Evaluación específica del destino y uso de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) para el año fiscal 2016

SERIE 4-2017

Municipio: Huimanguillo, Tabasco

Nombre de la evaluación:
Evaluación específica del destino y uso de los recursos del FISM para el año fiscal 2016.

Fecha de inicio de la evaluación:
01 de junio de 2017

Fecha de término de la evaluación:
14 de agosto de 2017

Presidente Municipal
M.V.Z. José Sabino Herrera Dagdug

Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:
Unidad de Evaluación del Desempeño del municipio de Huimanguillo, Tabasco

Titular de la Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:
Ing. Alfredo Torruco Cano

Principales colaboradores:
Lic. José Luis Herrera Pelayo
Arq. José Luis Castillejos Gómez
M.V.Z. José Antonio Tejeda Jácome

Instancia Evaluadora:
Tecnología Social para el Desarrollo SA de CV

Coordinador de la evaluación:
Víctor Manuel Fajardo Correa

Principales colaboradores:
Nancy Paola Hernández Clavijo
Adrián López Alcalá
Sandra Adriana Cruz Mendoza

Índice

Introducción 7
1. Evolución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM): combate a la pobreza y rezago social 12
1.1. La creación FISM en el contexto de la orientación del proceso presupuestario hacia el desarrollo social 12
1.2. Creación de los Lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal 17
1.3. Evolución de los Lineamientos del FAIS (2014-2016) 19
1.4. Efectos para el uso de los recursos a partir a la modificación de los lineamientos del FAIS 2015 y 2016 24
1.4.1. Cambios en el instrumento para la focalización territorial 25
1.4.2. Cambios en los instrumentos para la focalización en el uso de los recursos 26
2. Situación de la pobreza y Rezago Social en el municipio de Huimanguillo, Tabasco 29
2.1. Contexto sociodemográfico del municipio de Huimanguillo, Tabasco. 30
2.2. La Medición de la pobreza 35
2.2.1 Definición de la pobreza y metodología para su medición 35
2.2.2 Diferencias en la información del nivel de carencias en el Informe Anual Sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social 40
2.2.3 Situación de la pobreza en el municipio de Huimanguillo, Tabasco 49
2.3. Rezago social 53
2.3.1 Definición y metodología para su medición 54
Educativos 55
Acceso a servicios de salud 55
Calidad y espacios en la vivienda 55
Servicios básicos en la vivienda 55
2.3.2 Situación del Rezago Social en el municipio de Huimanguillo, Tabasco 56
2.4. Principales carencias en las viviendas ubicadas en localidades prioritarias 66
2.4.1 Principales Carencias de la población ubicada en ZAP urbanas 66
2.4.2 Principales carencias de la población ubicada en localidades con los dos mayores grados de rezago social 74
2.5. Infraestructura educativa 75
3. Metodología a emplear 79
3.1. Destino territorial de la inversión ejercida 79

3.1.1. Cambios en la fórmula de inversión en ZAP urbana 87
3.2 Inversión según orientación (uso) a tipos de proyectos prioritarios (obras) 89
4. Análisis de los resultados 98
4.1. Presupuesto del FISM y obras 98
4.2. Sobre el destino 108
4.3. Sobre el uso 112
5. Análisis de la dinámica de focalización en el uso y destino de los recursos del FISM (2016). 116
5.1 La focalización hacia el combate a las carencias sociales 116
a) servicios básicos para la vivienda 117
Fuentes de consulta 137

Índice de Cuadros

Página

Cuadro 1. Fondos que integran las aportaciones federales a entidades federativas y municipios del Ramo 33. 15

Cuadro 2.1. Total de viviendas y personas, Huimanguillo 2010 y 2015. 31

Cuadro 2.2. Tamaño de localidades y población, Huimanguillo, 2010. 33

Cuadro 2.3. Principales características sociodemográficas, Huimanguillo, 2010. 33

Cuadro 2.4. Comparativo de carencias entre informes anuales, Huimanguillo, 2016 y 2017. 43

Cuadro 2.5. Comparativo de carencias por población según Base de Datos Intercensal, Informe 2016 e Informe 2017, Huimanguillo. 45

Cuadro 2.6. Comparativo de carencias por vivienda según Base de Datos Intercensal, Informe 2016 e Informe 2017, Huimanguillo. 47

Cuadro 2.7. Niveles de pobreza y vulnerabilidad, Huimanguillo, 2010 y 2015. 50

Cuadro 2.8. Cuadro comparativo del porcentaje de población por carencias sociales en Huimanguillo 2010 y 2015 53

Cuadro 2.9. Nivel de Rezago Social, Huimanguillo, 2010. 56

Cuadro 2.10. Población sin derechohabiencia a los servicios de salud, según tamaño y grado de rezago social, Huimanguillo 2010. 58

Cuadro 2.11. Viviendas con piso de tierra según tamaño y grado de rezago social, Huimanguillo, 2010. 60

Cuadro 2.12. Viviendas sin energía eléctrica, según tamaño y grado de rezago social, Huimanguillo, 2010. 61

Cuadro 2.13. Viviendas sin agua entubada según tamaño y grado de rezago social, Huimanguillo, 2010. 63

Cuadro 2.14. Viviendas sin drenaje según tamaño y grado de rezago social, Huimanguillo, 2010. 65

Cuadro 2.15. ZAP urbanas, Huimanguillo, Tabasco 2016 con población 2010. 67

Cuadro 2.16. Principales carencias en localidades con ZAP, Huimanguillo, 2010. 68

Cuadro 2.17. Localidades con ZAP Urbanas con mayor carencia en viviendas con piso de tierra, Huimanguillo, 2010. 69

Cuadro 2.18. Localidades con ZAP´s Urbanas con mayor carencia en viviendas con un sólo cuarto, Huimanguillo, 2010. 70

Cuadro 2.19. Localidades con ZAP Urbanas con mayor carencia en viviendas sin electricidad, Huimanguillo, 2010. 71

Cuadro 2.20. Localidades con ZAP Urbanas con mayor carencia en viviendas sin agua entubada, Huimanguillo, 2010. 72

Cuadro 2.21. Localidades con ZAP Urbanas con mayor carencia en viviendas sin drenaje, Huimanguillo, 2010. 73

Cuadro 2.22. Principales carencias en viviendas en localidades con los 2 mayores grados de rezago social, Huimanguillo, 2010. 74

Cuadro 2.23. Infraestructura educativa, Huimanguillo, Tabasco 2013 76

Cuadro 2.24. Escuelas con carencias por servicios básicos (drenaje, agua, luz eléctrica) y baño, Huimanguillo, 2013. 77

Cuadro 2.25. Escuelas con carencia por localidad, Huimanguillo, 2013. 78

Cuadro 3.1. Modificación a la fórmula del PIZU, 2015 87

Cuadro 4.1. Recursos del FISM ejercidos, Huimanguillo, 2016. 98

Cuadro 4.2. Inversión por tipo de obra con recursos provenientes del PRODIM, Huimanguillo, 2016 99

Cuadro 4.3. Inversión por ZAP de localidades urbanas Huimanguillo, 2016. 101

Cuadro 4.4. ZAP Urbanas Atendidas por Obras, Huimanguillo, 2016. 103

Cuadro 4.5. Localidades atendidas por rezago social y localidades con pobreza extrema, Huimanguillo, 2016. 104

Cuadro 4.6. Obras ejercidas por obra e inversión, Huimanguillo, 2016. 106

Cuadro 4.7. Obras por tipo, modalidad y subcategoría del tipo de proyecto, Huimanguillo, 2016 107

Cuadro 4.8. Número de obras ejercidas por criterio de prioridad y monto, Huimanguillo, 2016. 109

Cuadro 4.9. Obras ejercidas por monto, tipo de contribución a la pobreza multidimensional, clasificación y subclasificación de la obra, Huimanguillo, 2016. 112

Cuadro 5.1. Habitantes e inversión por carencia de servicios básicos de la vivienda, Huimanguillo, 2016. 117

Cuadro 5.2. Habitantes e inversión por carencia de calidad y espacios de la vivienda, Huimanguillo, 2016. 119

Cuadro 5.3. Población, viviendas, carencia e inversión en agua en localidades con pobreza extrema, Huimanguillo, 2016. 120

Cuadro 5.4. Población, viviendas, carencia e inversión en obras de drenaje en ZAP, Huimanguillo, 2016. 121

Índice de Cuadros

Página

Cuadro 5.5. Población, viviendas, carencia e inversión en obras de drenaje en localidades con alto rezago social, Huimanguillo, 2016. 122

Cuadro 5.6. Población, viviendas, carencia e inversión en obras de drenaje en localidades con población en pobreza extrema, Huimanguillo, 2016. 123

Cuadro 5.7. Población, viviendas, carencia e inversión en obras de luz eléctrica en ZAP, Huimanguillo, 2016. 123

Cuadro 5.8. . Población, viviendas, carencia e inversión en obras de luz eléctrica en localidades con población en pobreza extrema, Huimanguillo, 2016. 124

Cuadro 6.1. Porcentaje de población por carencia social y masa de carencias, Huimanguillo, 2015 127

Cuadro 6.2. Estimación de beneficiarios por obras del FISM para el ejercicio fiscal 2016, Huimanguillo, Tabasco. 127

Índice de Figuras y Mapas

Página

Figura 1. Evolución de los Fondos para el Combate a la pobreza y el desarrollo social y de su marco jurídico y conceptual. 16

Mapa 2.1: Rezago social por localidad en el municipio de Huimanguillo, 2010 57

Índice de Gráficas

Página

Gráfica 2.1. Distribución de la población por tipo de localidad, Huimanguillo, 2010 (Porcentaje) 32

Gráfica 2.2. Carencia específica por servicios básicos en las viviendas, comparativos 2010-2015. (Porcentajes) 51

Gráfica 2.3. Carencia específica por calidad y espacios en las viviendas, 2010-2015. (Porcentajes) 52

Gráfica 4.1. ZAP urbanas con inversión, Huimanguillo,2016 Porcentaje 102

Gráfica 4.2. Inversión per cápita, Huimanguillo, 2016 105

Evaluación específica del destino y uso de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) para el año fiscal 2016.

Introducción

El sistema actual de Evaluación de Desempeño en México tiene como antecedente un marco legal que se ha ido transformando a lo largo varias décadas de acuerdo con diferentes esquemas presupuestarios; a través de este tiempo, el tema del uso y destino de los recursos ha recibido distintos enfoques, rigiendo actualmente el que plantea un ejercicio de los recursos en relación al resultado que se espera obtener.

Para operacionalizar este enfoque, existe un marco normativo que se desprende de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la cual, en su artículo 134, expone que: "Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez; para cumplir con los objetivos a los que están predestinados" (DOF 29-01-2016).

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

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), plantea los lineamientos normativos que regulan esta medición para el uso de los recursos públicos; en este sentido, el artículo 27 señala:

> La estructura programática facilitará la vinculación de la programación de los ejecutores con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas, y deberá incluir indicadores de desempeño con sus correspondientes metas anuales. (...) Dichos indicadores de desempeño corresponderán a un índice, medida, cociente o fórmula que permita establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr en un año expresado en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad (DOF 30-12-2015).

La evaluación de los fondos y sus resultados forma parte del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), así como del programa de mejoramiento de la gestión, mismo que a su vez, se articula sistemáticamente con la planeación y el proceso presupuestario. El artículo 110 de la LFPRH, señala que: "*La evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales*" (DOF 30-12-2015).

