		Pozo profundo de agua potable	7	\$ 683,641.84	2.2	
		Red o sistema de agua potable	4	\$ 1,057,942.91	3.4	
		Subtotal	14	\$ 3,673,089.63	11.9	
	Vivienda	Cuartos dormitorio	8	\$ 4,786,475.62	15.5	
		Electrificación	12	\$ 820,045.88	2.7	
		Estufas ecológicas	1	\$ 1,333,333.33	4.3	
		Subtotal	21	\$ 6,939,854.83	22.5	
	Subtotal			35	\$10,612,944.46	34.4
	Complementaria	Urbanización	Calles (adoquín, asfalto, concreto y empedrado)	2	\$ 2,271,185.36	7.4

Cuadro 3.5 Número de obras y monto comprometido por tipo de contribución, clasificación y subclasificación de obras, Jalapa 2020.						
Tipo de contribución	Clasificación	Subclasificación	# de obras	Monto comprometido	% Monto	
		Guarniciones y banquetas	5	\$ 3,238,547.84	10.5	
		Pavimentación	4	\$ 3,385,068.28	11.0	
		Subtotal	11	\$ 8,894,801.48	28.8	
	Otros proyectos	Caminos rurales	8	\$ 4,975,549.80	16.1	
		Canchas y espacios multideportivos	4	\$ 6,383,526.01	20.7	
		Subtotal	12	\$11,359,075.81	36.8	
	Subtotal		23	\$20,253,877.29	65.6	
	Total			58	\$30,866,821.75	100.0

Fuente: Formato de Obras FISM Jalapa, Tabasco, 2020

Como podemos observar en el cuadro anterior, la totalidad de los recursos del FISM en el Municipio de Jalapa, Tabasco, para el ejercicio fiscal 2020, se llevaron a cabo en obras y acciones consideradas en el catálogo del FAIS del manual de usuario y operación de la matriz de inversión para el desarrollo social vigente para el año evaluado. Se destinaron a obras encaminadas a atender necesidades de la población de las cuales 35 obras fueron por un valor de \$10,612,944.46, que representan el 34.4% de los recursos del FISM y que se comprometieron en obras clasificadas como de incidencia directa.

Para medir el porcentaje de inversión en obras directas tenemos que:

$$PID = \frac{IPD}{TIFISM} \times 100 = \frac{\$10,612,944.46}{\$30,866,821.75} * 100 = 34.4\%$$

Dónde:

PID = **P**orcentaje de **i**nversión en proyectos de incidencia **D**irecta.

IPD = **I**nversión en **P**royectos de incidencia **D**irecta.

TIFISM = **T**otal de la **I**nversión del **FISM** en el municipio.

Es así que los recursos del FISM para el ejercicio fiscal 2020 en el Municipio de Jalapa Tabasco, sólo se comprometieron el 34.4% en obras catalogadas

como de incidencia directa en la pobreza. De estas obras se resalta las realizadas en vivienda principalmente en construcción de cuartos dormitorios y en la instalación de cocinas ecológicas, ya que de las principales carencias en el municipio se dan por hacinamiento (11.0%) y por falta de chimenea cuando se cocina con leña o carbón (38.8%), según datos del Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2020 para el Municipio de Jalapa, Tabasco.

Las demás obras fueron en el rubro de Agua y Saneamiento resaltando la inversión en el tema de acceso al agua mediante pozo profundo y construcción de red de agua potable, pues el acceso a este servicio presenta una carencia en el 11.0% de los habitantes del municipio.

Sin embargo, el monto de la inversión de la totalidad de los recursos es bajo si se compara con ejercicios anteriores, por ejemplo, en el ejercicio fiscal 2019 se destinaron el 67.7% de los recursos del FISM en obras de incidencia directa². Ante ello se recomienda retomar la inversión en obras consideradas de incidencia directa principalmente en los rubros de calidad y espacios de la vivienda y servicios básicos que son de incidencia municipal, identificando puntualmente la población con la carencia y ofreciendo su atención.

Mientras que para la inversión en obras de incidencia complementaria en la reducción de la pobreza multidimensional se tiene que el municipio comprometió un total de \$20,253,877.29, en la ejecución de 23 obras. Para medir el porcentaje de inversión en obras directas tenemos que:

$$PIC = \frac{IPC}{TIFISM} \times 100 = \frac{\$20,253,877.29}{\$30,866,821.75} * 100 = 65.6\%$$

² Dato tomado de la Evaluación de Consistencia y Resultados en Materia de Diseño del Programa de Infraestructura para Agua Potable del FISM de Ejercicio Fiscal 2019, realizada por TECSO

Dónde:

PIC = **P**orcentaje de **i**nversión en proyectos de incidencia **Complementaria**.

IPC = **I**nversión en **P**royectos de incidencia **Complementaria**.

TIFISM = **T**otal de la **I**nversión del **FISM** en el municipio.

En general podemos observar que la inversión de los recursos del FISM para el ejercicio fiscal 2020 en el Municipio de Jalapa, Tabasco, la mayor parte de los recursos se destinó a obras de incidencia complementaria, 65.6%, principalmente en otros proyectos (36.8%), en obras de caminos rurales (16.1%) y en canchas y espacios multideportivos con más de seis millones de pesos (20.7%). De igual forma en el rubro de urbanización con casi 9 millones de pesos en obras de pavimentación, calles, guarniciones y banquetas.

Aunque los actuales lineamientos ya no establecen un criterio de inversión mínima en obras de incidencia directa, se recomienda no dejar de lado la priorización de los recursos en este tipo de obras y según las necesidades y carencias de la población, además considerando el objetivo del Fondo en el combate a la pobreza.

4. Descripción del Programa Presupuestario

Como lo establecen los TdR para el desarrollo de la Evaluación del Desempeño del FISM, se seleccionó el programa presupuestario **K005 Urbanización**, dado el monto de la inversión de los recursos del FISM. Así en los apartados siguientes se presenta el análisis correspondiente al programa presupuestario K005 Urbanización, con el objeto de evaluar su desempeño e identificar recomendaciones de mejora para el diseño del programa, así como para la operación de los recursos del FISM en el municipio.

Como se mencionó en el párrafo anterior, el programa seleccionado a evaluar es el K005 Urbanización, ya que **se comprometieron \$ 8,894,801.48, lo que representa el 28.82% del FISM, en obras clasificadas dentro de este programa**, tal como se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro 4.1 Presupuesto FISM por Programa Presupuestario 2020, Jalapa Tabasco		
Programa Presupuestario	Inversión	%
K005 Urbanización	\$ 8,894,801.48	28.82%
K035 Infraestructura Deportiva	\$ 6,383,526.01	20.68%
F015 Apoyo a la Vivienda	\$ 6,119,808.95	19.83%
K008 Carreteras	\$ 4,975,549.80	16.12%
K003 Drenaje y Alcantarillado	\$ 1,931,504.88	6.26%
K002 Infraestructura para Agua potable	\$ 1,741,584.75	5.64%
K004 Electrificación	\$ 820,045.88	2.66%
Total Inversión FISM 2020	\$ 30,866,821.75	100%
Fuente: Formato de Obras FISM Jalapa, Tabasco, 2020		

En general los recursos del FISM 2020 para el Municipio de Jalapa, Tabasco, se destinaron en obras de infraestructura que beneficia a sus habitantes. La mayor inversión se dio en el programa de urbanización con un monto de \$8,894,801.48, que representan el 28.82% de los recursos del FISM para el año 2020. Luego se tiene la inversión en el programa K035 Infraestructura Deportiva, con más de seis millones de pesos (20.68%). El monto de inversión en el programa F015 Apoyo a la Vivienda es significativo (\$6,119,808.95),

considerando que este tipo de obra atiende de forma directa las carencias en cuanto a la dimensión de calidad y espacios de la vivienda de la población del municipio. En menor monto se tiene la inversión en los programas K003 Drenaje y Alcantarillado, K002 Infraestructura para Agua Potable y K004 Electrificación, que, aunque en menor proporción de inversión sus obras son muy relevantes en la atención a las carencias sociales por servicios básicos.

A continuación, se presenta el análisis referente al programa K005 Urbanización, el cual se seleccionó para evaluar su desempeño, cumpliendo con lo establecido en los respectivos TdR.

La situación que se busca atender bajo este programa es la de **“Mejorar las condiciones de las vialidades en el municipio para un mejor tránsito de la población de Jalapa”**, ello considerando que en el municipio una de las problemáticas que se afronta es por las condiciones de deterioro e inadecuada infraestructura en urbanización, como lo son el estado de sus calles y pavimentación.

