



Evaluación específica del destino y uso de los recursos del FISM para el año fiscal 2016

SERIE 3- 2016

Municipio: Centla, Tabasco



Nombre de la evaluación:

Evaluación específica del destino y uso de los recursos del FSM para el año fiscal 2016.

Fecha de inicio de la evaluación:

29 de noviembre de 2016

Fecha de término de la evaluación:

30 de diciembre de 2016

Presidente Constitucional del Municipio de Centla:

C. Gabriela del Carmen López Sanlucas

Responsable de la evaluación:

Lic. Rodolfo Riveroll Jiménez

Unidad Administrativa:

Unidad de Evaluación del Desempeño Municipal

Principales colaboradores:

L.C.P. Dulio Pérez May
L.C.P. Ángel Arnulfo Olán Yzquierdo
C.P. Óscar Ramírez Sister
Lic. Maritza Carrillo Morales
Ing. Roberto Ugalde Inestrillas
C. César Armando Cumplido Marín
L.C.P. Laura Broca Sánchez
Ing. Norma Quevedo Aguilar
C. Carlos Bernardo Báez Ochoa

Instancia Evaluadora:

Tecnología Social para el Desarrollo SA de CV

Coordinador de la evaluación:

Víctor Manuel Fajardo Correa

Principales colaboradores:

Germán Sandoval Cruz
Nancy Paola Hernández Clavijo

Contenido

1. La evolución del FISM, el combate a la pobreza y el rezago social.....	8
1.1. Creación de los Lineamientos generales para la operación del (FAIS).....	11
1.2. Lineamientos del FAIS y ajustes (2014-2016)	12
1.3. Efectos para el uso de los recursos a partir a la modificación de los lineamientos del FAIS 2015 y 2016.	17
2. Situación de la pobreza y rezago social en el municipio de Centla.....	20
2.1. Contexto sociodemográfico	22
2.2.1. Definición de pobreza y metodología para medirla	26
2.2. Situación de la pobreza multidimensional en el municipio de Centla	30
2.3 Rezago social	32
2.4 Principales carencias en viviendas ubicadas en localidades prioritarias.....	42
2.4.1 Carencias de la población en ZAP urbana.....	42
3. Metodología a emplear.....	50
3.1. Destino territorial de la inversión programada.	50
3.1.1. Cambios en la fórmula de inversión en ZAP urbana.....	56
3.2 Inversión según orientación (uso) a tipos de proyectos prioritarios (obras).	58
4. Análisis de los resultados.....	63
4.1. Presupuesto del FISM y obras programadas.....	63
4.2. Sobre el destino	66
4.3. Sobre el uso	68
4.4. Estimación del impacto en la reducción de carencias sociales.	71
5. Análisis FODA.....	75
5.1. Análisis interno.....	75
Fortalezas:.....	75
Debilidades:.....	76
5.2. Análisis externo.....	76
Oportunidades:.....	76
Amenazas:.....	77
6. Conclusiones y Recomendaciones.....	78
Bibliografía.....	82

Índice de figuras y mapas

Figura 2.1.	Evolución de los Fondos que conforman el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de Entidades Federativas y Municipios (FAFEFM)	10
Mapa 2.1	Rezago social por localidad en el municipio de Centla	33
Mapa 2.2.	Grado de rezago social por ZAP en la localidad de Frontera del municipio de Centla	42
Mapa 2.3	Grado de rezago social por ZAP en la localidad de Vicente Guerrero del municipio de Centla	44
Mapa 2.4	Grado de rezago social por ZAP en la localidad de Ignacio Allende del municipio de Centla	46
Mapa 2.5	Grado de rezago social por ZAP en la localidad de Cuauhtémoc del municipio de Centla	47
Mapa 2.6	Grado de rezago social por ZAP en la localidad de Simón Sarlat del municipio de Centla	49

Índice de gráficas

Gráfica 2.1.	Comportamiento comparativo de algunas carencias en las viviendas del municipio de Centla	41
--------------	------------------------------------------------------------------------------------------	----

Índice de cuadros

Cuadro 2.1.	Total de viviendas y personas, en el municipio de Centla 2015.	22
Cuadro 2.2.	ZAP urbanas en el municipio de Centla, 2016	23
Cuadro 2.3.	Principales características sociodemográficas del municipio de Centla y localidades de atención, 2010.	23
Cuadro 2.4.	Infraestructura educativa en Centla	24
Cuadro 2.5.	Niveles de pobreza y vulnerabilidad en el municipio de Centla, 2010.	30
Cuadro 2.6.	Porcentaje comparados de población por carencias sociales, 2010 y 2015	31
Cuadro 2.7.	Nivel de Rezago Social	32
Cuadro 2.8.	Población sin derechohabencia a los servicios de salud, según tamaño y grado de rezago social de la localidad	34
Cuadro 2.9.	Viviendas con piso de tierra, según tamaño y grado de rezago social de la localidades en Centla	35
Cuadro 2.10.	Viviendas sin energía eléctrica, según tamaño y grado de rezago social por localidad en Centla	37
Cuadro 2.11.	Viviendas sin agua potable, según tamaño y grado de rezago social por localidad en Centla	38
Cuadro 2.12.	Viviendas sin drenaje, según tamaño y grado de rezago social de la localidad en Centla	39
Cuadro 2.13.	Carencias en las viviendas de la localidad Frontera del municipio Centla, 2010	43
Cuadro 2.14.	Carencias en las viviendas de la localidad Vicente Guerrero del municipio Centla, 2010	45
Cuadro 2.15	Carencias en las viviendas de la localidad Ignacio Allende del municipio Centla, 2010	46
Cuadro 2.16	Carencias en las viviendas de la localidad Cuauhtémoc del municipio Centla	48
Cuadro 2.17	Carencias en las viviendas de la localidad Simón Sarlat del municipio Centla	49
Cuadro 3.1.	Modificación a la fórmula del PIZU, 2015	56
Cuadro 4.1.	Obras programadas por tipo de proyecto, beneficiarios e inversión en el municipio de Centla, 2016	64
Cuadro 4.2.	Obras programadas en Centla por tipo de proyecto, modalidad y subcategoría, 2016	64
Cuadro 4.3.	Obras programadas por tipo de contribución a la pobreza multidimensional, 2016	65
Cuadro 4.4.	Número de obras programadas en Centla por criterio de prioridad y monto, 2016	66
Cuadro 4.5.	Obras programadas en Centla por monto, y tipo de contribución a la pobreza multidimensional, clasificación y subclasificación de la obra, 2016	69
Cuadro 4.6.	Porcentaje de población por carencia social y masa carencial, en el municipio Centla 2010	72
Cuadro 4.7.	Comparativo porcentual de algunas carencias que impactan en la pobreza multidimensional en Centla, 2010 y 2015	73

Evaluación específica del destino y uso del proyecto de inversión de los recursos del FISM para el año fiscal 2016.

Introducción

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 y se articula sistemáticamente con la planeación y el proceso presupuestario.

Para evaluar el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM), 2016, el municipio de Centla, conforme a lo establecido en el numeral décimo sexto de los "*Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*", consideró en su Programa Anual de Evaluaciones (PAE) 2016 el desarrollo de una **evaluación específica del destino y uso de los recursos** del Fondo conforme a lo señalado en el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), que establece:

"Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban las entidades, los municipios y las demarcaciones territoriales, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria" (DOF, 2014: 30).

Asimismo, dicho ejercicio se realizará considerando los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, particularmente en su título segundo, numeral 2.1, que especifica la población objetivo, y el inciso B del apartado 2.3, que hace referencia a la localización geográfica (DOF, 2015: 4-5).

Esta evaluación contempla los siguientes objetivos:

Objetivo general:

Determinar si la orientación de los recursos programados del fondo hacia los destinos y usos responde a lo previsto en las disposiciones normativas aplicables.

Objetivos específicos:

- Determinar si la inversión programada de los recursos está orientada a atender las carencias sociales.
- Analizar si con ello se estima que se contribuirá a los objetivos estratégicos de la política pública en materia de reducción de algunos aspectos de la pobreza multidimensional.
- Verificar si el recurso se programó invertir en áreas correctamente focalizadas
- Medir la mejora programada en el destino de la inversión pública hacia la pobreza multidimensional.
- Estimar la disminución de las vulnerabilidades sociales con la programación de recursos.

El presente documento expone la evaluación específica del destino y uso de los recursos del FISM para el año fiscal 2016; es decir, evalúa la “pertinencia y eficacia” de las políticas públicas implementadas en el municipio de Centla en materia de reducción de la pobreza desde el punto de vista multidimensional. Así, la evaluación de destino identifica si las obras programadas se focalizaron hacia las localidades donde habitan las personas más afectadas por la pobreza, y la evaluación de uso identifica si el tipo de obras programadas están dirigidas a mejorar las carencias sociales que generan o son factor causal de la pobreza.

El documento se compone de seis capítulos. El primero: **La evolución del FISM y el combate a la pobreza y rezago social**, contextualiza históricamente los cambios que ha tenido la normatividad que lo regula, así como los cambios sustantivos que se han dado en cuanto a la forma de operarlo. El segundo, **Situación de la pobreza y rezago social en Centla**, describe la situación en estos dos aspectos en el municipio. Posteriormente, en el tercer capítulo se describen los principios **metodológicos** empleados.

En el cuarto capítulo se presentan los principales **resultados**. Por la importancia de éste se describe su estructura interna. Consta de cuatro epígrafes:

- **“Presupuesto del FISM y obras programadas”** describe el monto del FISM y las obras que fueron seleccionadas para realizarse en el año evaluado.
- **“Sobre el destino”** determina si fueron seleccionadas las localidades prioritarias para realizar en ellas obras con recursos del FISM.
- **“Sobre los usos”** determina si las obras contribuyen de forma directa, indirecta o complementaria a impactar sobre la pobreza.

- **“Estimación del impacto en la reducción de las carencias sociales”** estima el posible impacto de las obras programadas en la reducción de la masa de carencias sociales de los habitantes de Centla y se presentan los impactos que ha tenido la inversión del FISM en algunos indicadores intervinientes en la pobreza multidimensional, según las cifras del INEGI a nivel municipal para los años 2010 y 2015.

El quinto capítulo presenta el **Análisis FODA** de del FISM, en tanto que el sexto y último capítulo se exponen las **conclusiones** de la evaluación, así como las **recomendaciones** que de ella se han derivado.

1. La evolución del FISM, el combate a la pobreza y el rezago social

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

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

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

Entre 1990 y 1997, los municipios del país recibieron recursos de la federación para el financiamiento de infraestructura social y servicios básicos para los **grupos en pobreza extrema**. Los mecanismos programáticos utilizados para realizar esas transferencias tuvieron un espíritu compensatorio, a saber: 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*.¹

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: el *Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)*, el *Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)*, y el **Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM)**. La Cámara de Diputados determinó que se adicionaran tres fondos de aportaciones más: el de *Infraestructura Social Estatal (FAISE)*, que junto con el FAISM 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*

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

(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, 2010: 6).

Este proceso se profundizó a partir de la reforma a la *Ley de Coordinación Fiscal* en **1997** con la **creación del Ramo 33**, formado con recursos de los Ramos 26 (*Combate a la Pobreza*), 25 (*Educación*), 02 (*Partida del Presidente*), 29 (*Saneamiento Financiero*), 04 (*Seguridad Pública*) y 06 (*Coordinación Hacendaria*).

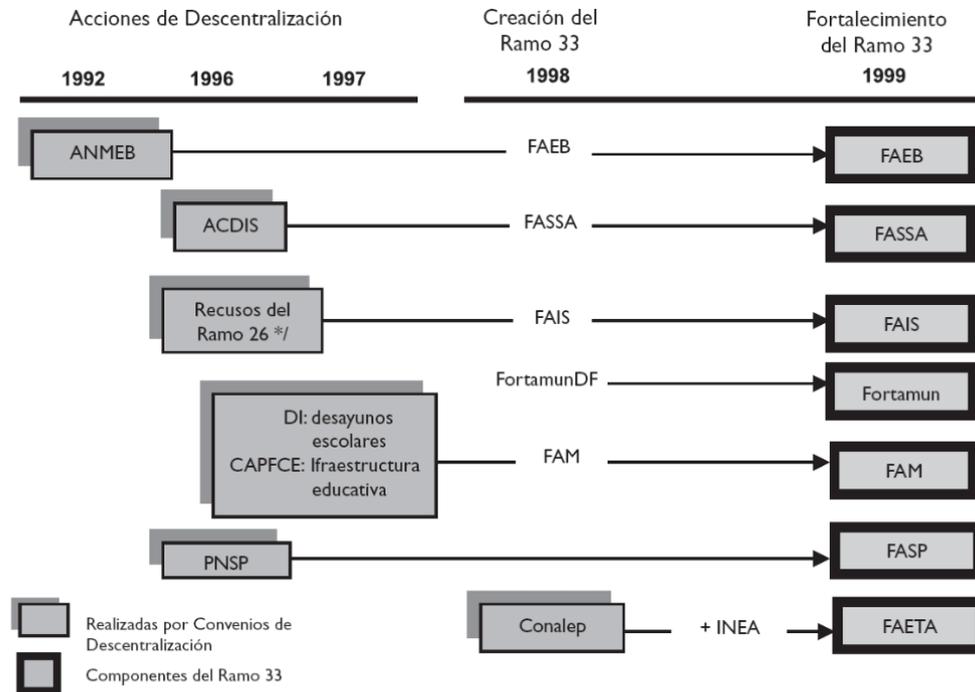
En el contexto de esta nueva política se transfirieron recursos federalizados a los estados y municipios para la atención de responsabilidades de desarrollo social principalmente.

La nueva figura jurídica del ramo 33 comenzó un nuevo discurso político, resaltaba la importancia del nacimiento del “auténtico federalismo” que mejoraría, entre otras cosas, la comunicación entre los ciudadanos y sus autoridades locales. La innovación más importante de la creación del ramo 33 en el marco formal del gasto público fue el establecimiento de reglas fijas para asignar los recursos y la distribución geográfica de los mismos desde el momento de su aprobación presupuestal.

Así, el nuevo ramo 33 pasó de ser un tema preponderante del poder ejecutivo a uno donde la toma de decisiones se abrió al poder legislativo, pero sin contar con un manual único de operación. Esta característica permitió una mayor autonomía en la gestión de los recursos que reciben las entidades federativas y, a su vez, posibilitó que el manejo de dichos recursos a nivel estatal y local fuera diverso y en ocasiones poco transparente.²

² Sour Laura & Ortega Jorge. (2008). Marco institucional formal del FAIS y del FAFM en México. En: *Documentos de Trabajo División de Administración Pública*, número 210.

Figura 1. Evolución de los Fondos que conforman el Fondo de Aportaciones Entidades Federativas y Municipios (FAFEFM)



*/ Incluye el 65% del Fondo de Desarrollo Municipal para la conformación del FISM; así como también, el 10% del Programa de Prioridades Estatales para el FISE.

Fuente: Ortega, Jorge (2004). *Diagnóstico jurídico y presupuestario del ramo 33: Una etapa en la evolución del federalismo en México.*

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

1.1. Creación de los Lineamientos³ generales para la operación del (FAIS).

El **14 de febrero de 2014** se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los primeros **Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social**, donde se detallan los 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 conformidad con el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, los recursos que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social —que contiene a los fondos de carácter estatal (FISE) y los de carácter municipal (FISM)— reciban las entidades, los municipios y las demarcaciones territoriales se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones **que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social** conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria (ZAP).

Asimismo, las obras y acciones que se realicen con los recursos del fondo a los que se refiere dicho artículo deberán orientarse de manera preferente a partir del Informe Anual de la Situación de Pobreza y Rezago Social de las entidades y sus respectivos municipios o demarcaciones territoriales que realice la Secretaría de Desarrollo Social.

Según el artículo 33, los rubros de inversión previstos para el FISM son: **agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas; urbanización municipal; electrificación rural y de colonias pobres; infraestructura básica de salud; infraestructura básica educativa; mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural.**

La creación de los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social es un hito dentro de los esfuerzos de la Federación por elaborar una legislación completa y precisa para la correcta y adecuada operación de los fondos que componen las *aportaciones a entidades federativas y municipios*. La ausencia de tal

³ Según la **Guía para emitir documentos normativos**, Lineamiento se define como el instrumento por el que se determinan términos, límites y características que deben observarse para actividades o procesos del sector público. Sirve para describir las etapas, fases y pautas necesarias para desarrollar una actividad o acción y se emiten cuando se requiere particularizar o detallar acciones, sea que deriven de un ordenamiento de mayor jerarquía o se estimen necesarias para la gestión gubernamental. *Secretaría de la Función Pública*, tercera Edición, 2011.

normatividad, antes de 2014, 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 que se busca en el abatimiento de la pobreza extrema, y desalentando incluso, la realización de proyectos y obras de escala regional sustantiva para el desarrollo integral del país. En consecuencia, la organización normativa de la que hablamos aquí no se trata solamente de un asunto de finanzas públicas estatales o municipales, sino de un aspecto eminentemente social y político.

El caso del FAIS y, por ende, del FISM ha pasado de estar referenciado sólo en los artículos 32 al 35 de la LCF y en algunos lineamientos generales para todo el Ramo 33, a tener una normatividad detallada y específica: unos Lineamientos generales con cinco títulos y 4 anexos que desarrollan instrumentos específicos para que los entes involucrados en la operación de estos recursos sean capaces de orientar con mayor asertividad la inversión para combatir la pobreza.

1.2. Lineamientos del FAIS y ajustes (2014-2016)

En 2014 los lineamientos para la operación del FAIS sufrieron una modificación que afectó elementos muy precisos en cuanto al destino de los recursos.

El **13 de mayo de 2014** se publicó una **modificación** que explicitaba algunos temas, como los referentes a la utilización de los recursos, a la realización, clasificación, revisión y seguimiento de los proyectos, y a las responsabilidades de las entidades y municipios.

Para los fines de esta evaluación, es relevante señalar que en **marzo de 2015** hubo cambios importantes en los citados lineamientos, al igual que en **marzo de 2016**, sin embargo, estos últimos no fueron tan significativos.

Es interesante observar el dinamismo en los cambios de estos lineamientos, ya que, desde nuestro ángulo de observación, manifiestan 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. Es interesante destacar que, al día de hoy, es posible empezar a dimensionar el impacto que estos cambios normativos han tenido sobre la mejor focalización de la inversión de recursos del FAIS.

Para 2015, se modificaron 18 numerales y se adicionaron 9; en tanto que para 2016, 11 y 12 respectivamente.

A continuación, se detallarán algunos cambios introducidos a las versiones de los lineamientos del FAIS.

Los cambios que nos interesa destacar son los referidos sobre todo a la **focalización del Fondo**. En el numeral 2.2 se introduce el criterio de la utilización del **informe anual** —documento en el que se **informa sobre la situación de pobreza y rezago social de las entidades, municipios y DTDF** que realice la Secretaría de Desarrollo Social y que deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación a más tardar el último día hábil de enero del ejercicio fiscal correspondiente— y obliga a que los gobiernos locales lo tomen como referencia de **planeación y focalización sociodemográfica y territorial**. En este mismo numeral se precisa que para obras relacionadas a proyectos de electrificación se deberán coordinar con la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y se podrán atender las áreas ubicadas dentro de los polígonos detectados en la Política Pública para la Prevención Social de la Violencia y de la Delincuencia.⁴

En el **numeral 2.3, inciso B, apartado II** se precisan **criterios para el destino** de los recursos en municipios que, como Centla, cuentan con ZAP urbanas:

“Si el municipio o DTDF tiene ZAP urbanas, deberá invertir en éstas por lo menos un porcentaje de los recursos del FISMDF igual al PIZU”⁵ (DOF, 2015d: 4).

Esta modificación implica cambios en las fórmulas de cálculo del PIZU que serán presentadas en el apartado 3 de este documento.

Vale la pena destacar que los lineamientos para los fondos destinados a infraestructura social agrupados en el FAIS precisan con mucho detalle el uso y destino de los recursos. De hecho, es uno de los pocos fondos que proporcionan criterios tan puntuales que exige a los ejecutores de la política pública, en todos sus niveles, habilidades de planeación y manejo de criterios

⁴ La inclusión de esta política se puede comprender porque se trata de una política de prevención social que tiene un enfoque articulado y transversal que, como tal, se sustenta en diversas políticas sociales de los tres órdenes de gobierno. Así, la idea de la prevención social propone en el fondo generar políticas de corte redistributivo y compensatorias que buscan abatir desigualdades e inequidades sociales. Cfr. LINEAMIENTOS de la Política de Prevención Social de la Violencia, la Delincuencia y la Participación Ciudadana.

⁵ La explicación del indicador Porcentaje de inversión en las ZAP urbanas del municipio (PIZU) se realiza en el capítulo metodológico.

normativos e instrumentos técnicos que les permitan aterrizar en acciones el ejercicio de dichos recursos.⁶

Existen dos asuntos que tendrán implicaciones observables en la focalización territorial:

Primero, en el apartado 2.3 de los lineamientos se establece que:

En los casos en los que el municipio o DTDF no pueda cumplir con el porcentaje de los recursos que derive del criterio II del direccionamiento antes señalado, deberá documentarse conforme a lo siguiente:

- En el caso de que **la ZAP no esté habitada** se deberá recabar evidencia fotográfica y documentación que permita georreferenciar esas zonas. **La población asociada a esa ZAP según el Censo 2010, deberá descontarse del numerador** establecido en la fórmula (DOF, 2015)
- En aquellos casos en los que la SEDESOL verifique, a partir de los registros administrativos del Padrón Único de Beneficiarios (PUB), que al menos el 85% de las viviendas que enfrentan rezagos asociados a las carencias por calidad y espacios de la vivienda y servicios básicos de la vivienda han sido atendidas, podrá descontarse la población asociada a esa ZAP del numerador establecido en la fórmula señalada en el numeral 2.3 de estos Lineamientos (DOF, 2016).

