

## **Evaluación específica de desempeño de los resultados de la inversión del FISM para el ejercicio fiscal 2020, Cunduacán, Tabasco**

### **Resumen Ejecutivo**

El **Programa Anual de Evaluación Municipal (PAEM) 2021** del municipio de Cunduacán, Tabasco, estableció la realización de la *Evaluación Específica de Desempeño de los Resultados de la Inversión del FISM para el Ejercicio Fiscal 2020*. Por lo tanto, este ejercicio constituye un insumo fundamental para la identificación de áreas de oportunidad que pueden ser mejoradas en el corto y mediano plazo por parte de las autoridades municipales en el marco de la asignación de recursos públicos y los efectos directos que éstos tienen sobre el bienestar y la calidad de vida de su población.

En este sentido, para desarrollar la *Evaluación* fue recolectada y analizada información proveniente de diversas fuentes, esencialmente administrativas, como bases de datos, evaluaciones previas, datos públicos e insumos proporcionados por el municipio de Cunduacán, Tabasco. La *Evaluación* consta de dos grandes bloques: el análisis de la pertinencia en la inversión de los recursos del **Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM)**, y el desempeño mediante el análisis de los programas presupuestarios **K004 Electrificación** y el **K008 Carreteras**, mismos que representan una proporción fundamental del propio **FISM**.

A continuación, un bosquejo de los hallazgos encontrados en la *Evaluación Específica de Desempeño de los Resultados de la Inversión del FISM para el Ejercicio Fiscal 2020 en el municipio de Cunduacán, Tabasco*.

En cuanto al **Análisis de la Inversión del FISM**, al tratarse de fondos federales, es pertinente recordar que tienen normatividad que regula el ejercicio de sus respectivos recursos según un conjunto delimitado de posibles destinos de inversión. El Artículo 33 de la *Ley de Coordinación Fiscal (LCF)* especifica lo conducente para el FAIS: “agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas; urbanización municipal; electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura”. Sin embargo, esta normatividad contenida en la *LCF* fue

primordialmente utilizada hasta el año 2013, ya que en 2014 fueron emitidos los *Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)*. Estos lineamientos establecían, entre otros elementos, porcentajes mínimos y máximos para la inversión de los recursos según el tipo de incidencia, **Directa** o **Complementaria**, de las obras realizadas con los recursos públicos etiquetados.

Sin embargo, un cambio destacable en la normatividad aplicable al FAIS es la disposición del porcentaje para la inversión de sus recursos en las obras por su incidencia, que puede ser **Directa** o **Complementaria**, que hasta 2019 todavía estipulaba un máximo para las de incidencia Directa y un mínimo para las de incidencia Complementaria. Sin embargo, para 2020 ya no estaba expresado dicho criterio porcentual, lo que puede comprometer la inversión en obras con incidencia directa para el combate a la pobreza y ser destinados a aquellas de orden complementario para cuya realización pueden obtenerse recursos por otras fuentes.

La inversión de los recursos del FISM fue adecuada según los criterios de la normatividad vigente. La asignación de recursos para el FISM en el ejercicio fiscal 2020 fue de \$106,572,987. Con dichos recursos se llevaron a cabo 121 obras realizadas, que comprenden aquellas en el rubro de Agua y saneamiento, Electrificación, Vivienda y Urbanización.

Por otra parte, es pertinente señalar que en el año 2020 hubo inundaciones y afectaciones con motivo de intensas lluvias, por lo que hubo que ajustar la inversión de recursos para atender los daños causados a la infraestructura urbana del estado de Tabasco, pero específicamente del municipio de Cunduacán, Tabasco. En ese sentido, es fundamental contar no solamente con padrones actualizados respecto de los daños de este tipo, que son en realidad coyunturales, sino también de aquellas carencias de corte estructural, toda vez que esa información representa insumos básicos para la planeación de las obras que habrán de ser ejecutadas en el corto y mediano plazos. De ahí la utilidad de clarificar las obras que corresponden a incidencia **Directa** o **Complementaria**.