Como parte de los objetivos de gobierno para garantizar a su población el acceso a infraestructura urbana en condiciones óptimas, en el ejercicio Fiscal 2020 se operó el programa K005 Urbanización, el cual presenta las siguientes características:

Cuadro 4.2 Datos Generales del Programa K005 Urbanización, Jalapa Tabasco	
Nombre del programa	Urbanización
Siglas	K005
Año de inicio de operación	2020
Problema o necesidad que pretende atender	Mejorar las condiciones de las vialidades en el municipio para un mejor tránsito de la población de Jalapa.
Objetivo del programa	Incrementar el número de obras de urbanización en asentamientos urbanos y rurales de las zonas de atención prioritaria, para enriquecer el entorno de la vida cotidiana de las familias y avanzar en la consolidación de centros urbanos eficientes, seguros y competitivos.
Población	Construcción de Guarniciones y banquetas: 11,015 Habitantes Construcción de Pavimentación: 10,335 Habitantes
Cobertura 2020	Construcción de Guarniciones y banquetas: 3,464.95 m ² Construcción de Pavimentación: 5,028.18 m ²
Presupuesto Comprometido 2020	\$ 8,894,801.48
Unidad Responsable	Dirección de Obras, Ordenamiento Territorial y Servicios Municipales
Fuente: Información proporcionada por el Municipio de Jalapa, Tabasco.	

El objetivo principal del programa K005 Urbanización, es el "Incrementar el número de obras de urbanización en asentamientos urbanos y rurales de las zonas de atención prioritaria, para enriquecer el entorno de la vida cotidiana de las familias y avanzar en la consolidación de centros urbanos eficientes, seguros y competitivos". Para lograr dicho objetivo, el gobierno municipal en el año 2020 llevo a cabo diversas obras de urbanización en construcción de guarniciones y banquetas y pavimentación de calles en diversas localidades del municipio.

A continuación, se desglosan las obras realizadas con recursos del FISM en el programa K005 Urbanización, con las que se busca atender la problemática en el municipio y lograr los objetivos propuestos en cuanto a la movilidad de los habitantes del municipio:

Cuadro 4.3 Tipos de Obras y Monto de Inversión Programa K005 Urbanización Tabasco 2020.					
Tipo de obra	Localidad			Monto	%
Construcción de Guarniciones y Banquetas	270090001	Cd. De Jalapa	Calle Francisco Sarabia.	\$ 109,172.87	1.23%
			Calle Miguel Hidalgo Y Costilla.	\$ 508,329.19	5.71%
			Calle Tiburcio Torres.	\$ 155,048.06	1.74%
	270090073	Ejido Emiliano Zapata	Ejido Emiliano Zapata Primera Etapa.	\$ 465,319.53	5.23%
	270090011	Ra. Chipilinar 1ra. Secc.	Ranchería Chipilinar Primera Seccion.	\$ 1,811,341.41	20.36%
270090017	Ejido Jahuacapa (Puente Grande)	Ejido Jahuacapa (Puente Grande)	\$ 697,665.97	7.84%	
Subtotal Inversión en Guarniciones y Banquetas				\$ 3,746,877.03	42.12%
Construcción de Pavimentación	270090001	Cd. De Jalapa	Calle Francisco Sarabia.	\$ 323,963.03	3.64%
			Calle Miguel Hidalgo Y Costilla.	\$ 1,522,642.27	17.12%
			Calle Tiburcio Torres.	\$ 321,744.94	3.62%
	270090073	Ejido Emiliano Zapata	Ejido Emiliano Zapata Primera Etapa.	\$ 1,762,856.17	19.82%
270090004	Pob. Astapa	Poblado Astapa, (Sector La Esperanza Entronque Puente San Marcos)	\$ 1,216,718.04	13.68%	
Subtotal Inversión en Pavimentación				\$ 5,147,924.45	57.88%
Total Inversión del FISM Comprometida K005 Urbanización				\$ 8,894,801.48	100%
Fuente: Formato de Obras FISM Jalapa, Tabasco, 2020					

Las obras desarrolladas bajo el programa K005 Urbanización en el Ejercicio Fiscal 2020, se centraron en dos rubros, en Construcción de Guarniciones y Banquetas y Pavimentación de Calles, con un monto de inversión de \$8,894,801.48, provenientes del FISM, de los cuales el 42% fue para la Construcción de Guarniciones y Banquetas y el otro 57.88% de los recursos fue para la Pavimentación de Calles.

Se resalta las obras en la localidad Ciudad de Jalapa y en el Ejido Emiliano Zapata, donde se hicieron las obras en conjunto, es decir, en las calles de Calle Francisco Sarabia, Calle Miguel Hidalgo Y Costilla y Calle Tiburcio Torres, se realizaron obras tanto en baquetas como la pavimentación de la calle, con lo cual se contribuye al objetivo propuesto brindando espacios de movilidad en adecuadas condiciones para los habitantes.

Estas obras parten del compromiso del gobierno en atender una problemática en el municipio ante el tema de la infraestructura urbana, ya que como se expresó en el Plan Municipal de Desarrollo 2019 – 2021, es un tema pendiente por atender dado el crecimiento poblacional en los asentamientos urbanos:

La concentración urbana y la deserción rural que de manera anárquica provoca estrangulamientos de los servicios públicos de todo tipo, como son drenajes, electrificación, pavimentación, puentes, guarniciones, banquetas y municipalización que requieren de un ordenamiento, territorial, ecológico y desarrollo sostenible. (PMD 2019 – 2021).

De igual forma, en una evaluación previa realizada por el municipio en el año 2016, “Evaluación específica de diagnóstico para la línea base de la inversión del FISM 2016³”, se identificaron varios puntos en cuanto a temas relacionados con la infraestructura en urbanización:

“La pavimentación de calles, es otro de los temas más demandados en el municipio, 19.4%. El 4.7% hogares la considera como demanda principal y 14.7% como secundaria.

Uno de los indicadores con mayor porcentaje de demandas es, pavimentación de calles y caminos (19.4%) de viviendas, presentando mayor carencia en localidades rurales 45.8% y localidades urbanas con 19.2%

Hay una alta demanda por requerimientos de pavimentación, se da en 26 de las 61 actas, y en menores proporciones, pero igual relevantes están las demandas por banquetas (23)...” (DSE, 2016)

³ Evaluación realizada por la consultora Tecnología Social para el Desarrollo SA de CV, en el año 2016.

Estos hallazgos denotan que, aunque han pasado casi 5 años de este diagnóstico aún el tema y las demandas por infraestructura urbana continúan en el Municipio de Jalapa, ello data la importancia del programa y de las obras realizadas en pro de la atención de estas carencias, garantizando una mejor movilidad y bienestar a los habitantes.

4.1 Alineación a la Política Pública

En este apartado se identifica la alineación y vinculación del objetivo del programa K005 Urbanización, con los objetivos de política pública superior, es decir con el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Estatal, Plan Sectorial, así como con la contribución al logro de los objetivos de la Agenda 2030.

Considerando como objetivo del programa K005 Urbanización el “Incrementar el número de obras de urbanización en asentamientos urbanos y rurales de las zonas de atención prioritaria, para **enriquecer el entorno de la vida cotidiana de las familias y avanzar en la consolidación de centros urbanos eficientes, seguros y competitivos.**”, se identificó la siguiente vinculación:

Cuadro 4.4 Alineación con los objetivos de Política Pública del Programa K005 Urbanización, Jalapa Tabasco 2020.	
PND 2019 – 2024	<p>Eje 2. Política Social</p> <p>Componente: Construir un país con bienestar</p> <p>Programa: VII. Programa Nacional de Reconstrucción</p> <p>Atender a la población afectada por los sismos de 2017 y 2018, comprende 12 entidades federativas, incluyendo Tabasco, considera localidades con mayor concentración de daños materiales, afectación a inmuebles e infraestructura</p> <p>Componente: Desarrollo Sostenible</p> <p>Programa: VIII. Desarrollo Urbano y Vivienda</p>

Cuadro 4.4 Alineación con los objetivos de Política Pública del Programa K005 Urbanización, Jalapa Tabasco 2020.	
	El Programa de Mejoramiento Urbano y Vivienda comprende 14 municipios fronterizos y polos de desarrollo turístico, donde se realizarán obras de rehabilitación y/o mejoramiento de espacios públicos
PLED 2019 – 2024	Eje 6. Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible 6.1. Ordenamiento territorial y Obras Públicas Objetivo: 6.3.3.2. Impulsar el desarrollo urbano y ordenamiento territorial para garantizar la seguridad de la población.
Programa Sectorial Ordenamiento Territorial y Obras Públicas 2019–2024	Objetivo: 6.12.8.2. Constituir un modelo de planeación urbana y territorial congruente con la normatividad federal y estatal, que permita la ejecución de proyectos y obras para garantizar la integridad física de la población y el bienestar social. Estrategia: 6.12.8.2.1. Promover la actualización y/o elaboración de los instrumentos normativos en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial que permitan controlar su desarrollo y crecimiento.
PMD 2019 – 2021	Eje Transversal 4. Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible Objetivo 4.1. Gestionar el territorio municipal con un enfoque de modernidad y sustentabilidad que permita al municipio un crecimiento ordenado de los asentamientos urbanos y se factor para detonar el crecimiento económico municipal. 4.1.2.10. Invertir en la construcción, mantenimiento y rehabilitación de banquetas y guarniciones. 4.1.2.4. Implementar un programa de mantenimiento preventivo y correctivo, y modernización de la red de carreteras municipales.
Fuente: Elaboración propia con base en Presidencia de la República (2019), Gobierno del Estado de Tabasco (2019), Gobierno del Estado de Tabasco (2019), Gobierno del Municipio de Jalapa (2019).	