Es decir, la evaluación de los fondos se hará a través de indicadores que determinan el desempeño de los programas, con el objetivo de observar si los recursos se administran conforme a la ley. En el artículo 111, se concreta más claramente el objetivo de la medición, y se especifica que:

> El sistema de evaluación del desempeño [...] permitirá identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la Administración Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público, [...] dicho sistema de evaluación del desempeño a que se refiere el párrafo anterior del presente artículo será obligatorio para los ejecutores de gasto (DOF 30-12-2015).

A estas normas se anexa la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), donde se establece la obligatoriedad de cumplir con la ley para todos los niveles de gobierno. De esta ley se desprende también, la creación del Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), que es el órgano destinado para la armonización de la contabilidad gubernamental, y tiene como objetivo la emisión de las normas contables y lineamientos para la generación de información financiera que deberán aplicar todos los entes públicos.

De acuerdo con esta ley, "la información presupuestaria y programática que forme parte de la cuenta pública (...) deberá incluir los resultados de la evaluación del desempeño de los programas (...) Para ello, deberán utilizar indicadores que permitan determinar el cumplimiento de las metas y objetivos (...)" (DOF 18-07-2016).

Dentro de este contexto legal, entendiendo que las distintas formas de aplicación del gasto se miden a través de distintas evaluaciones, siendo una de ellas la Evaluación de Uso y Destino del Fondo de Aportaciones para la

Infraestructura Social Municipal (FISM); el municipio de Huimanguillo, 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" y al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, consideró en su Programa Anual de Evaluación (PAE) 2017 el desarrollo de una *Evaluación Específica del destino y uso de los recursos del fondo para el año fiscal 2016*.

Para ello se tomará como base lo señalado en el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), que establece que:

> 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 18-07-2016).

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 específica 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:

Proponer estrategias de mejora en el uso de los recursos del FISM, que contribuyan a un mejor enfoque y a la reducción de la masa carencial.

Objetivos específicos:

- Determinar si la inversión de los recursos está orientada a atender las carencias sociales.
- Analizar si con ello, se estima que se contribuye a los objetivos estratégicos de la política pública en materia de reducción de algunos aspectos de la pobreza multidimensional.

- Verificar si el recurso se invirtió en áreas correctamente focalizadas.
- Medir la mejora en el destino de la inversión pública hacia la pobreza multidimensional.
- Estimar la disminución de las vulnerabilidades sociales.

El presente documento expone la evaluación específica del destino y uso de los recursos del FISM ejercidos para el año fiscal 2016; es decir, evalúa la "pertinencia y eficacia" de las políticas públicas implementadas en Huimanguillo en materia de reducción de la pobreza. Así, la **evaluación de destino** identifica si las obras realizadas 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 están dirigidas a disminuir las carencias sociales que son factor de la pobreza.

El documento se compone de siete capítulos. El primer capítulo, ***La evolución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) y el combate a la pobreza y rezago social***, contextualiza históricamente los cambios que ha tenido la normatividad que regula este fondo, así como los cambios sustantivos que se han dado en la forma de operarlo. En el segundo capítulo, se aborda la ***Situación de la pobreza y rezago social en el municipio de Huimanguillo, Tabasco***, describe la situación en estos dos aspectos en el municipio, así como también, se describen los principios **metodológicos** empleados.

El capítulo tercero, hace referencia a la **Metodología a emplear**, en el análisis del uso y destino de los recursos del FISM. El capítulo cuarto se aborda temáticas, en torno a los principales **resultados**:

I. ***Presupuesto del FISM y obras realizadas:*** se describe el monto del FISM y las obras en las que fue utilizado;
II. ***Sobre el destino:*** consiste en determinar si las obras se realizaron en localidades prioritarias;
III. ***Sobre los usos:*** se determina si las obras inciden de forma directa o complementaria sobre la pobreza multidimensional;

En el capítulo quinto se presenta el ***Análisis de la dinámica de focalización en el uso y destino de los recursos del FISM (2015-2016)***. En el capítulo sexto se exponen ***Estimaciones de impacto sobre la pobreza con recursos del***

FISM, *y,* finalmente, en el capítulo séptimo, se analizan las ***Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas*** observadas en el manejo de estos recursos, y se plantean Conclusiones ***y Recomendaciones*** orientadas a mejorar el ejercicio del Fondo en el municipio de Huimanguillo.

1. Evolución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM): combate a la pobreza y rezago social

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

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

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.

Entonces, en materia de Presupuestación, dos de los principales problemas eran:

- La superposición de las competencias entre órdenes de gobierno, por el sistema de coincidencia —heredado desde las constituciones de 1824, 1857 y de 1917 de facultades tributarias.
- El reparto desigual de las participaciones entre las entidades federativas (Barceinas J. y Monroy Luna, 2003: 1).

Entre 1922, con la creación del sistema de participaciones, las convenciones nacionales fiscales (1925, 1933 y 1947) y las modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) (1948 y 1953) y hasta finales de los setenta, el sistema de coordinación fue evolucionando lentamente.

En el proceso, un punto de inflexión fue la LCF de 1980, la cual Introdujo, entre otras, dos modificaciones importantes que contribuyeron a resolver sendos problemas en la distribución de los recursos:

- Cierta cantidad de las participaciones deberían distribuirse no sólo en función de donde se genera la recaudación, sino dependiendo del grado de desarrollo regional;

- La colaboración administrativa de los estados con la Federación debería hacerse mediante convenios (Barceinas J. y Monroy Luna, 2003: 1);

No debe obviarse que, a finales de los años setenta, la lucha por los derechos humanos devino uno de los pilares en la legitimación de los estados, por lo que la "*búsqueda del ejercicio efectivo de los derechos sociales ha provocado que los estados nacionales utilicen diferentes estrategias para atender las necesidades de la población*" (CONEVAL, 2011: 1).

La LCF de 1980, al orientar las participaciones en función del desarrollo social, entronca con la exigencia gubernamental hacia la búsqueda de estrategias que contribuyan al ejercicio efectivo de los derechos sociales.

Desde entonces, las modificaciones a la LCF han profundizado ese espíritu; es decir, han contribuido a especificar la forma en la que la distribución de las participaciones debe orientarse a disminuir las brechas en el desarrollo regional, la marginación o rezago social y/o la pobreza, dependiendo de la medida de referencia que se utilice.

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

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

incorporación del Capítulo V; con la cual se constituirían las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. La iniciativa consideraba la creación original de 3 fondos: *Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal* (FAEB), *Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud* (FASSA) y ***Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal***(FASM).

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

Así, desde la década de los noventa, México ha estado inmerso en un proceso de descentralización de la acción pública "*en apoyo a la redistribución de funciones, de decisión y de operación de las políticas públicas para acercarlas a la población que se beneficia de ellas*" (CONEVAL, 2011: 6).

Proceso que se profundizó con la creación de los Fondos de Aportaciones Federales o **Ramo 33** (CONEVAL, 2011:6)[2]. A partir de la consideración de que los gobiernos locales tienen mejor conocimiento de las necesidades de la población y están en mejores condiciones para realizar obras y acciones para combatirlas, el Ramo 33, implicó, la profundización del proceso de descentralización del ejercicio gubernamental; lo que implicó la transferencia de recursos federalizados a estados y municipios, principalmente **para la atención de responsabilidades de desarrollo social** (CONEVAL, 2011:6).

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

[2] El Ramo 33 se formó 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*).

a nivel estatal y local fuera diverso y en ocasiones poco transparente (Sour y Ortega, 2010).

El Ramo 33 se compone, desde el ejercicio fiscal de 2006, de ocho fondos, tal como aparecen en la tabla siguiente:

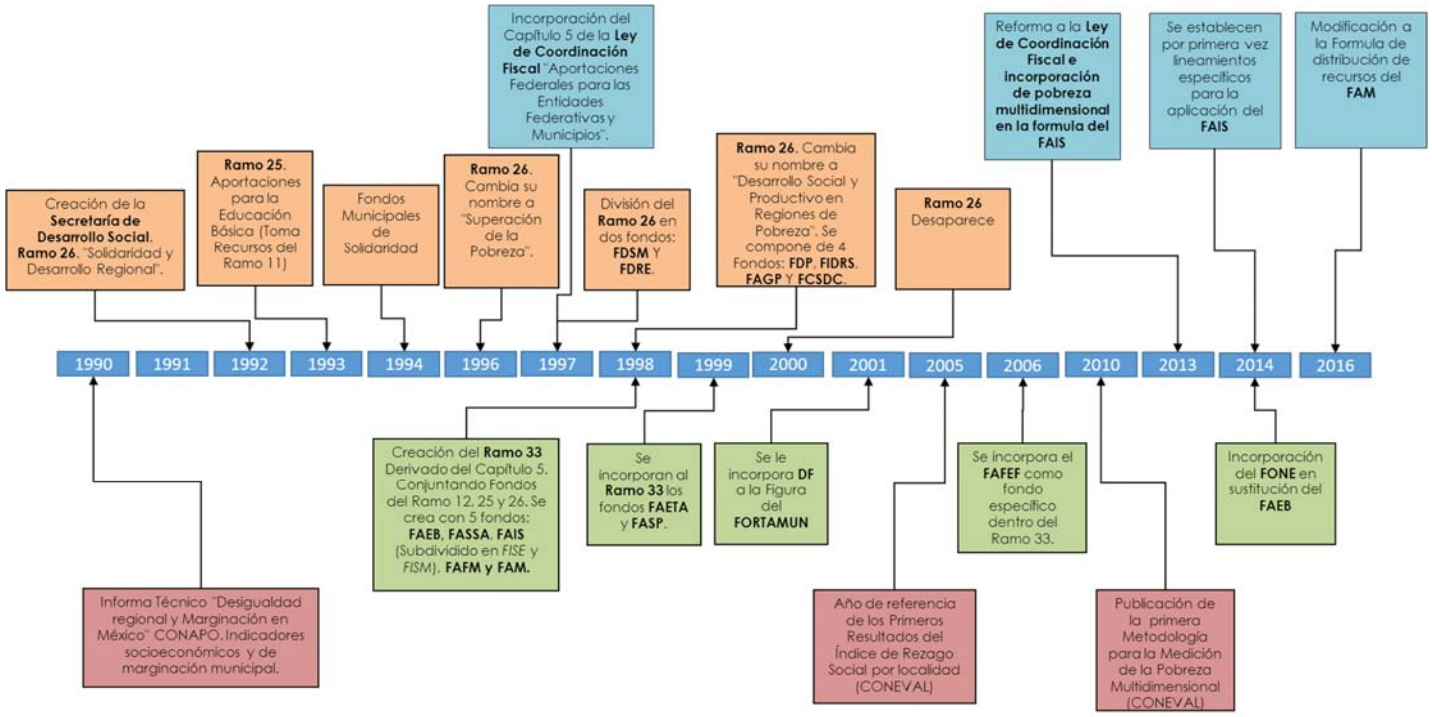
Cuadro 1. Fondos que integran las aportaciones federales a entidades federativas y municipios del Ramo 33

Fondo	Destino de los recursos	Antecedente	Año de creación	Dependencia coordinadora
*Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)	Educación Básica	*Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB)	*2014	Secretaría de Educación Pública (SEP)
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	Servicios de salud a la población abierta	Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud	1998	Secretaría de Salud (SALUD)
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	Infraestructura social básica	Recursos del Ramo 26. Programa Nacional de Solidaridad	1998	Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal *(FORTAMUN-DF)	Obligaciones financieras y desarrollo municipal	Fondos de Desarrollo Municipal	1998 *(En 2001 se incorpora la figura de DF)	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	Desayunos escolares y acciones de asistencia social	Desayunos escolares	1998	Secretaría de Salud (SALUD)
	Construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de educación básica y superior	Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPCE): infraestructura educativa	1998	Secretaría de Educación Pública (SEP)
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	Educación tecnológica y educación para adultos	Convenios de coordinación CONALEP e INEA	1998	Secretaría de Educación Pública (SEP)
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)	Seguridad pública	Convenio de coordinación en materia de seguridad pública	1998	Secretaría de Seguridad Pública (SSP)
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)	Infraestructura física y saneamiento financiero	Ramo 23 *Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF)	2006	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

Fuente: CONEVAL, 2011. *Modificaciones y actualización propias.