Este criterio ayuda a precisar el **destino** de los recursos al **corregir un desfase** importante existente **entre los datos estadísticos usados para la planeación** (basados en el censo 2010 de INEGI) **y la dinámica poblacional cambiante en los municipios.**⁷ Al establecer un mecanismo de actualización de la información sociodemográfica se resuelve ese desfase, lo que es un cambio muy positivo.

En segundo lugar, en el mismo numeral se plantea que:

- **En el caso de que la normativa federal o estatal impida la inversión en la ZAP, o en parte de la ZAP, deberá de presentar la documentación técnico-jurídica que lo soporte, avalado por una Institución de Educación Superior del estado. La población asociada a esa ZAP, según**

⁶ De hecho, en el apartado 3.3.1 de estos mismos lineamientos se precisa "1. Dar capacitación a las Delegaciones de la SEDESOL **y a los gobiernos locales** sobre la operación del FAIS, con el fin de que los proyectos que se realicen con los recursos **FAIS** incidan en los indicadores de carencias sociales y de rezago social identificados en el Informe Anual, conforme al Catálogo del FAIS."

⁷ . Que más allá de la dinámica demográfica inercial, pueden estar relacionadas a movimientos migratorios, conflictos sociopolíticos o de violencia, desastres naturales, entre otras causas.

el Censo 2010, deberá descontarse del numerador establecido en la fórmula.

Este criterio de ajuste **puede resultar riesgoso** porque implica un impedimento normativo para atender a un número variable de personas que pueden estar en situación de pobreza pero que, por problemas de incerteza jurídica de propiedad, por ejemplo, pueden quedar excluidos de los apoyos; si la normativa planteara estrategias alternativas que no implicaran exclusión (como un programa de regularización de la propiedad) esas personas podrían acceder a los apoyos.

Valgan estos casos para ilustrar la manera en que los cambios normativos **pueden ayudar a corregir sesgos** (caso de las mediciones de población), pero también **pueden generar riesgos de exclusión de población**. Es importante observar esto en las diversas realidades de los municipios del país para aportar al proceso de perfeccionamiento de los Lineamientos.

Otro cambio importante en los lineamientos tiene que ver con la identificación de la población beneficiaria, en el numeral III se plantea que:

“Para la identificación de la población en pobreza extrema, **los gobiernos locales deberán hacer uso de los Criterios de Acreditación de Beneficio a Población en Pobreza Extrema, que la SEDESOL publicará en su Normateca Interna**. La SEDESOL, a través de sus Delegaciones brindará asesoría técnica para su uso, llenado y captura **en la MIDS**.⁸ Una vez que **los gobiernos locales** recolecten la información del instrumento, ésta será **analizada por la SEDESOL** a través de los medios definidos por esta última, para su evaluación y determinación de los hogares y personas en pobreza extrema”.

Más allá de las especificaciones técnicas de focalización de la población, nos interesa destacar el hecho de que las modificaciones de 2015 y 2016, en este punto, detallan los mecanismos de definición de la población objetivo a la que deberá destinarse la inversión de estos recursos. Sin duda, estos cambios permitirán solventar técnicamente la limitada transparencia en el uso de los recursos que existía en 2008.

⁸ **MIDS:** Matriz de Inversión para el Desarrollo Social. Herramienta que la SEDESOL utilizará para identificar la incidencia de los proyectos que realicen las entidades, municipios y DTDF en los indicadores de situación de pobreza y rezago social que se señalan en el Informe Anual. ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, febrero de 2014.

También en el terreno del uso de los recursos, cambian los porcentajes permitidos de inversión, 70% a obras de incidencia directa y 30% a proyectos complementarios y especiales, con algunas variaciones específicas muy importantes, como es el caso de las obras en urbanización de calles limitándolo a un máximo de 15%; en el numeral 2.4 se precisan las reglas para justificar y dar seguimiento a los proyectos especiales de inversión.

Adicionalmente, se ajustan procedimientos administrativos y se asignan responsabilidades de seguimiento a figuras jurídicas específicas de las diferentes instancias involucradas en el manejo de estos Fondos.

No se debe perder de vista que con las modificaciones en las normas presupuestales y en la regulación de su operación el FAIS —y sus Fondos derivados— pretenden concretar las intenciones de política pública con respecto al combate a la pobreza. Así, la intención de esta breve revisión histórica pretende destacar los momentos más importantes en este esfuerzo de operación de recursos públicos.

Es muy importante señalar que gracias a la evolución en los lineamientos de operación de este fondo se logró precisar de manera conceptual e instrumental la medición de la pobreza como objetivo de las políticas de desarrollo social. Por ello, es necesario comprender uno de sus conceptos centrales: la *pobreza multidimensional*. En el siguiente apartado se profundiza sobre el contenido de dicho concepto. Hay que destacar que los municipios pueden precisar sus ámbitos de impacto en el combate a la pobreza y en la promoción del desarrollo social a partir del concepto de pobreza multidimensional y considerando los lineamientos ya citados.

A reserva de que más adelante se precisa el análisis, 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, la capacidad de incidencia es menor debido a los candados normativos para obras en otros rubros que impactan en dimensiones de la pobreza tales como la educación y la salud. Así, en materia de salud, por ejemplo, prácticamente todos los tipos de obra son clasificados como "incidencia directa", aunque condicionados a la toma de acuerdos formales con los gobiernos estatales y federal para contar con los recursos humanos y materiales (medicamentos, equipo, entre otros) antes de autorizar la realización de obras de infraestructura en materia de salud. Este candado,

aunque parece limitativo, es sumamente relevante para que la inversión en infraestructura en salud se traduzca en beneficio de la población, ya que, en general, la responsabilidad de otorgar los servicios de salud es competencia estatal.

En materia de educación se dio una reclasificación de las obras, colocándolas a la mayoría en la categoría de "Complementarias", con excepción de los comedores escolares, ello por ser tema de alimentación. Además, también cuentan con los candados normativos similares a los del rubro de salud.

En cuanto a la información para el acceso a la mejora de la alimentación, prácticamente todos estos tipos de obras se clasificaron como de "incidencia directa", con reglas que garantizan la operación de dicha infraestructura.

Más allá de los cambios de detalle, no está de más enfatizar que los ajustes normativos han permitido mejorar el combate a la pobreza y que la dinámica de ajustes en los Lineamientos del FAIS es una experiencia muy importante para concretar los ideales del bien común, en este caso enfocados en el combate a la pobreza, en una serie de instrumentos que ayuden a que, en el terreno operativo, los objetivos de la política pública y el uso de los recursos tengan mejores impactos sociales.

Se puede afirmar que los ajustes analizados se encaminan hacia el **mejoramiento del destino de los recursos al priorizar el combate a la pobreza**, anteriormente, estos fondos eran vistos por los municipios sólo como apoyo para obras. Al día de hoy, en los Lineamientos del FAIS, las **obras** son **el medio** para el combate a la pobreza y no la finalidad. Lamentablemente, estas precisiones se realizan fundamentalmente para ZAP urbanas y no abarca a todas las localidades con Rezago social.

1.3. Efectos para el uso de los recursos a partir a la modificación de los lineamientos del FAIS 2015 y 2016.

El presente apartado describe los cambios en el uso de los instrumentos esenciales para la operación del FAIS en dos dimensiones:

- A. Para la focalización territorial, en la que se utiliza como instrumento base el Informe Anual sobre la situación de la pobreza y rezago social, publicado por SEDESOL.
- B. Para la focalización en el uso hacia obras de incidencia en la pobreza, en la que se utiliza el Catálogo único del FAIS, dos formatos para

proyectos especiales que se pueden ejecutar con recursos del PRODIM y el Informe Anual sobre la situación de la pobreza y rezago social.

A. Cambios en el instrumento para la focalización territorial.

El numeral “2.3. Proyectos del FAIS” de los nuevos lineamientos establece que:

“Las entidades, los municipios y las DTDF, deberán realizar la planeación, seguimiento y evaluación de los proyectos del FAIS del ejercicio fiscal de que se trate, con base en el Informe Anual y el Catálogo del FAIS...” (SEDESOL, 2014: 6).

En los nuevos lineamientos el Informe Anual, aparece en dos usos, como:

- Instrumento de evaluación que debe usar la SEDESOL.
- Base-insumo para la planeación, seguimiento y evaluación de los proyectos del FAIS. En este sentido deben utilizarlos las entidades, municipios y DTDF.

Las reglas del FAIS, para el ejercicio fiscal 2015, contienen los siguientes cambios significativos en el uso del Informe Anual:

1. **Establecer a los Gobiernos locales como principales usuarios del Informe Anual**, y establecer a éste como instrumento de planeación para orientar el uso de los recursos.
2. **Se incorpora la información de Rezago social a nivel de AGEB** lo que permite identificar, aún dentro de las localidades urbanas, las zonas o colonias con mayor rezago social.
3. **Especifica por grado de rezago social, el número de localidades, población y porcentaje**, desagregado para la ZAP urbanas y localidades con los dos mayores grados de rezago social.
4. **Incorpora información sobre carencias en inmuebles educativos** e informe sobre otros programas federales para que sean considerados y complementen la inversión de los recursos y potencien los resultados.

Por estas modificaciones, SEDESOL establece el Informe Anual como instrumento de planeación del uso de los recursos para mejorar la focalización territorial de las obras y para procurar fondos de programas federales complementarios al FAIS.

B. Cambios en los instrumentos para la focalización en el uso de los recursos.

Como hemos mencionado, uno de los aspectos más importantes de la normatividad del FAIS es “llevar a cabo la planeación, seguimiento y evaluación de los proyectos que se realicen con (sus) recursos, con base en los indicadores de carencias sociales y de rezago social identificados en el Informe Anual y conforme al Catálogo del FAIS” (DOF, 2015).

Este catálogo único precisa los usos a los que se deben destinar los recursos de este fondo y lo combina con el criterio sociodemográfico al definirlo como un “listado de proyectos de infraestructura social básica que se pueden llevar a cabo con recursos del FAIS, el cual permite identificar la incidencia de éstos en los indicadores de carencias sociales que define el CONEVAL para la medición multidimensional de la pobreza y el rezago social”. (DOF, 2014a)

A continuación y 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.

El catálogo publicado en los lineamientos 2015 es más sintético. 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 ésta 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.

En cuanto a los tipos de proyectos por clasificación, se presentaron los siguientes cambios:

Como ya se mencionó, en el **rubro Educativo** es donde ocurrió el cambio más drástico, ya que todas las obras se clasificaron como de incidencia complementaria. Destaca que el Informe anual introduce detalladamente el tema de las carencias en infraestructura educativa, no obstante, con el catálogo único de obras del FAIS se limita la inversión en este tema.

Contrario a lo anterior, en el **rubro de salud**, todas las obras se mantienen clasificadas como de incidencia directa, sin embargo, el Informe Anual, en este tema no detalla el nivel de carencia en este rubro. El cambio principal es que se exige que la Secretaría de Salud apruebe previamente los proyectos de infraestructura en su programa maestro y el gobierno local se comprometa a proporcionar los recursos humanos, dicho cambio le da mayor consistencia

a la inversión en infraestructura de salud, con el fin de que derive en un incremento real de acceso a los servicios de salud.

En materia de **vivienda** la focalización en la inversión se fortalece y se incorporan tipos de obra para servicios básicos, permite, además, el uso de tecnología sustentable (calentadores solares, electrificación no convencional, entre otros).

Finalmente, para el **caso de otros proyectos**, destaca que, en el tema de Agua y Saneamiento, se agrega el proyecto: "líneas de conducción", que permite brindar el servicio de agua potable y no solo redes de agua, el proyecto se clasifica como de "incidencia directa. Otro cambio fue que en todos los rubros de proyectos de infraestructura asociada al tema de "acceso a la alimentación" se considera obra de incidencia directa (huertos comunitarios, comedores escolares, etc.)

En síntesis, **los cambios normativos** que se observan en los Lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social entre 2013 y el año en curso 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.**

Como se analiza en el capítulo metodológico, con respecto a las fórmulas, hay muchas posibilidades de seguir afinando este instrumento de política social para corregir errores e imprecisiones, pero el balance es positivo en cuanto a que puede aportar experiencias para el diseño de instrumentos de política pública que permitan hacer más eficiente el uso de los recursos públicos y, en paralelo, mejorar las relaciones entre los estados y municipios y la federación.

2. Situación de la pobreza y rezago social en el municipio de Centla

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS), en el capítulo II, artículo 14, establece que *"la Política Nacional de Desarrollo Social debe incluir, cuando menos, las siguientes vertientes:*

- I. Superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación;*
- II. Seguridad social y programas asistenciales;*

- III. *Desarrollo regional;*
- IV. *Infraestructura social básica, y*
- V. *Fomento del sector social de la economía” (DOF, 2013a).*

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

Es decir, la LGDS establece la **corresponsabilidad** del gobierno federal y los Gobiernos estatales y municipales en el desarrollo de políticas públicas orientadas al desarrollo social y la disminución de la pobreza; asimismo, faculta a los municipios como ejecutores principales de las acciones y recursos, lo cual posibilita el cumplimiento de sus disposiciones.

De esta manera, para cumplir con tales objetivos, los lineamientos establecen el Informe Anual como instrumento para orientar la planificación de los recursos y mejorar la focalización de las obras:

“...los gobiernos locales deben incorporar a su plan de desarrollo estatal y municipal o de las DTDF, la información contenida en el Informe Anual, el cual permite identificar qué indicadores de situación de pobreza y rezago social son prioritarios de atender para mejorar el bienestar de las comunidades” (SEDESOL, 2015d: 4).

Por ello, la evaluación del cumplimiento de los objetivos de política pública en materia de uso y destino de los recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal debe partir del análisis del contexto sociodemográfico en el que se ejercen los recursos, destacando las características de pobreza y rezago social del municipio Centla

Es relevante mencionar que los resultados de la Encuesta Intercensal 2015 proporcionan información sólo a nivel municipal, por lo que, al no existir información desagregada por localidad y AGEB, fundamental para la presente evaluación, se utilizarán los datos disponibles para esos niveles geográficos contenidos en el Censo de Población y Vivienda 2010 realizado por el INEGI:

Adicionalmente, para el año 2016, el Informe Anual sobre la situación de la pobreza no contó con información para el modulo económico, por ello, la

información con la que se describe la situación de pobreza en el municipio corresponde a los datos del Informe Anual sobre la situación de la pobreza y rezago social, 2015 publicados por SEDESOL y a los Resultados a Nivel Municipal 2010 sobre la Pobreza en México, presentados por CONEVAL, con base en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de INEGI del censo 2010.

2.1. Contexto sociodemográfico

Con la publicación de los resultados de la encuesta intercensal 2015 de INEGI, ya se cuenta con resultados actualizados de algunas de las características sociodemográficas del municipio de Centla para el año 2015⁹:

Cuadro 2.I. Total de viviendas y personas, en el municipio de Centla 2015.			
Características	Centla	Tabasco	Porcentaje con respecto al total de la entidad
Número de personas	110,130	2,395,272	4.60%
Número de viviendas	27,500	646,448	4.25%
Integrantes por hogar	4.0	3.7	*

Fuente: elaborado por TECSO con base en los datos presentados por la Encuesta Intercensal INEGI, 2015.

Según datos de esta encuesta, el municipio tiene un total de 110,130 habitantes, esto es, poco más de 8 mil habitantes adicionales a los reportados por el censo 2010; asimismo el número de viviendas creció alrededor de 3 mil viviendas, pasando de 24,263 en 2010 a 27,500 en 2015, lo cual indica un aumento del número de hogares en el municipio, sin embargo, el promedio de habitantes por hogar bajó de 4.2 en 2010 a 4 en 2015.

En 2010, el municipio presentó un total de 5 localidades urbanas que son: Frontera, Cuauhtémoc, Ignacio Allende, Simon Sarlat, Vicente Guerrero; en conjunto concentraron el 40.2% de la población, en tanto que el resto de las 199 localidades rurales concentran el 59.8%.

El 27 de noviembre de 2015 el Diario Oficial de la Federación (DOF) declaró 17 AGEB's urbanas como Zonas de Atención Prioritaria¹⁰ (ZAP) en el municipio para el año 2016, éstas se distribuyen en las 5 localidades urbanas antes mencionadas.

⁹ Una limitante de la Encuesta Intercensal es que la información con el máximo nivel de desagregación es el municipio, por lo que se carecen de datos actualizados al 2015 a nivel de localidad y AGEB.

¹⁰ Aquellas AGEB que presentan niveles altos de marginación, rezago social o pobreza extrema.

En total, las AGEB's suman una población de 37,836 habitantes, equivalente al 37.1% de la población municipal, tal como se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro 2.2. ZAP urbanas en el municipio Centla, 2016			
Localidad	Clave AGEB	Población total	Porcentaje respecto al municipio
Frontera	0355	1,955	1.9%
	036ª	2,358	2.3%
	0389	3,656	3.6%
	0393	4,276	4.2%
	043ª	914	0.9%
	0514	3,533	3.5%
	0529	2,354	2.3%
	0567	188	0.2%
	0571	373	0.4%
Cauhtémoc	0590	1,324	1.3%
	0603	2,265	2.2%
Ignacio Allende	0548	1,883	1.8%
	0552	1,525	1.5%
Simón Sarlat	0181	3,044	3.0%
Vicente Guerrero	0425	4,180	4.1%
	0497	1,598	1.6%
	050A	2,410	2.4%
Total		37,836	37.1%
Fuente: Elaborado por TECSO con base en el Informe Anual sobre la situación de la pobreza y rezago social 2015, SEDESOL			

A continuación, se presentan algunos datos contenidos en el Informe Anual sobre la Situación de la Pobreza y Rezago social elaborado por CONEVAL y SEDESOL a partir de información del censo 2010, con la finalidad de tener un panorama amplio y conocer los antecedentes sociales del municipio.

Cuadro 2.3. Principales características sociodemográficas del municipio de Centla y localidades de atención, 2010.					
Características	Estado Tabasco	Municipio	Localidades con los dos mayores grados de rezago social	ZAP urbanas	AGEB Urbanas
Total de hogares	559,114	24,263			
Hogares con jefatura femenina	129,184	4,793	15	2,205	2,464
Grado promedio de escolaridad de la población de 15 años o más	9	8.2	4.7	9.0	9.2
Población analfabeta de 15 años o más	108,954	5,551	75	1,549	1,625
Población sin derechohabencia a servicios de salud	564,426	29,369	369	10,323	11,136
Fuente: elaborado por TECSO con base en el Informe Anual sobre la situación de la pobreza y rezago social 2015, SEDESOL					

Un total de 4,793 hogares cuentan con jefatura femenina, lo que equivale al 19.7% de los hogares del municipio, en el caso de las localidades prioritarias por rezago, el número de hogares con esta característica es de 15,

equivalente al 10.9%, por otra parte, las ZAP urbanas tienen un total de 2,205 viviendas con jefatura femenina, representando al 9 %. Por último en la AGEB urbanas, hay un total de 2, 464 viviendas, que representa el 10.1% a nivel municipal

El grado de escolaridad de la población de 15 años o más, a nivel municipal de 8.2 años, menor al registrado a nivel estatal que es de 9 años; situación que se agudiza en la población que habita en las localidades con los dos grados más altos de rezago social donde el promedio de escolaridad es de 4.7 años, es decir la población no concluye la educación primaria.

Mientras que el promedio en educación es mayor en ZAP y AGEBS urbanas con 9 y 9.2 años, respectivamente, destacándose que es mayor al promedio municipal, esto indica que en las zonas urbanas se puede aspirar a completar la secundaria, en contraste con las zonas rurales donde el nivel de escolaridad promedio es de primaria incompleta.

Un indicador importante en materia de salud, es el porcentaje de población sin derechohabencia a servicios de salud. Los resultados del indicador reflejan que el 24% de la población municipal no cuenta con derechohabencia, es decir, 29,369 personas. El promedio municipal se encuentra por debajo del estatal, donde la cuarta parte de la población (25.2 %) no cuenta con éste servicio.

Otro conjunto de indicadores de importancia para la inversión del FISM, son los que caracterizan a las carencias en infraestructura física, de materiales y servicios de la infraestructura educativa para la educación básica:

Cuadro 2.4: Infraestructura educativa en Centla

Características	Centla %	Tabasco %
Porcentaje de inmuebles sin barda perimetral o barda incompleta	56.3	33.4
Porcentaje de inmuebles con pared distinta a tabique, ladrillo, block, piedra, cantera, cemento o concreto	0.8	0.6
Porcentaje de inmuebles con techo distinto a losa de concreto o viguetas con bovedilla	16.7	24.8
Porcentaje de inmuebles con piso de tierra o materiales removibles	0.4	0.3
Porcentaje de inmuebles sin fuente de abastecimiento de agua conectada a la red pública	81.7	37.3
Porcentaje de inmuebles sin energía eléctrica	0.4	0.9
Porcentaje de inmuebles sin baño, sanitario, letrina u hoyo negro	2.1	1
Porcentaje de inmuebles sin drenaje	83.8	61.9
Porcentaje de canchas deportivas sin techo	63	72.6
Total de inmuebles educativos	240	4,040

Fuente: elaborado por TECSO con base en datos Resultados del Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial, 2013.

