

Formato para la Difusión de los Resultados de las Evaluaciones

1. Descripción de la evaluación			
1.1 Nombre de la evaluación: Evaluación específica del Uso y Destino de los recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal FISM para el año fiscal 2017, Monterrey, Nuevo León.			
1.2 Fecha de inicio de la evaluación: 08 de mayo de 2018			
1.3 Fecha de término de la evaluación: 01 de agosto de 2018			
1.4 Nombre de la persona responsable de darle seguimiento a la evaluación y nombre de la unidad administrativa a la que pertenece:			
Nombre:	Aida María Flores Moya	Unidad administrativa:	Dirección de Planeación y Evaluación del Desempeño de la Contraloría Municipal
1.5 Objetivo general de la evaluación: Proponer estrategias de mejora en el uso de los recursos del FISM, que contribuyan a un mejor enfoque de los recursos y a la reducción de la masa carencial.			
1.6 Objetivos específicos de la evaluación:			
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Determinar si la inversión de los recursos está orientada a atender las carencias sociales. ▶ Analizar si con ello, se estima que se contribuye a los objetivos estratégicos de la política pública en materia de reducción de algunos aspectos de la pobreza multidimensional. ▶ Verificar si el recurso se invirtió en áreas correctamente focalizadas. ▶ Medir la mejora en el destino de la inversión pública hacia la pobreza multidimensional. ▶ Estimar la disminución de las vulnerabilidades sociales 			

1.7 Metodología utilizada en la evaluación:

Para la evaluación específica de Uso y Destino de los recursos del FISM, TECSO desarrolló una metodología para valorar la pertinencia en la inversión pública en obras del FISM basándose en su totalidad en los criterios de inversión en los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones de Infraestructura Social (FISM)¹.

Así la evaluación de Uso y Destino se refiere a la focalización de la inversión del FISM en dos sentidos: su destino territorial y el uso según su incidencia en la pobreza multidimensional.

El destino territorial de la inversión determina si está, expresada en obras, se realizó en localidades prioritarias (ZAP, localidades con los dos mayores grados de rezago social y población en pobreza extrema, tal y como establece el artículo 33 de la LCF y tal como se especifica en los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (SEDESOL, 2016)

El tipo de incidencia de las obras sobre la pobreza (uso) se señala en el artículo 33 de la LCF y su contribución a mejorar alguna(s) de las carencias sociales que inciden en la pobreza multidimensional (SEDESOL, 2016)

A partir de ello, se realizará un análisis de focalización de la inversión en los aspectos señalados, entendiéndose por focalización:

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

Las reglas de operación son específicas en ambos sentidos. Para el destino territorial se establece una fórmula de distribución y, con respecto al uso de la inversión, se especifica un porcentaje mínimo para la inversión en obras de

¹ A partir de aquí se entenderá por Lineamientos del FISM.

incidencia directa sobre la pobreza multidimensional y entre las obras complementarias se establece un límite máximo para los proyectos de infraestructura caminera, pavimentación, revestimiento, guarniciones y banquetas.

Los lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, numeral 2.3 inciso B, se señalan tres condiciones para invertir en territorios:

- ▶ AGEB que estén ubicadas en ZAP.
- ▶ Localidades con los dos mayores grados de rezago social.
- ▶ Localidades en donde exista pobreza extrema (SEDESOL, 2016).

Es decir, los recursos del FAIS estarán focalizados adecuadamente cuando se dirijan a localidades y/o AGEB en cualquiera de las tres condiciones anteriores, cuando ello ocurra se denominará como “*Destino de la inversión pertinente conforme a las localidades prioritarias*”. Cabe señalar que las proporciones de inversión varían según las características de los municipios.

En el caso del municipio de Monterrey, según el catálogo de localidades publicado por INEGI, existen 13 localidades con 38 habitantes, de las cuales 8 están activas pero no presentan datos acerca del nivel de carencias ni clasificación por rezago social.

De igual forma en el documento de “Direccionamiento FISMDF”², en el apartado de información regionalizada, se reportan 13 localidades con 38 habitantes, por lo que se infiere que son las mismas localidades. No obstante estas 13 localidades no pueden ser contempladas al no tener clasificación por rezago social, además de tener una muy escasa población de 3 habitantes por localidad, es decir, prácticamente son casas aisladas, por tanto el análisis del destino para el municipio de Monterrey se tratará como monolocalidad.

En este sentido, para el municipio de Monterrey, aplica el inciso B del numeral 2.3, apartado II de los Lineamientos Generales para la Operación del FAIS publicados en septiembre de 2017, donde se establece que la inversión en ZAP

² Documento suministrado por el municipio como parte de la evidencia.

urbana debe ser por lo menos el PIZU³; el resto de los recursos podrá invertirse en beneficio de la población que vive en las localidades que presentan los dos mayores grados de rezago social, o bien, donde haya población en pobreza extrema (SEDESOL, 2017: 5 y 6).