El FISM, como expresión municipal del FAIS, constituye uno de los ocho fondos que componen el Ramo 33. El FAIS, se orienta 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*" (SEDESOL, 2017a).

Figura 1. Evolución de los Fondos para el Combate a la pobreza y el desarrollo social y de su marco jurídico y conceptual.



Fuente: Elaboración propia con base en Resumen Ejecutivo De La Consultoría Para Realizar Evaluaciones Del Ramo 33 (SHCP, 2010), El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de Política Pública (CONEVAL 2011), Ramo 33 Aportaciones Federales Para Entidades Federativas Y Municipios (Cámara de Diputados, 2006).

EL FISM y el FORTAMUN-DF comparten la particularidad de estar destinados expresamente a los municipios. Para de esta manera contribuir al ejercicio efectivo de los derechos sociales por parte de la ciudadanía.

Cabe destacar que el FISM tiene la característica particular de estar direccionado **a combatir el rezago social y la pobreza extrema y es el único Fondo que de 1997 a 2012** se distribuyó mediante una fórmula que consideraba brechas de las necesidades básicas con respecto a la norma de pobreza extrema definida por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), mas no con cifras absolutas que dieran cuenta de la magnitud y dispersión geográfica de la pobreza extrema[3]. Esta ausencia de datos

[3] La SEDESOL publicó cifras de pobreza para los años 2000, 2002 y 2004, a partir de una metodología basada en la medición de la pobreza sólo por ingresos (pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio), misma que fue descalificada por los partidos de oposición del H. Congreso de la Unión, por derivar en cifras institucionales que no reflejaban la caída del PIB en ese periodo.

duros a nivel municipal se solucionó **a partir de 2013, pues desde ese año, la fórmula de distribución de los recursos del FAIS toma en consideración los resultados de la metodología para la medición de la pobreza multidimensional, desarrollada en el 2010 por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)**[4].

1.2. Creación de los Lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal[5]

La evolución de la orientación del ejercicio presupuestario hacia su contribución al desarrollo social ha sido una de las características principales en la exigencia por garantizar los derechos humanos de la población. La creación del FISM, en el contexto del Ramo 33, marca un hito en el establecimiento de políticas públicas orientadas a mejorar las condiciones de vida de la población. La evolución de este fondo, muestra que el espíritu inaugurado por la LCF en 1980, en donde se resaltaba que el proceso presupuestario debe orientarse al desarrollo social, continúa profundizándose.

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

La ausencia de una normatividad provocó graves problemas en la ejecución de las obras y propició divergencias entre los distintos niveles de gobierno en la interpretación de la Ley; pero, sobre todo, dificultó el cumplimiento de los objetivos para los cuales fueron creados los fondos, disminuyendo el impacto en el abatimiento de la pobreza e, incluso, desalentando la realización de proyectos y obras de escala regional, acciones sustantivas para el desarrollo integral del país. En consecuencia,

[4] El Consejo inició sus funciones en el 2006 y con su metodología ha sido posible contar con información sobre la pobreza multidimensional a nivel nacional y para las 32 entidades federativas para los años 2008, 2010, 2012 y 2014 y, **a nivel municipal**, **sólo para el 2010**.

[5] 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.

no se trata solamente de un asunto de finanzas públicas estatales o municipales, sino de un aspecto eminentemente social y político.

Esta situación se mantuvo hasta el **14 de febrero de 2014**, fecha en que se publican en el Diario Oficial de la Federación, los primeros ***Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social***. En estos se especifican principios, ámbito de aplicación, uso, población objetivo y tipos de proyectos bajo los que deberá regirse la operación del fondo, así como las obligaciones de cada dependencia involucrada y los procedimientos de seguimiento y evaluación.

De esta forma, el FAIS y, por ende, el FISM ha pasado de tener una regulación mínima en la LCF y los lineamientos del Ramo 33, a una normatividad detallada y específica en unos Lineamientos generales con ***cinco títulos*** y ***cuatro 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.

En consonancia a la exigencia que orienta al ejercicio presupuestario a contribuir al desarrollo social, y 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).

En conformidad con el artículo 33 de la LCF, 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 del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura.**

Además, los lineamientos del FAIS se caracterizan por establecer criterios claros y específicos para la correcta focalización de la inversión, en este

sentido, el Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social (IASSPRS) es el instrumento que orienta la planificación de la inversión.[6]

Éste debe ser publicado por SEDESOL, a más tardar el último día hábil de Enero del año fiscal correspondiente[7].

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.*

1.3. Evolución de los Lineamientos del FAIS (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 referentes a utilización de los recursos, realización, clasificación, revisión y seguimiento de los proyectos y de las responsabilidades de las entidades y municipios.

El dinamismo en los cambios de estos lineamientos manifiesta un esfuerzo por acotar con la mayor precisión posible el uso de los recursos de este Fondo. De tal modo que estos cambios, más que señalar innovaciones legales, son ajustes de precisión que sugieren un seguimiento puntual por parte de las autoridades responsables del funcionamiento del FISM. Como ejemplo tenemos que en 2015, se modificaron 18 numerales y se adicionaron 9; en tanto que para 2016, se modificaron 11 y 12 fueron adicionados.

Es importante destacar, los cambios referidos a la **focalización de la inversión del FISM**. El numeral 2.2 constituye al I**nforme anual** en ***instrumento*** de referencia para la **planeación** y **focalización sociodemográfica y territorial** y obliga a los gobiernos locales a utilizarlo. Este mismo numeral

[6]El informe sintetiza información estadística oficial reciente de cada entidad federativa, municipios y demarcaciones territoriales que componen al país, en los temas sobre la evolución de los indicadores de pobreza asociados a las carencias sociales, los resultados en materia de rezago social y cambios en la determinación de las Zonas de Atención Prioritaria.

[7] El IASSPRS de cada entidad y municipio, desde el 2014 hasta el 2017, se puede consultar en: https://www.gob.mx/sedesol/documentos/informe-anual-sobre-la-situacion-de-pobreza-y-rezago-social

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[8].

El **numeral 2.3, inciso B, apartado II** precisa los **criterios para la focalización territorial de la inversión** (**destino**), en municipios que, como Huimanguillo, 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[9] (SEDESOL, 2016d:6).

Esta modificación implica cambios en las fórmulas de cálculo del Porcentaje de Inversión en Zonas Urbanas (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. El FAIS, 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 normativos e instrumentos técnicos que les permitan aterrizar en acciones el ejercicio de dichos recursos[10].

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

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

---

[8] 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.

[9] La explicación del indicador *Porcentaje de inversión en las ZAP urbanas del municipio* i (PIZU) se realiza en el capítulo metodológico.

[10] De hecho, en el apartado 3.3.1 de estos mismos lineamientos se precisa "I. 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 del **FAIS** incidan en los indicadores de carencias sociales y de rezago social identificados en el Informe Anual, conforme al Catálogo del FAIS."

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.*

- *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* (SEDESOL, 2016d:7).

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**[11]. Al establecer un mecanismo de actualización de la información sociodemográfica se resuelve ese desfase, lo que es un cambio muy positivo.

En segundo lugar, el mismo numeral establece 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 el Censo 2010, deberá descontarse del numerador establecido en la fórmula* (SEDESOL, 2016d: 7).

Este criterio de ajuste **puede resultar riesgoso**, dado que implica un impedimento normativo para atender a un número variable de personas

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

que pueden estar en situación de pobreza pero que, por ejemplo, por problemas de incerteza jurídica de propiedad 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.

El caso mencionado puede mostrar la manera en que los cambios normativos pueden **ayudar a corregir sesgos** (caso de las mediciones de población), pero también **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 2.3, inciso B, punto III, establece:

> *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****.*[12] *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* (SEDESOL, 2016d:6).

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

También en el terreno del uso de los recursos, cambian los porcentajes permitidos de inversión, 70% en obras de incidencia directa y 30% en

[12]**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.

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 debe obviarse que las modificaciones en las normas presupuestales y en la regulación del FAIS —y sus Fondos derivados— pretenden concretar las intenciones de política pública con respecto al combate a la pobreza.

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 de la pobreza, es menor la capacidad de incidencia de los gobiernos locales debido a los candados normativos para obras en otros rubros que impactan en dimensiones de la pobreza, como educación y salud. Por ejemplo, en materia de salud, 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 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, los ajustes normativos han permitido mejorar el combate a la pobreza. La dinámica de ajustes en los Lineamientos del FAIS es una experiencia 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. Actualmente, 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 Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) urbanas y no abarca a todas las localidades.

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

A continuación, se describirán 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 Programa de Desarrollo Institucional Municipal **(PRODIM)** y el Informe Anual.

1.4.1. Cambios en el instrumento para la focalización territorial

El numeral "2.3. Proyectos del FAIS" de los 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 lineamientos el Informe Anual aparece en dos usos como:

- Instrumento de evaluación que debe usar 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 y 2016, 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 Área Geo estadística Básica (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.

A través de 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.

1.4.2. 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"* (SEDESOL, 2015 y 2016).

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"* (SEDESOL, 2014a:2).

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

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 esta materia, ya que, si bien el catálogo es específico en temas de contribución a la pobreza, se pierde un tanto el impacto sobre las carencias sociales al realizar una clasificación general del proyecto.

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 sólo redes de agua, clasificando el proyecto como de "incidencia directa". Otro cambio fue que en todos los rubros de proyecto la 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 con la federación.

2. Situación de la pobreza y Rezago Social en el municipio de Huimanguillo, Tabasco

En la última década se han dado importantes avances en cuanto al combate a la pobreza en México. Esto se refleja en un marco jurídico que precisa con mucho detalle las obligaciones y facultades que componen a los diferentes niveles de servidores públicos. En ese sentido, 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 sobre la situación de pobreza y rezago social* 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 Aportaciones para la 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 de Huimanguillo.

En cuanto a las fuentes de información, es importante aclarar que la Encuesta Intercensal 2015 publicada por INEGI[13] proporciona 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 INEGI. Esto genera sesgos en la medición de algunos indicadores que se intentarán subsanar en el análisis para construir un panorama social lo más preciso posible; sin embargo, esto tiene la limitación de no poder captar la dinámica demográfica del municipio en los últimos 5 años y, por ende, los impactos reales sobre la disminución de las carencias.

Adicionalmente, para el año 2016, el *Informe Anual sobre la situación de la pobreza* no aporta suficientes datos para el módulo 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 del municipio de Huimanguillo, Tabasco.

Con la publicación de los resultados de la encuesta Intercensal 2015 de INEGI, podemos observar algunas características generales del municipio de Huimanguillo para el año 2015 que se pueden comparar con los datos de 2010 para tener una perspectiva demográfica dinámica.