Con el PND 2019-2024 se destaca el Eje 2. Política Social, que cuenta con dos componentes: Construir un país con bienestar y Desarrollo Sostenible, con los programas VII. Programa Nacional de Reconstrucción y VIII. Desarrollo Urbano y Vivienda, que, aunque no se precisa una vinculación puntual, si se relacionan sobre todo si se considera que Tabasco fue uno de

los Estados que más daños sufrió por los sismos ocurridos en años anteriores, siendo así el tema de la reconstrucción de la infraestructura urbana una prioridad.

En cuanto al Plan Estatal de Desarrollo de Tabasco 2019 – 2024, (PLED), se observa una vinculación con el **Eje Transversal 6. Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible**, con su **componente 6.1. Ordenamiento territorial y Obras Públicas**, y su **objetivo: 6.3.3.2. Impulsar el desarrollo urbano y ordenamiento territorial para garantizar la seguridad de la población**, el cual tienen relación directa con los objetivos del Programa Presupuestario K005 Urbanización.

Con el Programa Sectorial Ordenamiento Territorial y Obras Públicas 2019–2024, de Tabasco, se identificó una vinculación con el objetivo: 6.12.8.2. Constituir un modelo **de planeación urbana** y territorial congruente con la normatividad federal y estatal, que permita la ejecución de **proyectos y obras para garantizar la integridad física de la población y el bienestar social** y con la estrategia: 6.12.8.2.1. Promover **la actualización y/o elaboración de los instrumentos normativos en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial** que permitan controlar su desarrollo y crecimiento, básicamente en el desarrollo de un modelo de planeación urbana, lo cual se asocia con una adecuada infraestructura urbana.

En lo referente al Plan Municipal de Desarrollo 2019 – 2021, (PMD), el objetivo del programa se vincula y contribuye directamente con el Eje Transversal 4. Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, específicamente al Objetivo 4.1. Gestionar el territorio municipal con un enfoque de modernidad y sustentabilidad que permita al municipio un crecimiento ordenado de los asentamientos urbanos y se factor para detonar el crecimiento económico municipal, con las Líneas:

4.1.2.10. Invertir en la **construcción, mantenimiento y rehabilitación de banquetas y guarniciones.**

4.1.2.4. Implementar un programa de **mantenimiento preventivo y correctivo, y modernización de la red de carreteras municipales.**

Finalmente se analiza la contribución del Programa a los objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 planteados por la ONU, lo cual responde a que hay un modelo acordado por varios países e instituciones de desarrollo para suplir las necesidades de los más pobres:

Cuadro 4.5 Alineación del Programa K005 Urbanización con los objetivos de la Agenda 2030	
Agenda 2030	<p>Objetivo: 9. Construir infraestructura resiliente, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación</p> <p>Meta: 9.1 Desarrollar infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad</p> <p>Línea de acción: 9.a Facilitar el desarrollo de infraestructuras sostenibles y resilientes</p>
Fuente: Elaboración propia con base en Naciones Unidas México (s.f.).	

Se identificó que el programa contribuye al logro del objetivo 9 **Construir infraestructura resiliente, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación**, ya que este hace referencia al desarrollo de infraestructura como base para el crecimiento económico.

Así, se puede concluir que el objetivo del programa K005 Urbanización, contribuye al logro de los objetivos de política pública en los diferentes niveles de gobierno, así como de los objetivos de desarrollo sostenible planteados en la Agenda 2030. Ante ello, se recomienda al municipio identificar y plasmar dentro de los documentos diagnósticos del programa presupuestario estos elementos de vinculación con los objetivos de política pública y documentar los objetivos a los que el programa se vincula y contribuye a su logro.

5. Resultados y Productos

En este apartado se analizará el cumplimiento en cuanto a los indicadores propuestos con el objetivo de validar el desempeño del FISM y verificar el logro de las metas propuestas.

Para ello se revisará en general para el FISM los indicadores registrados ante el Sistema de Recursos Transferidos (SRFT), al cierre del Ejercicio Fiscal 2020. En cuanto al programa presupuestario K005 Urbanización, dado que al momento de realizarse la Evaluación no se contaba con la respectiva Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), del Programa, documento en el cual se deben plasmar los indicadores que permitirán evaluarlo, se emitirá una serie de recomendaciones para su elaboración, así como una propuesta de MIR que puede ser considerada en ejercicios futuros.

5.1 Análisis Indicadores del Sistema de Recursos Federales Transferidos

El Municipio de Jalapa, Tabasco, como instancia ejecutora de recursos federales, debe informar de manera trimestral ante el Sistema de Recursos Federales Transferidos (SRFT), sobre su ejercicio. Para ello, se tiene la obligación de presentar el "**Informe sobre el ejercicio, destino, y resultados de los recursos federales transferidos**", cuyo módulo de Indicadores presenta información sobre lo realizado y alcanzado para cada uno de los indicadores allí propuestos.

Por lo tanto, resulta necesario verificar que las metas reportadas dentro de dicho sistema (programadas y alcanzadas) sean logradas en términos de congruencia. Para ello el municipio suministró el Informe sobre el Ejercicio, Destino, y Resultados de los Recursos Federales Transferidos al cierre definitivo de 2020.

En dicho informe se hace el reporte de tres indicadores establecidos para el Fondo III para medir el avance de los proyectos de inversión del FSM, básicamente en cuanto al tipo de proyectos desarrollados. El primer indicador es referente a la inversión en otros proyectos y su información se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro 5.1. Indicador Porcentaje de otros proyectos registrados en la MIDS, para el Municipio de Jalapa, Tabasco 2020	
Definición	Permite conocer el número de otros proyectos (proyectos PRODIM, proyectos de Gastos Indirectos y Proyectos Especiales) registrados en la MIDS para su ejecución durante el año. La clasificación de proyectos Complementarios puede ser consultada en el Catálogo FAIS 2016. Todo proyecto no considerado en el Catálogo como directo o complementario puede considerarse como proyecto especial.
Método de Cálculo	(Sumatoria de otros proyectos registrados la MIDS al trimestre correspondiente/Sumatoria de proyectos totales registrados en la MIDS al trimestre correspondiente)*100
Nivel	Actividad
Frecuencia	Trimestral
Unidad de Medida	Porcentaje
Tipo	Gestión
Dimensión	Eficacia
Sentido	Descendente
Meta Programada	2.94118
Meta Modificada	0
Realizado en el periodo	0
Avance	100
Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el Municipio de Jalapa, Tabasco.	

El indicador Porcentaje de otros proyectos registrados en la MIDS, para el Municipio de Jalapa, Tabasco, correspondiente a 2020, es de Gestión en la dimensión de Eficacia y se refiere al número de proyectos, que incluyen los proyectos PRODIM, proyectos de Gastos Indirectos y Proyectos Especiales, registrados en la MIDS para ser ejecutados durante dicho año.

Así, para este indicador se tiene que la meta programada fue de 2.94118, pero fue modificada a cero, de igual forma **lo realizado en el periodo es de**

cero, ello se debe a que en el Ejercicio Fiscal 2020 el Municipio no programó ni ejerció ninguna obra clasificada como otros proyectos, todos los recursos del FISM se destinaron en obras de incidencia directa o complementaria, como se verá en los siguientes indicadores.