Siendo importante resaltar que, **en este caso se presenta una ambigüedad normativa, pues en el municipio de Monterrey, al carecer de más localidades, significaría que el resto de los recursos se pueden invertir en cualquier zona o todo debería invertirse a las ZAP urbanas. Por lo que es relevante que el municipio para subsecuentes años fiscales aclare esto ante la SEDESOL y que proponga que se cree en los lineamientos un apartado específico para municipios urbanos de una sola localidad.**

Para valorar la orientación según su uso se considera que la inversión se destine a aspectos de la pobreza dimensional derivados de la Ley de Desarrollo Social y definida por CONEVAL en la Metodología para la Medición de la Pobreza Multidimensional. De las seis dimensiones establecidas, en algunas puede incidir el municipio de acuerdo a sus facultades, con base en ello se generó un clasificador de obras de incidencia directa establecido en el inciso 2.3.1 de los Lineamientos para la operación del FAIS 2016 (SEDESOL, 2016), que clasifican las obras en tres tipos de proyectos, de acuerdo con su contribución al mejoramiento de los indicadores de pobreza multidimensional y rezago social:

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.

Complementarios: Proyectos de infraestructura social básica que coadyuvan al mejoramiento de los indicadores de pobreza, rezago social y al desarrollo económico y social de los gobiernos locales.

Especiales: Acciones y obras que no estén señaladas en el catálogo del FAIS, pero que por su impacto social se podrán realizar con los recursos provenientes de este Fondo, ya que corresponden a los destinos a que se refiere el artículo 33

³ El cálculo de este (PIZU), se detalla más adelante.

de la LCF y que contribuyen a mejorar los indicadores de pobreza y rezago social que publica CONEVAL y se encuentren plenamente justificados con base en las necesidades de los gobiernos locales" (SEDESOL, 2016).

A partir de dicha clasificación, se establecen los criterios para la inversión de acuerdo al uso:

- I. Deberán destinar por lo menos el 70% de los recursos en los proyectos clasificados como de incidencia directa conforme al catálogo del FAIS.
- II. Podrán destinar como máximo hasta un 30% en proyectos clasificados como de incidencia complementaria y/o en proyectos especiales." (SEDESOL, 2016: 7).

En el caso de los proyectos de infraestructura carretera, caminos, pavimentación, revestimiento, guarniciones y banquetas, sólo podrá destinarse hasta un 15% de los recursos FISE O FISMDF y hasta un 15% adicional para dicha infraestructura, en el caso de que haya sido dañada por un *desastre natural en el ejercicio fiscal actual o en el inmediato anterior*" (SEDESOL, 2016: 7).

De esta manera, son tres los límites para considerar que la inversión es pertinente en cuanto al uso:

- ▶ Mínimo de 70% en proyectos de incidencia directa y hasta 100%.
- ▶ Máximo de 30% en proyectos complementarios y especiales sin establecer un porcentaje mínimo.

Máximo de 15% en proyectos complementarios de infraestructura para urbanización de calles y caminos y, en los casos de infraestructura dañada por un desastre natural, se podrá utilizar en esos rubros hasta un 15% de inversión adicional. Es decir, que la inversión máxima en infraestructura para la urbanización de calles y caminos es de 30% solo en casos de obras por contingencia (SEDESOL, 2016: 7).

Instrumentos de recolección de información:

Cuestionarios __ Entrevistas __ Formatos X Otros__ Especifique:

Descripción de las técnicas y modelos utilizados:

De acuerdo con los Términos de Referencia (TdR) establecidos por el municipio, se realizó un análisis de gabinete que contrasta la información de las obras realizadas, con indicadores e información oficial de CONEVAL, INEGI, SHCP, entre otros.

Este análisis de la focalización se realizó con base en la consistencia de indicadores para valorar el grado de pertinencia de la inversión conforme a lo dispuesto en los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Infraestructura Social.

Con base en los 2 criterios mencionados **en cuanto al destino territorial** de los recursos, la instancia evaluadora desarrolló 3 indicadores para la verificación del cumplimiento a la norma:

- Inversión Pertinente en el Destino.
- Grado de Cumplimiento de la Inversión en ZAP Urbana.
- Grado de Cumplimiento de la Inversión en localidades con Rezago Social y/o Pobreza Extrema.

De igual forma, para conocer la **pertinencia en el uso de los recursos en obras prioritarias**, desarrolló los siguientes indicadores que miden la pertinencia de la inversión en obras:

- Porcentaje de Inversión en Obras Directas.
- Grado de Pertinencia en el uso de los recursos de Incidencia Directa.
- Grado de Pertinencia en el Uso máximo de recursos en proyectos Complementarios, Especiales y por Contingencia
- Grado de Pertinencia en el Uso de recursos en Urbanización de Calles y Caminos.
- Total de Inversión Programada Pertinente.
- Grado de Pertinencia en el Uso de los Recursos en cuanto al Tipo de Obras.

Las fórmulas se encuentran detalladas en la evaluación, en el capítulo específico sobre la metodología las cuales son un desarrollo propio de TECSO considerando los diversos lineamientos y disposiciones normativas en la materia.

Con estas dos dimensiones a evaluar, por un lado, la focalización territorial y, por otro, el uso en proyectos de incidencia en la pobreza, se pudo tener una valoración amplia de la inversión ejercida en cuanto al “destino” de los recursos previstos en el artículo 33 de la LCF y en los Lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.

2. Principales Hallazgos de la evaluación

2.1 Describir los hallazgos más relevantes de la evaluación:

Los lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, numeral 2.3 inciso B, se señalan tres condiciones para invertir en territorios:

- ▶ AGEB que estén ubicadas en ZAP.
- ▶ Localidades con los dos mayores grados de rezago social.
- ▶ Localidades en donde exista pobreza extrema (SEDESOL, 2016).

Es decir, los recursos del FAIS estarán focalizados adecuadamente cuando se dirijan a localidades y/o AGEB en cualquiera de las tres condiciones anteriores, cuando ello ocurra se denominará como “Destino de la inversión pertinente conforme

a las localidades prioritarias". Cabe señalar que las proporciones de inversión varían según las características de los municipios.