El municipio de Centla cuenta con el 5.9 % de los inmuebles educativos de educación básica de la entidad. En general, los indicadores con carencia más alta en el municipio y en la entidad son;

- ▶ **Inmuebles sin drenaje:** Un porcentaje alto de inmuebles educativos presentan carencia de este servicio (83.8%), lo que sitúa un escenario de vulnerabilidad para niñas/os frente a enfermedades infecciosas y trasmisibles. El promedio municipal es más alto que a nivel estatal (61.9%).
- ▶ **Inmuebles sin agua conectada a la red pública:** El 81.7% de los inmuebles presentan ésta carencia, afectando la cantidad y la calidad del recurso, el porcentaje que presenta la entidad es de 37.3%. Tema relevante, si se considera que el agua es vital, además, de que influye en la enseñanza de las prácticas de higiene, pues al carecer de este servicio se hace difícil promover estos hábitos en los alumnos, lo cual también se puede reflejar en enfermedades.
- ▶ **Inmuebles sin barda perimetral o barda incompleta:** Poco más de la mitad de los inmuebles educativos (56.3%) no cuenta con una de las condiciones principales para salvaguardar la seguridad de niñas/os, adolescentes y bienes del propio inmueble, destacando que el nivel de esta carencia es mayor al de la entidad (33.4%).
- ▶ **Inmuebles sin techo en canchas deportivas:** Tres de cada cinco inmuebles (63%) no presentan las condiciones de construcción adecuada (en este caso, de techo firme para la protección de los estudiantes), carencia menor a la del estado (72.6%).

Con menor frecuencia, los inmuebles presentan otras carencias que aumentan la vulnerabilidad de niños y adolescentes, mismas que pueden ser mitigadas con los recursos del FISM: inmuebles sin energía eléctrica (0.4%), inmuebles sin baño, sanitario, letrina u hoyo negro (2.1%), inmuebles con pared distinta a tabique, ladrillo, block, piedra, cantera, cemento o concreto (0.8%).

2.2. La medición de la pobreza

Para evaluar si el gasto de los recursos del FISM ha contribuido a disminuir la pobreza, es necesario esclarecer:

1. El concepto de pobreza
2. La metodología utilizada para su medición
3. Una caracterización de la situación de la pobreza del municipio de Centla.

2.2.1. Definición de pobreza y metodología para medirla

Los *Lineamientos y Criterios Generales para la Definición, Identificación y Medición de la Pobreza* emitidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (**CONEVAL**) establecen en su título 2, capítulo único, numeral 4, que "**la definición de la pobreza considera las condiciones de vida de la población a partir de tres espacios: el de bienestar económico, el de los derechos sociales y el del contexto territorial**" (DOF, 2010: 2).

Asimismo, el numeral 8 señala que:

*"...La población en situación de **pobreza multidimensional** será aquella cuyos **ingresos** sean insuficientes para adquirir los bienes y los servicios que requiere para satisfacer sus necesidades, y **presente carencia** en al menos uno de los siguientes seis **indicadores: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación**" (DOF, 2010: 2).*

El CONEVAL publica las consideraciones para cada indicador de carencia social, mismas que a continuación presentamos para tener una visión de conjunto sobre el tema.

Rezago educativo:¹¹

El indicador toma en consideración los siguientes elementos:

- Que las personas de 3 a 15 años de edad asistan a un centro de educación básica o que hayan terminado la educación secundaria
- Que las personas nacidas antes de 1982 cuenten al menos con primaria completa

¹¹ La composición de los 6 indicadores considerados por CONEVAL para medir la pobreza se puede conocer en <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medición/Indicadores-de-carencia-social.aspx>, consultada el 11 agosto 2015.

- Que las personas nacidas a partir de 1982 cuenten al menos con secundaria completa

En síntesis, según los criterios antes señalados, la persona se considera como no carente sólo si está en edad escolar y asiste a la escuela o si de acuerdo a su edad ha concluido la primaria o secundaria.

Acceso a los servicios de salud:¹²

El indicador toma en consideración que las personas cuenten con adscripción o derecho a recibir servicios médicos de alguna de las siguientes instituciones:

- Seguro popular
- Servicios médicos del IMSS
- Servicios médicos del ISSSTE o ISSSTE estatal
- Servicios médicos de Pemex, Ejército, Marina u otra institución pública o privada

Por tanto, la persona se considera como no carente sólo si cuenta con adscripción o derecho a recibir servicios de salud de alguna de estas instituciones.

Acceso a la seguridad social:¹³

El indicador toma en consideración los siguientes elementos:

Que la población económicamente activa (PEA) asalariada tenga todas y cada una de las siguientes prestaciones laborales:

- Servicio médico en el IMSS, ISSSTE, ISSSTE estatal o PEMEX.
- Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) o inscripción a una Administradora de Fondos para el Retiro (AFORE), e incapacidad laboral con goce de sueldo

Que la población trabajadora no asalariada o independiente tenga como prestación laboral o contratación voluntaria los siguientes dos beneficios:

- Servicios médicos en el IMSS, ISSSTE, ISSSTE estatal o PEMEX, y
- Disponga de SAR o inscripción a una AFORE.

¹² Ídem.

¹³ Ídem.

Que la persona reciba jubilación o pensión, independientemente de su edad. Que las personas de 65 años y más sean beneficiarias de algún programa de adultos mayores de transferencias monetarias. Que las siguientes personas con parentesco directo con algún familiar, con acceso a la seguridad social, tengan derecho a recibir servicios médicos:

- Jefe de hogar o cónyuge que no pertenezca a la PEA.
- Ascendientes: padre, madre o suegros del jefe de hogar o cónyuge que no pertenezcan a la PEA.
- Descendientes: hijos menores de 16 años, o hijos entre 16 y 25 años que estén estudiando.
- Las personas que gozan de alguna jubilación, pensión o que reciben servicios médicos en el IMSS, ISSSTE, ISSSTE estatal o PEMEX por parte de algún familiar, o como consecuencia de muerte de una persona asegurada o por contratación propia.

Por tanto, las personas no presentan carencia en el acceso a la seguridad social si, de acuerdo con su edad y/o condición laboral, cuentan con las prestaciones mencionadas anteriormente.

Calidad y espacios de la vivienda:¹⁴

El indicador toma en consideración que la vivienda cuente con materiales de construcción y espacios con las siguientes características:

- Piso firme de cemento o con recubrimiento (laminado, mosaico, madera);
- El material de techos sea losa de concreto o viguetas con bovedilla, madera, terrado con vigería, lámina metálica, de asbesto, palma, teja, o de calidad superior;
- El material de muros sea tabique, ladrillo, block, piedra, concreto, madera, adobe, o de calidad superior y,
- Que el número de personas por cuarto —contando la cocina, pero excluyendo pasillos y baños— sea menor a 2.5 (indicador de hacinamiento).

La vivienda se considera como no carente sólo si se satisfacen de forma simultánea los cuatro criterios anteriores.

¹⁴ Ídem

Acceso a los servicios básicos de la vivienda:¹⁵

El indicador toma en consideración que la vivienda cuente con todos los servicios básicos con las siguientes características:

- Agua entubada dentro de la vivienda o fuera de la vivienda, pero dentro del terreno.
- Drenaje conectado a la red pública o a una fosa séptica¹⁶
- Electricidad obtenida del servicio público, de panel solar o de otra fuente, planta particular.
- Que el combustible para cocinar sea gas LP o gas natural, electricidad, y si es leña o carbón que la cocina cuente con chimenea.

La vivienda se considera como no carente sólo si se satisfacen de forma simultánea los cuatro criterios anteriores.

Acceso a la alimentación¹⁷

"El indicador se construye a partir de la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA)¹⁸ y toma en consideración los siguientes elementos: en los hogares donde sólo residen adultos se valora si en los últimos tres meses por falta de dinero o recursos algún integrante del hogar:

- *Tuvo una alimentación basada en muy poca variedad de alimentos.*
- *Dejó de desayunar, comer o cenar.*
- *Comió menos de lo que piensa debía comer.*
- *Se quedó sin comida.*
- *Sintió hambre, pero no comió.*
- *Comió una vez al día o dejó de comer todo un día.*

En hogares donde viven menores de 18 años, se considera una lista de otras 6 preguntas similares a las descritas anteriormente, las cuales se aplican a este grupo de población" (CONEVAL, 2015).

¹⁵ Ídem

¹⁶ Es necesario considerar la pertinencia en la ley de otras formas de manejar los desechos que no sean a través del drenaje, porque en este enfoque se está privilegiando un modelo urbano de manejo de los residuos habitacionales.

¹⁷ Ídem

¹⁸ En la medición multidimensional de la pobreza, CONEVAL retoma el enfoque de seguridad alimentaria como medio de aproximación al acceso a los alimentos; para medirlo, recurre a escalas de seguridad alimentaria como la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria. La EMSA fue aplicada en colaboración con INEGI, como parte del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH), 2008 y 2010 (Villagómez-Ornelas, 2014: S6).

Se considera carencia por acceso a alimentación cuando “alguno de los miembros del hogar ha tenido experiencias de hambre por falta de recursos en los 3 meses previos a la entrevista, alguien dejó de comer, se saltó una comida, la variedad de los alimentos cambió por problemas de recursos económicos” (CONEVAL, 2013: 23).

2.2. Situación de la pobreza multidimensional en el municipio de Centla

Con base en las definiciones presentadas por CONEVAL para vulnerabilidad y pobreza en sus distintos matices, vale la pena aclarar que la diferencia sustantiva se encuentra en que la pobreza incluye carencias sociales e ingreso por debajo de las líneas de bienestar, en tanto que la vulnerabilidad se da en dos sentidos: 1) por carencia social de algún tipo pero con ingreso superior a la línea de bienestar, y 2) vulnerabilidad por ingreso, que es población sin carencias pero con ingreso menor o igual al de la línea de bienestar.

En este sentido, el CONEVAL publica en su página de internet los Resultados a Nivel Municipal, 2010, de las estimaciones sobre la pobreza en México¹⁹; asimismo, el Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social para municipios y entidades se presenta esta información. En ambas fuentes se establece la situación de la pobreza multidimensional del municipio (SEDESOL, 2014).

Bajo este contexto, la situación de pobreza en el municipio de Centla se detalla a continuación

Cuadro 2.5. Niveles de pobreza y vulnerabilidad en el municipio de Centla, 2010.		
Tipo de pobreza o vulnerabilidad	Porcentaje	Individuos
Pobreza moderada	44%	44,595
Pobreza extrema	25.4%	25,722
Vulnerable por carencia social	20.3%	20,634
Vulnerable por ingreso	3.7%	3,732
No pobres y no vulnerables	6.6%	6,735
Total	100%	101,418

Fuente: elaborado por TECSO con base en los datos presentados por el CONEVAL en sus Resultados a Nivel Municipal 2010 sobre la Pobreza en México.

De acuerdo a los datos presentados por CONEVAL (2010), la pobreza en el municipio de Centla afecta a 70,317 personas, es decir, al 69.3%²⁰ de la

¹⁹ Mayor información: <http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Informacion-por-Municipio.aspx>

²⁰ Mayor información: <http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Informacion-por-Municipio.aspx>

población. El 44% (44,595 personas) se encuentran en pobreza moderada y el 25.4 % (25, 722 personas) están en condiciones de pobreza extrema. En contraste, tan sólo el 6.6 % de la población es considerada no pobres y no vulnerable y sólo el 3.7 % es vulnerable por ingreso.

Por otra parte, el 20.3% de la población presenta vulnerabilidad por carencia social, esto visualiza la importancia de enfatizar las acciones del municipio en cuanto a la reducción de la carencia en los indicadores sociales. En promedio la población en pobreza presenta 3 carencias, pero el número de las carencias aumenta en la población con pobreza extrema las cuales en promedio presentan 3.8 carencias.

La tendencia es similar al estado de Tabasco, la población en pobreza presenta 2.7 carencias y la población en pobreza extrema presenta 3.6 carencias.

En el siguiente cuadro se muestra la proporción de población de Centla que presenta carencias en 5 de los 6 indicadores de pobreza multidimensional. Para medidas de referencia, el cuadro también presenta la situación del estado Tabasco²¹ y los datos 2010 y los de 2015.

Cuadro 2.6. Porcentaje comparados de población por carencias sociales, 2010 y 2015				
Indicadores de carencia social	Municipio Centla 2010	Tabasco 2010	Municipio Centla 2015	Tabasco 2015
Porcentaje de población con carencia por acceso a los servicios de salud	28.1	23.9	12.6	16.9
Porcentaje de población con carencia por Rezago educativo	18.1	19.8	17	17
Porcentaje de la población con carencia por acceso a la alimentación	36.1	33.3	42.7	45
Porcentaje de la población con carencia por servicios básicos en la vivienda	68.9	38.9	87	43.6
Porcentaje de la población con carencia por calidad y espacios de vivienda	30.3	21.7	30.3	13.4

Fuente: elaborado por TECSO con base en los datos presentados el informe anual sobre la situación de la pobreza y rezago social, 2016.

Al analizar las carencias sociales a partir de los resultados del Censo 2010 y de la Encuesta Intercensal, INEGI 2015, se observa reducción de la carencia en los siguientes indicadores:

El indicador de **acceso a los servicios de salud** tuvo una fuerte contracción a nivel municipal, al pasar del 28.1% al 12.6%, lo que significa que se logró una

²¹ Las filas resaltadas en color gris representan las carencias que el municipio puede combatir con recursos del FISM.

reducción de más de la mitad. A nivel estatal el indicador también se redujo, pero en menor proporción: 7 puntos porcentuales.

En menor proporción, pero también con reducción, se encuentran el indicador de **rezago educativo**, que pasó de 19.8 a 17 por ciento a nivel estatal y de 18.1 a 17 por ciento en Centla.

En el caso de **Carencia por acceso a la alimentación**, Tabasco presentó un aumento al pasar de 33.3% a 45%, mientras que a nivel municipal el incremento fue de 6.6 puntos porcentuales al pasar de 36.1% a 42.7%.

La **carencia por servicios básicos en las viviendas**, en la entidad el indicador pasó de 38.9 a 43.6%, a la par, en Centla el indicador aumentó, pues en 2010 el 68.9% de la población vivía con esa carencia y en 2015 era ya del 80%.

Es importante destacar que 8 de cada 10 viviendas en Centla presentan **carencia por servicios básicos en la vivienda**, lo que en términos concretos significa que carecen de al menos un servicio básico en su hogar. Cabe destacar que **es una carencia en la que el FISM sí puede incidir**.

Finalmente, la **carencia por calidad y espacios de la vivienda** en Centla se mantuvo igual en 2010 y 2015; con un valor de 30.3%; mientras que a nivel estatal disminuyó al pasar de 21.7 a 13.4 por ciento.

2.3 Rezago social

El cálculo de rezago social efectuado por CONEVAL en el año 2010 para las localidades del municipio presenta los siguientes resultados:

Cuadro 2.7. Nivel de Rezago Social				
Grado de rezago social	Número de localidad	Porcentaje de localidades	Total de habitantes	Porcentaje de habitantes
Muy alto	1	.7%	58	.1%
Alto	12	8.1%	544	.5%
Medio	31	20.9%	9,591	9.4%
Bajo	70	47.3%	47,845	47%
Muy bajo	34	23.0%	43,759	43%
Total	148	100%	101,797	100%

Fuente: elaborado por TECSO con base en los Principales Resultados por localidad (ITER) 2010, del Censo Nacional de Población y Vivienda, INEGI

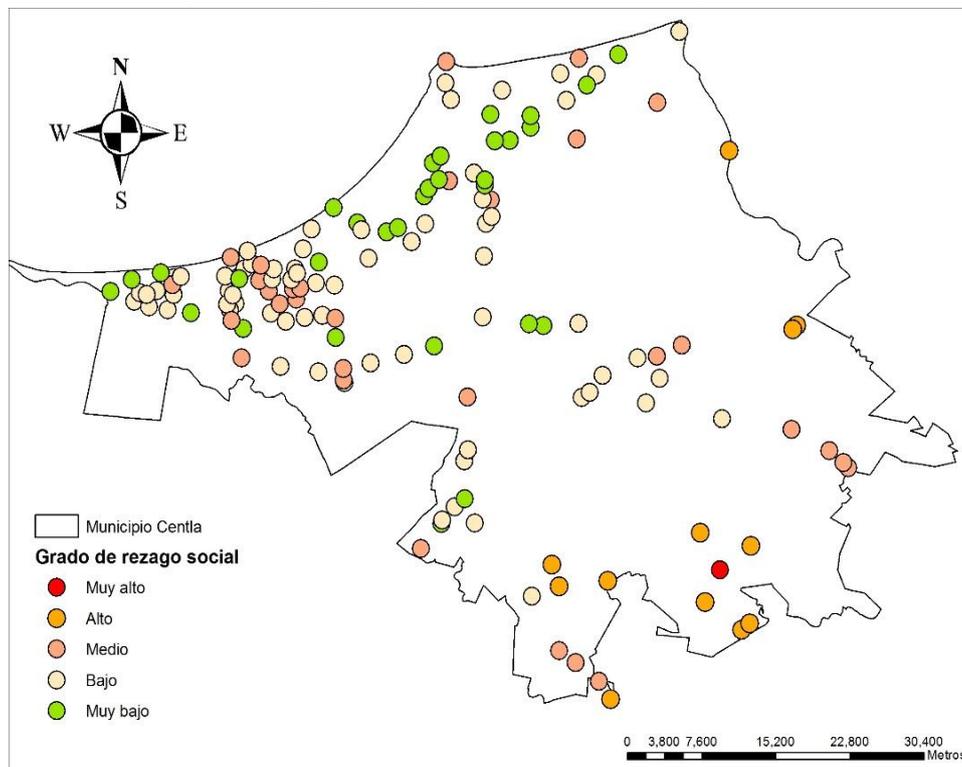
Sólo una localidad con 58 habitantes presenta rezago social Muy alto, lo cual representa el 0.1% de la población total del municipio. Únicamente 12 localidades tienen un grado de rezago social Alto, con una población total de 544 habitantes, equivalente al .5% de la población total del municipio.

Por otra parte, el 20.9% de las localidades se encuentran en rezago social Medio, es decir, 9,591 habitantes presentan este tipo de rezago, representando el 9.4 % de la población total del municipio; seguido de ellas se encuentra el 47.3% de las localidades con un grado de rezago social Bajo, equivalente a 47,845 habitantes. Finalmente, 23% de las localidades tienen Muy bajo rezago social, agrupando a 43,759 habitantes, lo cual representa el 43% de la población del municipio.

Sin embargo, siguiendo la línea normativa para la operación de los recursos del FISM y el cumplimiento del criterio numeral 2.3, sólo se deberá contemplar la inversión en localidades con Muy alto y Alto. Por consecuencia, la focalización territorial del FISM en cuanto a rezago social, se deberá realizar tomando en cuenta 13 localidades y una población total de 602 habitantes, excluyendo de atención a 101,195 habitantes, es decir, el 99.4 % de la población total del municipio que no están ubicados en localidades prioritarias

Con el objetivo de ilustrar e identificar las zonas de atención prioritaria y las zonas que requieren mayor inversión, se elaboró el siguiente **Mapa**, que muestra la distribución de localidades con rezago social en el municipio de Centla.

Mapa 2.1: Rezago social por localidad en el municipio de Centla



Fuente: Elaborado por TECOSO con base en datos de los resultados del índice de Rezago social 2010 a nivel municipal y por localidad, CONEVAL

Un factor para identificar las carencias del municipio con mayor detalle, es el análisis de la información por tamaño de localidad, por lo que a continuación se presentan los resultados para Centla; iniciando con la descripción del comportamiento del indicador “**población sin derechohabiencia a los servicios de salud**”, a partir de los datos que se muestran a continuación:

Cuadro 2.8. Población sin derechohabiencia a los servicios de salud, según tamaño y grado de rezago social de la localidad

Grado de Rezago social	Tamaño de localidad	Número de localidades	Población total	Población sin derechohabiencia a servicios de salud	Porcentaje
Muy alto	1 a 249 habitantes	1	58	50	86.2%
Alto	1 a 249 habitantes	12	544	319	58.6%
Medio	1 a 249 habitantes	19	2,438	724	29.7%
	250 a 499 habitantes	5	1,589	400	25.1%
	500 a 999 habitantes	5	3,312	1,560	47.1%
	1000 a 2 499 habitantes	2	2,252	716	31.7%
Bajo	1 a 249 habitantes	22	2,232	564	25.2%
	250 a 499 habitantes	14	4,823	1,324	27.4%
	500 a 999 habitantes	23	14,957	4,504	30.1%
	1000 a 2 499 habitantes	9	14,601	4,686	32.0%
	2500 a 4 999 habitantes	1	3,044	1,179	38.7%
	5000 a 9 999 habitantes	1	8,188	2,179	26.6%
Muy Bajo	1 a 249 habitantes	13	1,268	312	24.6%
	250 a 499 habitantes	6	2,239	530	23.6%
	500 a 999 habitantes	10	7,191	1,695	23.5%
	1000 a 2 499 habitantes	2	3,269	748	22.8%
	2500 a 4 999 habitantes	2	6,997	2,730	39.0%
	15000 a 29 999 habitantes	1	22,795	5,048	22.1%
Total		148	101,797	29,268	28.7%

Fuente: Elaborado por TECSO con base en los Principales Resultados por localidad (ITER) 2010, del Censo Nacional de Población y Vivienda, INEGI.