El segundo Indicador es el de Porcentaje de proyectos Complementarios registrados en la MIDS, para el cual se tiene los siguientes datos:

Cuadro 5.2. Indicador Porcentaje de proyectos Complementarios registrados en la MIDS, para el Municipio de Jalapa, Tabasco 2020	
Definición	Permite conocer el número de proyectos clasificados como complementarios en el Catálogo FAIS (educación, urbanización, infraestructura productiva, saneamiento) y que han sido registrados en la MIDS para su ejecución durante el año. La clasificación de proyectos Complementarios puede ser consultada en el Catálogo FAIS 2016
Método de Cálculo	(Sumatoria de proyectos complementarios registrados en la MIDS al trimestre correspondiente/Sumatoria de proyectos totales registrados en la MIDS al trimestre correspondiente)*100
Nivel	Actividad
Frecuencia	Trimestral
Unidad de Medida	Porcentaje
Tipo	Gestión
Dimensión	Eficacia
Sentido	Descendente
Meta Programada	47.05882
Meta Modificada	17.24138
Realizado en el periodo	20.33898
Avance	84.77
Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el Municipio de Jalapa, Tabasco.	

El indicador Porcentaje de proyectos Complementarios registrados en la MIDS, para el Municipio de Jalapa, Tabasco, en 2020, es de Gestión en la dimensión Eficacia y se refiere al número de proyectos de incidencia Complementaria registrados en la MIDS para ser ejecutados en dicho periodo.

En este caso, la Meta Programada fue de 47.05882, y posteriormente se tiene una meta modificada de 17.24138, con un valor Realizado en el periodo de 20.33898, logrando un avance del 84.77. Al hacer el cálculo del indicador con los datos reportados en el formato de obras del FISM 2020, se tiene los siguientes datos:

$$\text{Porcentaje de proyectos Complementarios registrados en la MIDS} = \frac{23}{58} * 100 = 39.655\%$$

Es decir, al cierre del ejercicio fiscal 2020 se realizaron 23 proyectos clasificados como complementarios de los 58 proyectos u obras llevadas a cabo con recursos del FISM 2020 en el Municipio de Jalapa, es decir el valor final de lo realizado fue mayor a lo reportado en el sistema de Recursos Federales Transferidos.

Para el caso del Indicador Porcentaje de proyectos de contribución directa registrados en la MIDS, se registran los siguientes datos:

Cuadro 5.3. Indicador Porcentaje de proyectos de contribución directa registrados en la MIDS, para el Municipio de Jalapa, Tabasco 2020	
Definición	Permite conocer la proporción de proyectos clasificados como de contribución directa en el Catálogo FAIS (proyectos de servicios básicos, calidad y espacios de la vivienda, salud, educación y alimentación) respecto del total de proyectos que han sido registrados en la MIDS para su ejecución durante el año. La clasificación de proyectos Directos puede ser consultada en el Catálogo FAIS 2016
Método de Cálculo	(Sumatoria de proyectos de contribución directa registrados en la MIDS al trimestre correspondiente/Sumatoria de proyectos totales registrados en la MIDS al trimestre correspondiente) *100
Nivel	Actividad
Frecuencia	Trimestral
Unidad de Medida	Porcentaje
Tipo	Gestión
Dimensión	Eficacia
Sentido	Descendente
Meta Programada	50

Meta Modificada	100
Realizado en el periodo	100
Avance	100
Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el Municipio de Jalapa, Tabasco.	

Como puede observarse en el cuadro anterior, el indicador Porcentaje de proyectos de incidencia Directa registrados en la MIDS, es de Gestión en la dimensión Eficacia y se refiere a la proporción de proyectos de contribución directa en el Catálogo FAIS respecto del total registrado en la referida MIDS.

En este caso, tanto la definición de Meta Programada fue de 50, mientras que la de Meta Modificada registran valor de 100, con un Realizado en el periodo de 100 y avance igual de 100.

Al hacer el cálculo del indicador con los datos reportados en el formato de obras del FISM 2020, se tiene los siguientes datos:

$$\text{Porcentaje de proyectos Complementarios registrados en la MIDS} = \frac{35}{58} * 100 = 60.345\%$$

Es decir, al cierre del Ejercicio Fiscal 2020 se realizaron 35 proyectos clasificados como de incidencia directa de los 58 proyectos u obras llevadas a cabo con recursos del FISM 2020.

Es importante resaltar que estos proyectos inciden de forma directa en la población que se encuentra en pobreza y en situación de vulnerabilidad. En otras palabras, es un indicador que podría visualizarse desde un punto de vista estratégico debido a que las obras de Incidencia Directa contribuyen sustancialmente al cumplimiento del objetivo del FISM.

En general ante lo reportado en Sistema de Recursos Federales Transferidos, es posible observar que hubo un esfuerzo decidido por parte del Municipio

de Jalapa en llevar a cabo y presentar los reportes requeridos para el seguimiento de los indicadores establecidos para el caso de los recursos del FISM. No obstante, estos indicadores sólo reflejan la totalidad de obras o proyectos llevados a cabo según su tipo de clasificación (directas, complementaria y otros), más no permiten a la autoridad municipal que ejerce el recurso visualizar de forma más integral como se está contribuyendo al logro de los objetivos del fondo, por lo que, a nivel municipal, hay áreas de mejora que permita establecer indicadores que proporcionen información más puntual sobre los resultados obtenidos, tales como:

- ▶ Definir internamente indicadores que reflejen datos de medición de los objetivos planteados y que además se encuentre directamente relacionado con el objetivo del FISM.
- ▶ Importante elaborar la MIR para los programas presupuestarios por medio de los cuales se invertirá los recursos del FISM, pues por medio de sus indicadores se puede obtener información para ver el desempeño de la inversión de los recursos del Fondo.
- ▶ Establecer parámetros para que la Meta Programada y la Meta Modificada, así como el Avance y resultados del Indicador puedan monitorearse e identificar su logro.

Tanto los proyectos con Incidencia Directa como los complementarios deben estar alineados para contribuir a lograr el objetivo del FISM. Por ello es importante contar con indicadores para medir el logro en rubros específicos que puedan monitorearse en forma periódica. Dichos indicadores deben elaborarse y ser asentados en las Matrices de Indicadores de Resultados (MIR) para los programas presupuestarios a través de los cuales se ejercen los diversos recursos.

5.2 Análisis Indicadores del Programa Presupuestario

El instrumento principal donde se identifican los indicadores para dar seguimiento a los resultados de un programa es el desarrollo de la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), dentro de la estructura del Marco Lógico.

Ante este requerimiento el municipio informo que para el programa presupuestario K005 Urbanización, **“al momento no se cuenta con la MIR”**. Al no contar con la MIR del programa presupuestario, no se tienen indicadores con datos a los cuales se les pueda hacer un seguimiento y establecer si son adecuados y si se está logrando la meta establecida. Por ello, se recomienda al Municipio por medio del área encargada desarrollar la MIR del programa presupuestario una vez se haya identificado la problemática a atender, con un diagnóstico previo y teniendo en cuenta los elementos mínimos establecidos en la Guía para la construcción de la MIR, en cuanto a lo que debe cubrir cada uno de los niveles a partir de la Metodología del Marco Lógico:

Figura 5.1 Contenido de los niveles de la MIR.



Fuente: Elaborado por TECSO con base a la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, s.a. SHCP, CONEVAL, SFP.

Así, la principal recomendación es desarrollar la MIR del programa presupuestario K005 Urbanización, atendiendo la estructura propuesta en la guía para la elaboración de la MIR de la SHCP descrita anteriormente y consecuentemente diseñar los indicadores adecuados que permitan ver el resultado del programa y su contribución.

Ante este requerimiento y con el compromiso como equipo evaluador y con el objetivo de que el municipio cuente con dicho instrumento, hacemos una propuesta de MIR que el municipio de Jalapa, Tabasco podrá tomar como referencia o guía para el desarrollo de la MIR del Programa Presupuestario K005 Urbanización, para ejercicios futuros.

Cuadro 5.4 Propuesta de Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) para el programa K005 Urbanización para el Municipio de Jalapa, Tabasco.				
Nivel	Resumen Narrativo	Nombre del Indicador	Método de Calculo	Frecuencia de Medición.
Fin	Contribuir a mejorar la imagen del municipio de Jalapa mediante una infraestructura urbana en óptimas condiciones ⁴ para su uso.	Porcentaje de Población con percepción de mejora de imagen del municipio	(Total de habitantes que considera mejoró la imagen del municipio / Total de habitantes del municipio) * 100	Anual
Propósito	Los habitantes el municipio de Jalapa Tabasco, cuentan con infraestructura urbana en óptimas condiciones para su uso	Índice de infraestructura urbana en óptimas condiciones	((Total de Km Infraestructura Urbana de calles en óptimas condiciones / Total de Km de Infraestructura Urbana en Calles) + (Total de Km Infraestructura Urbana de guarniciones y banquetas en óptimas condiciones / Total de Km de Infraestructura Urbana en guarniciones y banquetas)	Anual

⁴ Se debe especificar que se considerará una infraestructura urbana en óptimas condiciones, considerando por ejemplo en el caso de banquetas y guarniciones las especificaciones en medidas, accesos, el tipo de pavimentación, etc.