En cuanto al apartado, *Descripción de los programas presupuestarios*, esboza los programas presupuestarios **K004 Electrificación** y **K008 Carreteras** porque éstos concentraron tres cuartas partes de la inversión de los recursos del FISM en el ejercicio fiscal evaluado. En ese sentido, es fundamental aclarar que existe un programa presupuestario K005

Urbanización, cuya evaluación no forma parte del presente documento. El programa presupuestario **K004 Electrificación** tiene como objetivo “dotar de la infraestructura de red eléctrica a comunidades urbanas y rurales”, lo que implicó la instalación de 228 postes y permite calcular que atendió a 14,235 habitantes del municipio de Cunduacán, Tabasco. En términos de política pública, el programa presupuestario **K004 Electrificación** tiene alineación temática con el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, el Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024, el Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021, el Programa Sectorial de Energía 2020-2024 y también con la Agenda 2030.

Por su parte, el programa presupuestario **K008 Carreteras** tiene el propósito de “mejorar la infraestructura carretera en comunidades urbanas y rurales”. Entonces, el programa presupuestario K005 Urbanización también tuvo asignación de recursos para elementos relacionados con aspectos de caminos rurales y mientras que el K008 los tuvo para vialidades urbanas. Como puede observarse, ambos casos se refieren a vías de comunicación y hay semejanza entre la infraestructura de caminos y aquella propia de las vialidades, que incluye banquetas y guarniciones, por lo que dicha distinción debe quedar claramente especificada en las disposiciones de cada programa presupuestario con el propósito de evitar empalmes o hasta observaciones en materia de auditoría, pues al final debe contribuirse al combate a la pobreza. En términos de política pública, el programa presupuestario **K008 Carreteras** tiene alineación temática con el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, el Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024, el Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021, el Programa Sectorial de Ordenamiento Territorial y Obras Públicas 2019-2024, del estado de Tabasco, y también con la Agenda 2030.

Por su parte, el apartado, **Resultados y productos**, presenta los resultados de los programas presupuestarios **K004 Electrificación** y **K008 Carreteras** de acuerdo con la información presentada en el Sistema de Recursos Transferidos (SRFT) para el caso del **FISM**. Entonces, los indicadores permiten validar el desempeño del FISM y verificar el logro de las metas propuestas, así como la evaluación individual de los mencionados programas presupuestarios K004 y K008. Es necesario recordar que no existe la **Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)** para los mencionados programas, aunque el municipio de Cunduacán, Tabasco, proporcionó el *Informe sobre el ejercicio, destino, y resultados de los recursos federales transferidos*,

correspondiente al cuarto trimestre de 2020, en que fue reportada la información sobre los indicadores respectivos.

Los indicadores reportados registrados en la MIDS fueron: **Porcentaje de otros proyectos, Porcentaje de proyectos complementarios y Porcentaje de proyectos de contribución directa.** No obstante, los tres indicadores mencionados no son indicadores de alcance estratégico, de modo que es recomendable, primero, elaborar la MIR correspondiente a cada programa presupuestario y, segundo, establecer parámetros adecuados que permitan su monitoreo en el periodo correspondiente. Por tal motivo y con el propósito de orientar la acción gubernamental del municipio de Cunduacán, Tabasco, este equipo de consultores presentó la propuesta de MIR para los programas presupuestarios K004 y K008.

El apartado, **Cobertura**, incluye la población beneficiaria de los programas según la definición de sus destinatarios, es decir, la Población Potencial, Población Objetivo y Población Atendida. En el caso del programa presupuestario **K004 Electrificación**, la Población Atendida fue de 14,235 personas, es decir, el **47%** de la Población Objetivo. Un dato complementario estima que hubo 18,085 beneficiarios, es decir, el **60%** de cobertura. Esta discrepancia obliga a la reformulación del cálculo para conocer al número total de beneficiarios de un programa presupuestario, pues de esa forma será posible focalizar mejor la atención en personas y en ubicaciones geográficas mediante las acciones previstas por el respectivo programa.

Por otra parte, el programa presupuestario **K008 Carreteras** registró un conjunto de insumos para plantear a su población potencial y objetivo, pues hubo foros para recoger las demandas y necesidades ciudadanas en esa materia. Sin embargo, una vez recolectada dicha información, es fundamental pasar a la integración de documentos donde quede clarificada la población que según su lugar de residencia presenta la carencia específica que es materia de atención del programa presupuestario **K008 Carreteras**. Aquí es pertinente mencionar que el municipio de Cunduacán, Tabasco, cuenta con 670 kilómetros de carreteras. Entonces, la Población Atendida fue de 66,222 habitantes, en contraste con 90 mil personas de Población Objetivo y 140 mil de Población Potencial. No obstante, es necesario clarificar la necesidad específica de la población que requiere la atención mediante el programa presupuestario **K008 Carreteras**, ya que una vez construida una obra de infraestructura de ese tipo requerirá, por

ejemplo, una eventual ampliación, así como la provisión de un mantenimiento periódico para continuar por más tiempo con sus condiciones de funcionalidad.