[13] Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

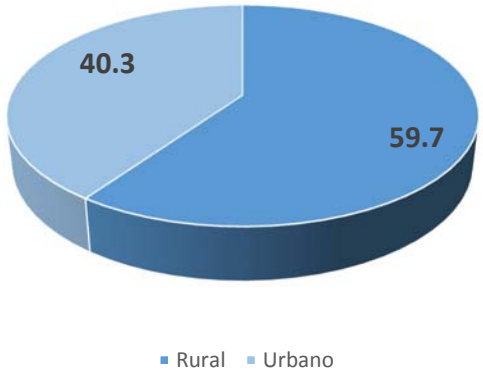
Cuadro 2.1. Total de viviendas y personas, Huimanguillo, 2010 y 2015.						
Características	2010			2015		
	Huimanguillo	Tabasco	Porcentaje con respecto al total de la entidad	Huimanguillo	Tabasco	Porcentaje con respecto al total de la entidad
Número de personas	179,285	2,238,603	8.0	188,792	2,395,272	7.9
Número de viviendas	42,459	559,114	7.6	49,190	646,448	7.6
Integrantes por hogar	4.2	4.0	*	3.8	3.7	*
Fuente: Elaborado por TECSO con base en los datos presentados por la Encuesta Intercensal INEGI, 2015 y Base del Censo (ITER), 2010.						

En el siguiente cuadro se muestra, que en 2015 el municipio de Huimanguillo contaba con una población total de 188,792 habitantes, lo cual representa a más de 9 mil habitantes adicionales a los reportados por el censo 2010 (5% de crecimiento); asimismo el número de viviendas creció en 16%, reflejando un cambio en la estructura familiar en los años de 2010 a2015, ya que el promedio de habitantes por hogar bajó de 4.2, en 2010, a 3.8 en 2015.

Con las limitaciones de los datos del 2015, no podemos saber a ciencia cierta si estos datos reflejan la dinámica real de la población en relación a las viviendas o si es un sesgo derivado de información imprecisa, puesto que la encuesta intercensal se basó, en su expansión de la muestra en las tendencias urbanas.

Sirva este análisis para reflexionar sobre los problemas que puede tener un municipio que hace planeación sobre la base de información del censo 2010. En 5 años, tomando como referencia los datos de 2015, la dinámica implicó un crecimiento de 9,507 habitantes que se tuvieron que emplazar en las diferentes localidades del municipio y demandan diferentes servicios: escuelas, hospitales, empleo, alimentación, etc., generando una presión considerable sobre los recursos presupuestarios.

Gráfica 2.1. Distribución de la población por tipo de localidad, Huimanguillo, 2010 (porcentajes)



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

En la gráfica se muestra que en el municipio de Huimanguillo en 2010 habitaban más personas en zonas rurales, en contraste a las zonas urbanas, es decir, tres de cada cinco habitantes se localizaban en las localidades rurales, mientras que en las localidades urbanas se concentra el 40% de la población. Ello caracteriza al municipio como predominantemente rural.

Los datos de la distribución de la población reflejan la proporción de habitantes en localidades urbanas y rurales presentados en el 2010, dado que los resultados de la encuesta intercensal 2015 no presentan información desagregada por localidad[14]. Por lo tanto no se puede determinar si hubo localidades rurales que incrementaron la cifra a más de 2,500 habitantes y, con ello, dar lugar a reconfiguraciones socio-territoriales, principalmente la transición de lo rural a lo urbano. Así, el panorama de las localidades vistas como rangos de habitantes se presenta como se observa en el siguiente cuadro.

[14] En la actualización cartográfica que realiza el INEGI, en 2014, se presenta una actualización de 33 localidades dentro de la base de datos que no existían en la base del censo 2010. La actualización cartográfica consiste en identificar y señalar nuevas, calles, amanzanamientos, crecimientos de colonias o localidades.

Cuadro 2.2. Tamaño de localidades y población, Huimanguillo, 2010.			
Tamaño de localidad	**Número de localidades**	**Población**	**% de población**
1 a 249 habitantes	192	14,522	8.1
250 a 499 habitantes	64	23,439	13.1
500 a 999 habitantes	43	28,978	16.2
1,000 a 2,499 habitantes	26	40,122	22.4
2,500 a 4,999 habitantes	8	28,723	16.0
5,000 a 9,999 habitantes	2	16,157	9.0
15,000 a 29,999 habitantes	1	27,344	15.3
Total	336	179,285	100.0
Fuente: Elaborado por TECSO con base en los Principales Resultados por localidad (ITER) 2010, del Censo Nacional de Población y Vivienda, INEGI.			

El INEGI establece que las poblaciones de más de 2,500 habitantes constituyen conglomerados urbanos, es por esto que, en Huimanguillo, de acuerdo a la información de la tabla, la población rural en el municipio se encuentra dispersa en 325 localidades, mientras la población urbana se concentra en solamente 11 localidades. Cabe señalar que es importante tener clara la configuración de los conglomerados poblacionales dado que con esto se puede determinar diferentes estrategias de intervención.

Para mirar con un poco de mayor detalle las diferencias entre lo rural y urbano, se presentan algunos datos de conjunto sobre la situación de la pobreza y rezago social en el municipio de Huimanguillo, desde una perspectiva poblacional, con base en información del Censo 2010, y con la finalidad de tener un panorama respecto a estos temas por localidades, ZAP y AGEB.

Cuadro 2.3. Principales características sociodemográficas, Huimanguillo, 2010.					
Características	**Estado Tabasco**	**Municipio Huimanguillo**	**Localidades con los dos mayores grados de rezago social**	**ZAP Urbanas**	**AGEB Urbanas**
Promedio de ocupantes en viviendas particulares habitadas	4.0	4.2	4.8	4.0	4.0
Grado promedio de escolaridad de la población de 15 o más años	8.6	7.2	4.3	7.9	8.2
Población analfabeta de 15 años o más	108,954	11,589	142	2,953	3,239
Población sin derechohabiencia a servicios de salud	564,426	48,603	374	12,875	14,814
Fuente: Elaborado por TECSO con base en el Informe Anual sobre la situación de la pobreza y rezago social 2015, SEDESOL.					

Como podemos ver en el cuadro anterior, se destaca el hecho de que hay grandes diferencias sociodemográficas entre las zonas rurales y urbanas, si consideramos que las localidades con los dos mayores grados de rezago social son rurales y aunque concentran indicadores de mayores carencias en escolaridad, hacinamiento y acceso a la salud, las magnitudes de población con esas mismas carencias son mucho mayores en las ZAP y AGEB urbanas. Aun cuando los datos nos muestran que la manera de situarlas carencias es precisa en cuanto a ubicar la población con mayores carencias, pero no en la población mayoritaria del municipio.

Es importante considerar, que a pesar que tanto AGEB como ZAP están considerando prácticamente la totalidad de la población y por ende los resultados para este conjunto, no sucede lo mismo con la población rural, ya que como se lee en el encabezado correspondiente en el cuadro, se hace referencia a las localidades rurales con los dos mayores grados de rezago social.

Se observa que el grado promedio de escolaridad de la población de 15 años o más en el municipio es de 7.2 años, menor al registrado a nivel estatal de 8.6. Este indicador es relevante, ya que, como se puede observar en el cuadro, las personas que habitan en las localidades con los dos grados más altos de rezago social, en promedio, no logran concluir la educación primaria, en tanto que en el resto de las zonas urbanas se alcanza a cursar más de la mitad del nivel de secundaria.

Por lo que para fines de planeación municipal, el cuadro sobre las principales características sociodemográficas nos permite observar que no sólo se trata de ubicar la gravedad de las carencias, lo cual se mide por el mayor rezago social, sino también es necesario dimensionar las magnitudes de la población en carencia. Si bien es cierto que en las localidades con mayor rezago hay una proporción importante de población con muy baja escolaridad y analfabeta, en lo urbano la magnitud es 20 veces mayor.

Lo mismo ocurre con la carencia por acceso a servicios de salud. Aunque hay una proporción importante en las localidades rurales, en las zonas urbanas la magnitud es casi 40 veces mayor. Bajo este contexto, es importante que no perdamos noción de estos indicadores y que es muy necesario considerar dentro de la evaluación la cantidad de habitantes

que se ubican en las localidades con los dos mayores grados de rezago social para entender la diferencia tan grande entre las proporciones.

Para concluir con este panorama podemos decir, que aunque las carencias del municipio son muy agudas en lo rural, son muy grandes en las zonas urbanas. Lo cual indica que para el municipio de Huimanguillo existen dos escenarios a considerar, que el municipio cuente con ZAP con un alto grado de población en carencia y la población en las localidades con los dos mayores grados de rezago social es muy baja.

2.2. La Medición de la pobreza

Para evaluar si la inversión de los recursos del FISM ha contribuido a disminuir la pobreza, es necesario esclarecer su concepto y la metodología utilizada para su medición y, con ello, realizar una caracterización más precisa de la situación de la pobreza del municipio de Huimanguillo. Es muy importante que los responsables de la administración y ejercicio de los recursos del FISM tengan claro que la precisión que se ha logrado en la definición de conceptos e instrumentos obliga a elevar la eficiencia en el combate a la pobreza. Por ello, presentamos con detalle el sistema conceptual que se debe tener en cuenta en el momento de ejercer estos recursos.

2.2.1 Definición de la pobreza y metodología para su medición

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:[15]

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;
- 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:[16]

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.

[15] La composición de los 6 indicadores considerados por CONEVAL para medir la pobreza se puede conocer e http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medición/Indicadores-de-carencia-social.aspx, consultada el 10marzo 2017.
[16] Ídem.

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:[17]

El indicador toma en consideración 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.

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.

[17] Ídem.

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:[18]

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 viguería, 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.

Acceso a los servicios básicos de la vivienda:[19]

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 séptica[20];
- Electricidad obtenida del servicio público, de panel solar o de otra fuente, planta particular;

[18] Ídem.
[19] Ídem.
[20] 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.

- 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 alimentación[21]

"El indicador se construye a partir de la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA)[22] 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).

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).

[21] Ídem

[22] 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).

2.2.2 Diferencias en la información del nivel de carencias en el Informe Anual Sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social[23]

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en su artículo 37, así como los *Lineamientos y Criterios Generales para la definición, identificación y medición de la pobreza*, en su numeral vigésimo, señalan que es obligación del CONEVAL, la medición de la pobreza con una periodicidad mínima de dos años para cada entidad federativa y con información desagregada a nivel municipal cada cinco años.

En ese sentido, normativamente correspondía contar con información de la medición de la pobreza a nivel municipal referida al año 2015, lo cual no ocurrió debido a qué, el 15 de julio de 2016 el INEGI dio a conocer los resultados del Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2015 (MCS 2015)[24] y notificó a la opinión pública que las acciones instrumentadas para captar el ingreso hicieron que los resultados del MCS 2015 no fueran comparables con los de los ejercicios de los años previos[25]. Por tal razón, el CONEVAL declaró que no publicaría en el plazo normativo la información sobre pobreza 2015.

Cabe señalar que, a la fecha, los resultados del MCS 2015, están siendo analizados por un grupo técnico conformado por investigadores externos al CONEVAL e INEGI, mismo que como conclusión a su primera fase de trabajo, el pasado 30 de enero de 2017, señalan que el CONEVAL recibió por parte del INEGI información que permitió comprobar que las carencias sociales en materia de 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, que se pueden obtener del MCS 2015 publicado por el INEGI el 15 de julio de 2016, sí son comparables con las estimaciones de levantamientos previos[26]. A este respecto es importante señalar que el MCS 2015, sólo permite generar estimaciones para el total del país y para las 32 entidades federativas, lo

[23] A partir de este momento, haremos referencia sólo como Informe Anual de Pobreza

[24] Información fundamental requerida para la aplicación de la Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza en México, elaborada por el CONEVAL.

[25] http://www.beta.inegi.org.mx/app/saladeprensa/noticia.html?id=2767

[26] http://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/COMUNICADO-03-Evolucion-Carencias-Sociales-2015.pdf (página 15)

cual continua siendo una limitante para disponer de información actualizada de las carencias sociales a nivel municipal para el 2015.