Sin embargo, el municipio de Monterrey se presenta una ambigüedad normativa, pues, al carecer de más localidades, el resto de los recursos se pueden invertir en cualquier zona o todo debería invertirse a las ZAP urbanas. Por lo que es relevante que el municipio para subsecuentes años fiscales aclare esto ante la SEDESOL y que proponga que se cree en los lineamientos un apartado específico para municipios urbanos de una sola localidad.

El presupuesto aprobado del FISM en el municipio de Monterrey para el año 2017 fue de \$124,828,723, de este monto se comprometió recursos en obras de contribución a la pobreza multidimensional por valor de \$110,010,565.16, ejerciendo a 31 de diciembre de 2017, \$35,551,688.86, es decir tan sólo 32.3% de lo comprometido, y al corte del primer trimestre de 2018 se ha ejercido \$56,299,220.42, (51.2%).

Es importante resaltar que el bajo nivel del ejercicio de los recursos puede implicar que el municipio tenga que regresar recursos, o que para asignaciones presupuestales por parte de la federación esto signifique una reducción del presupuesto, situación desfavorable si consideramos que a pesar del nivel de desarrollo presentado por el municipio se estima que aún hay 212,961 personas en pobreza moderada y 19,965 en pobreza extrema.

Respecto a los gastos indirectos el monto aprobado fue del 3% de los recursos del FISM en obras contempladas en el catálogo, y que se encuentra dentro del máximo permitido (3%) por los Lineamientos de Operación del FAIS, es decir, se cumple con lo reglamentado por los lineamientos por este concepto.

Sin embargo, se debe aclarar que al cierre del ejercicio 2017 este monto por gastos indirectos, como el de otras tres obras sólo fue aprobado pero no fue comprometido, por lo que no se considerarán para el análisis ya que al inicio de esta evaluación, ya mediados de 2018, en reunión con las áreas responsables se manifestó que estos proyectos ya no se ejecutarán, y que es necesario reprogramar estos recursos en otras obras.

Es importante mencionar que la inversión en los rubros de vivienda y, agua y saneamiento, son grandes aciertos pues son de incidencia directa en la pobreza y son atribución del municipio.

Mientras que la inversión en urbanización representa el 23.9% de los recursos, cifra que sobrepasa por cuatro puntos porcentuales de lo destinado al tema de vivienda, y que, como se mencionó anteriormente, es de incidencia directa a la reducción de la pobreza.

En este sentido, de las 56 obras que se programaron con recursos del FISM del año 2017, 26 se comprometieron en las ZAP urbanas y 30 en AGEB que no son considerados ZAP.

Derivado de que el municipio presenta ZAP urbanas para 2017, y como se ha señalado a lo largo de la presente evaluación, los lineamientos sufrieron una modificación en la fórmula para el PIZU, señalada en el numeral 2.3; de esta forma para el ejercicio fiscal evaluado, se especifica que “deberá invertirse una proporción igual al PIZU” (SEDESOL, 2016). En este sentido según la fórmula modificada, el PIZU para Monterrey en 2017 fue de 6.8.

Para evaluar dicha regla se debe calcular el porcentaje de inversión en las ZAP comparado con el PIZU, dando como resultado 12.08%, Lo que significa que el municipio programo invertir en AGEB consideradas como ZAP urbana, el 12.08% de los recursos del Fondo. Es decir, que la inversión realizada por el municipio en las ZAP urbanas fue mayor al PIZU pues se invirtió 78% más de lo establecido en la normatividad.

Con ello podemos establecer que la inversión por territorio es pertinente conforme a la norma, por tanto, la totalidad de los recursos programados para la realización de las 56 obras están focalizados correctamente, pues el municipio al contar con una sola localidad en grado de rezago social Muy Bajo en cuanto al destino de las obras no tiene mayor problema, por lo que la inversión en el destino territorial cumplió a cabalidad con la norma.

A partir del resultado anterior se puede concluir que el municipio de Monterrey focalizó la inversión de los recursos del FISM 2017 conforme a la norma es su totalidad.

Para el caso del **Uso** de los recursos del FISM el municipio para 2017 comprometió recursos por un total de \$110,010,565.16 en la realización de 56 obras, de las cuales 50 son de incidencia directa y en la cual se focalizó un monto de inversión de \$87,725,318.82. Esto quiere decir que se invirtió el 79.7% de los recursos del FISM en obras de incidencia directa, es decir, sobrepasan el porcentaje mínimo requerido por la norma, que es el 70%.

Ello significa que los recursos del FISM del año 2017 cumplen con lo estimado en la normativa, ya que **se comprometió un 13% más del porcentaje mínimo instruido.**

Mientras que la inversión programada en obras complementarias fue del 20.3%, proporción que se encuentra por debajo de los límites normativos en 32% del tope máximo permitido.

Adicionalmente, los lineamientos establecen topes en la inversión para tipos de proyecto dentro de las obras complementarias, señalando que, en el caso de los proyectos de infraestructura carretera, caminos, pavimentación, revestimiento, guarniciones y banquetas, sólo se podrá destinar hasta un 15% de los recursos FISM, y hasta un 15% adicional para dicha infraestructura, en el caso que haya sido dañada por un desastre natural en el ejercicio fiscal actual o en el inmediato anterior, con motivo del cual se cuente con una declaratoria de emergencia de las Secretaría de Gobernación o con un dictamen de protección civil de la entidad que avale dicha situación.