En términos generales, el 28.7 % de la población de Centla no tiene acceso a los servicios de salud, es decir, 29,268 habitantes, por ello es importante conocer las zonas en dónde se deben implementar estrategias para reducir la carencia. Es importante aclarar que, en la carencia por servicios de salud, el municipio no puede intervenir directamente.

En las localidades con Muy Alto grado de rezago social, el 86.2% de las personas presenta esta carencia, en magnitud equivale a 50 personas, es decir, el 0.16% de la población municipal.

En las localidades con grado de rezago social Alto, el 58.6 % de las personas presenta la carencia; indicando que son 319 personas las que no tienen derechohabiencia al servicio de salud.

En las 31 localidades con grado medio de rezago, en promedio el 36.7% de los habitantes presentan esta carencia.

En el caso de las localidades con grado de rezago Bajo y Muy Bajo, la magnitud de carencia aumenta considerablemente, por ejemplo, las 70 localidades con grado de rezago Bajo, tienen un total de 14,436 habitantes que carecen del servicio, por su parte, en las localidades con Muy bajo rezago social, poco más de 11 mil habitantes están carencia. Cabe destacar que la localidad Frontera concentra 5,048 personas con carencia, alrededor del 17.2% de la carencia total del municipio.

Considerando que la mayor magnitud se encuentra en localidades no prioritarias, es importante implementar estrategias estatales de atención, pues si bien son localidades con los menores grados de rezago social, se trata de personas que viven en pobreza urbana.

Con respecto al indicador **viviendas con piso de tierra**, las condiciones son las siguientes:

Cuadro 2.9. Viviendas con piso de tierra, según tamaño y grado de rezago social de la localidades en Centla

Grado de Rezago social	Tamaño de localidad	Número de localidades	Total de viviendas	Viviendas con piso de tierra	Porcentaje
Muy alto	1 a 249 habitantes	1	8	2	25%
Alto	1 a 249 habitantes	12	129	70	54.3%
Medio	1 a 249 habitantes	19	586	193	32.9%
	250 a 499 habitantes	5	384	120	31.3%
	500 a 999 habitantes	5	710	175	24.6%
	1000 a 2 499 habitantes	2	479	140	29.2%
Bajo	1 a 249 habitantes	22	541	96	17.7%
	250 a 499 habitantes	14	1,053	182	17.3%
	500 a 999 habitantes	23	3,409	628	18.4%
	1000 a 2 499 habitantes	9	3,412	533	15.6%
	2500 a 4 999 habitantes	1	700	54	7.7%
	5000 a 9 999 habitantes	1	1,660	215	13.0%
Muy Bajo	1 a 249 habitantes	13	293	21	7.2%
	250 a 499 habitantes	6	546	62	11.4%
	500 a 999 habitantes	10	1,796	175	9.7%
	1000 a 2 499 habitantes	2	847	46	5.4%
	2500 a 4 999 habitantes	2	1,689	77	4.6%
	15000 a 29 999 habitantes	1	6,035	193	3.2%
Total		148	24,277	2,982	12.3%

Fuente: elaborado por TECSO con base en los Principales Resultados por localidad (ITER) 2010, del Censo Nacional de Población y Vivienda, INEGI.

En términos porcentuales, el 12.3 % de las viviendas del municipio tienen piso de tierra, equivalente a 2,982 viviendas. La carencia en el municipio se distribuye de la siguiente manera:

La carencia se concentra en las localidades con grado de rezago social Muy alto y Alto, no obstante, hay que observar que la mayor magnitud se encuentra en aquellas localidades no prioritarias.

En las localidades prioritarias por rezago social el porcentaje de viviendas con esta carencia es elevado, pues el 25% de las de grado de rezago social Muy alto tienen piso de tierra, mientras que este indicador es de 54.3% en las de grado de rezago social Alto. Al revisar la magnitud de este concepto, se observa que sólo son 72 las viviendas con esta carencia en las 13 localidades prioritarias.

En el caso de las localidades no prioritarias y con grado de rezago social Medio, hay un total de 628 viviendas con carencia; mientras que en las localidades con grado Bajo son 1,708 las viviendas con piso de tierra. Finalmente, en las localidades con grado de rezago social Muy alto hay 574 viviendas con carencia. En suma, las localidades no prioritarias concentran 2,910 viviendas con carencia, es decir, el 97.5% de la carencia total del municipio.

Con estos resultados es importante replantear la política de atención, pues considerando el grado de rezago social de las localidades, sólo el 2.5% de las viviendas del municipio puede recibir apoyo del FISM, en tanto que el 97.5% no pueden ser beneficiadas con recursos del Fondo o bien, necesitan ser acreditadas mediante Cuestionarios Únicos de Información Socioeconómica (CUIIS), para estar en condiciones de recibir atención con recursos del FISM.

En el caso del indicador de **viviendas sin energía eléctrica**, en comparación con los otros indicadores, su intensidad es la más baja, porque sólo el 2.4% de las viviendas del municipio (588 en cifras absolutas), carecen de éste servicio.

Analizando los datos del cuadro 2.10, se puede decir que la magnitud de la carencia aumenta conforme el grado de rezago social es mayor, por ejemplo, en las localidades con grado rezago social Muy alto y Alto, el porcentaje de las viviendas sin energía eléctrica es de 75 y 65.9 por ciento respectivamente, es decir, los porcentajes más altos del municipio. En contraste, las localidades con grado de rezago social Bajo y Muy Bajo registran valores promedio de apenas el 3 y 1 por ciento respectivamente.

Cuadro 2.10. Viviendas sin energía eléctrica, según tamaño y grado de rezago social por localidad en Centla

Grado de Rezago social	Tamaño de localidad	Número de localidades	Total de viviendas	Viviendas sin energía eléctrica	Porcentaje
Muy alto	1 a 249 habitantes	1	8	6	75%
Alto	1 a 249 habitantes	12	129	85	65.9%
Medio	1 a 249 habitantes	19	586	74	12.6%
	250 a 499 habitantes	5	384	10	2.6%
	500 a 999 habitantes	5	710	16	2.3%
	1000 a 2 499 habitantes	2	479	32	6.7%
Bajo	1 a 249 habitantes	22	541	28	5.2%
	250 a 499 habitantes	14	1,053	41	3.9%
	500 a 999 habitantes	23	3,409	92	2.7%
	1000 a 2 499 habitantes	9	3,412	79	2.3%
	2500 a 4 999 habitantes	1	700	3	0.4%
	5000 a 9 999 habitantes	1	1,660	11	0.7%
Muy Bajo	1 a 249 habitantes	13	293	2	0.7%
	250 a 499 habitantes	6	546	16	2.9%
	500 a 999 habitantes	10	1,796	37	2.1%
	1000 a 2 499 habitantes	2	847	14	1.7%
	2500 a 4 999 habitantes	2	1,689	17	1.0%
	15000 a 29 999 habitantes	1	6,035	25	0.4%
Total		148	24,277	588	2.4%

Fuente: elaborado por TECSO con base en los Principales Resultados por localidad (ITER) 2010, del Censo Nacional de Población y Vivienda, INEGI.

En el caso de las localidades con grado de rezago Medio, el promedio de viviendas en carencia es del 6.1 %, las 5 localidades con un tamaño de 500 a 999 habitantes concentran el mayor número de viviendas en carencia, con un total de 710, equivalente al 2.3% de la carencia municipal

En el resto de las localidades no prioritarias, hay un total de 497 viviendas con carencia, el 84.5 % de la carencia municipal, se recomienda implementar otras fuentes de energía en las localidades prioritarias, para reducir la carencia, porque la dispersión de las viviendas en las localidades rurales, complica la dotación de servicios eléctricos.

El indicador de viviendas **sin agua potable**, presenta las siguientes características:

Cuadro 2.11. Viviendas sin agua potable, según tamaño y grado de rezago social por localidad en Centla

Grado de Rezago social	Tamaño de localidad	Número de localidades	Total de viviendas	Viviendas sin agua potable	Porcentaje
Muy alto	1 a 249 habitantes	1	8	8	100%
Alto	1 a 249 habitantes	12	129	126	97.7%
Medio	1 a 249 habitantes	19	586	569	97.1%
	250 a 499 habitantes	5	384	376	97.9%
	500 a 999 habitantes	5	710	638	89.9%
	1000 a 2 499 habitantes	2	479	466	97.3%
Bajo	1 a 249 habitantes	22	541	502	92.8%
	250 a 499 habitantes	14	1,053	887	84.2%
	500 a 999 habitantes	23	3,409	2,803	82.2%
	1000 a 2 499 habitantes	9	3,412	2,779	81.4%
	2500 a 4 999 habitantes	1	700	584	83.4%
	5000 a 9 999 habitantes	1	1,660	1,426	85.9%
Muy Bajo	1 a 249 habitantes	13	293	249	85.4%
	250 a 499 habitantes	6	546	321	58.8%
	500 a 999 habitantes	10	1,796	1,042	58%
	1000 a 2 499 habitantes	2	847	478	56.4%
	2500 a 4 999 habitantes	2	1,689	1,532	90.7%
	15000 a 29 999 habitantes	1	6,035	1,230	20.4%
Total		148	24,277	16,016	66%

Fuente: elaborado por TECSO con base en los Principales Resultados por localidad (ITER) 2010, del Censo Nacional de Población y Vivienda, INEGI.

En el municipio, hay un total de 16,016 viviendas que no disponen de agua potable, representando al 66% del total del municipio, es decir, alrededor de 7 de cada 10 viviendas carecen del servicio.

En general, esta carencia presenta porcentajes mayores al 50% en gran parte de las localidades, acentuándose en las de mayor nivel de rezago social.

En las localidades con Muy alto grado de rezago social, el 100% de las viviendas carecen del servicio de agua potable, se recomienda implementar una política selectiva, identificando a estas viviendas para dotarlas del servicio.

Así, en las localidades con Alto grado de rezago social, el 97.7% de las viviendas no tienen agua potable, sin embargo, la magnitud es una de las más bajas del municipio, con un total de 126 viviendas.

En las localidades con grado de rezago social Medio, el porcentaje promedio se mantiene alto, sin embargo, la magnitud aumenta, en total 2,175 viviendas carecen del servicio (95%). En las localidades con Bajo rezago, el comportamiento es similar, un porcentaje promedio alto, pero en magnitud la carencia es mayor, 8,981 viviendas presentan la carencia (83.4%).

Finalmente, en las localidades con Muy bajo rezago, se presentan dos particularidades; la primera es en la localidad Frontera, la cual concentra una de las magnitudes más altas del municipio con 1,230 viviendas; el segundo aspecto consiste, en que se observa la importancia de analizar la magnitud, separada del porcentaje, por ejemplo:

En cinco localidades de grado Muy Bajo de rezago social, el 20.2% de las viviendas presentan la carencia, por su parte, en las doce localidades con Alto rezago social el 97.7% de las viviendas presentan esta situación, sin embargo, la magnitud es diferente, pues en las primeras localidades hay 4,852 viviendas que debido a los lineamientos del FISM no pueden ser atendidas, en contraste, en las de alto grado de rezago social sí son susceptibles de atención 126 viviendas normativamente.

Es importante considerar otras alternativas y estrategias para que las viviendas excluidas por los lineamientos reciban la atención correspondiente.

Finalmente, se encuentra el indicador de **viviendas sin drenaje** uno de los indicadores con menor porcentaje de carencia. En general el 10.1 % de las viviendas del municipio carecen del servicio, como se muestra a continuación:

Cuadro 2.12. Viviendas sin drenaje, según tamaño y grado de rezago social de la localidad en Centla					
Grado de Rezago social	Tamaño de localidad	Número de localidades	Total de viviendas	Viviendas sin drenaje	Porcentaje
Muy alto	1 a 249 habitantes	1	8	5	62.5%
Alto	1 a 249 habitantes	12	129	38	29.5%
Medio	1 a 249 habitantes	19	586	170	29%
	250 a 499 habitantes	5	384	203	52.9%
	500 a 999 habitantes	5	710	410	57.7%
	1000 a 2 499 habitantes	2	479	109	22.8%
Bajo	1 a 249 habitantes	22	541	76	14%
	250 a 499 habitantes	14	1,053	115	10.9%
	500 a 999 habitantes	23	3,409	317	9.3%
	1000 a 2 499 habitantes	9	3,412	338	9.9%
	2500 a 4 999 habitantes	1	700	65	9.3%
	5000 a 9 999 habitantes	1	1,660	307	18.5%
Muy Bajo	1 a 249 habitantes	13	293	11	3.8%
	250 a 499 habitantes	6	546	23	4.2%
	500 a 999 habitantes	10	1,796	129	7.2%
	1000 a 2 499 habitantes	2	847	34	4%
	2500 a 4 999 habitantes	2	1,689	86	5.1%
	15000 a 29 999 habitantes	1	6,035	24	0.4%
Total		148	24,277	2,460	10.1%

Fuente: elaborado por TECSO con base en los Principales Resultados por localidad (ITER) 2010, del Censo Nacional de Población y Vivienda, INEGI.

El comportamiento general de esta carencia es el siguiente: las localidades con mayor grado de rezago presentan los porcentajes más elevados, y la magnitud más baja. Sucede lo contrario en las localidades con menor rezago social.

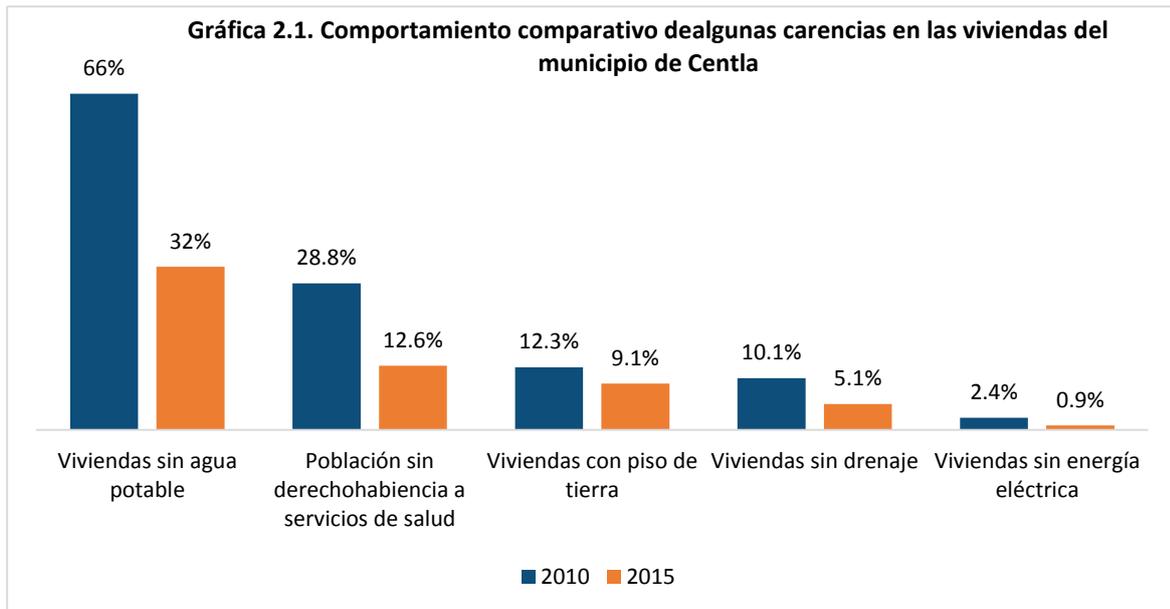
En las localidades prioritarias con Muy alto grado de rezago social, el porcentaje es el mayor de todo el municipio con 62.5%, en el caso de las localidades con Alto rezago social, el porcentaje de carencia es menor, con 29.5%

En las localidades no prioritarias con grado de rezago Medio el promedio de carencia es de 41.3%, en suma 892 viviendas no disponen de drenaje.

Por su parte, las localidades no prioritarias con Bajo grado de rezago, presentan la mayor magnitud del municipio, concentrando 1,218 viviendas sin drenaje, es decir, el 49.5 % de la carencia del municipio; por su parte las localidades con Muy B ajo rezago presentan los porcentajes más bajos del municipio, tal es el caso, de la localidad Frontera, en donde sólo el 0.4% de las viviendas no tienen drenaje, sin embargo, la magnitud es alta con 307 viviendas con carencia.

La conclusión de este indicador en la siguiente: se observa que sólo 43 viviendas, que representan el 1.7% de las viviendas sin drenaje del municipio, pueden ser atendidas por la inversión del FISM, mientras que normativamente quedan excluidas de la posibilidad de inversión del Fondo, el 90% de las viviendas con esta carencia (2,417). Ante éste escenario, se recomienda realizar una evaluación en localidades con magnitud alta, con el objetivo de diseñar e implementar CUIS, y así puedan estar en condiciones de recibir inversión del FISM u otros fondos para disminuir la carencia.

Con el propósito de ilustrar la situación municipal respecto a los indicadores anteriores, se muestra el siguiente gráfico comparativo, donde se observa el porcentaje a nivel municipal para los años 2010 y 2015.



Fuente: elaborado por TECSO con base en los Principales Resultados por localidad (ITER) 2010 y la encuesta Intercensal 2015, INEGI.

En general, todos los indicadores de carencia social en el municipio disminuyeron en el transcurso de un quinquenio; destacándose el correspondiente a las viviendas sin acceso a la red de agua potable, el cual registró la mayor reducción en el transcurso de cinco años (poco más del 50%), pero continúa siendo la mayor carencia en el 2015 con el 32% en esa situación desfavorable.

El segundo indicador que registró una reducción importante en 5 años fue la carencia por los servicios de salud, pues en el 2010 el 28.8 % de la población no tenía acceso a estos servicios, mientras que en el 2015, el porcentaje de población con dicha carencia disminuyó a 12.6%.

En menor proporción, pero presentando una disminución se encuentra el indicador de viviendas sin drenaje, pues en el 2010, las viviendas con esa carencia representaban el 10.1%; en tanto que en el 2015, dicho indicador se redujo a 5.1%.

Los indicadores que presentaron una baja menor fueron los correspondientes a las viviendas con piso de tierra y viviendas sin energía eléctrica, pues en el primer caso, en el 2010 la carencia fue de 12.3% de viviendas sin piso firme; reduciéndose a 9.1% en el 2015. Por su parte, el indicador de viviendas sin energía eléctrica pasó de 2.4% en el 2010 a 0.9 % cinco años después.

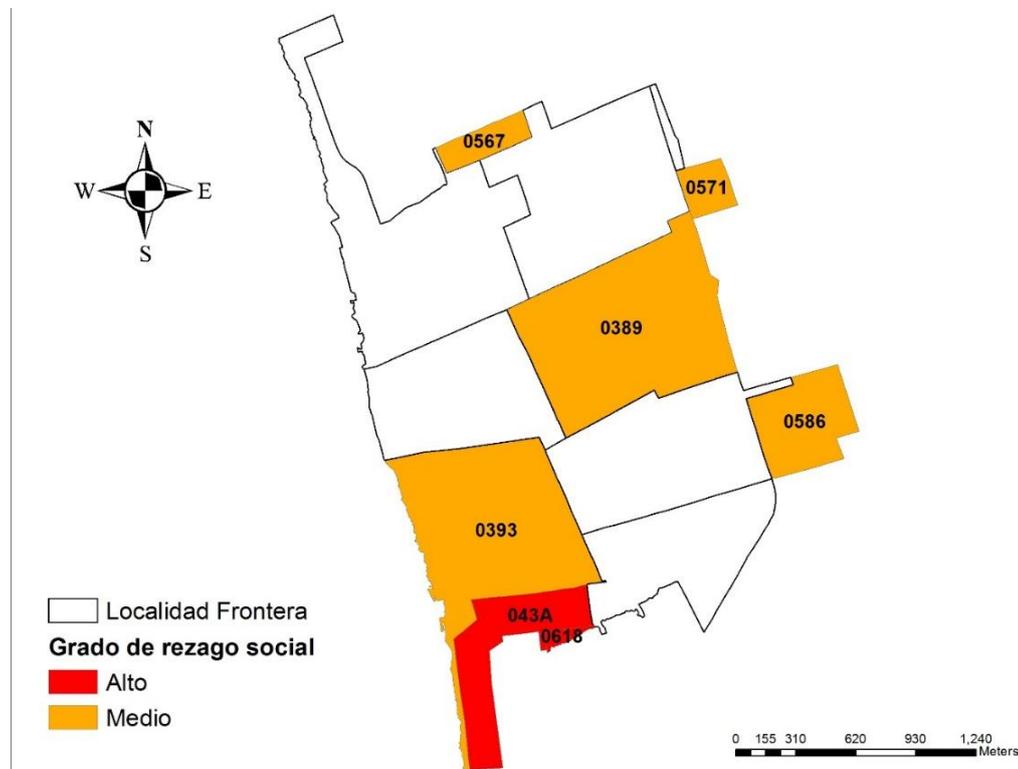
2.4 Principales carencias en viviendas ubicadas en localidades prioritarias.