Cuadro 5.4 Propuesta de Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) para el programa K005 Urbanización para el Municipio de Jalapa, Tabasco.				
Nivel	Resumen Narrativo	Nombre del Indicador	Método de Calculo	Frecuencia de Medición.
Componente 1	Cobertura en Pavimentación de calles ampliada	Porcentaje de cobertura en calles	(Total de Km de Calles pavimentadas/Total de Km calles en el municipio)*100	Semestral
A1C1	Obras de Pavimentación en calles sin pavimentar realizadas	Índice de obras nuevas en calles	(Total de obras nuevas de pavimentación de calles/Total de obras de pavimentación de calles requeridas))	Trimestral
A2C1	Solicitudes de pavimentación de calles atendidas	Porcentaje de solicitudes de pavimentación de calles atendidas	(Total de solicitudes de pavimentación de calles atendidas/Total de solicitudes de pavimentación de calles recibidas)*100)	Trimestral
Componente 2	Cobertura de espacios de movilidad peatonal ampliada	Porcentaje de cobertura en guarniciones y banquetas	Total de Km de Guarniciones y Banquetas construidas /Total de km de Guarniciones y Banquetas en el municipio) *100	Semestral
A1C2	Obras de guarniciones y banquetas en calles que carecen del servicio realizadas	Índice de obras nuevas guarniciones y banquetas	(Total de obras nuevas en guarnicione y banquetas/Total de obras en guarniciones y banquetas requeridas))	Trimestral
A2C2	Solicitudes de obras en guarniciones y banquetas atendidas	Porcentaje de solicitudes de obras en guarniciones y banquetas atendidas	(Total de solicitudes de obras en guarniciones y banquetas atendidas/Total de solicitudes de en guarniciones y banquetas recibidas)*100)	Trimestral

Fuente: Elaborado por TECSO.

Es importante resaltar que la MIR presentada en el cuadro anterior es una propuesta como modelo bajo algunas de las consideraciones señaladas en la guía, pero en particular para el Municipio de Jalapa considerando que

está iniciando un nuevo periodo de gobierno y al generarse un nuevo Plan de Desarrollo Municipal deberá ajustarse a las nuevas políticas públicas y objetivos que se establezcan.

6. Cobertura

Para el análisis en cuanto a la cobertura, se deben considerar las definiciones para los distintos tipos de población establecidos por CONEVAL:

- ▶ **Población potencial** a la población total que representa la necesidad y/o problema que justifica la existencia del programa y que por lo tanto pudiera ser elegible para su atención.
- ▶ **Población objetivo** a la población que el programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial, y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad.
- ▶ **Población atendida** a la población beneficiada por el programa en un Ejercicio Fiscal.

Considerandos estos criterios en cuanto a los tipos de población se encontró que el municipio al momento de realizarse esta evaluación no cuenta con una metodología clara y documentada para identificar la población potencial, objetivo y atendida.

En la información suministrada por el municipio en la relación de obras realizadas en el programa K005 Urbanización, en el año 2020 se identificó que tiene un registro de los beneficiarios de cada obra, es decir esta sería la población atendida, lo cual presenta los siguientes datos:

Cuadro 6.1. Cobertura en Población Atendida según obras del Programa K005 Urbanización, Jalapa Tabasco, 2020

Tipo de Obra	Localidad			Beneficiarios			
				Total Personas	Hombres	Mujeres	Hogares
Construcción de Guarniciones y Banquetas	270090001	Cd. de Jalapa	Calle Francisco Sarabia.	4999	2499	2500	1285
	270090001	Cd. de Jalapa	Calle Miguel Hidalgo y Costilla.	4999	2499	2500	1285
	270090001	Cd. de Jalapa	Calle Tiburcio Torres.	4999	2499	2500	1285
	270090073	Ejido Emiliano Zapata	Ejido Emiliano Zapata Primera Etapa.	692	342	350	166
	270090011	Ra. Chipilinar 1ra. Secc.	Ranchería Chipilinar Primera Sección.	585	285	300	134
	270090017	Ejido Jahuacapa (Puente Grande)	Ejido Jahuacapa (Puente Grande)	175	85	90	44
Construcción de Pavimentación	270090001	Cd. de Jalapa	Calle Francisco Sarabia.	4999	2499	2500	1285
	270090001	Cd. de Jalapa	Calle Miguel Hidalgo y Costilla.	4999	2499	2500	1285
	270090001	Cd. de Jalapa	Calle Tiburcio Torres.	4999	2,499	2,500	1,285
	270090073	Ejido Emiliano Zapata	Ejido Emiliano Zapata Primera Etapa.	692	342	350	166
	270090004	Pob. Astapa	Sector La Esperanza Entronque Puente San Marcos	1215	600	615	321

Fuente: Elaborado por TECSO con base a lo reportado por el municipio de Jalapa, Tabasco.

Como se detalla en el cuadro anterior, el registro que se lleva de la población atendida en cada obra corresponde al total de habitantes de la localidad donde se ejecutó dicha obra, sin embargo, al realizarse diferentes obras del mismo tipo, por ejemplo en guarniciones y banquetas, en una misma localidad se registra en cada una la totalidad de la población, como por ejemplo en las obras llevadas en la localidad de Ciudad Jalapa, donde en tres calles distintas (Calle Francisco Sarabia, Calle Miguel Hidalgo y Costilla y Calle Tiburcio Torres), se llevaron a cabo obras de pavimentación y de guarniciones y banquetas, pero en cada obra se registró como población atendida el total de la localidad, por lo que se recomienda en

estos casos diferenciar la población de las calles o colonias directamente atendidas.

Para la identificación de la población potencial y objetivo no se cuenta con datos que permitan su identificación. Ante este requerimiento una recomendación referente a la identificación de la población potencial, es considerar a toda la población del municipio más un estimado de población foránea, es decir trabajadores del sector petrolero u otros sectores que ejerzan en el municipio, un estimado por turismo, etc. Esto considerando el tipo de infraestructura ya que no solo se beneficia de manera directa a los habitantes del municipio sino también a aquella población foránea que pueda tener acceso a las calles, banquetas del municipio.

En lo referente a la metodología y mecanismos de elegibilidad, el municipio menciona que "la selección de las obras en base a la gestión de la autoridad local que representa a los ciudadanos, y ellos establecen el tipo de obras que necesitan", es decir, se hace por demanda, pero no se considera las necesidades según datos estadísticos o con información de un diagnóstico real e las condiciones de la infraestructura urbana del municipio.

Ante ello, se recomienda que en primer lugar el gobierno municipal lleve a cabo un diagnóstico y registro de la infraestructura urbana del municipio, sus condiciones y necesidades de desarrollo, y en conjunto con las demandas y peticiones de obra realizadas a los representantes ciudadanos se establezca las obras a desarrollarse. Esto permitiría contar con información actualizada y real de las necesidades para una planeación más asertiva de los recursos y logro de los objetivos del programa.

Otra forma en la que podemos analizar la cobertura otorgada por el programa K005 Urbanización, y al ser este de infraestructura es considerando la totalidad de kilómetros de infraestructura urbana intervenida o atendida, tal como se presenta en el cuadro siguiente:

Cuadro 6.2 Cobertura en Distancia (m2) de Infraestructura Urbana atendida por el Programa K005 Urbanización, Jalapa Tabasco, 2020				
Tipo de Obra	Localidad			Total (m2)
Construcción de Guarniciones y Banquetas	270090001	Cd. de Jalapa	Calle Francisco Sarabia.	110.40
	270090001	Cd. de Jalapa	Calle Miguel Hidalgo y Costilla.	692.41
	270090001	Cd. de Jalapa	Calle Tiburcio Torres.	209.44
	270090073	Ejido Emiliano Zapata	Ejido Emiliano Zapata Primera Etapa.	409.70
	270090011	Ra. Chipilinar 1ra. Secc.	Ranchería Chipilinar Primera Sección.	1,500.00
	270090017	Ejido Jahuacapa (Puente Grande)	Ejido Jahuacapa (Puente Grande)	543.00
Subtotal				3,464.95
Construcción de Pavimentación	270090001	Cd. de Jalapa	Calle Francisco Sarabia.	358.67
	270090001	Cd. de Jalapa	Calle Miguel Hidalgo y Costilla.	1,482.83
	270090001	Cd. de Jalapa	Calle Tiburcio Torres.	398.48
	270090073	Ejido Emiliano Zapata	Ejido Emiliano Zapata Primera Etapa.	2,458.20
	270090004	Pob. Astapa	Sector La Esperanza Entronque Puente San Marcos	330.00
Subtotal				5,028.18
Fuente: Elaborado por TECSO con base a lo reportado por el municipio de Jalapa, Tabasco.				