De esta forma tenemos que en el caso de la inversión comprometida por el municipio en 2017 en Calles (Adoquín, Asfalto, Concreto y Empedrado) fue de \$16,734,605.57, equivalentes al 15.2% de la inversión total del FISM, es decir, el municipio superó ligeramente el tope normativo de inversión para este rubro con apenas 0.2 puntos porcentuales, es decir, el 11%.

Por ello se tuvo una pertinencia del 99% de los recursos del FISM en el 2017 orientándolo en su mayoría a obras de incidencia directa en la reducción de la pobreza multidimensional y en una proporción pequeña (inferior al tope máximo) a obras complementarias.

Sin embargo, se sobrepasó ligeramente el tope máximo en obras de Urbanización (15%), por tal, tenemos que el grado de cumplimiento normativo en el destino fue del 100%, mientras que en el uso de los recursos del FISM de 2017 fue de 99% de los recursos comprometidos, esto se debe a que como se comentó al inicio del capítulo cuatro, para el análisis se tomó

el presupuesto comprometido y no el aprobado y hay tres obras que están con presupuesto aprobado pero no comprometido, lo que genero que la base de obras directas sea menor.

En cuanto a la dinámica de focalización en el uso y destino de los recursos del FISM se tiene que el municipio de Monterrey ha mostrado una tendencia positiva de cumplimiento en cuanto al porcentaje de inversión en obras de incidencia directa (mínimo el 70% de los recursos del FISM). De igual forma, para las obras de incidencia completaría, no se ha rebasado el límite máximo establecido en los lineamientos (máximo el 30% de los recursos del FISM).

Referente a la inversión en la dimensión de calidad y espacios de la vivienda en relación al porcentaje de carencia presentado, de 2015 a 2017, se tuvo una disminución significativa de la carencia de 2015 a 2016, en 3.2 puntos porcentuales, lo cual puede ser atribuible al incrementó de los recursos del FISM enfocado a esta dimensión, no obstante los recursos comprometidos a esta carencia se redujeron en 11.1 puntos porcentuales del 2016 a 2017.

Mientras que la inversión en la dimensión de servicios básicos de la vivienda presentó la siguiente tendencia de inversión de 2015 a 2017, esta dimensión presenta menor magnitud que la de calidad y espacios, esto puede explicar que la proporción de inversión sea menor en esta dimensión.

No obstante es importante resaltar que esta carencia ha aumentado ligeramente de 2015 a 2017 (0.4 puntos porcentuales), no así la inversión de los recursos del FISM, los cuales han disminuido, 0.7 puntos porcentuales de 2015 a 2016 y 1.9 puntos porcentuales de 2016 a 2017.

Así mismo se realizó un posible impacto en la reducción de las carencias con la implementación de obras con los recursos del FISM.

Se calculó la posible masa de carencias para dos de estos indicadores, a partir de multiplicar la proporción de la dimensión de carencia social por la población total del municipio. Una vez calculada la masa de carencias para ambos niveles de pobreza multidimensional se realizó una sumatoria que da como resultado una masa total de poco más de 61,445 carencias.

En primer lugar, 45 obras, que representan el 83% de las obras programadas tendrán un impacto en la reducción de carencias específicas. En tanto que son obras que, en modalidad de construcción, dotaron a sus beneficiarios de cuartos dormitorio, techo y piso firme en sus viviendas.

Por otra parte, para la realización de estas 45 obras se invertirán \$25,502,424.88. Ello significa que el 23.2% de la inversión programada del FISM 2017 impactará en la reducción de la masa carencial. De ellos, \$11,556,611.03 se invertirán en la construcción de cuartos dormitorio, \$269,631.95 en el rubro de pisos y \$6,176,120.21 en techos.

Así, el posible impacto en la reducción de las carencias específicas se da en la dimensión de calidad y espacios de la vivienda. En específico en la carencia de hacinamiento por medio de la construcción de cuartos dormitorio, con lo que se estima que la disminución de la masa carencial puede llegar a representar un 2.9%. Para el caso de la carencia por piso se estima una reducción de la carencia en 1.9%. En cuanto a las obras en techo firme se estima que la masa carencial puede llegar a reducirse en su totalidad.

En el caso de los apoyos por techo firme, se tiene que la cantidad estimada de beneficiarios (1,316 habitantes) sobrepasa la población estimada con carencia (1,098 habitantes), como se mencionó anteriormente, no se contemplan 7 años de dinámica poblacional, por tal se infiere que se dio atención a viviendas con techos endeble de acuerdo a los criterios del CENAPRED, es decir, se pasó de techo de Lámina de asbesto y metálica, palma, tejamanil, madera o teja a techo Losa de concreto, ladrillo, Terrado con vigueta y bóveda catalana. Ante esta situación, se tendría que constatar que efectivamente sea la masa carencial actual, pues si la focalización fue precisa, prácticamente se elimina la carencia de techo firme en 2017.

De manera general se puede afirmar que el municipio de Monterrey ha contribuido a la reducción de las carencias en la población a través de los recursos del FISM. En el caso particular de las carencias por servicios básicos se tiene que son carencias relativamente bajas, de ahí la importancia de contar con un diagnóstico de las principales carencias en las viviendas, con ello se tendría un instrumento de planeación y focalización de los recursos del FISM.

2.2 Señalar cuáles son las principales Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA), de acuerdo con los temas del programa, estrategia o instituciones.