Considerando que los Lineamientos del FAIS para el año 2015, constituyen al Informe Anual como instrumento que caracteriza las principales carencias sociales que deben ser combatidas con los recursos del FISM y provee información sobre la situación del rezago social a nivel de localidad y AGEB urbanas, y que, de acuerdo a la competencia del municipio, éste puede realizar obras para disminuir las carencias sociales en calidad y espacios de la vivienda y sus servicios básicos, la presente sección caracteriza las principales afectaciones de las viviendas en localidades prioritarias: ZAP urbanas y localidades con los dos mayores grados de rezago social.

2.4.1 Carencias de la población en ZAP urbana

Para el año 2016 según la **Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria**, el **municipio de Centla** tiene un total de **11 ZAP** urbanas ubicadas en las localidades de Frontera, Vicente Guerrero, Ignacio Allende, Cuauhtémoc y Simón Sarlat, tal como se detalla en los siguientes mapas:

Mapa 2.2 Grado de rezago social por ZAP en Frontera del municipio de Centla



Fuente: Elaborado por TECSO con base en datos de los resultados del índice de Rezago social 2010 a nivel municipal y por localidad, CONEVAL

Las características de las viviendas en las nueve ZAP urbanas de la localidad Frontera son las siguientes:

Cuadro 2.13. Carencias en las viviendas de la localidad Frontera del municipio Centla, 2010

Localidad	Clave ZAP urbana	Viviendas						Habitadas
		Con piso de tierra	Con un solo cuarto	Sin electricidad	Sin agua entubada	Sin excusado	Sin drenaje	
Frontera	0355	15	97		65	8		527
Frontera	036A	38	123	4	66	5	4	585
Frontera	0389	24	165	4	203	4		973
Frontera	0393	17	185	3	353	5	3	1,133
Frontera	043A		16		223	3		242
Frontera	0514	24	242	3	34	13	5	907
Frontera	0529	27	148	4	64	3		584
Frontera	0567	15	20	0	26	2		44
Frontera	0571	6	25	1	56	3	4	98
Total		166	1,021	19	1,090	46	16	5,093

Fuente: Elaborado por TECSO con base en los Principales Resultados por localidad (ITER) 2010, del Censo Nacional de Población y Vivienda, INEGI.

La ZAP con clave 0393, presenta el mayor número de viviendas habitadas con un total de 1,133, de las cuales, 353 no cuentan con agua entubada, 185 tienen un solo cuarto y 17 tienen piso de tierra. Seguido, de la ZAP con clave 0389, que tiene un total de 973 viviendas habitadas, 203 no cuenta con agua entubada, 165 presenta un solo cuarto y 24 tienen piso de tierra. La tercera ZAP con mayor número de viviendas habitadas es la 0514, con un total de 907, 242 cuentan con un solo cuarto, 34 no tienen el servicio de agua entubada y 24 aún tienen piso de tierra.

Con un número similar de viviendas habitadas, se encuentran las ZAP con clave 036A, con un total de 585 viviendas, seguido de la ZAP 0529 con 584 y la ZAP 0355 con un total de 527, en los 3 casos, las principales carencias son, agua entubada, hacinamiento y piso de tierra.

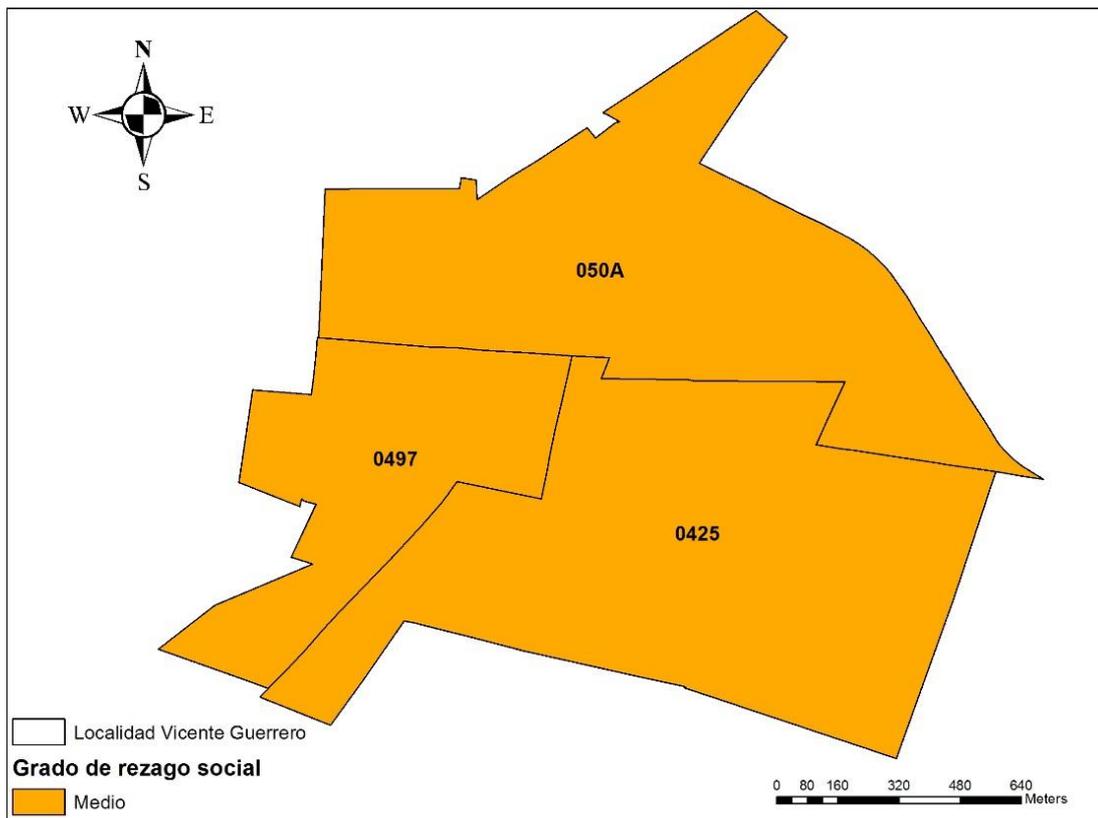
En menor proporción, se encuentra las ZAP 043A, con un total de 242 viviendas, en dónde 223 no tienen agua entubada, sólo 16 cuentan con un cuarto y 3 viviendas no tienen excusado; la ZAP 0571 registra un total de 98 Viviendas habitadas, de las cuales 56 no disponen de agua entubada, 25 tienen un solo cuarto y 6 poseen piso de tierra; finalmente, se encuentra la ZAP 0567, con 44 viviendas habitadas, 26 de ellas no cuentan con el servicio de agua entubada, 20 sólo tienen un cuarto y 15 viviendas tienen piso de tierra.

Las principales carencias que afectan a las viviendas de las ZAP urbanas de la localidad Frontera son: 1,090 viviendas sin agua entubada, 1,021 con un solo cuarto y 166 con piso de tierra

- **Viviendas sin agua entubada** En general el 21.4% de las viviendas habitadas no disponen de este servicio. La ZAP con clave 0393 concentra el mayor número de viviendas con esta carencia con 353.
- **Viviendas con un solo cuarto:** El 20% de las viviendas habitadas en las ZAP urbanas presentan problemas de hacinamiento.
- **Viviendas con piso de tierra** El 3.3% de las viviendas cuentan con piso de tierra. La ZAP 036A concentra el mayor número de viviendas con esta carencia 38.

Po su parte, la localidad Vicente Guerrero cuenta con tres ZAP urbanas, representadas en el siguiente mapa:

Mapa 2.3: Grado de Rezago social por ZAP en Vicente Guerrero del municipio Centla



Fuente: elaborado por TECSO con base en datos de los resultados del índice de Rezago social 2010 a nivel municipal y por localidad, CONEVAL

A continuación, se presentan las carencias sociales de cada una de las ZAP urbanas de la localidad.

Cuadro 2.14. Carencias en las viviendas de la localidad Vicente Guerrero del municipio Centla, 2010								
Localidad	Clave ZAP urbana	Viviendas						
		Con piso de tierra	Con un solo cuarto	Sin electricidad	Sin agua entubada	Sin excusado	Sin drenaje	Habitadas
Vicente Guerrero	0425	125	176	7	742	48	205	837
	0497	27	42	3	238	4	5	331
	050A	63	81	*	446	28	97	489
Total		215	299	10	1426	80	307	1657

Fuente: elaborado por TECSO con base en los Principales Resultados por localidad (ITER) 2010, del Censo Nacional de Población y Vivienda, INEGI.

En el caso de la ZAP con clave 0425, presenta el mayor número de viviendas habitadas con un total de 837; 742 de ellas no cuentan con agua entubada, seguido de las 205 que no disponen de drenaje, por su parte 176 viviendas sólo tienen un cuarto.

La ZAP urbana con clave 050A, presenta 489 viviendas habitadas, la mayor carencia en esta localidad es las viviendas sin agua entubada con un total de 446, seguido de la carencia de drenaje, pues 97 de ellas no cuentan con el servicio.

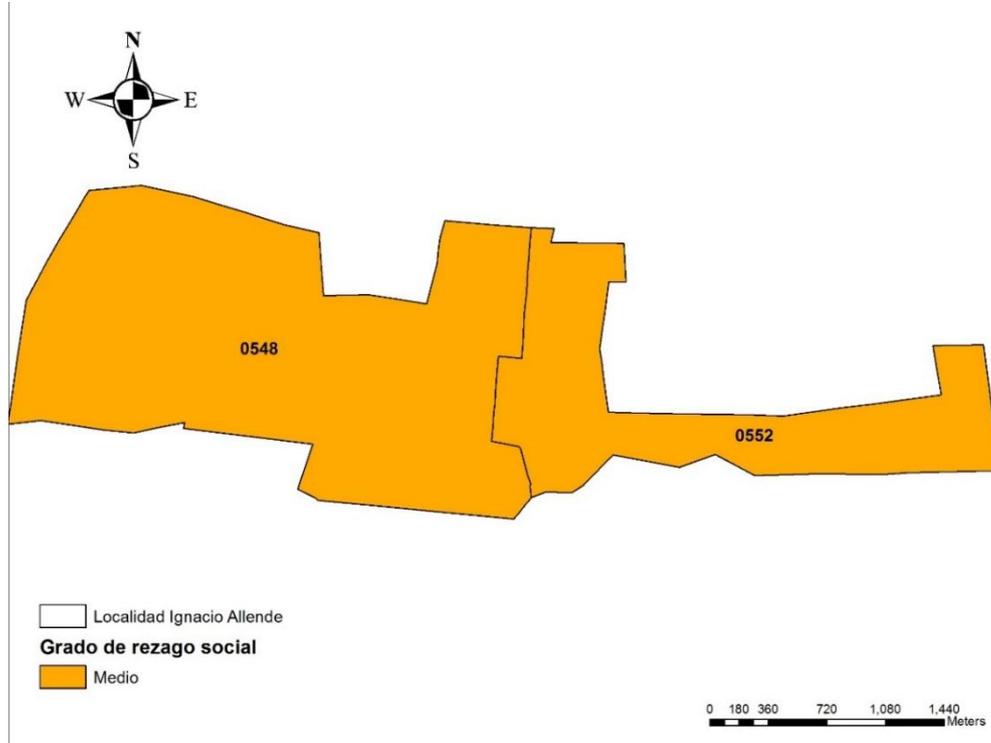
Finalmente, en la ZAP urbana con clave 0497 la principal carencia es el agua entubada con 238 viviendas, seguido de las 42 con un solo cuarto, así mismo, 27 viviendas tienen carencia por piso de tierra.

Las principales carencias que afectan a las viviendas de las ZAP urbanas de la localidad Vicente Guerrero son: viviendas sin agua entubada, viviendas con un solo cuarto y viviendas con piso de tierra

- **Viviendas sin agua entubada** Alrededor de 9 de cada 10 viviendas no cuentan con el servicio de agua entubada en la localidad, la ZAP 0425 concentra el mayor número de viviendas con esta carencia al sumar 742.
- **Viviendas sin drenaje** El 18.5 % de las viviendas no cuentan con drenaje, equivalente a 307. La ZAP 0425 concentra el mayor número de viviendas con esta carencia con 205.
- **Viviendas con un solo cuarto** El 18% de las viviendas cuentan con un solo cuarto, esto equivale a 299 viviendas.

En el caso de la localidad Ignacio Allende, hay un total de 2 ZAP urbanas, las cuales se representan en el siguiente mapa:

Mapa 2.4: Grado de rezago social por ZAP en Ignacio allende del municipio Centla



Fuente: Elaborado por TECSO con base en datos de los resultados del índice de Rezago social 2010 a nivel municipal y por localidad, CONEVAL

A continuación a detalle las carencias sociales en la localidad:

Cuadro 2.15. Carencias en las viviendas de la localidad Ignacio Allende del municipio Centla, 2010								
Localidad	Clave ZAP urbana	Viviendas						Habitadas
		Con piso de tierra	Con un solo cuarto	Sin electricidad	Sin agua entubada	Sin excusado	Sin drenaje	
Ignacio Allende	0548	33	55	11	367	21	41	428
	0552	18	27		277	10	23	364
Total		51	82	11	644	31	64	792

Fuente: elaborado por TECSO con base en los Principales Resultados por localidad (ITER) 2010, del Censo Nacional de Población y Vivienda, INEGI.

En la localidad, hay un total de 792 viviendas particulares habitadas, la ZAP 0548 concentra el mayor número con 428, seguido de la ZAP 0552 con 364 viviendas.

En el caso de la ZAP con clave 0548, la mayor carencia es las viviendas sin agua entubada con un total de 367, seguido de las que cuentan con un solo cuarto (55), las viviendas sin drenaje son 41, con piso de tierra 33 viviendas; 21 no cuentan con excusado y 11 no tienen energía eléctrica.

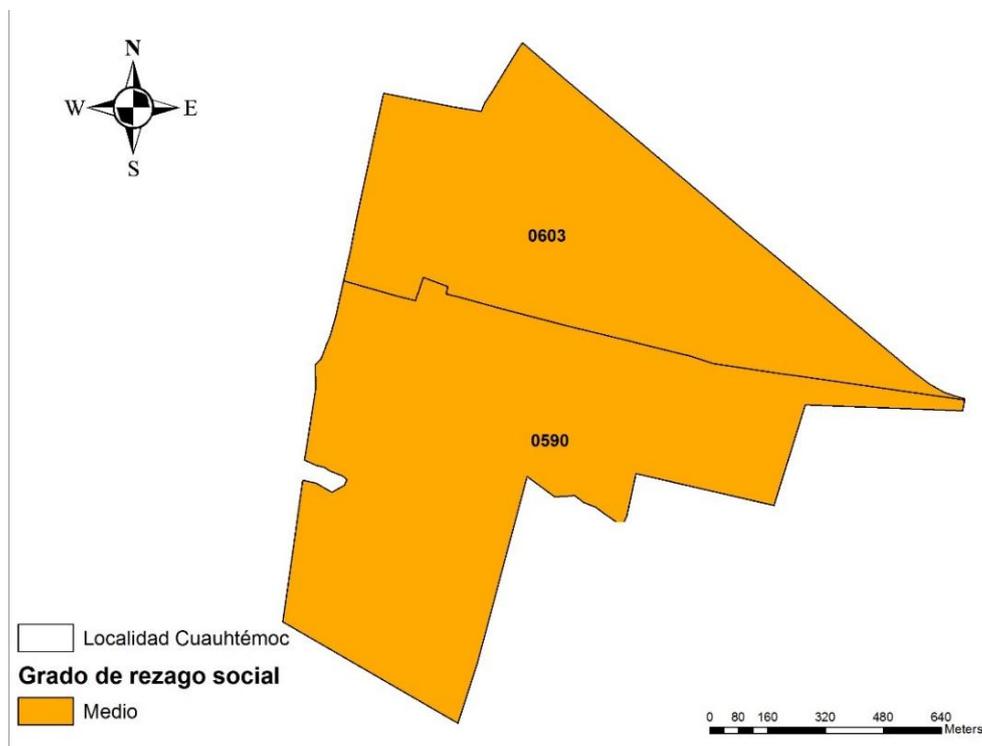
En la ZAP con clave 0552, 277 viviendas no tienen agua entubada, 27 tienen un solo cuarto, 23 no cuenta con drenaje, 18 tienen piso de tierra y 10 no tiene excusado.

Las principales carencias que afectan a las viviendas de las ZAP urbanas de la localidad Ignacio Allende son: viviendas sin agua entubada, viviendas con un solo cuarto y viviendas con piso de tierra

- **Viviendas sin agua entubada:** Alrededor de 8 de cada 10 viviendas no cuentan con el servicio de agua entubada en la localidad, la ZAP 0548 concentra el mayor número de viviendas con carencia con 367.
- **Viviendas con un solo cuarto:** 82 viviendas cuentan con un solo cuarto, esto equivale al 10.7% de las viviendas en la localidad.
- **Viviendas sin drenaje:** El 8.3 % de las viviendas no cuentan con drenaje, equivalente a 64 viviendas. La ZAP 0548 concentra el mayor número de viviendas con esta carencia (41).

En seguida se presentan un mapa con las ZAP urbana en la localidad de Cuauhtémoc.

Mapa 2.5: Grado de rezago social por ZAP en Cuauhtémoc del municipio Centla



Fuente: elaborado por TECSO con base en datos de los resultados del índice de Rezago social 2010 a nivel municipal y por localidad, CONEVAL

En la localidad, hay 893 viviendas particulares habitadas, distribuidas en 2 ZAP urbanas. La primera ZAP con clave 0603, con un total de 542 viviendas, en ella el 66% no cuentan con agua entubada y 79 tienen un solo cuarto.

Cuadro 2.16. Carencias en las viviendas de la localidad Cuauhtémoc del municipio Centla , 2010

Localidad	Clave ZAP urbana	Viviendas						Habitadas
		Con piso de tierra	Con un solo cuarto	Sin electricidad	Sin agua entubada	Sin excusado	Sin drenaje	
Cuauhtémoc	0603	16	79	*	359	18	14	542
	0590	10	51	*	349	11	8	351

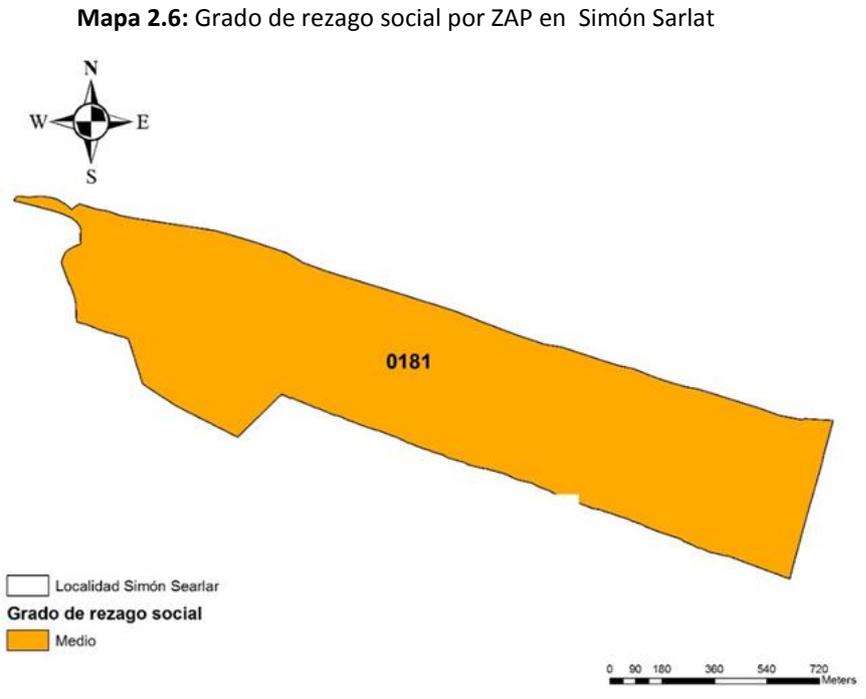
Fuente: elaborado por TECSO con base en los Principales Resultados por localidad (ITER) 2010, del Censo Nacional de Población y Vivienda, INEGI.

Por su parte, la ZAP con clave 0590, tiene 351 viviendas particulares habitadas, de las cuales, 349 no cuentan con agua entubada, 51 tienen sólo un cuarto y 11 no tienen excusado.

En resumen, las mayores carencias en esta localidad son:

- **Viviendas sin agua entubada:** En la localidad, alrededor de 8 de cada 10 viviendas no cuentan con el servicio de agua entubada en la localidad, la ZAP 0603 concentra el mayor número de viviendas con carencia con 359.
- **Viviendas con un solo cuarto:** El 14.5% de las viviendas de la localidad tienen un solo cuarto, equivalente a 130 viviendas

El siguiente mapa muestra la localización de la ZAP urbana de la localidad Simón Sarlat:



Fuente: elaborado por TECSO con base en datos de los resultados del índice de Rezago social 2010 a nivel municipal y por localidad, CONEVAL

Cuadro 2.17. Carencias en las viviendas de la localidad Simón Sarlat , 2010

Localidad	Clave ZAP urbana	Viviendas						Habitadas
		Con piso de tierra	Con un solo cuarto	Sin electricidad	Sin agua entubada	Sin excusado	Sin drenaje	
Simón Sarlat	0181	54	122	3	584	35	65	700
Total		54	122	3	584	35	65	700

Fuente: elaborado por TECSO con base en los Principales Resultados por localidad (ITER) 2010, del Censo Nacional de Población y Vivienda, INEGI.

La localidad presenta una sola ZAP urbana con clave 0181, en ella se registran 700 viviendas habitadas, de las cuales, 584 no cuentan con agua entubada, 122 tienen un solo cuarto; por su parte, 65 viviendas no cuentan con drenaje y 54 tienen piso de tierra. Finalmente, 35 viviendas no tienen excusado y sólo 3 no cuentan energía eléctrica.