Así, podemos identificar en cuanto a cobertura en el rubro por Guarniciones y banquetas que se desarrollaron obras en las que se construyó 3,464.95 m2 de dicha obra. De igual forma, para la construcción de pavimentación se tiene que se pavimentaron 5,028.18 m2 de calles que carecían de este servicio, sin embargo, hace falta el dato de la línea base para poder identificar la cobertura realizada en cada servicio.

Por ejemplo, si se tiene la línea base del total de calles de metros cuadrados o kilómetros de calles sin pavimentar se compararía con lo realizado y así se establecería cual fue la cobertura otorgada por ese servicio u obra desarrollada. Igual para el caso de las guarniciones y banquetas.

Aquí, se debe resaltar la importancia de contar con un diagnóstico actualizado de la totalidad de la infraestructura urbana con la que cuenta el municipio y sus características, con ello se podría identificar realmente cual fue la cobertura del programa en cada uno de los bienes finales que otorga, que en este caso son la pavimentación de calles y la construcción de guarniciones y banquetas.

7. Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora

Los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) son los hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas identificadas en evaluaciones externas, las cuales pueden ser atendidas para la mejora de los programas con base en las recomendaciones y sugerencias señaladas por el evaluador externo a fin de contribuir a la mejora de los programas presupuestarios, (SHCP, 2015).

Así, las unidades responsables, las unidades de evaluación y las de programación y presupuesto, así como cualquier otra unidad que sugiera la dependencia o entidad, **deberán analizar de manera conjunta los ASM** derivados de los resultados de los informes y las evaluaciones externas y deberán **difundir cada uno de los documentos elaborados a través de sus respectivas páginas de internet.**

Estos instrumentos consisten en: un documento de opinión de la dependencia o entidad (posición institucional), documento de trabajo, documento institucional y los documentos de avance, tal como se describe en el “Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal”.

Al momento que se realiza esta evaluación, en el Municipio no se han desarrollado ni publicado los instrumentos requeridos por la normatividad

aplicable para la atención de las recomendaciones de las evaluaciones externas desarrolladas anteriormente. Ante esta omisión, se recomienda al Municipio de Jalapa, Tabasco, que se analicen las recomendaciones derivadas de las evaluaciones externas realizadas, se elaboren y publiquen en su sitio oficial de internet los documentos requeridos por la norma **“Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones externas a programas federales”**, emitida por la SHCP, la SFP y el CONEVAL.

Considerando que el Municipio de Jalapa Tabasco, ya ha realizado evaluaciones al desempeño en años anteriores en particular las del FISM, se revisarán las evaluaciones de los últimos años y se identificarán las recomendaciones referentes o relacionadas con la inversión del FISM o con los rubros de urbanización para ser analizadas.

En el siguiente cuadro se presentan las evaluaciones realizadas y las recomendaciones identificadas:

Cuadro 7.1 Recomendaciones emitidas en evaluaciones externas previamente realizadas al Municipio de Jalapa, Tabasco				
Evaluación	Año Evaluado	Evaluador	No.	Recomendación - Hallazgo
Evaluación de consistencia y resultados en materia de diseño del programa de Infraestructura para Agua Potable del FISM	2019	TECSO	1	Al eliminar la restricción en obras de urbanización y la disminución del porcentaje en obras de incidencia directa se tiene el riesgo de reducir la inversión que impacta en la disminución de las carencias relacionadas con la dimensión de Calidad y Espacios, así como la de Servicios Básicos de la Vivienda.... Esto implica estrategias de ubicación específica, sobre todo donde se encuentra la mayor magnitud de pobres multidimensionales.
Fuente: Elaboración propia con base en los Informes de las Evaluaciones realizadas previamente al Municipio de Jalapa, Tabasco.				

En el Ejercicio Fiscal 2020 se realizaron dos evaluaciones, una de ellas fue la de Evaluación de consistencia y resultados en materia de diseño del programa de Infraestructura para Agua Potable del FISM para el ejercicio

fiscal 2019, la cual se centró en el programa de infraestructura para agua potable, no obstante, se incluye un capítulo del análisis de la inversión del FISM, donde se analizó el uso y destino de los recursos, hallándose lo siguiente:

Al eliminar la restricción en obras de urbanización y la disminución del porcentaje en obras de incidencia directa **se tiene el riesgo de reducir la inversión que impacta en la disminución de las carencias relacionadas con la dimensión de Calidad y Espacios**, así como la de Servicios Básicos de la Vivienda.... Esto implica estrategias de ubicación específica, sobre todo donde se encuentra la mayor magnitud de pobres multidimensionales. (TECSO 2020).

Con ello, se evidenció la importancia de la inversión de los recursos del FISM, en obras de atención Directa a la pobreza, la cual para el ejercicio fiscal 2020 se destinaron alrededor del 34% de los recursos del FISM asignados a obras que contribuyen de forma directa al combate de la pobreza en los habitantes del municipio, resaltando las obras en estufas ecológicas, construcción de cuartos dormitorios, rehabilitación de red de agua potable y drenaje sanitaria, pues como se comentó anteriormente en el apartado de análisis de uso y destino del FISM, estas obras atienden de forma directa dichas carencias.

Considerando lo anterior, se observa que **dicha recomendación presentada en los hallazgos en la evaluación realizada en el ejercicio anterior a los recursos del FISM ha sido atendida**, aunque los lineamientos vigentes ya no establezcan topes mínimos para la inversión en obras de Incidencia Directa, el Municipio destinó un monto relevante de dichos recursos en este tipo de obras. Se hace énfasis en la importancia de estas obras en el combate a la pobreza y con recursos de un fondo cuyo objetivo es precisamente la atención de la pobreza.

Es por ello que resulta muy importante que el municipio retome las recomendaciones dadas en las evaluaciones externas realizadas, las considere para toma de decisiones y planeación de los recursos, y defina la postura institucional sobre estas, y les dé seguimiento en los documentos establecidos conforme lo establecen el "Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal", con ello además evitando algún tipo de observación por parte de los entes reguladores.

8. Avances en el Ejercicio Fiscal Actual

En este capítulo se presenta un breve resumen de las obras o acciones que se llevarán a cabo con recursos del FISM, y en el programa presupuestario evaluado K005 Urbanización, en el Ejercicio Fiscal actual (2021), con el objeto, de revisar en el ejercicio fiscal cómo se planea ejercer los recursos, considerando las acciones llevadas a cabo en el ejercicio fiscal evaluado.

De los recursos del FISM para el ejercicio fiscal vigente (2021), se tiene comprometidos \$28,920,081.10 en obras, como se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro 8.1 Comparativo monto comprometido por tipo de contribución, clasificación y subclasificación de obras, Jalapa 2020 - 2021.						
Tipo de contribución	Clasificación	Subclasificación	Ejercicio 2020		Ejercicio 2021	
			Monto comprometido	%	Monto comprometido	%
Directa	Agua y saneamiento	Drenaje sanitario	\$ 1,931,504.88	6.3	\$ 1,386,971.96	4.8
		Pozo profundo de agua potable	\$ 683,641.84	2.2	\$ 354,496.14	1.2
		Red o sistema de agua potable	\$ 1,057,942.91	3.4	\$ 782,873.24	2.7
		Subtotal	\$ 3,673,089.63	11.9	\$ 2,524,341.34	8.7
	Vivienda	Cuartos dormitorio	\$ 4,786,475.62	15.5		
		Electrificación	\$ 820,045.88	2.7		
		Estufas ecológicas	\$ 1,333,333.33	4.3		

Cuadro 8.1 Comparativo monto comprometido por tipo de contribución, clasificación y subclasificación de obras, Jalapa 2020 - 2021.						
Tipo de contribución	Clasificación	Subclasificación	Ejercicio 2020		Ejercicio 2021	
			Monto comprometido	%	Monto comprometido	%
		Subtotal	\$ 6,939,854.83	22.5		
		Subtotal	\$ 10,612,944.46	34.4	\$ 2,524,341.34	8.7
Complementaria	Urbanización	Calles (adoquín, asfalto, concreto y empedrado)	\$ 2,271,185.36	7.4	\$ 2,707,621.92	9.4
		Guarniciones y banquetas	\$ 3,238,547.84	10.5	\$ 1,878,322.07	6.5
		Pavimentación	\$ 3,385,068.28	11.0		
		Alumbrado Público			\$ 982,882.57	3.4
		Subtotal	\$ 8,894,801.48	28.8	\$ 5,568,826.56	19.3
	Otros proyectos	Caminos rurales	\$ 4,975,549.80	16.1	\$ 19,952,524.06	69.0
		Canchas y espacios multideportivos	\$ 6,383,526.01	20.7		
		Mantenimiento parques			\$ 874,389.14	3.0
		Subtotal	\$ 11,359,075.81	36.8	\$ 20,826,913.20	72.0
			Subtotal	\$ 20,253,877.29	65.6	\$ 26,395,739.76
Total			\$ 30,866,821.75	100.0	\$ 28,920,081.10	93.7

Fuente: Elaborado por TECSO con base a lo reportado por el municipio de Jalapa, Tabasco.2020, 2021.