Por otra parte, es importante destacar que a diferencia del 2005, el INEGI no levantó un conteo de población en el 2015 y en su lugar aplicó la Encuesta Intercensal, cuya muestra permite estimar los totales de viviendas particulares habitadas y la población que en ellas reside para los siguientes dominios de estudio:

a) Nacional;
b) para las 32 Entidades federativas del país;
c) para los 2,457 Municipios o Delegaciones y;
d) para las Localidades de 50 mil y más habitantes.

Además, posibilita obtener estimadores de proporciones, tasas y promedios de las variables de interés, tanto para los niveles geográficos antes mencionados como para los siguientes dominios de estudio:

a) Entidad federativa con cinco tamaños de localidad predefinidos y

b) para cualquier agrupación geográfica del indicador deseado que por el tamaño de la muestra permita formar un nuevo dominio de estudio (zonas metropolitanas, regiones, etcétera). Esta restricción, impide contar para 2015 con información a nivel localidad, por lo que, el grado de rezago social, que es uno de los criterios importantes para asignar recursos del FISM, se ve en la necesidad de seguirse referenciando a la información derivada del Censo de Población y Vivienda 2010.

En este punto es necesario recordar que, en el numeral “2.2 Uso de los recursos del FAIS” de los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, se introduce el criterio de la utilización del Informe Anual de Pobreza de las Entidades Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, como el instrumento que deberá elaborar y publicar la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), en el DOF el último día hábil de enero de cada año y que obliga a que los

gobiernos locales lo tomen como referencia para la planeación y focalización sociodemográfica y territorial del FAIS. (DOF, 2016)[27].

Dicho informe fue publicado por SEDESOL, con el aval del CONEVAL para los años 2014 y 2015, con base en estadísticas básicas y derivadas del Censo de Población y Vivienda 2010. Sin embargo, aún con carencias de información actualizada, la SEDESOL publicó el Informe 2016 sin el respaldo del Consejo lo que se refleja en una serie de inconsistencias en la información contenida en el informe, como se expondrá más adelante.

Para el 2017 SEDESOL emitió el Informe anual correspondiente, mismo que a diferencia del 2016, no presenta cifras sobre las seis carencias sociales utilizadas para el cálculo de la pobreza multidimensional y sólo establece un comparativo entre 1990 y 2015 del rezago educativo, del acceso a los servicios de salud, de las carencias respectivas a las cuatro variables de calidad y espacios de la vivienda (pisos, techos, muros y hacinamiento) y de las carencias de tres variables de acceso a los servicios básicos de la vivienda (agua potable, drenaje y electricidad), excluyendo de dicha comparación la carencia de chimenea cuando se usa leña o carbón para cocinar.

[27]. "Los gobiernos locales deben utilizar los recursos del FAIS para la realización de obras y acciones que atiendan prioritariamente las carencias sociales identificadas en el Informe Anual.
Para ello, los gobiernos locales deben incorporar a su plan de desarrollo estatal y municipal o de las DT, 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."

La comparación de los porcentajes de población, según el tipo de carencia social contenidos en los Informes Anuales de Pobreza 2016 y 2017 se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro 2.4. Comparativo de carencias entre informes anuales, Huimanguillo, 2016 y 2017.			
TIPO DE CARENCIA	Porcentaje de la Población		
	Informe 2016	Informe 2017	Diferencia
REZAGO EDUCATIVO	*23.4*	*23.4*	*0*
CARENCIA POR ACCESO A LOS SERVICIOS DE SALUD	*11.1*	*11.1*	*0*
Carencia por material de pisos en la vivienda	4.4	4.4	0
Carencia por material de muros en la vivienda	2.3	2.3	0
Carencia por material de techos de la vivienda	0.3	0.3	0
Carencia por hacinamiento en la vivienda	10.5	10.5	0
CARENCIA POR CALIDAD Y ESPACIOS EN LA VIVIENDA	14	n.d.	
Carencia por acceso al agua entubada en la vivienda*	**63.8**	**24**	**-39.8**
Carencia por servicio de drenaje en la vivienda	5.3	5.3	0
Carencia por servicio de electricidad en la vivienda	0.9	0.9	0
Carencia de chimenea en la vivienda al usar leña o carbón para cocinar	42.1	n.d.	
CARENCIA POR ACCESO A LOS SERVICIOS BÁSICOS EN LA VIVIENDA	**72.9**	**n.d.**	
***En el Informe Anual de Pobreza 2016, esta carencia se denota como: **"Sin Acceso al Agua",** concepto que a todas luces tiene poca validez, ya que una población siempre tiene la posibilidad de acceder al vital líquido por algún medio. **n.d.** No disponible.			
Fuente: Elaborado por TECSO con base en el Informe anual sobre la situación de la pobreza y rezago social, 2016 y 2017.			

En el cuadro anteriormente expuesto se observa que, las cifras del porcentaje de población con carencias sociales de los Informes Anuales 2016 y 2017 son prácticamente las mismas, **salvo en el correspondiente al de carencia por acceso al agua entubada en la vivienda, el cual presenta una diferencia de 39.8 puntos porcentuales.** Esta contradicción de la misma institución en la información de dos cifras consecutivas repercute seriamente en el porcentaje de población con carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda 2016.

Cabe señalar que este indicador es una cifra importante de referencia para ser considerada por el municipio en el proceso de planeación y sobre la cual puede incidir directamente en su reducción, a través de proyectos de inversión financiados con recursos del FISM.

En este sentido es necesario recordar que, los Lineamientos Generales para la Operación del FAIS posicionan al Informe Anual de Pobreza como el instrumento que SEDESOL debe brindar anualmente a los municipios para la planeación y focalización sociodemográfica y territorial del FAIS, por lo que se esperaría que la información contenida en el fuera confiable para ser utilizada para los fines que fue establecida normativamente. Es lamentable que la SEDESOL tuviera poco cuidado en publicar, en 2016, información errónea y, en 2017, información incompleta, en un instrumento que es referencia obligada para los municipios en su quehacer de planeación y focalización de los recursos del FISM.

Recapitulando, tenemos los siguientes problemas de información:

a) la imprecisión en la información por las diferencias en la medición de las carencias y en los Informes Anuales de Pobreza de un año a otro;

b) que la información de la Encuesta Intercensal no genera información a nivel localidad; impidiendo hacer una planeación territorial para atender con mayor asertividad las carencias y;

c) en general, hay serias dudas para tomar como referencia información oficial válida, confiable y con el mayor nivel de desagregación geográfica posible.

Por ello, se asumirán las siguientes medidas en el ejercicio de evaluación;

1) Para la información con desglose por localidad y AGEB se utilizará la derivada por el CONEVAL con base en el Censo de Población y Vivienda 2010, así como la referida en los Informes Anuales 2014 y 2015;
2) En virtud de que la presente evaluación del ejercicio fiscal 2016 se está realizando a mediados del 2017 y dado que, en este momento ya se dispone del Informe Anual de Pobreza de éste último año, la información de dicho informe será considerada en la evaluación que nos ocupa;
3) A efecto de corregir las fallas del Informe Anual 2016 y disponer de la información faltante en el Informe Anual 2017, TECSO[28] calculará los porcentajes de población y viviendas con carencias sociales 2015

[28] Tecnología Social para el Desarrollo (TECSO).

que sean necesarios, a partir de la base de datos de la Encuesta Intercensal 2015 y respetando cabalmente la Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza en México del CONEVAL.

En este sentido, en los siguientes cuadros se exponen los cálculos efectuados por TECSO, así como su comparación con los datos equivalentes publicados en los Informes Anuales 2016 y 2017, a efecto de que se pueda apreciar su congruencia y validez para subsanar los errores y vacíos de información de los informes anuales antes citados:

Cuadro 2.5. Comparativo de carencias por población según Base de Datos Intercensal, Informe 2016 e Informe 2017, Huimanguillo.

TIPO DE CARENCIA	Porcentaje de la población				
	Base INTERCENSAL 2015 (A)	Informe 2016 (B)	Informe 2017 (C)	DIFERENCIA (B-A)	DIFERENCIA (C-A)
REZAGO EDUCATIVO	*23.3*	*23.4*	*23.4*	*0.1*	*0.1*
CARENCIA POR ACCESO A LOS SERVICIOS DE SALUD	*11.9*	*11.1*	*11.1*	*-0.8*	*-0.8*
Carencia por material de pisos en la vivienda	4.4	4.4	4.4	0	0
Carencia por material de muros en la vivienda	2.3	2.3	2.3	0	0
Carencia por material de techos de la vivienda	0.3	0.3	0.3	0	0
Carencia por hacinamiento en la vivienda	10.5	10.5	10.5	0	0
CARENCIA POR CALIDAD Y ESPACIOS EN LA VIVIENDA	*13.9*	*14*	n.d.	*0.1*	-
Carencia por acceso al agua entubada en la vivienda*	**24.7**	**63.8**	**24**	**39.1**	**-0.7**
Carencia por servicio de drenaje en la vivienda	5.3	5.3	5.3	0	0
Carencia por servicio de electricidad en la vivienda	0.9	0.9	0.9	0	0
Carencia de chimenea en la vivienda al usar leña o carbón para cocinar	42	42.1	n.d.	0.1	-
CARENCIA POR ACCESO A LOS SERVICIOS BÁSICOS EN LA VIVIENDA	**51**	**72.9**	**n.d.**	**21.9**	**-**

*En el Informe Anual de Pobreza 2016, esta carencia se denota como: "Sin Acceso al Agua", concepto que a todas luces tiene poca validez, ya que una población siempre tiene la posibilidad de acceder al vital líquido por algún medio.

n.d: No disponible.

Fuente: Elaborado por TECSO con base en el Informe anual sobre la situación de la pobreza y rezago social, 2016 y 2017.

En el cuadro se observan las inconsistencias en la información en la carencia por acceso al agua entubada en la vivienda, sobre todo en el año 2016 pues durante este año el informe indica que el porcentaje de la población que padecía de esta carencia era del 63.8%.

Una posible explicación de esta diferencia tan grande en la medición de esta carencia, puede ser una mala clasificación ("sin acceso al agua"). Lo relevante para fines de esta evaluación es que un instrumento de referencia obligada para la planeación municipal tenga ese abismo de diferencia, lo que se puede traducir en grandes errores de interpretación por parte del municipio, y en afectaciones serias a la población con carencias.

Como consecuencia de este diferencial en los datos de "agua" es pertinente, también, hacer referencia a que en el indicador de *servicios básicos de la vivienda* cuenta, de la misma manera, con la desproporcionada diferencia en la proporción.

En el cuadro siguiente se comparan dos fuentes de información: los datos de la encuesta intercensal 2015 y los Informes Anuales de Pobreza de 2016 y 2017.

Lo que se identifica en esa comparación, de nueva cuenta, es la desproporción de la medición de la carencia por acceso al agua entubada en la vivienda para el informe de 2016 y la ausencia de información en 2017.

Cuadro 2.6. Comparativo de carencias por vivienda según Base de Datos Intercensal, Informe 2016 e Informe 2017, Huimanguillo

TIPO DE CARENCIA	Porcentaje de viviendas			
	Base INTERCENSAL 2015 (A)	Informe 2016 (B)	DIFERENCIA (B-A)	Informe 2017
Carencia por material de pisos en la vivienda	4.5	4.5	0	n.d.
Carencia por material de muros en la vivienda	2.2	2.2	0	n.d.
Carencia por material de techos de la vivienda	0.3	0.3	0	n.d.
Carencia por hacinamiento en la vivienda	7.6	7.6	0	n.d.
CARENCIA POR CALIDAD Y ESPACIOS EN LA VIVIENDA	11.6	11.7	0.1	n.d.
Carencia por acceso al agua entubada en la vivienda*	**24.2**	**62.5**	**38.3**	**n.d.**
Carencia por servicio de drenaje en la vivienda	5.5	5.5	0	n.d.
Carencia por servicio de electricidad en la vivienda	1.2	1.2	0	n.d.
Carencia de chimenea en la vivienda al usar leña o carbón para cocinar	39.3	39.3	0	n.d.
CARENCIA POR ACCESO A LOS SERVICIOS BÁSICOS EN LA VIVIENDA	**48.85**	**71.1**	**22.25**	**n.d.**

***En el Informe Anual de Pobreza 2016, esta carencia se denota como: "Sin Acceso al Agua", concepto que a todas luces tiene poca validez, ya que una población siempre tiene la posibilidad de acceder al vital líquido por algún medio.

n.d: No disponible.