3. Metodología a emplear

La evaluación de los recursos del fondo para el año fiscal 2016, se refiere a la valoración de la pertinencia de la inversión pública programada del FISM en dos sentidos:

Destino territorial: que la inversión programada, expresada en obras, se ubique en las zonas de atención prioritaria, localidades con rezago social y población en pobreza extrema, como señala el artículo 33 de la LCF y se especifica en los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.

Uso de la inversión en el tipo de obras: que se señalan en el artículo 33 de la LCF y su contribución a mejorar alguna(s) de las carencias sociales que inciden en la pobreza multidimensional.

Es decir, se realizará un análisis de focalización de la inversión en dos aspectos, “Destino territorial” y “Uso de los recursos en obras prioritarias”, entendiéndose por focalización:

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

Las reglas de operación son específicas en ambos sentidos, tanto en lo territorial, con una fórmula de distribución, como en el uso de la inversión en obras de incidencia directa a la pobreza multidimensional, con un porcentaje específico para este tipo de obras, por lo que el análisis se efectuará en estos dos niveles.

3.1. Destino territorial de la inversión programada.

En 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.

Es decir, que los recursos del FAIS estarán focalizados adecuadamente cuando se dirijan a localidades 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. Así, para el municipio de Centla aplica el inciso B del numeral 2.3, apartado II de los Lineamientos Generales para la Operación del FAIS publicados en marzo de 2016; donde se establece que la inversión en ZAP urbana, localidades con los dos mayores grados de rezago social y localidades con población en pobreza extrema son los elementos a considerar para el adecuado enfoque territorial de los recursos (DOF, 2016).

Así, la inversión pertinente dependerá de tres componentes:

$$IpPD = IpZU + IpMRS + IpPE$$

Donde:

IpPD = Inversión programada Pertinente en el Destino

IpZU = Inversión programada en ZAP urbana

IpMRS = Inversión programada en las localidades con los dos **mayores grados** de Rezago Social

IpPE = Inversión programada en localidades con Pobreza Extrema.

Por lo tanto, un índice que mida la proporción de la inversión que se programó conforme a los lineamientos en materia del destino territorial será:

$$PIpPT = \frac{IpPD}{TIpFISM}$$

Donde:

PIpPT = Porcentaje de Inversión programada Pertinente por Territorio.

IpPD = Inversión programada Pertinente en el Destino.

TIpFISM = Total de la Inversión programada del FISM en el municipio.

Cabe mencionar que el numeral 2.3 de los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social fue modificado en marzo del 2015 y sostenido en 2016, especificando cambios considerables en la fórmula planteada en mayo de 2014 y estableciendo un nuevo porcentaje mínimo de inversión en ZAP urbana, así se tiene que:

“II. Si el municipio o DTDF tiene ZAP urbanas, deberá invertir en éstas por lo menos un porcentaje de los recursos del FISMDF igual a:

$$PIZU = \left(\frac{\sum_{i=1}^n PZU_i}{PPM} \right)^2 \times 100$$

Donde:

PIZU = Porcentaje de Inversión en las ZAP urbanas del municipio.

PZU_i = Población que habita en la ZAP urbana i del municipio.

i = ZAP urbana

n = Número de ZAP' urbanas en el municipio.

PPM = Población en pobreza del municipio.

Los municipios o DT deberán invertir al menos el **50%** de los recursos para la atención de las ZAP urbana cuando el PIZU sea mayor a este porcentaje. 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” (DOF, 2016).

Adicionalmente, las modificaciones presentadas en los lineamientos de 2015 y 2016²², agregan un par de criterios para el cálculo del PIZU. Por un lado, el reconocimiento de las diferencias entre los datos estadísticos 2010 con la situación actual de las ZAP; ya que en la fórmula precisa que, en el numerador, a la población en ZAP urbana se le deberá descontar la cantidad de individuos que no presenten carencias o cuando dicha zona esté deshabitada. En segundo lugar, se descontará a la población atendida con base en el Padrón Único de Beneficiarios (PUB) de la SEDESOL, cuando se haya atendido al 85% de las viviendas. Por último, se descontará del numerador la cantidad de personas de la ZAP urbana, que por algún motivo jurídico normativo no puedan ser atendidas.

²² Los lineamientos, en el numeral 2.3, referidos a la inversión en ZAP, establecen que:

-En el caso de que la ZAP no esté habitada se deberá recabar: evidencia fotográfica y documentación que permita georreferenciar esas zonas. La población asociada a esa ZAP según el Censo 2010, deberá descontarse del numerador establecido en la fórmula.

-En el caso de que en la ZAP no haya carencias a atender, el municipio o DTDF deberá censar esa ZAP con el Cuestionario de Carencias Sociales del FAIS, que la SEDESOL publicará en su Normateca Interna. La población asociada a esa ZAP deberá descontarse del numerador establecido en la fórmula

-En el caso de que la normativa federal o estatal impida la inversión en la ZAP, o en parte de la ZAP, deberá de presentar la documentación técnico-jurídica que lo soporte, avalado por una Institución de Educación Superior del estado. La población asociada a esa ZAP, según el Censo 2010, deberá descontarse del numerador establecido en la fórmula.

De esta manera si dichos criterios los expresamos algebraicamente en la fórmula para PIZU, queda de la siguiente forma:

$$PIZU = \left(\frac{(\sum_{i=1}^n PZU_i) - (\sum_{i=1}^n PNEZ_i + \sum_{i=1}^n PINZ_i)}{PPM} \right)^2 \times 100$$

Donde:

PIZU = Porcentaje de Inversión en las ZAP urbanas del municipio.

PZU_i = Población que habita en la ZAP urbana i del municipio.

PNEZ_i = Población No Elegible en la ZAP urbana i del municipio.

PINZ_i = Población Impedida Normativamente para ser contemplada en la ZAP urbana i del municipio.

PPM = Población en pobreza del municipio.

i = ZAP urbana

n = Número de ZAP urbanas en el municipio.

Es importante reiterar que sólo se incorporan como expresiones algebraicas reglas cuantitativas textuales de los lineamientos.

Otra situación relevante a señalar es que, no obstante que el PIZU se describe, desde los lineamientos actuales, como el “*Porcentaje de Inversión en las ZAP urbanas del municipio*”, en realidad lo que mide es la proporción de habitantes de la ZAP urbana con respecto a la población en pobreza del municipio. En todo caso, representa el porcentaje que **debería invertirse en la ZAP urbana**, es decir, un dato de referencia para la planeación.

Por tanto, para conocer el porcentaje de inversión programado en la ZAP urbana la fórmula es:

$$PIpZU = \frac{MIpZU}{TIp} \times 100$$

Donde:

PIpZU = Porcentaje de Inversión programado en ZAP urbanas.

MIpZU = Monto de la Inversión programado en ZAP urbanas

TIp = Total de Inversión programada.

Así, para medir el cumplimiento de la disposición de invertir la misma proporción que dio el PIZU tenemos:

$$GCIZU = \frac{PIpZU}{PIZU}$$

Donde:

GCIpZU = Grado de Cumplimiento de la Inversión programada en ZAP urbanas

PIpZU = Porcentaje de Inversión programada en ZAP urbanas.

PIZU = Porcentaje de Inversión en las ZAP urbanas del municipio.

Considerando los topes establecidos en los lineamientos cuando el PIZU es superior a 50%, la inversión debe ser como mínimo éste porcentaje, es decir:

Cuando $PIZU > 50\% \Rightarrow PIZU = 50\%$.

Las otras **localidades** donde es válido invertir son las **de rezago social** y de **pobreza extrema**, y el monto máximo que se debe invertir en ellas es lo que quede de recursos una vez utilizados en la ZAP urbana con un máximo de 50% en los casos que PIZU llegue a 50% o lo supere:

$$PIRpSPE = (1 - PIpZU)$$

Donde:

PIRpSPE = Proporción de recursos programados en localidades con Rezago Social o Pobreza Extrema.

Este indicador es sólo un dato de referencia del monto que se debería invertir en dichas zonas, por lo que para medir la inversión en el año fiscal evaluado se debe calcular la proporción de ésta con respecto al total de la inversión:

$$PIRpSPE = \frac{IpLRS + IpLPE}{TIp}$$

Donde:

PIRpSPE = Proporción de recursos programados en localidades con Rezago Social o Pobreza Extrema.

IpLRS = Inversión programada en Localidades con los dos mayores grados de Rezago Social.

IpLPE = Inversión programada en Localidades con Pobreza Extrema (Zonas de marginación aprobadas mediante CUIS).

TIp = Total de Inversión programada.

Se calcula comparando la proporción de inversión con respecto a la proporción que se debe invertir. Por tanto, la fórmula para medir el grado de cumplimiento de la inversión programada en localidades con rezago social o pobreza extrema es:

$$GCIpRSPE = \frac{PIpRSPE}{PaIpRSPE}$$

Donde:

GCIpRSPE = Grado de Cumplimiento de la Inversión programada en localidades con Rezago Social o Pobreza Extrema.

PIpRSPE = Proporción de la Inversión programada en localidades con Rezago Social o Pobreza Extrema.

PaIpRSPE = Proporción de recursos programados a Invertir en localidades con Rezago Social o Pobreza Extrema.

La inversión permitida en las localidades con los dos mayores grados de rezago social debe estimarse conforme al índice que es publicado por el CONEVAL en el informe Estimaciones del Índice de Rezago Social 2010 a nivel municipal y por localidad.

Con respecto a las localidades con población en pobreza extrema, los lineamientos vigentes establecen que:

“Para la identificación de la población en pobreza extrema, los gobiernos locales deberán hacer uso de los Criterios de Acreditación de Beneficio a Población en Pobreza Extrema, que la SEDESOL, publicará en su Normateca Interna. La SEDESOL, a través de sus Delegaciones brindará asesoría técnica para su uso, llenado y captura en la MIDS. Una vez que los gobiernos locales recolecten la información del instrumento vigente para la identificación de los beneficiarios, ésta será analizada a través de los medios definidos por la DGGPB para su evaluación y determinación de los hogares y personas en pobreza extrema” (DOF, 2016).

El instrumento utilizado por dichos criterios es el Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUI), que permite identificar a las localidades que cuentan con población en pobreza extrema.

En este sentido, en el año 2016 en el municipio se aplicaron 4,024 CUI, que lograron acreditar a 100 localidades con población en situación de pobreza.

Derivado de lo anterior, para calcular la inversión en localidades con población en pobreza extrema se utilizarán las localidades acreditadas por CUI y aquellas que aparecen en el Informe Anual sobre la Situación de la Pobreza y Rezago Social.

De esta manera, para la evaluación de destino territorial se utilizarán tres indicadores:

1. Porcentaje de Inversión Pertinente por Territorio.
2. Grado de Cumplimiento de la Inversión en ZAP urbana.
3. Grado de Cumplimiento de la Inversión en localidades con Rezago Social y/o Pobreza Extrema.

Con la información de estos indicadores, se evaluará la pertinencia en el destino territorial de los recursos del FISM. Cabe señalar que para este año evaluado ya se está en posibilidad de hacer un análisis comparativo, dado que se tienen dos años de aplicación de los lineamientos del FAIS.

3.1.1. Cambios en la fórmula de inversión en ZAP urbana.

Dentro de la propuesta metodológica de TECSO para la evaluación de uso y destino, es importante destacar el cambio drástico que sufrió la fórmula del PIZU:

Cuadro 3.1. Modificación a la fórmula del PIZU, 2015	
Fórmula 2014	Fórmula 2015
$PIZU = \frac{\sum_{i=1}^n PZU_i}{PPEM} \times 100$	$PIZU = \left(\frac{\sum_{i=1}^n PZU_i}{PPM} \right)^2 \times 100$
<p>Fuente: elaborado por TECSO con base en los lineamientos Generales para la Operación del FAIS (mayo, 2014, marzo, 2105 y marzo, 2016).</p>	

Como se puede observar el primer cambio para 2015 es que la proporción del PIZU original ahora considera una elevación al cuadrado, lo que provoca una reducción significativa del PIZU cuando es menor a "1"; sin embargo, cuando es mayor a "1", el valor se incrementa. No obstante, la misma norma señala que cuando el PIZU sea mayor a 50% se deberá invertir, a lo más, ésta cantidad.

Otro cambio es que el denominador se incrementa al pasar de población en **pobreza extrema** a población en **pobreza**; sólo como referencia señalaremos que, a nivel nacional, esto implica que el denominador crece 4.8 veces, provocando la reducción proporcional del PIZU.

Además, también hay cambios en el numerador al descontar la población de la ZAP como se mencionó anteriormente. Estas tres medidas (la función cuadrática, la ampliación del denominador y la reducción del numerador) apuntan a reducir el PIZU, es decir, a reducir la cantidad de recursos que se deben destinar a las ZAP's urbanas de un municipio

Para el análisis comparativo, se utilizará el PIZU 2015 que considera como denominador a la población en pobreza total (en 2014 sólo se contemplaba la población en pobreza extrema) y se descuenta la población en la que no se puede invertir por motivos de dinámica poblacional o imposibilidades normativas.

Así, se tiene que:

$$PZU = \left(\frac{PZAPU}{PPM} \right) \times 100$$

Donde:

PZU= Porcentaje de población en ZAP urbanas

PZAPU=Población que habita en las ZAP urbanas

PPM= Población en Pobreza del Municipio

$$PPNEZ = \left(\frac{PNEZ}{PPM} \right) \times 100$$

Donde:

PPNEZ= Porcentaje de Población No Elegible en ZAP urbanas

PNEZ= Población No Elegible en ZAP urbanas

PPM= Población en Pobreza del Municipio

$$PPINZ = \left(\frac{PINZ}{PPM} \right) \times 100$$

Donde:

PPINZ= Porcentaje de Población Impedida Normativamente para ser contemplada en ZAP urbanas.

PINZ= Población Impedida Normativamente para ser contemplada en ZAP urbanas.

PPM= Población en Pobreza del Municipio.

Utilizando la división directa sin elevación al cuadrado da claridad a la explicación de la proporción. Que en conjunto sería el porcentaje total de inversión en la ZAP urbana, cuya fórmula es:

$$PIZUF = PIZU - PPNEZ - PPINZ$$

Donde:

PIZUF= Porcentaje de inversión en ZAP urbanas final (lineamientos).

PIZU= Porcentaje de población en ZAP urbanas.

PPNEZ= Porcentaje de Población No Elegible en ZAP urbanas.

PPINZ= Porcentaje de Población Impedida Normativamente para ser contemplada en ZAP urbanas.

Finalmente, para conocer la Inversión en destino Territorial Prioritaria, tenemos:

$$PIDTPp = \frac{IpZUF + IpMRS + IpPE}{TIp}$$

Donde:

PIDTPp= Porcentaje de Inversión en destino territorial prioritaria programada.

IpZUF= Inversión programada en ZAP urbanas Final

IpMRS = Inversión programada en las localidades con los dos **mayores grados** de Rezago Social.

IpPE = Inversión programadas en localidades con Pobreza Extrema.

TIp= Total de Inversión programada.

Con estos dos indicadores, además de valorar la focalización en el cumplimiento normativo, también se podrá observar la tendencia en la inversión.

3.2 Inversión según orientación (uso) a tipos de proyectos prioritarios (obras)

Los Lineamientos para la operación del FAIS 2015, clasifican las obras en tres tipos de proyectos distintos de acuerdo a su contribución al mejoramiento de los indicadores de pobreza y rezago social; éstos son:

“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 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” (DOF, 2015)”.*

Con base en dicha clasificación, se establecen los criterios para la inversión de acuerdo a su 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.

III. Podrán destinar como máximo hasta un 30% en proyectos clasificados como de incidencia complementaria y/o en proyectos especiales.”. (DOF, 2015)”.

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

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

Así, para establecer un indicador que permita evaluar la pertinencia en este tema se genera en primera instancia el porcentaje de inversión programada en obras directas:

$$PIpD = \frac{IpPD}{TIp} \times 100$$

Donde:

PIpD = Porcentaje de inversión programada directa.

IpPD = Inversión programada en proyectos de incidencia directa.

TIp = Total de inversión programada.

La fórmula para conocer el grado de pertinencia en el uso de los recursos en proyectos de incidencia directa sería:

$$GPURD = \frac{PIpD}{70\%}$$

Donde:

GPURD = Grado de Pertinencia en el Uso de los Recursos de incidencia Directa.

PIpD = Porcentaje de Inversión programada Directa.

En los casos de los tipos de proyectos con topes máximos (complementarios y especiales) el Grado de Pertinencia en el Uso máximo de recursos en proyectos complementarios y Especiales, es:

$$GPU_{pPCEC} = \frac{30\% - (PI_{pPCEC})}{30\%}$$

Dónde:

GPU_{pPCEC} = Grado de Pertinencia en el Uso máximo de recursos programados en proyectos complementarios, Especiales y Contingentes

PI_{pPCEC} = Porcentaje de Inversión programada en Proyectos Complementarios y Especiales.

En este caso, si el valor obtenido es cero o positivo, se considera que la inversión ejercida es pertinente en su uso de acuerdo al porcentaje máximo permitido para proyectos complementarios o especiales, mientras que los valores negativos se refieren a la proporción de recursos que superaron el máximo permitido.

Adicionalmente los lineamientos 2015 establecen topes en la inversión para tipos de proyecto dentro de las obras complementarias, señalando lo siguiente:

“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 FISMDF 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”(DOF, 2016)”.

Así, se podrá programar invertir máximo 15% en urbanización de calles y caminos:

$$GPURUCC = \frac{15\% - (PI_{pPUCC})}{15\%}$$

Donde:

GPURUCC= Grado de Pertinencia en el Uso de los Recursos en Urbanización de Calles y Caminos

PIpPUCC= Porcentaje de Inversión programada en Proyectos de Urbanización de Calles y Caminos.

En el caso de que se decrete desastre natural y se aprueben recursos para obras por contingencia, la fórmula es la siguiente:

$$GPURCUCC = \frac{30\% - (PIpPUCC)}{30\%}$$

Donde:

GPURCUCC= Grado de Pertinencia en el Uso de los Recursos en obras de Contingencia para Urbanización de Calles y Caminos.

PIpPUCC= Porcentaje de Inversión programada en Proyectos de Urbanización de Calles y Caminos, considerando los recursos por contingencia aprobadas.

Para calcular la cantidad de recursos que fueron programados pertinentemente en el tipo de proyectos conforme a la norma, se debe descontar al total de inversión, en primer lugar, los recursos que faltaron en inversión directa, en los casos que dicho monto haya sido menor a 70%; y en segundo lugar, el monto excedente al tope máximo permitido (15%) en proyectos de urbanización de calles y caminos y, en caso de presentarlo, (15%) para proyectos complementarios por contingencia.

La fórmula es:

$$TIpP = TIp - (CRpFID + CRpEPCE + CRpEPUCC)$$

Tal que:

$$CRFID = (TIp * .7) - IpPD$$

$$CRpEPCE = IpPCE - (TIp * .30)$$

$$CRpEPUCC = IpPUCC - (TIp * .15)$$

Donde:

TIpP = Total de Inversión programada Pertinente.

TIp = Total Inversión programada.

CRpFID = Cantidad de recursos programados que faltaron para llegar al 70% de Inversión directa.

CRpEPCE= Cantidad de recursos programados que excedieron el 30% en proyectos complementarios y especiales.

CRpEPUCC= Cantidad de recursos programados que excedieron el 15% en proyectos de urbanización de calles y caminos.

IpPD = Inversión programada en proyectos de incidencia directa.

IpPCE = Inversión programada en proyectos complementarios y especiales.

IpPUCC= Inversión programada en proyectos de urbanización de calles y caminos.

Cabe señalar que cuando CRpFID, CRpEPCEC, CRpEPUCC o CRpEPCUCC sean ≤ 0 el valor será cero.

Con ello, el grado de pertinencia en el uso de los recursos programados en cuanto al tipo de obras es:

$$GPURpTO = \frac{TIpP}{TIp}$$

Donde:

GPURpTO = Grado de pertinencia en el uso de los recursos programados en cuanto al tipo de obras.

TIpP = Total de inversión programada pertinente.

TIp = Total de inversión programada.

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 puede tener **una valoración amplia del cumplimiento en cuanto al “destino” de los recursos previstos en el artículo 33 de la LCF.**

4. Análisis de los resultados

El presente capítulo expone los resultados de la evaluación específica en cuanto al “uso” y “destino de los recursos” programados del FISM para el año 2016 del municipio de Centla.

La evaluación de destino se caracteriza por identificar si las obras se focalizaron en las localidades prioritarias por los tres criterios establecidos por los lineamientos del FAIS (ZAP urbanas, dos mayores grados de rezagos social, localidades identificadas con población en pobreza extrema); a su vez, la especificidad de la evaluación de uso de los fondos identifica si el tipo de obras programadas a realizar están dirigidas a mejorar las condiciones de vida de las personas más afectadas por la pobreza. Antes de mostrar tales resultados es importante describir la inversión que se programó en el ejercicio fiscal evaluado en cuanto a tipo y modalidad de las obras.