2.2.1 Fortalezas:

- ▶ Uso de los lineamientos del FAIS como instrumento de planeación, al comprometer el 79.7% de los recursos del FISM en obras de incidencia directa en la reducción de la pobreza multidimensional, es decir, 13% más de lo establecido por los lineamientos (mínimo el 70% de los recursos).
- ▶ Cumplimiento normativo en cuanto a la inversión comprometida en obras de incidencia complementaria en la pobreza, al destinar el 20.3% de los recursos del FISM, monto inferior a la inversión máxima permitida (30% de los recursos del FISM).
- ▶ Priorización de la inversión en ZAP, ya que fue superior al mínimo establecido por la normativa federal; lo que demuestra la importancia que otorga el municipio a la disminución de carencias sociales en estas zonas que son de prioridad.
- ▶ Constante programación de recursos en cuanto al rubro de calidad y espacios de la vivienda, destacando que de 2015 al 2017 se han comprometido recursos en este tema. Resaltando la inversión en construcción en cuartos dormitorios ya que es la principal carencia en la población del municipio en esta dimensión de la pobreza, estimando una reducción de la masa carencial en un 2.9%.
- ▶ Adecuada programación de recursos en obras para la construcción de comedores comunitarios, pues estas contribuyen a la mitigación de la carencia por alimentación, que en el 2015 afectó al 7.7% de personas en el municipio.

2.2.2 Oportunidades:

- ▶ El municipio, al contar con una sola localidad clasificada en grado de rezago social Muy Bajo, puede invertir en cualquier zona, sólo considerando la proporción de inversión en las ZAP que sea igual o superior al PIZU, o para garantizar una inversión de acuerdo a las necesidades del municipio.
- ▶ Considerar la existencia de instituciones específicas para la infraestructura educativa en el estado, con las cuales se podrían gestionar algún tipo de acuerdo para que se atiendan aquellas escuelas que carecen de servicios básicos.

- ▶ Los niveles de carencias sociales en el municipio no son proporcionalmente altos pero si dispersos en el territorio, por lo que si se cuenta con un presupuesto significativo se puede generar una política focalizada con mayor precisión para la atención de las carencias, lo que implica una identificación puntual de las necesidades y brindar el los apoyos, así el municipio podría disminuir significativamente varias carencias sociales.

2.2.3 Debilidades:

- ▶ Aunque la focalización territorial fue pertinente normativamente, hay zonas a las que no se les programó recursos, como es el caso de 19 AGEB'S declaradas ZAP en las cuales no se programó ningún tipo de obra para la atención de sus carencias.
- ▶ De igual forma, la focalización en obras directas y complementarias fue adecuada, hay carencias en las que no se programó recursos, como es el caso de la carencia por muros y la falta de chimenea cuando se cocina con leña o carbón, cabe señalar que no obstante el bajo porcentaje de población en carencia, se debe contemplar su atención en algún momento.
- ▶ Para el caso de la carencia por agua entubada no se programó presupuesto para la realización de este tipo de obras, siendo que esta carencia la presentan alrededor de 12 mil habitantes.
- ▶ Al igual que se observó en la evaluación realizada para los recursos del FISM 2016, para 2017 igual se tiene que el ejercicio de los recursos está fuera de tiempos, es decir, los recursos del 2017 al cierre del año sólo se había ejercido el 32.3% y con corte al primer trimestre de 2018 sólo se había alcanzado el 51.2%, no obstante, el 88% del recurso estaba comprometido.

2.2.4 Amenazas:

- ▶ Debido a que el municipio sólo cuenta con una localidad clasificada en grado de rezago social Muy Bajo, si bien facilita normativamente la inversión, es limitativa para una focalización precisa, al no existir criterios específicos para la atención de las carencias, lo que puede generar que se excluya población que requiera de atención.
- ▶ Ante un cambio de gobierno existe el riesgo de que no se continúe con aquellas estrategias de inversión que han contribuido a la reducción de las carencias sociales.
- ▶ El no ejercicio de los recursos del FISM dentro del ejercicio fiscal en el que se otorga puede implicar que se tenga que devolver el recurso. Dicha situación puede ser desfavorable si se considera que hay alrededor de 232,926 mil

habitantes en situación de pobreza y que requieren atención a sus necesidades, siendo este Fondo una fuente de recursos importante para mitigar la pobreza.

3. Conclusiones y recomendaciones de la evaluación

3.1 Describir brevemente las Conclusiones:

Es de suma importancia que el municipio de Monterrey haya asumido la responsabilidad de evaluar el ejercicio gubernamental, a partir del desempeño de la operación del FISM, puesto que este Fondo presupuestal tiene como finalidad el combate a la pobreza, tema de suma importancia en el desarrollo nacional.

Por ello, es relevante mencionar que a pesar de que hay un marco normativo para la operación de estos recursos, donde se especifican reglas, montos de inversión e instrumentos de apoyo para la planeación, entre otras cosas, se identificaron dos limitaciones específicas en el caso del municipio de Monterrey.

Por un lado, se presenta una **ambigüedad normativa en cuanto al destino de los recursos**; el municipio de Monterrey sólo tiene una localidad, así, al carecer de más localidades significaría que el resto de los recursos se pueden invertir en cualquier zona o todo debería invertirse a las ZAP urbanas. Por esta razón es relevante que el municipio, para los subsecuentes años fiscales aclare esto ante la SEDESOL y que, en estos casos, se cree en los lineamientos un apartado específico para municipios urbanos de una sola localidad.