El apartado, **Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora**, se refiere a aquellos elementos identificados en evaluaciones realizadas anteriormente en los que hay tareas concretas para remediar un área de oportunidad o para obtener un resultado más satisfactorio en la gestión pública municipal. Sin embargo, al momento de la elaboración de la presente Evaluación, no habían sido desarrollados ni publicados los ASM correspondientes a las tres evaluaciones previas, en este caso, la *Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa Presupuestario Mejoramiento a las Viviendas en el ejercicio fiscal 2019*, *Evaluación específica de uso y destino de los recursos del FISM para el ejercicio fiscal 2018* y *Evaluación Específica de los Resultados de la Gestión 2016-2018 con la aplicación de los recursos federales (FISM, FORTAMUN y de los recursos locales)*, de las cuales derivaron seis recomendaciones específicas, algunas de las cuales ya fueron atendidas. Por lo tanto, es recomendable que el municipio de Cunduacán, Tabasco, haga lo conducente con los ASM, empezando por su elaboración.

El capítulo, **Avances del Programa en el Ejercicio Fiscal Actual**, señala que para el ejercicio fiscal 2021 y según el *Acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del ramo general 33 "aportaciones federales para entidades federativas y municipios" relativas al "Fondo Para La Infraestructura Social Municipal Y De Las Demarcaciones Territoriales Del Distrito Federal (FISMDF)"*, entre los municipios del estado de tabasco, el municipio de Cunduacán, Tabasco, tuvo una asignación para **FISM** de **\$104,357,058** de los cuales ya habían sido programados **\$92,565,830.24** con corte al segundo trimestre del ejercicio fiscal vigente. En ese sentido, destaca que el **25.4%** de los recursos fueron destinados a obras de incidencia **Directa** en el combate a la pobreza. Las obras derivadas del programa presupuestario K004 Electrificación fueron esencialmente ampliación de la red de distribución de energía eléctrica, mientras que en cuanto al programa presupuestario **K008 Carreteras** hubo obras de **Rehabilitación** y también de **Construcción**, cuyos montos fueron casi iguales, siendo más alto el de Construcción.

El **Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) y Recomendaciones**, presenta la identificación de cada uno de estos factores. En cuanto a las **Fortalezas**, destaca que el municipio de Cunduacán, Tabasco, destaca que los recursos fueron

adecuadamente invertidos para el FISM, comprometiéndolos según el respectivo catálogo y también de acuerdo con los Lineamientos aplicables. También es importante mencionar que existe una alineación y vinculación de política pública entre los programas presupuestarios **K004 Electrificación** y **K008 Carreteras** con los objetivos de los instrumentos de planeación en el ámbito nacional, estatal y municipal, así como con los Objetivos de Desarrollo Sostenible asentados en la Agenda 2030.

Las **Oportunidades** son, esencialmente, coordinarse con los ámbitos estatal y federal de gobierno para fines de la infraestructura carretera que requiere el municipio de Cunduacán, Tabasco. También debe aprovecharse la información estadística que será integrada en futuros ejercicios de planeación con el propósito de hacer más clara la definición de la Población Potencial, Objetivo y Atendida. En relación con la economía local, las carreteras propiciarán que haya mayor comercio y, como consecuencia puede haber mayores actividades productivas.

Una **Debilidad** es la devolución de un monto para ser reintegrado a la Federación, lo que debe obligar a que los recursos sean ejercidos correctamente. Además, debe equilibrarse el porcentaje de inversión a obras de incidencia **Directa**, ya que en el ejercicio fiscal 2020 la mayoría fue para obras de incidencia **Complementaria**. Además, debe elaborarse la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), así como los respectivos indicadores, la reformulación de la Población Potencial, Objetivo y Atendida. También debe clarificarse la información relativa a los caminos rurales y brechas. Sobresale la necesidad de elaborar los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM), pues eso permitirá la atención de recomendaciones concretas en beneficio de la población del municipio de Cunduacán, Tabasco.

Las **Amenazas** son, en general, el deterioro regular en las obras de infraestructura, como aquella de orden carretero, y también los cambios en las reglas aplicables al Fondo, ya que eso complica la instrumentación de los programas presupuestarios regulares según criterios porcentuales que guíen la asignación de recursos públicos.