4.1. Presupuesto del FISM y obras programadas

El presupuesto programado en el municipio de Centla para el FISM del año 2016 es de \$79,611,168.36, del cual, a la fecha del corte de la información proporcionada para el presente análisis, aún quedaban pendientes por destinar \$214,481.11, por lo que el presupuesto asignado al corte de los datos era de \$79,396,687.25, mismo que se incrementó por un monto de \$26,108,101.09 –debido a los convenios celebrados por el municipio con la SEDATU y la obtención de recursos del FISE- para quedar en una cifra de \$105,504,788.34. Ello representa **una labor significativa de la gestión municipal pues los recursos se incrementaron en un 33% con respecto al asignado desde el nivel federal** y aplicado parcialmente en ámbitos de contribución a la pobreza multidimensional como lo son el agua potable, el drenaje y la ampliación en el número de cuartos para la vivienda.

En el 2016, las 241 obras realizadas con los 105 millones de pesos programados se ejecutaron para beneficio de 113 localidades²³; destacando que en la localidad Frontera se realizaron 28 proyectos por un monto equivalente al 42.8% de los recursos programados.

El Cuadro 4.1 muestra el número de obras realizadas, la cantidad de hogares y personas beneficiadas, además del monto de inversión ejercido por tipo de proyecto.

²³ 27 de las 241 obras se ejecutaron con aportaciones federales y del FISE.

Cuadro 4.1. Obras programadas por tipo de proyecto, beneficiarios e inversión en el municipio de Centla, 2016					
Tipo de proyecto	Obras	Beneficiarios		Inversión	
		Hogares	Personas	Monto	Porcentaje
Agua y Saneamiento	47	3,544	14,474	\$15,833,573	15.01%
Educación	22	1,110	2,939	\$11,835,347	11.22%
Otros Proyectos	24	668	2449	\$4,116,965	3.90%
Urbanización	12	1,660	6,682	\$29,231,179	27.71%
Vivienda	136	2,975	11,342	\$44,487,725	42.17%
Total	241	<u>24</u>		\$105,504,788	100.00%

Fuente: Elaborado por TECSO con base en datos del formato Relación de Obras Realizadas con Recursos del FISM para el año 2016, Centla, Tabasco.

Cabe señalar que las obras realizadas tanto en Agua y Saneamiento como en Vivienda son de gran importancia, pues estos rubros representaban las principales carencias en Centla al 2010 y, con la dotación de agua potable, drenaje, cuartos adicionales, electrificación, dotación de estufas ecológicas y colocación de piso y techo firme se incrementan los servicios de las viviendas que no contaban con estos beneficios.

El Cuadro 4.2 muestra la especificidad de las obras realizadas, lo que permite tener una visión más detallada de la inversión del FISM. Los dos aciertos principales en la inversión programada del FISM fueron: el 17.4% de las obras en Agua y Saneamiento se realizaron en el abastecimiento, equipamiento y construcción de la red o sistema de agua potable y depósitos o tanque de agua potable; éstas son obras que mejoran, de manera sostenida, el acceso y disponibilidad al agua potable; el 2% de las obras restantes en este tipo de proyectos se realizaron en la construcción de la red de alcantarillado, lo que favorece las condiciones de salubridad general. Por otra parte, los 136 proyectos en vivienda ampliaron la red eléctrica y las dotaron de cuartos dormitorio, pisos y techos firmes, así como en la dotación de estufas ecológicas, con lo que se mejorarán sus condiciones de aseo, hacinamiento y salubridad.

Cuadro 4.2. Obras programadas en Centla por tipo de proyecto, modalidad y subcategoría, 2016			
Tipo de Proyecto	Modalidad	Subcategoría	Obras
Agua y saneamiento	Abastecimiento	Depósito o tanque de agua potable	26
	Construcción	Red de alcantarillado	5
		Red o sistema de agua potable	5
	Equipamiento	Depósito o tanque de agua potable	11
Subtotal Agua y Saneamiento			47
Educación	Adecuación	Preescolar (comedores escolares)	1
	Ampliación	Primaria (comedores escolares)	1
	Construcción	Preescolar (comedores escolares)	5

²⁴ El total es la suma lineal de beneficiarios por obra, por lo que la suma no representa el total de población, ya que una misma persona u hogar pudieron haber recibido más de un apoyo.

Cuadro 4.2. Obras programadas en Centla por tipo de proyecto, modalidad y subcategoría, 2016			
Tipo de Proyecto	Modalidad	Subcategoría	Obras
		Preparatoria (bardas perimetrales)	1
		Primaria (aulas)	1
		Primaria (comedores escolares)	5
		Secundaria (dotación de servicios básicos: agua, electricidad, drenaje)	1
		Techados en áreas de impartición de educación física	4
	Mejoramiento	Preescolar (comedores escolares)	1
		Primaria (comedores escolares)	1
		Secundaria (aulas)	1
Subtotal Educación			22
Otros proyectos	Construcción	Huertos comunitarios	22
	Equipamiento	Maquinaria e implementos comunitarios	2
Subtotal Otros Proyectos			24
Urbanización	Construcción	Alumbrado publico	2
		Guarniciones y banquetas	5
		Pavimentación	5
Subtotal Urbanización			12
Vivienda	Ampliación	Electrificación	9
	Construcción	Cuartos dormitorio	15
		Piso firme	60
	Equipamiento	Estufas ecológicas	17
Rehabilitación	Techo firme	35	
Subtotal Vivienda			136
Total			241
Fuente: elaborado por TECSO con base en datos del formato Relación de Obras Realizadas con recursos del FISM para el año 201, Centla, Tabasco,			

Cabe destacar que la totalidad de las obras (100%), inciden de manera directa o complementaria en la reducción de las carencias sociales de los habitantes de localidades caracterizadas por su rezago social en el municipio de Centla, como se muestra en el Cuadro 4.1. En él se puede observar que, 219 obras (47 en Agua y saneamiento, 14 en Educación, 22 en Otros proyectos -para beneficio de huertos comunitarios- y 136 en Vivienda), que constituyen el 91% de las obras realizadas, tienen *incidencia directa* sobre la pobreza multidimensional, mientras que las 22 restantes inciden de forma *complementaria* (8 en Educación, Dos en Otros Proyectos –en maquinaria e implementos comunitarios- y 12 en Urbanización).

Cuadro 4.3. Obras programadas por tipo de contribución a la pobreza multidimensional, 2016		
Tipo de contribución	Clasificación de la obra	Obras
Directa	Agua y saneamiento	47
	Educación	14
	Otros proyectos	22
	Vivienda	136
Subtotal Directas		219
Complementaria	Educación	8
	Otros proyectos	2

Cuadro 4.3. Obras programadas por tipo de contribución a la pobreza multidimensional, 2016		
Tipo de contribución	Clasificación de la obra	Obras
	Urbanización	12
Subtotal Complementarias		22
Total		241

Fuente: Elaborado por TECSO con base en datos del formato Relación de Obras con Recursos del FISM para el año 2016, Centla, Tabasco.

4.2. Sobre el destino

Como se señaló en el apartado metodológico, los lineamientos generales para la operación del FAIS especifican en el numeral 2.3 el tipo de localidades prioritarias para invertir los recursos del fondo. A la vez, el numeral 2.2 establece al Informe Anual sobre la Situación de la Pobreza y Rezago Social como instrumento de planeación que enumera las localidades con mayores carencias de acuerdo con la medición de pobreza multidimensional y rezago social.

Conforme al numeral 2.3 de dichos lineamientos, al contar con 17 AGEB urbanas declaradas como Zonas de Atención Prioritaria para el año 2016, el municipio de Centla puede invertir en esas zonas, en las localidades con los 2 grados más altos de rezago social (muy alto y alto según el dato 2010 del CONEVAL) y en donde exista población en pobreza extrema. En este sentido, de las 241 obras programadas a realizar, 31 se localizan en las ZAP urbanas, 3 en localidades de los dos mayores grados de rezago social y 207 se realizaron en localidades que, bajo la aplicación de CUIS o del Anexo III de los Criterios Generales del FAIS 2016²⁵, se consideran como población en pobreza extrema para la aplicación de los recursos del FISM, tal como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro 4.4. Número de obras programadas en Centla por criterio de prioridad y monto, 2016.		
Criterio	Número de obras	Monto²⁶
ZAP	31	\$18,056,499.88
Localidades con los 2 grados más altos de rezago	3	\$342,621.47
Población en pobreza extrema	207	\$60,997,565.90
Total	241	\$79,396,687.25

Fuente: elaborado por TECSO con base en datos suministrados por el municipio en la Relación de Obras Programadas con Recursos del FISM 2016, Centla, Tabasco.4

²⁵ Inciso 3.2 de los "Criterios Generales para la Acreditación de Beneficio a Población en Pobreza Extrema en el marco de los Proyectos Financiados con recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social 2016" disponible en la dirección:

http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1_Menu_Principal/5_Guias_a_poyo/CRITERIOS_GENERALES_PARA_LA_ACREDITACION_DE_BENEFICIO_A.pdf

²⁶ Las cifras consideradas corresponden únicamente a la inversión programada del FISM-Ramo 33 para 2016, es decir, el análisis de este apartado no incluye los 26 millones de pesos adicionales con los que se financiaron algunas obras con recursos del FISE y de SEDATU.

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

$$PIPT = \frac{IPD}{TIFISM} \times 100 = \frac{79,396,687}{79,396,687} \times 100 = 100\%$$

Es decir, el 100% de los recursos programados en la realización de las 241 obras están focalizados en zonas prioritarias según por su rezago social o su situación de pobreza extrema.

Adicionalmente, derivado de que el municipio presenta ZAP urbanas para 2016, 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. Así, para el año fiscal evaluado, se especifica que “deberá invertirse una proporción igual al PIZU” (DOF, 2015). En este sentido según la fórmula modificada, el PIZU para Centla en 2015 es de:

$$PIZU = \left(\frac{37,836}{70,317}\right)^2 \times 100 = 28.95\%$$

Como se señaló en la nota metodológica, esta es la proporción que debería invertirse en las ZAP urbanas del municipio, por lo que para evaluar dicha regla se debe calcular el porcentaje de inversión programada a realizar en las ZAP:

$$PIpZU = \frac{MIpZU}{TIp} \times 100 = \frac{18,056,500}{79,396,687} = 22.74\%$$

Así, para calcular el grado de cumplimiento en la inversión programada para las ZAP urbanas:

$$GCIpZU = \frac{PIpZU}{PIZU} = \frac{22.74}{28.95} = .7854$$

Lo anterior significa que el municipio de Centla planifica invertir 21% menos de lo exigido por la norma en ZAP urbanas.

En lo que respecta a la inversión programada en localidades con los dos mayores grado de rezago social y pobreza extrema se tiene que la inversión programada a invertir sería:

$$PaIpRSPE = (1 - PIpZU) = (1 - .2274) * 100 = 77.26\%$$

Teniendo en cuenta que en las localidades con los dos mayores grados de rezago social (muy alto y alto) se programó realizar 3 obras con un monto de

\$342,621.47 y en las 105 localidades consideradas en pobreza extrema, avaladas por la SEDESOL a través de CUIS o del Anexo III de los Criterios Generales del FAIS 2016, se programó invertir \$60,997,565.89 se tiene que:

$$PIpRSPE = \frac{IpLRS + IpLPE}{TIp} * 100 = \frac{342,621 + 60,997,566}{79,396,687} * 100 = 77.26\%$$

Efectuando la comparación de los recursos a invertir en localidades con los mayores grados de rezago social y los programados a invertir en este tipo de localidades se tiene el grado de cumplimiento mediante la siguiente expresión:

$$GCIpRSPE = \frac{PRpRSPE}{PaIpRSPE} * 100 = \frac{77.26}{77.26} * 100 = 100\%$$

Este resultado indica que **el municipio de Centla focalizó la programación de los recursos del FISM 2016 de manera correcta**, pues a pesar de que no alcanzó el porcentaje normativo mínimo de recursos programados a invertir en las ZAP urbanas, **contempló dirigir en su totalidad el remanente de los recursos hacia las localidades con los mayores grados de rezago social y en pobreza extrema** como lo indican los lineamientos del FISM 2016²⁷

4.3. Sobre el uso

Como ya se mencionó, los lineamientos del FISM 2016 señalan 3 reglas en cuanto al uso de la inversión de acuerdo al tipo de proyecto, es decir, se debe invertir un mínimo de 70% en obras de incidencia directa en la pobreza y como máximo 30% a obras catalogadas como complementarias. Adicionalmente, de dicho 30% se puede destinar el 15% de los recursos en obras de urbanización a caminos y calles, contemplando un 15% adicional en este tipo de obras en caso de haber acreditado un estado de emergencia por desastre natural.

Para el municipio de Centla, según la inversión programada en el 2016 se espera la realización de 219 obras que incidirán directamente en la pobreza multidimensional y 22 que lo harán de manera complementaria.

En el cuadro siguiente se muestran las obras según su tipo de contribución, clasificación de la obra, subclasificación de proyecto y monto programado de inversión:

²⁷ Inciso 2.3 de los lineamientos generales: "En todos los casos, el municipio o DT deberá destinar los recursos no aplicados en ZAP en beneficio de las localidades con los dos mayores grados de rezago social, o bien, donde haya población en pobreza extrema".

Cuadro 4.5. Obras programadas en Centla por monto, y tipo de contribución a la pobreza multidimensional, clasificación y subclasificación de la obra, 2016				
Tipo de contribución	Clasificación de la obra	Subclasificación de la obra	Obras	Monto
Directa	Agua y saneamiento	Depósito o tanque de agua	37	\$6,670,000.00
		Red de alcantarillado	5	\$3,282,205.15
		Red o sistema de agua potable	5	\$383,223.85
	Educación	Preescolar (comedores escolares)	7	\$2,382,253.95
		Primaria (comedores escolares)	7	\$2,931,501.51
	Otros proyectos	Infraestructura agrícola: huertos comunitarios	22	\$2,696,965.20
	Vivienda	Cuartos dormitorio	15	\$9,123,750.00
		Electrificación	9	\$12,689,162.97
		Estufas ecológicas	17	\$3,565,492.00
		Piso firme	60	\$7,224,367.98
		Techo firme (no material de desecho, ni lámina de cartón)	35	\$8,813,701.70
Subtotal directas			219	\$59,762,624.30
Complementaria	Educación	Preparatoria (bardas perimetrales)	1	\$1,985,449.45
		Primaria (aulas)	1	\$767,046.38
		Secundaria (aulas)	1	\$1,098,354.58
		Secundaria (dotación de servicios básicos: agua, electricidad, drenaje)	1	\$202,686.35
		Techados en áreas de impartición de educación física	4	\$2,468,054.45
	Otros proyectos	Infraestructura agrícola: maquinaria e implementos comunitarios	2	\$1,420,000.00
	Urbanización	Alumbrado publico	2	\$326,115.66
		Guarniciones y banquetas	5	\$2,520,705.49
Pavimentación		5	\$8,845,650.59	
Subtotal complementarias			22	\$19,634,062.94
Total de recursos programados			241	\$79,396,687.25

Fuente: Elaborado por TECSO con base en datos suministrados por el municipio en la Relación de Obras Programadas con Recursos del FISM 2016, Centla, Tabasco.

Como se puede observar en el cuadro 4.5, el municipio programó una inversión total de \$59,762,624.30 en la realización de 219 obras de incidencia Directa en la pobreza. Para medir el porcentaje de inversión en obras directas tenemos que:

$$PID = \frac{IpPD}{TIp} \times 100 = \frac{59,762,624.30}{79,396,687.25} * 100 = 75.27\%$$

Los recursos del FISM programados a realizar en obras de incidencia directa en 2016, rebasan en cinco puntos porcentuales el nivel óptimo requerido por la norma que es el 70%. Para conocer el grado de pertinencia que tendrán estos recursos se calcula lo siguiente:

$$GPURD = \frac{75.27}{70} * 100 = 107.52\%$$

Ello representa que los recursos programados en 2016 sobrepasan el monto óptimo requerido por la norma y **se planea invertir 7.5% más del porcentaje mínimo por ella instruido.**

Como ya se señaló en la metodología, existen topes máximos respecto al uso de los recursos en obras complementarias, en este sentido, si queremos conocer el grado de pertinencia en el uso de los recursos programados para obras complementarias y especiales se tiene que, derivado de la programación de recursos para 2016 en este tipo de obras, las 22 complementarias programadas fueron dentro de los rubros educación (específicamente en la dotación de servicios básicos, bardas perimetrales, aulas y en el techado de áreas de impartición de educación física), en otros proyectos (maquinaria e implementos comunitarios) y en urbanización (alumbrado público, guarniciones y banquetas, así como en la pavimentación de calles). La fórmula para conocer la pertinencia del uso en este rubro es:

$$GPU_{pPCEC} = \frac{30\% - (PI_{pPCEC})}{30\%} = \frac{30 - 24.73}{30} = .1756$$

Así, dado que es un número positivo, se considera que la inversión programada para obras complementarias se ejecutará por debajo de los límites normativos en un 17.56%.

Adicionalmente los lineamientos 2016 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 programada por el municipio en 2016 en caminos rurales, pavimentación, guarniciones y banquetas fue de 11.3 millones de pesos, equivalentes al 14.32% de la inversión total programada por lo que el nivel de cumplimiento de la normatividad al respecto es la siguiente:

$$GPUR_{pUCC} = \frac{15\% - 14.32\%}{15\%} = 0.04533$$

Al representar una cifra positiva resultante de la expresión anterior, **la inversión programada en pavimentación y en guarniciones y banquetas se realizó conforme lo indica la norma.**

Tomando en cuenta tanto el uso de recursos programados en obras directas como el máximo permitido en obras de incidencia complementaria, en conjunto, tenemos el Total de Inversión programada Pertinente, partiendo del Total de inversión programada (TIp), la cual fue de \$79,396,687.25.

Con ello tenemos que:

$$TIpP = TIp - (CRpFID + CRpEPCE + CRpEPUCC)$$

$$TIpP = 79,396,687.25 - (0 + 0 + 0) = 79,396,687.25$$

De esta manera para conocer el grado de pertinencia en el uso de los recursos programados en cuanto al tipo de obras se calcula el siguiente indicador:

$$GPURpTO = \frac{TIpP}{TIp} = \frac{79,396,687.25}{79,396,687.25} = 1.0$$

Ello significa que la pertinencia en el uso de los recursos programados fue del 100%.

4.4. Estimación del impacto en la reducción de carencias sociales.

Hablamos de estimación porque con los datos disponibles no se puede determinar la población beneficiada con un enfoque preciso de pobreza multidimensional.

En otro apartado hemos hablado de la importancia que ha tenido relacionar el uso de los recursos con el enfoque que el CONEVAL desarrolló de la pobreza multidimensional. Por eso es que podemos hacer sólo una estimación de la carencia global. Así, se hablará de masa carencial y no de población con carencia.

Es decir, puede ocurrir que una misma persona concentre 6 carencias o puede que sólo tenga una. Debido a que con los datos disponibles no se puede precisar el número de carencias por persona, los cálculos incurrirían en duplicaciones y sería erróneo hablar de impacto en la población.

Por otro lado, los datos disponibles elaborados por el CONEVAL y empleados como base para el cálculo de la pobreza multidimensional son del año 2010, es decir, no contemplan casi 6 años de la dinámica poblacional. No obstante este sesgo, los datos nos permiten estimar una proporción de mejora con respecto a una condición inicial. En síntesis, las estimaciones basadas en la información del CONEVAL no permiten un análisis suficientemente sólido de cada uno de los niveles de carencia.

Con estas consideraciones, en el cuadro que sigue condensamos el cálculo de la masa carencial del municipio retomando la información plasmada en el Informe Anual sobre la Situación de la Pobreza y Rezago Social. A partir de ello estimamos el posible impacto con base en la información de las obras programadas con recursos del FISM 2016 con datos proporcionados por el municipio.

Cuadro 4.6. Porcentaje de población por carencia social y masa carencial, en el municipio Centla 2010.		
Carencia social	Proporción de personas con la carencia	Masa carencial
Seguridad social	0.785	79,911
Alimentaria	0.361	36,749
Rezago educativo	0.181	18,425
Calidad y espacios de vivienda	0.303	30,844
Servicios básicos en la vivienda	0.689	70,138
Servicios de salud	0.281	28,605
Total de masa de carencias estimada en el municipio		264,672
Fuente: elaborado por TECSO con base en los datos presentados por el CONEVAL en sus Resultados a Nivel Municipal 2010 sobre la Pobreza en México		

Como se puede observar, se calculó la posible masa de carencias para cada indicador de pobreza a partir de multiplicar la proporción de cada dimensión de carencia social por la población total del municipio.

Una vez calculada la masa de carencias para cada nivel de pobreza multidimensional se realizó una sumatoria que da como resultado una masa total de carencias de 264,672.

La gran cobertura con diversas acciones del FISM en este municipio hace difícil la distinción y cuantificación de los beneficios y los beneficiarios netos. Así, para el cálculo se realizaron ajustes para una estimación más cercana a la posible disminución de carencias netas. Esto se llevó a cabo topando el número de beneficiarios en cada localidad o ZAP urbana que lo requiriera al total de habitantes de ésta; y cuando una localidad recibió más de un apoyo sólo se contabiliza una carencia.

Con esto, y tomando como referencia los datos de beneficiarios proporcionados por la dependencia para los indicadores donde el municipio tuvo incidencia, es como se puede estimar el posible impacto en la reducción de carencias. **Así, el posible impacto estimado derivado de las acciones programadas del municipio en 2016 fue de 25,816 carencias atendidas**, lo que representa una estimación de reducción a nivel global del 9.8% del total de carencia que presenta el municipio en 2010.