Por tanto, el análisis del destino para el municipio de Monterrey se trató como monolocalidad, considerando como inversión mínima según el PIZU en ZAP y el resto en la localidad existente. Es decir, en términos territoriales los criterios establecidos en los lineamientos no limitan la inversión en ninguna parte del municipio.

Por otro lado hay **una enorme dificultad para medir la pobreza e identificar las carencias con precisión con la información oficial disponible a la fecha**⁴.

⁴ Afecta particularmente a los municipios porque no hay información actualizada al 2015 a nivel de localidad y AGEB.

De acuerdo con las definiciones del CONEVAL **en materia de pobreza**, para el año 2015, el **19.2% de la población en el municipio de Monterrey se encuentra dentro del umbral de pobreza moderada, 1.8% en pobreza extrema**. En contraste, el **36.2% de la población es no pobre y no vulnerable**, esto indica que el municipio presenta bajos índices de pobreza ya que prácticamente, por cada habitante en pobreza hay cuatro considerados no pobres y no vulnerables.

Sin embargo, **el 36.9% de los habitantes presenta vulnerabilidad por carencia social**, es decir, es población que presenta una o más carencias de los seis indicadores (rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación), pero cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar.

Ante estos datos se destaca la gran proporción de población en situación de vulnerabilidad por carencia social, de ahí la importancia que tiene la planeación en el uso y destino de los recursos destinados al combate a la pobreza.

En cuanto al análisis específico sobre el uso y destino de los recursos del FISM del municipio de Monterrey, reporta que el presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2017 fue de \$124,828,723, de este monto se comprometió recursos en obras de contribución a la pobreza multidimensional por valor de \$110,010,565.16, ejerciendo a 31 de diciembre \$35,551,688.86, es decir tan sólo 32.3% de lo comprometido, y al corte del primer trimestre de 2018 se ha ejercido \$56,299,220.42, (51.2%).

Es importante resaltar que el bajo nivel del ejercicio de los recursos puede implicar que el municipio tenga que regresar recursos, o que para asignaciones presupuestales por parte de la federación esto signifique una reducción del presupuesto, situación desfavorable si consideramos que a pesar del nivel de desarrollo presentado por el municipio se estima que aún hay 212,961 personas en pobreza moderada y 19,965 en pobreza extrema.

Respecto a los gastos indirectos el monto aprobado fue del 3% de los recursos del FISM en obras contempladas en el catálogo, y que se encuentra dentro del máximo permitido (3%) por los Lineamientos de Operación del FAIS.

Es así que el análisis del destino de los recursos del **FISM** del año 2017, se pudo establecer que **la inversión por territorio es pertinente conforme a la norma**, por tanto, la totalidad de los recursos comprometidos para la realización de las 56 obras están focalizados correctamente. En las ZAP urbanas se programó invertir el 12.1% de los recursos del FISM, monto mayor

de lo requerido por la norma, ya que el PIZU es de 6.8%. Mientras que el resto de los recursos se programó en otras zonas de la localidad del municipio (87.9%).

Sin embargo, el municipio al contar con una sola localidad en grado de rezago social Muy Bajo en cuanto al destino de las obras no tiene mayor problema, por lo que la inversión en el destino territorial cumplió a cabalidad con la norma. No obstante que la focalización territorial de la inversión de recursos del FISM fue pertinente, hay zonas que se excluyeron de inversión y que requieren atención.

En lo referente al **análisis del uso** de los recursos del FISM 2017 se encontró que, de la inversión programada, hay 50 obras que inciden directamente en la pobreza multidimensional, a las cuales se programó invertir lo **el 79.7% de los recursos del FISM, sobrepasando el nivel requerido por la norma** que es el 70%. Mientras que el restante de los recursos (20.3%), se destinó a 6 obras de incidencia complementaria, proporción que se encuentra dentro de los límites normativos (30%), incluso, 32% debajo del tope máximo permitido.

Un aspecto importante a mencionar es el relativo a la inversión realizada en proyectos de infraestructura carretera, caminos, pavimentación, revestimiento, guarniciones y banquetas (urbanización), pues si bien se cumplió con la norma de inversión en obras de incidencia complementaria, **se sobrepasó ligeramente el máximo permitido en obras de urbanización** (máximo 15% de los recursos del FISM), al invertir el 15,2% de los recursos del FISM, es decir, 11% más de lo permitido, lo que equivale a poco más de 233 mil pesos. Por ello **el grado de pertinencia del uso de los recursos fue del 95%.**

En términos generales **se tiene el grado de cumplimiento normativo en el destino fue del 100%, mientras que en el uso de los recursos del FISM de 2017 fue de 99% de los recursos comprometidos.**

Con el establecimiento de límites máximos y mínimos para el preciso uso de los recursos en cuanto a su contribución a la pobreza, se destaca el hecho de que las disposiciones normativas han tenido impactos en la forma de focalizar dicho uso. Al respecto el municipio de Monterrey ha mostrado una tendencia positiva de cumplimiento en cuanto al porcentaje de inversión en obras de incidencia directa (mínimo el 70% de los recursos del FISM). De igual forma, para las obras de

incidencia completaría, no se ha rebasado el límite máximo establecido en los lineamientos (máximo el 30% de los recursos del FISM).