Fuente: Elaborado por TECSO con base en el Informe anual sobre la situación de la pobreza y rezago social, 2016 y 2017 y Base de datos de encuesta intercensal.

Cabe señalar que TECSO omitió el cálculo de la carencia por seguridad social, en virtud de que el indicador aporta poco a la planeación municipal y en lo que en ella pueda incidir, pues sus factores están más ligados a la política económica nacional y en alguna medida a la política estatal. Así mismo, no se determinó la carencia por acceso a la alimentación, dada las

diferentes críticas para su medición, por lo que, en su caso, se tomará la información más reciente de los Informes anuales que cuenten con ella.[29]

Así, este análisis se hará con dichas consideraciones y recomendando que los municipios establezcan una estrategia de medición de la pobreza que les permita tener datos actualizados y detallados para una mayor precisión al hacer su planeación, de otra manera, sólo tendrán la posibilidad de realizarla con datos del 2010, conscientes de que a siete años de distancia es muy factible que la composición geográfica, territorial y socioeconómica del municipio presente otro tipo de carencias por atender en la población y su ubicación territorial.

Una estrategia para subsanar la información desactualizada es el uso de las Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIS); herramienta de gestión necesaria para ratificar ante la SEDESOL las zonas que requieren de atención prioritaria, con la salvedad de que es un instrumento limitado pues sólo brinda información de una muestra que por su carácter no probabilístico, no es representativa de las características de la localidad.

Otra opción es que el municipio gestione ante la delegación de la SEDESOL la aclaración de las diferencias y omisiones que presentan los informes anuales, o bien, realice un estudio propio que le permita conocer las características de la población y las viviendas del municipio, para así disponer de información actualizada y detallada que le posibilite realizar una mejor planeación y focalización de los recursos.

[29]. En la *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, el propio CONEVAL señala que las "Las escalas de seguridad alimentaria evalúan aspectos como la preocupación por la falta de alimentos, los cambios en la calidad y cantidad de estos, e incluso las experiencias de hambre." (p. 61) Por ello, en la *Evaluación específica de diagnóstico para la línea base de la inversión del FISM 2016***,** (TECSO, 2016) se menciona que "Esta experiencia, captada sólo por sí misma, es una manera imprecisa de acercarse a conocer la situación de accesibilidad y diversidad de alimentos en las familias debido a que la percepción de cada entrevistado está mediada por hábitos alimenticios enmarcados en esquemas culturales diversos e incluso por características individuales específicas. Alguien de talla grande puede sentir una experiencia de hambre frente a consumos excesivos y, al contrario, una persona de talla pequeña puede declarar no sentir hambre a pesar de padecer desnutrición." Por ello en el estudio citado se recurrió a una metodología fáctica de medición de la carencia alimentaria. Cfr. Op. cit. Anexo metodológico, Nota metodológica sobre la suficiencia de necesidades nutricionales.

2.2.3 Situación de la pobreza en el municipio de Huimanguillo, Tabasco

Para poder desarrollar la medición de la pobreza en el municipio, debemos aclarar otras definiciones presentadas por el CONEVAL para vulnerabilidad y pobreza en sus distintos matices. La diferencia sustantiva que se encuentra entre ambas es 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 distingue a la 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 México[30]. También, el Informe Anual sobre la Situación de Pobreza para municipios y entidades presenta esta información. En ambas fuentes se establece la situación de la pobreza multidimensional del municipio (SEDESOL, 2014).

Sin embargo, el dato sobre población presentada por el CONEVAL para este informe tiene un propósito exclusivamente estadístico, por lo que está calibrado para que en las estimaciones de pobreza, la suma de la población municipal sea igual a la población de cada entidad federativa reportada con base en la información del Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) 2010[31], por lo anterior, estas cifras de población difieren de las reportadas por el INEGI y CONAPO[32] a nivel municipal.

Por lo que, teniendo como base el porcentaje de carencia presentado por el CONEVAL en los resultados de medición municipal de la pobreza 2010, y con el dato del total de la población en el municipio para 2010 según el Censo 2010 y la Encuesta intercensal 2015, se hizo el cálculo de los individuos obteniendo los siguientes resultados:

[30]Mayor información: http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Informacion-por-Municipio.aspx

[31]Para mayor información del Módulo de condiciones socioeconómicas (MCS) 2010 publicado el día 16 de Julio de 2011, consultar en: http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Modulo-de-Condiciones-Socioeconomicas.aspx

[32] Consejo Nacional de Población

Cuadro 2.7. Niveles de pobreza y vulnerabilidad, Huimanguillo, 2010 y 2015.			
Tipo de pobreza o vulnerabilidad	**Porcentaje**	**Estimación de Individuos en 2010**	**Estimación de Individuos en 2015**
Pobreza moderada	46.2	82,830	87,222
Pobreza extrema	23.7	42,491	44,744
Vulnerable por carencia social	23.9	42,849	45,121
Vulnerable por ingreso	2.6	4,661	4,909
No pobres y no vulnerables	3.6	6,454	6,797
Total	**100**	**179,285**	**188,792**
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, Censo 2010 INEGI y Encuesta Intercensal INEGI, 2015.			

De acuerdo a estos datos resultado de cálculos propios, la pobreza en el municipio de Huimanguillo en 2015 afectaba a casi 132 mil personas, es decir, al 69.9% del total de la población. De esta, el 46.2% (87,222 personas) se encontraban en pobreza moderada y el 23.7% (44,744 personas) se ubicaban en condiciones de pobreza extrema. En contraste, tan sólo el 3.6% de la población es considerada no pobre y no vulnerable, esto nos indica una gran desigualdad ya que por cada habitante no pobre y no vulnerable hay 20 en situación de pobreza. Sólo el 2.6% de la población es vulnerable por ingreso, mientras que el 23.9% (45,1221) de la población presenta vulnerabilidad por carencia social

Es decir, los datos presentados nos muestran la enorme proporción y magnitud de población en situación de pobreza y con carencias sociales, de ahí la importancia que tiene la planeación en el uso y destino de los recursos destinados al combate a la pobreza.

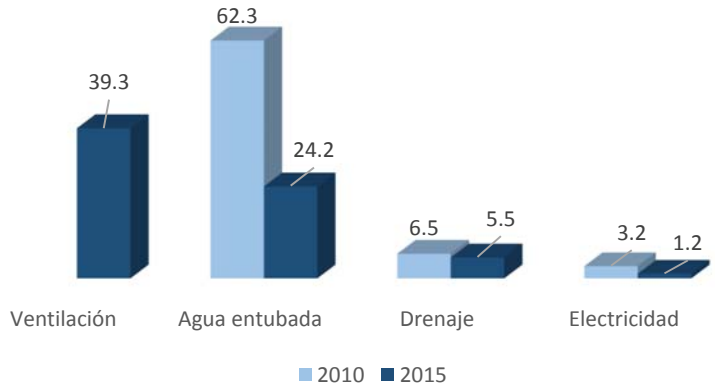
Si estudiamos las carencias de acuerdo a la clasificación que estamos analizando, en promedio la población en pobreza presenta 2.9 carencias. Pero el número de las carencias aumenta en la población con pobreza extrema las cuales en promedio presentan hasta 4 carencias. La tendencia es similar para todo el estado de Tabasco, donde la población en pobreza presenta 2.7 carencias y la población en pobreza extrema presenta 3.7 carencias.

Como se especificó anteriormente, dadas las inconsistencias en el Informe anual y la encuesta intercensal y las divergencias en diferentes fuentes de información, TECSO reconstruyó dicha información para las carencias por

calidad y espacios y servicios básicos de la vivienda al ser éstas donde se deben concentrar la mayor cantidad de recursos del FISM como obras directas y que son competencia del municipio.

A continuación se presentan datos referentes al indicador de servicios básicos en la vivienda.

Gráfica 2.2. Carencia específica por servicios básicos en las viviendas, comparativo 2010-2015. (Porcentajes)



Fuente: Elaborado por TECSO con base en Censo Nacional de Población y Vivienda, INEGI, 2010 y la base de datos de la Encuesta Intercensal 2015.

Como anteriormente se mencionó en el municipio de Huimanguillo a nivel general el 48.9% de las viviendas en 2015 presentaban carencia por acceso a los servicios básicos, siendo la principal carencia por ventilación cuando se usa leña o carbón para cocinar, pues el 39.3% de las viviendas que cocinan con leña lo hacen en un cuarto sin ventilación, la importancia de atenderlo se relaciona al hecho de que esta situación aumenta la vulnerabilidad de sus habitantes a enfermedades respiratorias. Dado que es un problema relevante en el municipio lo recomendable es desarrollar un plan de dotación de estufas ecológicas, las cuales se consideran dentro del catálogo del FAIS como de incidencia directa, también se puede iniciar una campaña para sustituir la infraestructura del combustible de leña o carbón por gas LP o natural, esto principalmente en contextos urbanos.

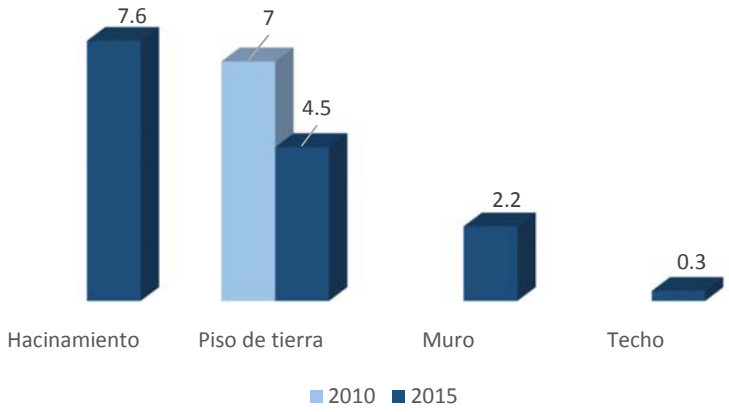
En el caso del servicio de agua entubada se observa que, en 2015 el 24.2% de las viviendas se veían afectadas por esta carencia, mientras en lo que respecta al indicador de drenaje, el 5.5% de las viviendas presentaban la

carencia y solamente el 1.2% de las viviendas carecían del servicio de electricidad, y la carencia por electricidad, es marginal sólo el 1.2% de las viviendas.

Es necesario señalar la importante reducción de la carencia por acceso a agua entubada en las viviendas, que presento el municipio durante los años de 2010 a 2015, reflejando así una excelente atención por parte del municipio.

Por otra parte en el caso del indicador de la carencia por calidad y espacios de la vivienda, el 11.6% del total de las viviendas del municipio la presentan. A nivel desagregado por carencia se tienen las siguientes características:

Gráfica 2.3. Carencia específica por calidad y espacios en las viviendas, 2010-2015. (Porcentajes)



Fuente: Elaborado por TECSO con base en Censo Nacional de Población y Vivienda, INEGI, 2010 y la base de datos de la Encuesta Intercensal 2015.