Para el Ejercicio Fiscal 2021 de los recursos comprometidos se tiene que tan sólo \$ 2,524,341.34, que equivalen a un 8.7% del total de los recursos están destinados para obras de incidencia directa, y estos son en obras de agua y saneamiento, ya para 2021 no se tiene ningún recurso programado en la dimensión de calidad y espacios de la vivienda.

Los demás recursos \$ 26,395,739.76 que son el 91.3% de la inversión del FISM 2021, están comprometidos en obras clasificadas como de incidencia complementaria, principalmente en el rubro de caminos rurales (\$19,952,524.06), con un 69% de los recursos.

En cuanto a las obras programadas en el programa presupuestario K005 Urbanización para el Ejercicio Fiscal 2021 se continúa con el desarrollo de obras que permitirán fortalecer la infraestructura urbana del municipio. Dichas obras son principalmente en calles con \$2,707,621.92, (9.4%), en

guarniciones y banquetas por \$ 1,878,322.07 (6.5%) y se incluyó obras en el rubro de alumbrado público por valor de \$ 982,882.57, (3.4%).

Ante ello como se ha venido comentando en el documento **se recomienda priorizar la inversión en obras de incidencia directa en el combate a la pobreza, que, aunque los lineamientos vigentes ya no establecen montos mínimos para las obras directas, no se debe dejar de lado el objetivo del Fondo en el combate a la pobreza y que las obras clasificadas como de incidencia directa inciden de forma inmediata.**

9. Conclusiones

Con el desarrollo de la Evaluación de Desempeño del programa presupuestario de “K005 Urbanización” del Fondo de Infraestructura Social Municipal FISM para el ejercicio fiscal 2020, el municipio de Jalapa, da cumplimiento a los mandatos normativos, además al contar con estos informes se tiene información útil para la toma de decisiones estratégicas de los responsables del ejercicio del uso de los recursos públicos.

Dicho informe presenta el análisis de los hallazgos en cuanto al desempeño del programa K005 Urbanización, que operó con recursos del FISM, asimismo se cuenta un análisis sobre la inversión en cuanto al destino y uso de los recursos del Fondo, en el ejercicio fiscal 2020, según la normatividad vigente.

En el año 2014 que se publican los primeros Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. Dichos lineamientos han presentado cambios en su normativa, como una expresión de un esfuerzo importante por dar mayor asertividad al destino y uso de los recursos de este Fondo y define de una manera muy cuidadosa el sentido de combate a la pobreza, sin embargo, los lineamientos publicados en 2020 pueden representar un riesgo a estos avances si se considera que el FAIS tiene como objetivo la atención de la pobreza, al no establecerse montos mínimos de inversión en obras de incidencia directa en el combate a la pobreza.

En primer lugar, referente al análisis de la inversión de los recursos del FISM se evidenció en cuanto al destino, que el municipio de Jalapa, al contar con sólo dos Grados de Rezago Social (GRS), no tiene restricción alguna de inversión y por tal en cuanto a destino territorial de los recursos se cumplió al 100% con el numeral 2.3 de los lineamientos para la operación y al no contar con ZAP, no se tiene que invertir en este criterio normativo.

En cuanto al uso, es decir los tipos de obras, la totalidad de los recursos del FISM en el municipio de Jalapa, Tabasco, para el ejercicio fiscal 2020, se llevaron a cabo en obras y acciones consideradas en el catálogo del FAIS del manual de usuario y operación de la matriz de inversión para el desarrollo social vigente para el año evaluado.

Se destinaron a obras encaminadas a atender necesidades de la población de las cuales 35 obras por valor de \$10,612,944.46, que representan el 34.4% de los recursos del FISM se comprometieron en obras clasificadas como de incidencia directa. De estas obras se resalta las realizadas en vivienda principalmente en construcción de cuartos dormitorios y en la instalación de cocinas ecológicas, ya que de las principales carencias en el municipio se dan por hacinamiento (11.0%) y por falta de chimenea cuando se cocina con leña o carbón (38.8%), según datos del Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2020 para el municipio de Jalapa, Tabasco. Sin embargo, el monto de la inversión de la totalidad de los recursos, es bajo si se compara con ejercicios anteriores, por ejemplo, en el ejercicio fiscal 2019 se destinaron el 67.7% de los recursos del FISM en obras de incidencia directa.

La inversión de los recursos del FISM para el ejercicio fiscal 2020 en el municipio de Jalapa, Tabasco, la mayor parte de los recursos se destinó a obras de incidencia complementaria, 65.6%, principalmente en otros proyectos (36.8%), en obras de caminos rurales (16.1%) y en canchas y espacios multideportivos con más de seis millones de pesos (20.7%). De igual forma en el rubro de urbanización con casi 9 millones de pesos en obras de pavimentación, calles, guarniciones y banquetas.

Aunque los actuales lineamientos ya no establecen un criterio de inversión mínima en obras de incidencia directa, se recomienda no dejar de lado la priorización de los recursos en este tipo de obras y según las necesidades y

carencias de la población, además considerando el objetivo del Fondo en el combate a la pobreza.

La mayor inversión de los recursos del FISM se dio en el programa de K005 Urbanización con un monto de \$8,894,801.48, que representan el 28.82% de los recursos del FISM para el año 2020, el cual se seleccionó para evaluar su desempeño, cumpliendo con lo establecido en los respectivos TdR.

Las obras desarrolladas y clasificadas en el programa K005, se centraron en dos rubros, en construcción de guarniciones y banquetas y pavimentación de calles, con un monto de inversión de \$8,894,801.48, provenientes del FISM, de los cuales el 42% fue para la construcción de guarniciones y banquetas y el otro 57.88% de los recursos fue para la pavimentación de calles, con lo cual se busca el contribuir a “Mejorar las condiciones de las vialidades en el municipio para un mejor tránsito de la población de Jalapa”

Ante lo reportado en Sistema de Recursos Federales Transferidos, es posible observar que hubo un esfuerzo decidido por parte del Municipio de Jalapa en llevar a cabo y presentar los reportes requeridos para el seguimiento de los indicadores establecidos para el caso de los recursos del FISM. No obstante, estos indicadores sólo reflejan la totalidad de obras o proyectos llevados a cabo según su tipo de clasificación (directas, complementaria y otros), más no permiten a la autoridad municipal que ejerce el recurso visualizar de forma más integral como se está contribuyendo al logro de los objetivos del fondo, por lo que, a nivel municipal, hay áreas de mejora que permita establecer indicadores que proporcionen información más puntual sobre los resultados obtenidos.

Al no contar con la MIR del programa presupuestario, no se tienen indicadores con datos a los cuales se les pueda hacer un seguimiento y establecer si son adecuados y si se está logrando la meta establecida. Por

ello, se recomienda al municipio por medio del área encargada desarrollar la MIR del programa presupuestario una vez se haya identificado la problemática a atender, con un diagnóstico previo y teniendo en cuenta los elementos mínimos establecidos en la Guía para la construcción de la MIR, en cuanto a lo que debe cubrir cada uno de los niveles a partir de la Metodología del Marco Lógico.

Ante la propuesta de MIR presentada se debe tomar como modelo bajo algunas de las consideraciones señaladas en la guía, pero en particular para el municipio de Jalapa considerando que está iniciando un nuevo periodo de gobierno y al generarse un nuevo plan de desarrollo municipal deberá ajustarse a las nuevas políticas públicas y objetivos que se establezcan.