Respecto de la inversión en el tema de servicios básicos se tiene que el municipio de Monterrey ha tenido una tendencia hacia la inversión en las obras de drenaje han estado presente en los ejercicios de los tres años, siendo el año 2016 el más importante en cuanto a monto de inversión y el año 2015 en el que menos se invirtió. Solamente en el año 2015 se consideró invertir tanto en agua entubada como en electricidad además de drenaje. Es importante mencionar que el agua potable es la carencia que presenta el mayor número de viviendas que no cuentan con la conexión a la red pública, por lo que el monto de inversión en los servicios atendidos es contrastante al número de viviendas que presentan la necesidad de cada uno de los servicios.

Mientras que la inversión en la carencia por calidad y espacios de la vivienda se resalta la inversión durante tres años hacia la carencia de hacinamiento con la construcción de cuartos dormitorios con un monto de casi 34.4 millones de pesos en los tres años lo cual se destaca de manera importante al ser la carencia por hacinamiento el mayor problema que tienen las viviendas en cuanto a la dimensión de calidad y espacio se refiere.

En cuanto a la inversión en viviendas se tiene que no se llevaron a cabo obras para la atención a las carencias por chimenea cuando se concina con leña o carbón, la cual afecta aproximadamente a 1,447 habitantes.

Finalmente, con respecto a la reducción de las carencias sociales se da principalmente en la dimensión de calidad y espacios de la vivienda específicamente en la carencia de hacinamiento por medio de la construcción de cuartos dormitorio, **con lo que se estima que la disminución de la masa carencial puede llegar a representar un 2.9%**. Para el caso de la **carencia por piso se estima una reducción de la carencia en 1.9%**. En cuanto a las obras **en techo firme se estima que la masa carencial puede llegar a reducirse en su totalidad**.

En el caso de los apoyos por techo firme, se tiene que la cantidad estimada de beneficiarios (1,316 habitantes) sobrepasa la población estimada con carencia (1,098 habitantes), como se mencionó anteriormente, no se contemplan 7 años de dinámica poblacional, por tal se infiere que se dio atención a viviendas con techos endeble de acuerdo a los criterios

del CENAPRED, es decir, se pasó de techo de Lámina de asbesto y metálica, palma, tejamanil, madera o teja a techo Losa de concreto, ladrillo, Terrado con vigueta y bóveda catalana. Ante esta situación, se tendría que constatar que efectivamente sea la masa carencial actual, pues **si la focalización fue precisa, prácticamente se eliminó la carencia de techo firme en 2017.**

De manera general se puede afirmar que el municipio de Monterrey ha contribuido a la reducción de las carencias en la población a través de los recursos del FISM. En el caso particular de las carencias por servicios básicos se tiene que son carencias relativamente bajas, de ahí la importancia de contar con un diagnóstico de las principales carencias en las viviendas, con ello se tendría un instrumento de planeación y focalización de los recursos del FISM.

3.2 Describir las recomendaciones de acuerdo a su relevancia:

- ▶ Continuar con la adecuada focalización de la inversión de los recursos en obras de incidencia directa de acuerdo a lo establecido en los lineamientos del FAIS. Así como con el cumplimiento en cuanto al tope máximo permitido por la norma (30% de los recursos del FISM) para la realización de obras de incidencia completaría.
- ▶ De igual forma la inversión en ZAP fue pertinente y cumplió con los topes establecidos en los lineamientos, no obstante, hay ZAP en las que no se realizó ningún tipo de obra, por lo que se recomienda que cada año se revise la declaratoria de ZAP y para la programación de los recursos se considere el mayor número posible de estas zonas, identificando sus carencias y brindándoles el apoyo requerido.
- ▶ Ante el bajo ejercicio de los recursos se recomienda identificar y establecer los procesos para que lleve a cabo la ejecución del presupuesto en su mayoría dentro del año fiscal. De ser necesario reestructurar aquellos en los que den posibles cuellos de botella y que hacen que no se lleve a tiempo la obra. Esto permitirá poder ejercer en el año fiscal no sólo los recursos de ese periodo sino también aquellos que se tengan de periodos anteriores, evitando que dichos recursos tengan que ser reintegrados y se desaproveche su uso en el combate a la pobreza, una recomendación que contribuiría a la identificación de dicho proceso es que se realice una "Evaluación de Procesos", conforme lo establecen los lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la administración pública federal, en su numeral décimo sexto.

- ▶ En específico en cuanto a la carencia por servicios básicos a la vivienda, en donde se recomienda lo siguiente:
 - ✓ En aquellos rubros en que la carencia ya es mínima, como es el caso de la electricidad (0.03%), ventilación cuando se cocina con leña o carbón (0.1%) y drenaje (0.4%), identificar si aún la necesidad persiste determinando puntualmente las viviendas y brindarles el apoyo.
 - ✓ En el caso del agua entubada, es la de mayor magnitud en cuanto a los servicios básicos (1.1%), ante ello se puede gestionar ante el organismo operador del servicio en el estado que se suministre dicho a servicio a la población carente.

- ▶ Con respecto a la carencia por calidad y espacios de las viviendas, se recomienda lo siguiente:
 - ✓ Dado que el hacinamiento es la principal carencia, una estrategia es la continuidad con el desarrollo del programa de ampliación de cuartos dormitorio.
 - ✓ También se puede gestionar un convenio con el instituto de vivienda del estado, ya que este coordina y planea proyectos y programas de vivienda destinados a la población de escasos recursos, lo cual permitirá una mayor atención.
 - ✓ Respecto a las demás carencias (techos, pisos y muros), están ya son mínimas en el municipio por lo que una estrategia para su atención es la identificación puntual de la población que presenta la necesidad y brindarles directamente el apoyo, cerciorándose que este sea recibido y utilizado, con ello se garantizaría la reducción de estas carencias.