El mayor porcentaje de carencia por calidad y espacios de la vivienda, para 2015, se concentra en el hacinamiento con el 7.6%. En segundo lugar se encuentra la carencia de piso de tierra que está asociada con la incidencia de enfermedades respiratorias y gastrointestinales en los hogares.es importante señalar que este fue el único dato que se pudo comparar con datos del 2010 y tuvo una disminución en 5 años de 2.5 puntos porcentuales.

Finalmente, con porcentajes menores pero no por eso menos significativos, se encuentran las carencias de muro con 2.2% y techo con 0.3%.

En seguida se muestra un comparativo 2010-2015 de la proporción de población del municipio de Huimanguillo que presenta carencias por calidad y espacios de la vivienda y servicios básicos. Para medidas de referencia, el cuadro también presenta información sobre la situación del estado Tabasco. Dichos cálculos se tomaron de INEGI para el 2010, y para 2015 fueron realizados por TECSO utilizando la base de la Encuesta Intercensal 2015.

Cuadro 2.8. Cuadro comparativo del porcentaje de población por carencias sociales en Huimanguillo 2010 y 2015.

Indicadores de carencia social	Municipio Huimanguillo % 2010	Tabasco % 2010	Municipio Huimanguillo % 2015	Tabasco % 2015
Porcentaje de la población con carencia por servicios básicos en la vivienda	73.1	38.9	48.9	30.2
Porcentaje de la población con carencia por calidad y espacios de vivienda	25.2	21.7	11.6	13.6

Fuente: Elaborado por TECSO con base en Censo Nacional de Población y Vivienda, INEGI, 2010 y la base de datos de la Encuesta Intercensal 2015.

Es importante destacar en ambos aspectos son de incidencia directa en la pobreza y de competencia municipal, se redujo la carencia durante el periodo 2010 al 2015: en 24.2 puntos porcentuales en servicios básicos de la vivienda y 13.6 puntos en calidad y espacios de la vivienda. En contraste al estado de Tabasco donde se observa, que fue mejor el desempeño del municipio de Huimanguillo en torno al combate de las carencias.

2.3. Rezago social

Además de la pobreza multidimensional, el rezago social es otro criterio considerado por las reglas del FISM. Ahora bien, aunque desde el punto de vista conceptual pobreza multidimensional y rezago social presentan elementos muy parecidos, es necesario destacar la especificidad que asume cada concepto dentro de los lineamientos del FAIS. La pobreza multidimensional ocupa un lugar esencial en la medida en que las acciones y obras realizadas con el presupuesto del FISM están orientadas a disminuir las carencias sociales de la población.

En cambio, el rezago social se toma en cuenta como criterio para mejorar la focalización de las acciones del FISM. En este sentido, los lineamientos del FAIS para el año 2015, constituyen al Informe Anual, como instrumento para la planeación de los recursos y también como instrumento para mejorar la

focalización de las obras (SEDESOL, 2015d: 4). Así mismo, brinda información sobre la situación del rezago social del municipio desglosada a nivel de localidad y de AGEB, como se mencionó anteriormente.

Entre las novedades que incluye la edición del Informe Anual para el año 2015, destaca la caracterización de las AGEB urbanas por grado de rezago social. Información que permite mejorar la focalización de las obras a un nivel más detallado. En este sentido, vale destacar que para la clasificación de las AGEB por grado de rezago social, SEDESOL utiliza una metodología diferente a la instrumentada en el Índice de Rezago Social para localidades, municipios y entidades; por lo que a nivel de AGEB sólo se distinguen tres grados de rezago social: Bajo, Medio y Alto (SEDESOL, 2015).

La presente sección establece, en primer lugar, la definición y metodología utilizada para la medición del rezago social, y en segundo lugar caracteriza la situación del municipio con relación al rezago social.

2.3.1 Definición y metodología para su medición

La LGDS establece una concepción multicausal y por ello multidimensional de la pobreza, definida a partir de la diversidad de factores (educativos, de salud, de servicios e infraestructura de la vivienda, alimentarios y de activos del hogar) que la condicionan. De esta manera, su medición exige una medida que integre indicadores que den cuenta del estado de localidades e individuos a partir de los diversos factores sociales asociados a la pobreza.

Por ello, para mejorar la focalización de las políticas públicas orientadas a combatir la pobreza multidimensional, el CONEVAL creó el Índice de Rezago Social (IRS). Éste constituye "una medida ponderada que resume cuatro indicadores de carencias sociales (educación, salud, servicios básicos y espacios en la vivienda) en un sólo índice que tiene como finalidad ordenar a las unidades de observación según sus carencias sociales" (CONEVAL, 2015a). Es decir, el índice contiene tres virtudes esenciales:

- Primera: es una medida sintética que integra en una sola variable indicadores ponderados asociados a las carencias sociales;
- Segunda: esta medida ordena las unidades de observación según las carencias sociales, lo que significa que el índice otorga valores a las entidades federativas, municipios y/o localidades de acuerdo a la

situación de las carencias sociales. Así, al asignarles valor, se pueden ordenar e identificar las entidades, municipios o localidades prioritarias con relación a las carencias sociales;

- Tercera: derivada de lo anterior, la desagregación del IRS hasta nivel de localidad lo constituye en un adecuado instrumento de planificación y evaluación que permite mejorar la focalización de las políticas públicas orientadas a combatir la pobreza y el rezago social;

- Es necesario destacar que el IRS no constituye una medida de pobreza, porque "no incorpora los indicadores de ingreso, seguridad social y alimentación" (CONEVAL, 2015).

Así, la construcción del índice de rezago social integra, entre otros, los siguientes indicadores.

Educativos

- Porcentaje de la población de 15 años o más con educación básica incompleta;
- Porcentaje de la población de 15 años y más analfabeta;
- Porcentaje de la población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela;
- Porcentaje de los hogares con población de 15 a 29 años, con algún habitante con menos de 9 años de educación aprobados.

Acceso a servicios de salud

- Porcentaje de la población sin derechohabiencia a servicios de salud.

Calidad y espacios en la vivienda

- Porcentaje de las viviendas particulares habitadas con piso de tierra;
- Promedio de ocupantes por cuarto.

Servicios básicos en la vivienda

- Porcentaje de las viviendas particulares habitadas que no disponen de agua entubada de la red pública;
- Porcentaje de las viviendas particulares habitadas que no disponen de drenaje;
- Porcentaje de las viviendas particulares habitadas que no disponen de energía eléctrica;

- Porcentaje de las viviendas particulares habitadas que no disponen de excusado o sanitario.

2.3.2 Situación del Rezago Social en el municipio de Huimanguillo, Tabasco

El CONEVAL realizó el cálculo de rezago social para 261 localidades del municipio debido a que el resto de localidades tiene una población inferior a los 20 habitantes, es decir sólo el 94.8% de éstas cuentan con datos de rezago social, distribuyéndose de la siguiente manera:

Cuadro 2.9. Nivel de Rezago Social, Huimanguillo, 2010.

Grado de rezago social	Número de localidades	Porcentaje de localidades	Total de habitantes	Porcentaje de habitantes
Muy alto	1	0.4	12	0.01
Alto	16	6.1	1,130	0.6
Medio	64	24.5	12,999	7.3
Bajo	148	56.7	89,835	50.2
Muy bajo	32	12.3	74,883	41.9
Total	**261**	**100.0**	**178,859**	**100.0**

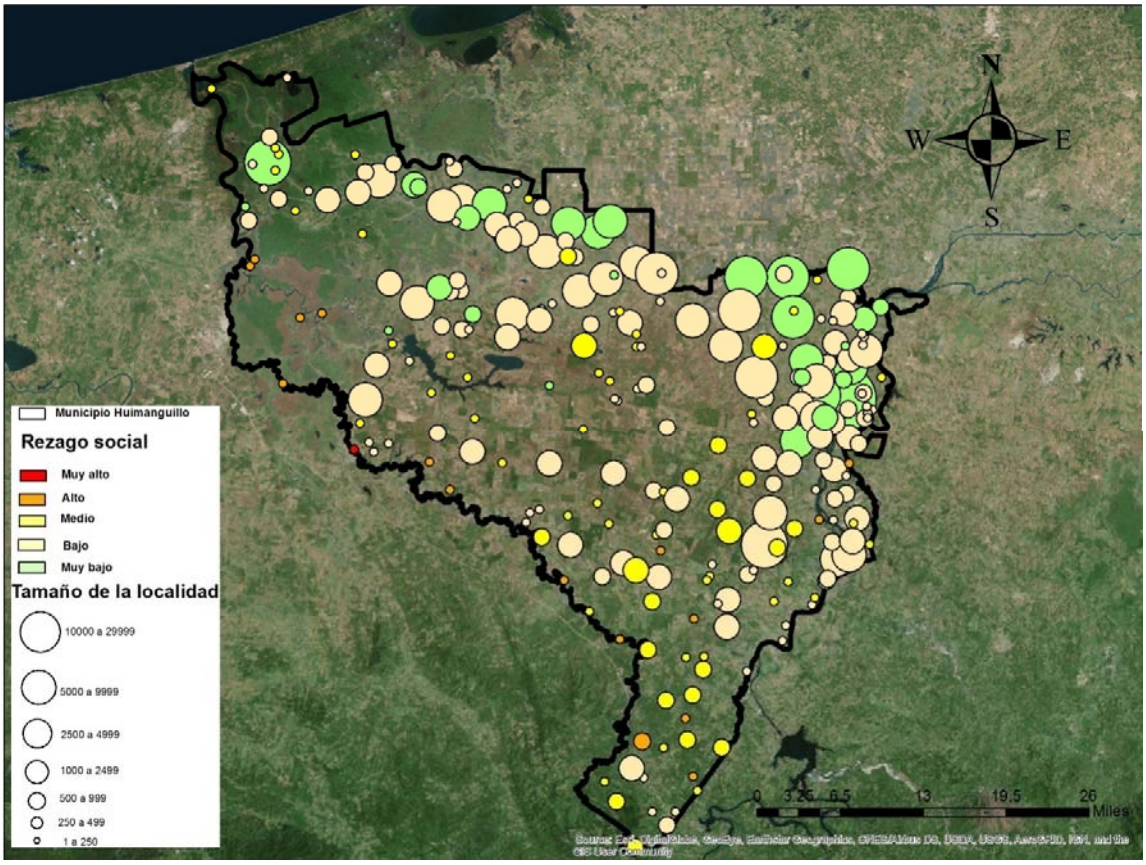
Fuente: Elaborado por TECSO con base en los Principales Resultados por localidad (ITER) 2010, del Censo Nacional de Población y Vivienda, INEGI.

En el cuadro se muestra, que entre las localidades con rezago social muy alto y alto, solamente se concentra el 0.6% de la población del municipio, mientras que las localidades con rezago social medio, se ubica el 7.3% de la población. Esto es de llamar la atención ya que, de acuerdo a los lineamientos del FAIS, solamente se puede invertir en las localidades con los dos más altos grados de rezago social, esto sería 17 localidades donde se concentran 1,142 habitantes, lo cual no representa ni el 1% de la población municipal. Por lo que el municipio deberá buscar alternativas para ampliar la de manera importante la cobertura por este criterio. Sin embargo, aún es de llamar la atención que si el municipio no contara con la localidad clasificada con muy alto rezago social, extender la cobertura al nivel de rezago social medio, aumentaría la cobertura muy poco, ya que como pudimos ver, la población en estas localidades sólo representa el 7.3% del total del municipio.

Con el objetivo de ilustrar y de identificar las zonas que requieren atención prioritaria y mayor inversión, se elaboró un mapa que permite observar la

distribución de localidades con rezago social en el municipio de Huimanguillo.

Mapa 2.1: Rezago social por localidad en el municipio de Huimanguillo, 2010.