Referente a los tipos de población se encontró que el municipio al momento de realizarse esta evaluación no cuenta con una metodología clara y documentada para identificar la población potencial, objetivo y atendida, por medio de las acciones del programa. Ante ello una recomendación referente a la identificación de la población potencial, es considerar a toda la población del municipio más un estimado de población foránea, es decir trabajadores del sector petrolero u otros sectores que ejerzan en el municipio, un estimado por turismo, etc. Esto considerando el tipo de infraestructura ya que no solo se beneficia de manera directa a los habitantes del municipio sino también a aquella población foránea que pueda tener acceso a las calles, banquetas del municipio.

En lo referente a la metodología y mecanismos de elegibilidad, el municipio menciona que “la selección de las obras en base a la gestión de la autoridad local que representa a los ciudadanos, y ellos establecen el tipo de obras que necesitan”, es decir, se hace por demanda, pero no se considera las necesidades según datos estadísticos o con información de un diagnóstico real e las condiciones de la infraestructura urbana del municipio.

Ante ello, se recomienda que en primer lugar el gobierno municipal lleve a cabo un diagnóstico y registro de la infraestructura urbana del municipio, sus condiciones y necesidades de desarrollo, y en conjunto con las demandas y peticiones de obra realizadas a los representantes ciudadanos se establezca las obras a desarrollarse.

Respecto a los ASM, al momento que se realiza esta evaluación, no se han desarrollado ni publicado los instrumentos requeridos por la normatividad aplicable para la atención de las recomendaciones de las evaluaciones externas desarrolladas anteriormente. Ante esta omisión, se recomienda al municipio de Jalapa, Tabasco, que se analicen las recomendaciones derivadas de las evaluaciones externas realizadas, se elaboren y publiquen en su sitio oficial de internet los documentos requeridos por la norma “Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones externas a programas federales”.

10. Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) y Recomendaciones

Fortalezas	Recomendación
Acertada la inversión de los recursos del FISM en las principales carencias de la población del municipio.	Desarrollar una estrategia que permita identificar puntualmente las carencias de la población del municipio y llevar a cabo una estrategia para su atención.
La inversión de los recursos del FISM, se llevó a cabo en obras y acciones consideradas en el catálogo del FAIS.	Continuar con la inversión de los recursos del FISM en obras y acciones consideradas en el catálogo del FAIS y priorizando las carencias de la población.
El programa K005 Urbanización cuenta con los elementos que justifican su creación, siendo este relevante para garantizar la movilidad a todos los habitantes del municipio.	Identificar en un documento diagnóstico todos los elementos tanto normativos como técnicos en cuanto a las carencias, necesidades y demandas en infraestructura urbana del municipio.
El objetivo del programa K005 Urbanización contribuyen al logro de los objetivos de política pública en los diferentes niveles y de los objetivos de la Agenda 2030	Se recomienda que al desarrollar la MIR del programa se identifique la vinculación con la política pública superior y los objetivos de la Agenda 2030.

Oportunidades	Recomendación
<p>Al sólo contar con dos Grados de Rezago Social, el Municipio de Jalapa no tiene restricción alguna de inversión y por tal en cuanto a destino territorial de los recursos del FISM.</p>	<p>Identificar puntualmente las principales carencias de la población y generar una estrategia para su atención.</p>
<p>Sinergia entre otras dependencias, niveles de gobierno o sus instituciones, los cuales operan programas o apoyos en pro de la infraestructura.</p>	<p>Fortalecer la comunicación con otras dependencias e instituciones del gobierno (Pemex) para crear sinergias que permitan desarrollar o mejorar la infraestructura del municipio.</p>

Debilidades	Recomendación
<p>No contar con una identificación precisa de la población potencial, objetivo y atendida.</p>	<p>Una primera recomendación para la población potencial y objetivo es identificar un estimado de la población foránea, es decir, aquellos que no viven en el municipio, pero utilizan la infraestructura urbana, ya sea por conectividad económica, comercial, industrial o por turismo, y sumarla a la población del municipio.</p> <p>En cuanto a la población atendida se recomienda especificarla puntualmente por la colonia donde se realizó la obra.</p>

<p>Disminución en la inversión en obras catalogadas como de incidencia directa en la atención a la pobreza.</p>	<p>Retomar la inversión en obras consideradas de incidencia directa principalmente en los rubros de calidad y espacios de la vivienda y servicios básicos que son de incidencia municipal, identificando puntualmente la población con la carencia y ofreciendo su atención.</p>
<p>No contar con una estrategia documentada para la atención de las obras, se hace por demanda a los delegados de la localidad.</p>	<p>Se recomienda que el municipio realice un diagnóstico de las condiciones y requerimientos en cuanto infraestructura urbana en el municipio, y este se complemente con la información de las demandas de la ciudadanía y con base en este determinar las obras que se realizarán.</p>
<p>No contar con la MIR del programa K005 Urbanización, y sus respectivos indicadores.</p>	<p>Desarrollar la MIR del programa K005 Urbanización considerando:</p> <p>Elaborar el “árbol de problemas”, identificando puntualmente la problemática que se presente en el municipio en cuanto a infraestructura urbana.</p> <p>Elaborar el árbol de objetivos, considerando lo planteado en el árbol de problemas.</p> <p>Desarrollar la MIR del programa, teniendo en cuenta los elementos mínimos establecidos en la Guía para la construcción de la MIR.</p>
<p>No contar con un instrumento o estrategia que permita medir cual</p>	<p>Una vez desarrollada la MIR, establecer una estrategia que permita contar con formatos o guías</p>

<p>ha sido el avance y resultados del programa.</p>	<p>sistematizadas que permitan llevar un control de los registros de los indicadores y que se les haga un seguimiento considerando una línea base y metas a lograr.</p>
<p>No se han desarrollado ni publicado los ASM en los documentos establecidos los instrumentos requeridos para su atención.</p>	<p>Atender las recomendaciones dadas en las evaluaciones externas, elaborando y publicando en su sitio oficial de internet los documentos requeridos por la norma "Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones externas a programas federales".</p>

Amenazas	Recomendación
<p>Los actuales Lineamientos del FAIS presentan cambios en los criterios de inversión, al no establecer topes mínimos para las obras clasificadas como de incidencia directa en el combate a la pobreza, lo que pone en riesgo esta inversión y que se priorice en otras obras que si bien ayudan no son de forma directa.</p>	<p>Priorizar la inversión de los recursos del FISM en la realización de obras que ayuden a combatir las principales carencias de la población del municipio, considerando el objetivo del fondo en el combate a la pobreza.</p>

Bibliografía

Bienestar (2020), Lineamientos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social 2020. Obtenido de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/580112/1_Lineamientos_FAIS_13_mzo_20.pdf

Bienestar (2019), Lineamientos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social 2019. Obtenido de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/571453/Lineamientos FAIS 2019_12-Jul-2019_Versi_n_Intringulis.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/571453/Lineamientos_FAIS_2019_12-Jul-2019_Versi_n_Intringulis.pdf)

CONEVAL (2011), El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública. [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Documents/Modelo DR EED 2014 2015.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Documents/Modelo_DR_EED_2014_2015.pdf)

CONEVAL (2013), Guía para la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados. Obtenido de https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/GUIA_PARA_LA_ELABORACION_DE_MATRIZ_DE_INDICADORES.pdf

CONEVAL (2015). Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015

DOF (30-03-2007), Lineamientos Generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal. Obtenido de https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/361.pdf

DOF (30-01-2018), Ley de Coordinación Fiscal. Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf DOF (30-01-2018) Ley General de Contabilidad Gubernamental. Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_300118.pdf

DOF (08-05-2020), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf

DOF (06-11-2020), Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_061120.pdf

Ayuntamiento de Jalapa. (2019), Plan Municipal de Desarrollo 2019-2021 Jalapa, Tabasco.

SEDESOL (2017), Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social 2017. Obtenido de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/428513/Lineamientos_FAIS_2017-09-01_VCF.pdf

SHCP (2015) Mecanismo para el seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora. Obtenido de <https://www.gob.mx/shcp/documentos/mecanismo-para-el-seguimiento-a-los-aspectos-susceptibles-de-mejora>

SHCP, (2016) Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores de Resultados. Obtenido de <https://www.gob.mx/shcp/documentos/guia-para-el-diseno-de-la-matriz-de-indicadores-para-resultados>

TECSO (2016), Evaluación específica de diagnóstico para la línea base de la inversión del FISM 2016 Municipio de Jalapa, Tabasco

TECSO (2019) Evaluación de consistencia y resultados en materia de diseño del programa de Infraestructura para Agua Potable del FISM para el ejercicio fiscal 2019.