- ▶ Continuar con la programación de recursos en proyectos que contribuyen al combate de la carencia en alimentación, esto mediante la dotación de comedores comunitarios, considerados como de incidencia directa. En este caso el municipio tendría que lograr convenios con el DIF para el buen funcionamiento de los mismos a través de la dotación de adecuados insumos alimentarios y la promoción de una buena organización comunitaria.

- ▶ En el tema de infraestructura educativa, dado que a nivel estatal se cuenta con el Instituto Constructor de Infraestructura Física Educativa y Deportiva, como ente garante de la construcción, conservación y equipamiento de los espacios de infraestructura, gestionar ante dicho organismo que se garantice la prestación de los servicios básicos y condiciones adecuadas en las escuelas del municipio.
- ▶ En el entendido que sólo se cuenta con una localidad clasificada en grado de rezago social Muy Bajo lo cual puede ser limitativo al no existir criterios específicos para la atención, se recomienda que el municipio desarrolle instrumentos de planeación más precisos, es decir, puede elaborar sus propias reglas internas de operación del FISM, cuidando el cumplimiento de los lineamientos del FAIS, para ello puede utilizarse el nivel de rezago social por AGEB, garantizando así una inversión e acuerdo a las necesidades del municipio.
- ▶ Para lograr una propuesta social de combate a la pobreza estable que pueda superar los cambios de gobierno, tal como se recomendó en la evaluación del año pasado, se recomienda elaborar un plan de combate a la pobreza de mediano o largo plazo, con una política focalizada con mayor precisión para la atención de las carencias, considerando que en algunos rubros la necesidad ya es mínima.
- ▶ Esto incluso contemplando los recursos que aún no se han ejercido de los ejercicios fiscales anteriores, y considerando los del próximo ejercicio fiscal, se puede disminuir significativamente las carencias sociales que el municipio establezca como prioritarias.

4.1 Nombre del coordinador de la evaluación: Lic. Víctor Manuel Fajardo Correa

4.2 Cargo: Director General

4.3 Institución a la que pertenece: Tecnología Social para el Desarrollo S.A. de C.V.

4.4 Principales colaboradores:

Nancy Paola Hernández Clavijo

Kevin Castillo García

Adrián López Alcalá

Erika Barrero Contreras

4.5 Correo electrónico del coordinador de la evaluación: vif_tecso@hotmail.com

página web: www.tecso.org.mx

4.6 Teléfono (con clave lada): 0155-54404180 y 55385077

5. Identificación del (los) programa(s)

5.1 Nombre del (los) programa(s) evaluado(s): Fondo de Infraestructura Social Municipal

5.2 Siglas: FISM

5.3 Ente público coordinador del (los) programa(s): Secretaría de Desarrollo Social / Secretaría de Obras Públicas.

5.4 Poder público al que pertenece(n) el(los) programa(s):

Poder Ejecutivo Poder Legislativo ___ Poder Judicial ___ Ente Autónomo ___

5.5 Ámbito gubernamental al que pertenece(n) el(los) programa(s):

Federal ___ Estatal ___ Local

5.6 Nombre de la(s) unidad(es) administrativa(s) y de (los) titular(es) a cargo del (los) programa(s):

5.6.1 Nombre(s) de la(s) unidad(es) administrativa(s) a cargo de (los) programa(s):

Secretaría de Desarrollo Social / Secretaría de Obras Públicas.

5.6.2 Nombre(s) de (los) titular(es) de la(s) unidad(es) administrativa(s) a cargo de (los) programa(s) (nombre completo, correo electrónico y teléfono con clave lada):

Nombre: Lic. Roberto Alan Garza Leonard /
Ing. Leonardo Arnulfo Ramos Valenzuela

Unidad administrativa: Secretaría de Desarrollo Social / Secretaría de Obras Públicas

E-mail: roberto.garza.l@monterrey.gob.mx /
leonardo.ramos@monterrey.gob.mx

Teléfono: (81)81 30 62 51 / (81)81 30 61

6. Datos de Contratación de la Evaluación

6.1 Tipo de contratación:

6.1.1 Adjudicación Directa __ 6.1.2 Invitación a tres__ 6.1.3 Licitación Pública Nacional__
6.1.4 Licitación Pública Internacional__ 6.1.5 Otro: (Señalar) Contratación directa por tres proveedores
6.2 Unidad administrativa responsable de contratar la evaluación: Dirección de Planeación y Evaluación del Desempeño de la Contraloría Municipal
6.3 Costo total de la evaluación: \$1,050,960.00 el cual incluye la Evaluación específica de uso y destino de los recursos del FSM del ejercicio fiscal 2015 y ejercicio fiscal 2017, Evaluación específica del cumplimiento normativo de los Fondos Federales FORTASEG y FORTALECE para el ejercicio fiscal 2017 y la Evaluación específica de desempeño del FORTAMUN para el ejercicio fiscal 2017.
6.4 Fuente de Financiamiento: Municipal

7. Difusión de la evaluación

7.1 Difusión en internet de la evaluación: http://portal.monterrey.gob.mx/transparencia/PortalN/ProgramaAnual.html
7.2 Difusión en internet del formato: http://portal.monterrey.gob.mx/transparencia/PortalN/ProgramaAnual.html