En cuanto a los **dos ámbitos en donde el municipio puede incidir en la pobreza de manera directa a través de la inversión del FISM siguiendo la normatividad establecida**, servicios básicos y calidad y espacios de la vivienda (agua y drenaje), la suma de carencias es, en estos rubros, de poco más de 100 mil por lo que **el impacto estimado por la inversión programada en obras en esos sectores es una reducción del 25.5%**.

Si bien se estima que el municipio pudo haber reducido casi una décima parte de la masa carencial, cabe aclarar que los datos, cuya fuente es el Censo de Población y Vivienda 2010, a seis años de su levantamiento pueden presentar una magnitud diferente. Sin embargo, como referencia, el dato nos permite observar la amplia cobertura que alcanzó el municipio con las obras financiadas con recursos del FISM.

La labor desempeñada por el municipio de Centla en lo correspondiente a la inversión del FISM en el periodo 2010-2015, ha rendido sus frutos a favor de la disminución de las carencias sociales que impactan en la pobreza multidimensional y, aunque **no se dispone de cifras oficiales actualizadas a nivel localidad posteriores al 2010**, la Encuesta Intercensal 2015, realizada por el INEGI en ese año, da cuenta de los impactos en algunos rubros de las carencias sociales **a nivel municipal**²⁸, como se puede observar en el siguiente cuadro:

Cuadro 4.7. Comparativo porcentual de algunas carencias que impactan en la pobreza multidimensional en Centla, 2010 y 2015.			
Viviendas:	Porcentaje		
	2010	2015	Variación 2010-2015
Sin agua entubada	66.0	32.0	51
Con un solo cuarto	21.9	18.8	14
Con piso de tierra	12.3	9.1	26
Sin excusado	6.9	6.5	6
Sin drenaje	10.2	5.1	50
Sin electricidad	2.5	0.9	64

Fuente: Elaborado por TECSO con cifras del Censo de Población y Vivienda 2010 y de Informe Anual 2016

Las cifras anteriores dan cuenta de resultados favorables en el quinquenio para los 6 rubros; destacando los descensos en las siguientes carencias: viviendas sin agua entubada, sin electricidad, sin drenaje y con piso de tierra, al haber disminuido estas carencias en el transcurso de cinco años en: 51, 64, 50 y 26 por ciento respectivamente.

²⁸ La Encuesta Intercensal 2015, presenta estimaciones a nivel nacional, por entidad federativa y municipio, pero no por localidad ni AGEB.

Los resultados sobre los avances registrados en el periodo 2010-2015, hacen patente que, la aplicación que el municipio ha hecho sobre la información que provee el Informe Anual para el direccionamiento de los recursos del FISM ha tenido sus dividendos y sus impactos en la disminución de la pobreza multidimensional, seguramente se verán reflejados en la edición que actualice este indicador, ya sea por parte de las instancias federales oficiales o bien, por iniciativa del propio municipio.

5. Análisis FODA

5.1. Análisis interno

Fortalezas:

- **La inversión del 100% de los recursos del FISM en obras de incidencia directa y complementaria** que impactarán en la reducción de las carencias sociales del municipio. Ninguna de las obras realizadas es considerada en el concepto de especiales.
- **La focalización territorial de los recursos fue pertinente: el 100% de los recursos programados están destinados a localidades prioritarias** (de muy alto y alto grado de rezago social o son ZAP urbanas, o bien, se aplicaron CUIS o se hizo uso del Anexo III de los Criterios Generales del FAIS 2016).
- **En 2016 la inversión programada en obras de incidencia directa rebasó en poco más de 5 puntos porcentuales el porcentaje mínimo requerido por la norma (70%):** las 219 obras de incidencia directa representaron el 75.27% de los recursos programados del FISM 2016.
- **Cumplimiento normativo en la aplicación de los recursos en obras de urbanización:** La inversión en 10 proyectos de urbanización (pavimentación de calles, guarniciones y banquetas) por un monto asociado de 11.3 millones de pesos, **es menor en 0.68 puntos porcentuales al límite establecido como máximo por los lineamientos (15%).**
- **Reducción de la masa de carencias global del municipio:** se estima que las obras realizadas con la inversión programada del FISM redujeron en 9.8% la masa global de carencias del municipio.
- Atinado balance entre la proporción de **la inversión del FISM destinada a obras de Agua (7%), cuartos dormitorio (11.5%) y piso firme (7%),** teniendo en consideración que **al 2015, la magnitud de estas carencias en el municipio afectaba al 32, 18.8 y 9.1 por ciento de las viviendas.**
- Realización de obras financiadas con fondos de otras fuentes: **la celebración de convenios con SEDATU y la obtención de recursos del FISE, permitieron la inversión de poco más de 26 millones de pesos para la realización de 27 proyectos,** logrando aumentar el presupuesto del FISM 2016 en un 33% adicional.
- **Uso de las CUIS como instrumento para ampliar la cobertura de inversión.** Bajo esta modalidad **se realizaron 4 de cada 5 obras,** con una

inversión de poco más de 51 millones de pesos, equivalente al 48.4% de los recursos programados del FISM para el 2016.

- **Aplicación del Anexo III de los Criterios Generales del FAIS 2016, como medida de ampliación en la cobertura programada de la inversión.** Con este recurso normativo se ejecutarán 10 obras consideradas colectivas, por un importe de 22.9 millones de pesos para beneficio de población en pobreza extrema.
- **Determinación de cifras razonables sobre la población beneficiaria de las obras realizadas o programadas;** mejorando con ello la estimación del abatimiento de carencias sociales.

Debilidades:

- **Desapego a la norma para inversión en ZAP urbanas:** El monto invertido en estas zonas fue 21% menor al mínimo establecido por la norma.

5.2. Análisis externo

Oportunidades:

- **Aprovechar el bajo número de localidades con grado de rezago social Muy Alto (1) y Alto (12),** con una población de 602 habitantes y 137 viviendas en el 2010, pues de atender sus carencias permitirían elevarlas a un nivel de rezago social menor y con ello ampliar el número de localidades y población objetivo de atención del FISM conforme a las disposiciones normativas. Con ello no sólo se amplía el campo de atención de población en pobreza, sino que se reclasifican los niveles de ésta y son un indicador más de logro en el abatimiento a la pobreza.
- **En el catálogo del FAIS se incluyen obras de incidencia directa en rubros como energías no convencionales:** esto abre la posibilidad de utilizar las eco tecnologías para solucionar las carencias de localidades rurales y dispersas.
- **El catálogo del FAIS clasifica como obras de incidencia directa a la inversión en alimentación, lo que constituye una ventana de oportunidades para disminuir las carencias en alimentación y la inseguridad alimentaria, carencia que afecta a poco más de la mitad de la población al 2015,** según datos del informe anual 2016.
- **La normatividad del FAIS permite el uso de CUIS para documentar la existencia de localidades con población en pobreza extrema o la aplicación del Anexo III de los Criterios Generales del FAIS 2016, para acreditar proyectos de beneficio colectivo en favor de población en pobreza extrema,** disposiciones que le han permitido al municipio

ampliar el destino territorial de la inversión a localidades no prioritarias en la normatividad federal.

- Considerando que la inversión para infraestructura educativa es limitada con los recursos de FISM y además, considerada como complementaria, se puede gestionar recursos de otros fondos Federales o Estatales, destinados a tal rubro y con esto mejorar la calidad de la infraestructura educativa.

Amenazas:

- **La planeación sobre la cual se priorizan las obras a desarrollar**, pues éstas son de enfoque participativo, lo que implica que los ciudadanos designan qué hacer con los recursos. Esto probablemente difiera un poco de las disposiciones de ley en cuanto al desarrollo de las obras.
- Ante el actual debate entre INEGI y CONEVAL sobre los criterios para la medición de la pobreza, **el municipio no cuenta con información actualizada para la planeación de la inversión del FISM a nivel localidad** (sólo cuenta con las actas de priorización de obras e información sociodemográfica a nivel localidad basada en el Censo del 2010 y a nivel municipal según la Encuesta Intercenal 2015). Esto es un obstáculo para mejorar la planeación y hacer intervención social asertiva.
- A la fecha en que se realiza la presente evaluación (diciembre de 2016), **aún no se cuenta con la versión final del Informe Anual sobre la situación de la pobreza y rezago social 2016** para el municipio de Centla.
- La normatividad del FAIS para la planeación del destino territorial de la inversión se apoya en demarcaciones estadísticas como AGEB y localidades, por lo que, en diversos casos, **en las Actas de priorización de obras se excluyen o no participan miembros de las configuraciones políticas que aparecen registradas en localidades diferentes a las configuraciones políticas a las que pertenecen.**
- Los lineamientos del FAIS 2016, establecen que **las obras en salud deben contar con un acuerdo previo** para garantizar la disponibilidad de personal médico y/o paramédico para su funcionamiento. Así mismo, **ordenan que las obras relativas a electrificación, deben considerar acuerdos con la CFE** para su realización.
- **Las carencias que presenta la infraestructura educativa del municipio sólo pueden beneficiarse parcialmente con los recursos del FISM** y sus obras son consideradas como complementarias, por lo que es recomendable **gestionar que las necesidades no cubiertas de las escuelas se financie con recursos exclusivos del FISE u otros programas estatales.**

6. Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

Este documento ha esclarecido la utilidad fundamental de los ejercicios de evaluación que, al día de hoy, son normas que deben regular a todos los niveles de la función pública.

Es de suma importancia que el municipio de Centla haya asumido la responsabilidad de evaluar el ejercicio gubernamental, a partir del desempeño de la operación del FISM.

Durante los últimos decenios se ha avanzado significativamente en el proceso de descentralización de recursos financieros, técnicos y económicos en pro de la lucha por disminuir las carencias de la población afectada por la pobreza multidimensional y el rezago social.

A partir de 1990 existieron grandes cambios en cuanto a la repartición de recursos por parte de la Federación hacia los estados y municipios, pero no fue sino hasta 1997 cuando se reformó la Ley de Coordinación Fiscal (LFC), profundizándose con la creación del Ramo 33, donde dos de sus cinco fondos estaban destinados al combate del rezago social y la pobreza extrema, entre ellos el FISM. Sin embargo, es hasta el año 2014 cuando se desarrollaron por primera vez lineamientos específicos para el Fondo, mismos que han sido muy pertinentes para la focalización y direccionamiento de los recursos.

La presente evaluación específica sobre el uso y destino de los recursos del FISM del municipio de Centla, reporta que la inversión programada del Fondo para el ejercicio fiscal 2016, ascendió a poco más de 105.5 millones de pesos, aplicados en su totalidad a la ejecución de 241 obras. Sobre este tema es importante destacar que gracias a la gestión municipal, los recursos del FISM asignados desde el nivel Federal para el 2016 se incrementaron en un 33% debido a los convenios celebrados con SEDATU y el gobierno estatal al amparo del FISE, mismos que se destinaron a 27 proyectos (10 de Agua y Saneamiento, 5 de Vivienda y 12 de Urbanización).

De acuerdo con las definiciones del CONEVAL **en materia de pobreza**, el 44% de la población en el municipio de Centla se encuentra dentro del umbral de pobreza moderada, 25.4% en pobreza extrema y tan sólo el 6.6% son no pobres y no vulnerables. Es así que poco más de 70 mil residentes de Centla viven en pobreza, según estimaciones de dicho Consejo.

Por otra parte y conforme a los Lineamientos Generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, el municipio de Centla puede invertir los recursos del FISM en: a) 13 localidades clasificadas con grados de rezago social Muy Alto y Alto; b) 17 ZAP urbanas; c) 102 localidades donde se aplicaron CUIS y d) 3 localidades donde se aplicó el Anexo III de los criterios Generales del FAIS 2016. **En estos cuatro segmentos de la población se ubica el 90% de las viviendas del municipio.**

Es así que el análisis del destino de los recursos programados del FISM para 2016, dio **como resultado que la focalización territorial de los recursos del Fondo lograra un 100% de cumplimiento, pues las 241 obras a ejecutar en ese año se ubicaron en Áreas de Atención Prioritaria**, dando así cumplimiento a lo señalado en el inciso 2.3 de los Lineamientos Generales del Fondo.

En lo referente al análisis del uso de los recursos se encontró que, 219 de las 241 obras programadas son de incidencia directa en la pobreza multidimensional, cuyos montos representan el 75.27% de la inversión programada; cifra mayor en 5.2 puntos porcentuales al 70% requerido por los lineamientos.

De esta manera **se puede concluir que el grado de pertinencia en el uso de los recursos de incidencia directa en la pobreza multidimensional, programados del FISM para 2016 es del 107.52%.**

Otro aspecto por comentar es el relativo **al cumplimiento normativo en la aplicación de los recursos en obras de urbanización**, pues bajo este rubro, el municipio programó invertir poco más de 11.3 millones de pesos, lo que representa el 14.3% de los recursos del FISM 2016; porcentaje menor al límite máximo permitido de 15%.

Con respecto al posible impacto en la reducción de las carencias sociales, se sabe que se atendió a más de **6,500** hogares en mejoramiento de la vivienda y/o sus servicios básicos. Con ello se pudo estimar que el municipio incidió en **25,816** carencias. Esto equivale a una reducción estimada del **25.5%** en esos sectores.

Finalmente es de resaltar que el esfuerzo realizado por el municipio se ha visto reflejado en las cifras de la Encuesta Intercensal 2015 realizada por el INEGI, mismas que indican una reducción importante en seis indicadores relacionados con los servicios básicos y la calidad y espacios de la vivienda, **destaca la reducción de 34 puntos porcentuales en la carencia de viviendas sin agua entubada; 5 en la de viviendas sin drenaje; 3 en la de viviendas con piso de tierra y 3 puntos porcentuales**

menos en el hacinamiento de los hogares de Centla en el transcurso de cinco años.

Recomendaciones

- Continuar encauzando la adecuada focalización de la inversión hacia localidades y zonas de atención prioritaria; mediante la aplicación de CUIS y del Anexo III de los lineamientos Generales del FAIS 2016, en los casos que lo amerite.
- Atender las carencias de las 13 localidades clasificadas con nivel de rezago social Muy Alto y Alto, mismas que agrupan 137 viviendas en total y con lo cual harían posible ascenderlas a un nivel de rezago menor; ampliando con ello la posibilidad de atender a un mayor número de localidades conforme lo marca la normatividad.
- Continuar la tendencia a la reducción de la masa de carencias de la población, principalmente de las que inciden en el combate a la pobreza multidimensional con la inversión del FISM.
- Mejorar el uso del Informe Anual como instrumento para la focalización del uso y destino territorial de las obras, lo que permitirá focalizar la inversión en función de la magnitud de las carencias.
- Continuar con la celebración de convenios para allegarse de recursos con fondos federales y estatales para aumentar el presupuesto del FISM, principalmente para la realización de obras de incidencia directa.
- Mantener el uso de CUIS para identificar localidades o sectores de población en pobreza extrema y con ello ampliar el destino territorial de la inversión.
- Seguir haciendo uso del Anexo III de los Criterios Generales del FAIS 2016, para la realización de proyectos de beneficio colectivo, en favor de la población en pobreza extrema.
- Continuar con la intensidad en la focalización de la inversión, hacia obras de incidencia directa en la reducción de la pobreza multidimensional.

- Seguir cuidando que los montos invertidos en obras de urbanización no rebasen los topes establecidos por la norma, como hasta ahora se ha venido haciendo.
- Mejorar la información contenida en el registro de obras; permitiendo con ello la transparencia en el ejercicio del gasto y la información cualitativa y cuantitativa de los proyectos programados o ejecutados
- Establecer estrategias y convenios para la realización de obras basadas en energías no convencionales y eco tecnologías para combatir las carencias de las viviendas en localidades rurales y dispersas.
- Planear la realización de obras sustentables para el combate de las carencias en alimentación e incrementar la inversión en este tipo de proyectos.
- Efectuar la planeación del uso y destino de la inversión, analizando las necesidades de la población y priorizando el ejercicio de los recursos hacia obras y acciones que favorezcan el abatimiento de sus carencias.
- Realizar un conteo o actualización de la información sobre la población, utilizando un cuestionario que capte la información sobre las carencias en las que el municipio puede invertir; para ello se puede utilizar como referencia el CUIS o en su caso, un diagnóstico que incluya las mismas dimensiones o variables.
- Considerar la configuración de la división política municipal en la planeación de la inversión del FISM.
- Procurar recursos exclusivos del FISE o de otros programas federales o estatales para mejorar la infraestructura educativa del municipio y llevar a cabo una campaña para erradicar toda carencia en escuelas públicas de nivel básico.
- Cuidar que, en caso de decidir la realización de obras en salud y electrificación, éstas cumplan con las disposiciones establecidas en los Lineamientos del FAIS.

Bibliografía

- CONEVAL. (2010) *El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública*. México, D.F.: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social,
- (2010a). *Índice de rezago social 2010 a nivel municipal y por localidad*. Consultado el 13 de agosto de 2015 en la página web de la institución:
<http://www.coneval.gob.mx/Medicion/IRS/Paginas/Índice-de-Rezago-social-2010.aspx>
- (2013). *Metodología de medición de la pobreza en México*. Consultado el 11 de agosto de 2015 en la página web de la institución:
http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/upri/dgapl/fais/Herramientas/MEDICION_DE_LA_POBREZA.pdf.
- (2015). *Medición de la pobreza: indicadores de carencia social*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Consultado el 11 de agosto de 2015 en la página web de la institución:
<http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Indicadores-de-carencia-social.aspx>
- (2015a). *¿Qué es el índice de rezago social?*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Consultado el 11 de agosto de 2015 en la página web de la institución: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/IRS/Paginas/Que-es-el-indice-de-rezago-social.aspx>
- DOF. (2010). *Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza* (16 de junio de 2010). Recuperado el 11 de agosto de 2015 de:
http://indesol.gob.mx/download/disposicion_85.pdf
- (2013). *Ley de Coordinación Fiscal* (9 de diciembre de 2013).
- (2013a). *Ley General de Desarrollo Social* (7 de noviembre de 2013). Recuperado el 11 de agosto de 2015 de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf>
- (2014). *Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social* (14 de febrero de 2014).
- (2014a). *Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social* (13 de mayo de 2014).
- Fajardo Correa, Víctor Manuel y Calzada Lemus, Francisco. (1995). *La política social focalizada para el combate a la pobreza: Dificultades técnicas para la instrumentación*. En: CEPAL.
- González de la Rocha, Mercedes. (Abril, 1997). *Hogares de jefatura femenina en México: Patronas y forma de vida*. En: Ponencia en XX Congreso Internacional de la Sociedad de Estudios Latinoamericanos (LASA), Guadalajara, México. Consultado el 10 de junio de 2016 de: <http://lasa.international.pitt.edu/LASA97/rocha.pdf>
- INEGI. (2010). *Principales resultados del Censo de Población y Vivienda, 2010, Tabasco*, http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/2010/princi_result/tab/27_principales_resultados_cpv2010-2.pdf, consultados el 11 de agosto de 2015.

- Ortega, J. (2004). Diagnóstico jurídico y presupuestario del ramo 33: Una etapa en la evolución del federalismo en México. México: CIDE.
- SEDESOL. (2014). *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social, Centla, Tabasco*. Consultado el 3 de octubre de 2016 en la página web de la institución:
http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/46742/Tabasco_015.pdf
- (2014a). *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social, Tabasco*. Consultado el 3 de octubre de 2016 en la página web de la institución:
http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Informes_pobreza/2014/Estados/Tabasco.pdf
- (2015). *Catálogo de localidades en Sistema Apoyo para la Planeación del PDZP*. Consultado el 3 de octubre de 2016 en la página web de la institución:
<http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/LocdeMun.aspx?tipo=clave&campo=loc&ent=27&mun=015>
- (2015a). *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social, Centla, Tabasco*. Consultado el 3 de octubre de 2016 en la página web de la institución:
http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/46761/Tabasco_007.pdf
- (2015b). *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social, Tabasco*. Consultado el 3 de octubre de 2016 en la página web de la institución:
http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/31639/Tabasco_1_.pdf
- (2015c). *Lineamientos de evaluación de condiciones socioeconómicas de los hogares*. Consultado el 10 de octubre de 2015 en la página web de la institución:
http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1_Menu_Principal/2_Normas/2_Sustantivas/Lineamientos_Evaluacion_CSH.pdf
- (2016). *Criterios Generales para la Acreditación de Beneficio a Población en Pobreza Extrema en el marco de los Proyectos Financiados con recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social 2016*. Consultado el 10 de octubre de 2016 en la página web de la institución:
http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1_Menu_Principal/5_Guias_apoyo/CRITERIOS_GENERALES_PARA_LA_ACREDITACION_DE_BENEFICIO_A.pdf
- Sour L. & Ortega J. (2008). Marco institucional formal del FAIS y del FAFM en México. En: *Documentos de Trabajo División de Administración Pública*. Núm. 210. México: CIDE.
- Villagómez-Ornelas, P., Hernández-López P., Carrasco-Enríquez B., Barrios-Sánchez K., Pérez-Escamilla, R., & Melgar-Quiñónez H. (2014). *Validez estadística de la escala mexicana de seguridad alimentaria y la escala latinoamericana y caribeña de seguridad alimentaria*. En: *Salud Pública de México*, 56, suplemento 1. Recuperado el 10 de agosto de 2015 de:
<http://bvs.insp.mx/rsp/files/File/2014/vol%2056%20supl%201/1-Carencia.pdf>