Fuente: Elaborado por TECSO con base en datos de los Resultados del Índice de Rezago Social 2010 a nivel municipal y por localidad, CONEVAL.

Independientemente del grado de rezago social de que se trate, el mapa muestra con nitidez la tendencia a la concentración poblacional hacia el norte y noroeste del municipio, mientras que hay una tendencia poblacional dispersiva hacia el centro y sur geográfico del mismo. Un detalle importante a considerar es la gran dispersión que hay en las localidades con rezago social muy alto, alto y medio lo que en determinado momento podría ocasionar conflictos al momento de intentar focalizar acciones para disminuir las carencias.

También se observa una gran dispersión de la población en las localidades con grado de rezago social Medio, con 13,160 habitantes. Estas referencias geográficas ya sugieren la necesidad de realizar una planeación que

considere dos estrategias territoriales: una que atienda localidades con poca población y dispersa y otra que atienda grandes conglomerados urbanos. En relación a las obras de servicios urbanos, estas líneas estratégicas indican diferentes tecnologías para resolver los problemas:

Una manera para identificar las carencias del municipio con mayor detalle, es analizar la información por tamaño de localidad y tipo de rezago, por lo que a continuación se presentan resultados para Huimanguillo; 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 2.10. Población sin derechohabiencia a los servicios de salud, según tamaño y grado de rezago social, Huimanguillo, 2010.

Grado de rezago social	Tamaño de localidad	Número de localidades	Población total	Población con carencia	% de población con carencia
Muy Alto	1 a 249 habitantes	1	12	12	100.0
	Total	***1***	***12***	***12***	***100.0***
Alto	1 a 249 habitantes	15	814	310	38.1
	250 a 499 habitantes	1	316	52	16.5
	Total	***16***	***1,130***	***362***	***32.0***
Medio	1 a 249 habitantes	43	4,693	1,593	33.9
	250 a 499 habitantes	17	5,961	1,834	30.8
	500 a 999 habitantes	4	2,345	582	24.8
	Total	***64***	***12,999***	***4,009***	***30.8***
Bajo	1 a 249 habitantes	52	8,098	2,433	30.0
	250 a 499 habitantes	40	14,743	3,969	26.9
	500 a 999 habitantes	34	23,376	7,053	30.2
	1,000 a 2,499 habitantes	18	26,586	7,926	29.8
	2,500 a 4,999 habitantes	3	9,696	2,265	23.4
	5,000 a 9,999 habitantes	1	7,336	2,407	32.8
	Total	***148***	***89,835***	***26,053***	***29.0***
Muy Bajo	1 a 249 habitantes	6	479	128	26.7
	250 a 499 habitantes	6	2,419	348	14.4
	500 a 999 habitantes	5	3,257	724	22.2
	1,000 a 2,499 habitantes	8	13,536	3,676	27.2
	2,500 a 4,999 habitantes	5	19,027	4,596	24.2
	5,000 a 9,999 habitantes	1	8,821	2,038	23.1
	15,000 a 29,999 habitantes	1	27,344	6,436	23.5
	Total	***32***	***74,883***	***17,946***	***24.0***
Total		**261**	**178,859**	**48,382**	**27.1**

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

El cuadro anterior se observa que la localidad con rezago social muy alto, el 100% de los habitantes carecen de acceso a los servicios de salud, mientras que en el caso del grado de rezago social alto la carencia se presenta en 1 de cada 3 habitantes. En cuanto al rezago social medio, la carencia presenta en casi el 31% de la población, mientras que en las localidades con el rezago social bajo, 29% de los habitantes no tienen derechohabiencia a los servicios de salud. Por último las localidades con el rezago social muy bajo, la carencia está presente en casi 1 de cada 4 habitantes.

Esto nos indica que las localidades que conforman el grado de rezago social son más alto, la proporción con la carencia por derechohabiencia a los servicios de salud aumenta. Sin embargo, si consideramos la proporción municipal con la carencia (27.1%), en todo el municipio existe una similitud en cuanto al porcentaje que carece del servicio, esto claro, señalando que en la localidad con el rezago social muy alto, sólo habitan 12 personas.

Cabe señalar que la magnitud más importante con la carencia, se presenta en las localidades con el rezago social bajo ya que en estas se concentra el 54% del total de población del municipio que presentan la carencia.

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

Cuadro 2.11. Viviendas con piso de tierra según tamaño y grado de rezago social, Huimanguillo, 2010.					
Grado de rezago social	**Tamaño de localidad**	**Número de localidades**	**Viviendas particulares habitadas**	**Viviendas con piso de tierra**	**% de viviendas con piso de tierra**
Muy Alto	1 a 249 habitantes	1	3	3	100.0
	Total	***1***	***3***	***3***	***100.0***
Alto	1 a 249 habitantes	15	186	101	54.3
	250 a 499 habitantes	1	47	30	63.8
	Total	***16***	***233***	***131***	***56.2***
Medio	1 a 249 habitantes	43	1,036	338	32.6
	250 a 499 habitantes	17	1,278	395	30.9
	500 a 999 habitantes	4	535	109	20.4
	Total	***64***	***2,849***	***842***	***29.6***
Bajo	1 a 249 habitantes	52	1,881	156	8.3
	250 a 499 habitantes	40	3,435	377	11.0
	500 a 999 habitantes	34	5,382	487	9.0
	1,000 a 2,499 habitantes	18	6,040	393	6.5
	2,500 a 4,999 habitantes	3	2,180	71	3.3
	5,000 a 9,999 habitantes	1	1,872	129	6.9
	Total	***148***	***20,790***	***1,613***	***7.8***
Muy Bajo	1 a 249 habitantes	6	120	4	3.3
	250 a 499 habitantes	6	605	23	3.8
	500 a 999 habitantes	5	800	30	3.8
	1,000 a 2,499 habitantes	8	3,111	73	2.3
	2,500 a 4,999 habitantes	5	4,424	129	2.9
	5,000 a 9,999 habitantes	1	2,306	43	1.9
	15,000 a 29,999 habitantes	1	7,127	51	0.7
	Total	***32***	***18,493***	***353***	***1.9***
Total		**261**	**42,368**	**2,942**	**6.9**

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

En el cuadro se muestra, que en general el 6.9% de las viviendas particulares habitadas del municipio de Huimanguillo, cuentan con piso de tierra, es decir, que el porcentaje es bajo; sin embargo, las localidades con rezago social alto presentan porcentajes muy altos en torno a esta carencia. En la localidad con tamaño de 1 a 249 habitantes tiene un 54.3% de las viviendas con carencia, y la de 250 a 499 habitantes, tiene el 63.8% de sus viviendas

con esta carencia, lo cual representa el porcentaje más alto del municipio. Mención aparte nuevamente para la localidad de muy alto grado de rezago social ya que las 3 viviendas que la conforman presentan la carencia.

Como se puede observar en la tabla la carencia es directamente proporcional la disminución del rezago social con los porcentajes de carencia. Es decir, mientras que en las localidades con rezago social medio, en promedio 3 de cada 10 viviendas carece de piso firme, en las de grado de rezago social bajo disminuye a 1 de cada 13 y para las de muy bajo rezago sólo 1 de cada 50 viviendas carecen de piso firme

Ahora, analizando la carencia por **viviendas sin energía eléctrica**, el siguiente cuadro presenta información correspondiente a este indicador.

Cuadro 2.12. Viviendas sin energía eléctrica según tamaño y grado de rezago social, Huimanguillo, 2010.

Grado de rezago social	Tamaño de localidad	Número de localidades	Viviendas particulares habitadas	Viviendas sin energía eléctrica	% de viviendas sin energía eléctrica
Muy Alto	1 a 249 habitantes	1	3	3	100.0
	Total	***1***	***3***	***3***	***100.0***
Alto	1 a 249 habitantes	15	186	105	56.5
	250 a 499 habitantes	1	47	23	48.9
	Total	***16***	***233***	***128***	***54.9***
Medio	1 a 249 habitantes	43	1,036	158	15.3
	250 a 499 habitantes	17	1,278	202	15.8
	500 a 999 habitantes	4	535	55	10.3
	Total	***64***	***2,849***	***415***	***14.6***
Bajo	1 a 249 habitantes	52	1,881	57	3.0
	250 a 499 habitantes	40	3,435	122	3.6
	500 a 999 habitantes	34	5,382	206	3.8
	1,000 a 2,499 habitantes	18	6,040	137	2.3
	2,500 a 4,999 habitantes	3	2,180	38	1.7
	5,000 a 9,999 habitantes	1	1,872	75	4.0
	Total	***148***	***20,790***	***635***	***3.1***
Muy Bajo	1 a 249 habitantes	6	120	3	2.5
	250 a 499 habitantes	6	605	5	0.8
	500 a 999 habitantes	5	800	5	0.6
	1,000 a 2,499 habitantes	8	3,111	39	1.3
	2,500 a 4,999 habitantes	5	4,424	31	0.7
	5,000 a 9,999 habitantes	1	2,306	22	1.0
	15,000 a 29,999 habitantes	1	7,127	17	0.2
	Total	***32***	***18,493***	***122***	***0.7***
Total		**261**	**42,368**	**1,303**	**3.1**

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

El indicador relacionado al tema de servicio de electrificación muestra, que su intensidad es baja, dado que sólo 3.1% (1,303) de las viviendas particulares habitadas del municipio carecen del servicio.

En este sentido se observa que las localidades con alto grado de rezago son las que tienen el porcentaje más alto, ya que en la localidad con tamaño de 1 a 249 habitantes, poco más de la mitad de viviendas no cuentan con energía eléctrica, mientras que las localidades con grado de rezago medio y con tamaño de 1 a 249 habitantes, concentran también un alto número de viviendas con esta carencia, es decir, el 15% de las viviendas. En general las localidades con rezago social medio, presentan proporción de carencia de casi el 15%.

En el caso de las localidades de bajo rezago presentan porcentajes muy bajos en general, sin importar el tamaño de la localidad. El porcentaje más alto se presenta en la localidad de Chontalpa con 4%, para así, promediar dentro de las localidades con bajo rezago social un promedio de 3.1%.

Finalmente, las localidades con un nivel muy bajo de rezago, presentan un total de 122 viviendas sin energía eléctrica, es decir, 0.7 % de las viviendas del municipio. Mientras que en las localidades de 1,000 a 2,499 habitantes se encuentra la mayor magnitud con 39 viviendas (1.3%) con la carencia para dejar a las localidades con bajo rezago social con un promedio de 0.7% de carencia por energía eléctrica.

En síntesis se observa que los porcentajes son bajos en referencia a este indicador. Por lo que se recomienda implementar otras fuentes de abastecimiento de energía eléctrica como paneles solares en las localidades prioritarias para reducir la carencia, porque la dispersión de las viviendas en las localidades rurales, complica la dotación de servicios eléctricos. Con estrategias de este tipo se evitarían los altos costos que implica una red convencional.

Con respecto al indicador de **viviendas que no disponen de agua entubada**, se observa que el 62.2%[33] de las viviendas del municipio carecen de este servicio; es decir, casi 4 de cada 10 viviendas no disponen de agua entubada.

Cuadro 2.13. Viviendas sin agua entubada según tamaño y grado de rezago social, Huimanguillo, 2010.

Grado de rezago social	Tamaño de localidad	Número de localidades	Viviendas particulares habitadas	Viviendas sin agua entubada	% de viviendas sin agua entubada
Muy Alto	1 a 249 habitantes	1	3	3	100.0
	Total	***1***	***3***	***3***	***100.0***
Alto	1 a 249 habitantes	15	186	184	98.9
	250 a 499 habitantes	1	47	47	100.0
	Total	***16***	***233***	***231***	***99.1***
Medio	1 a 249 habitantes	43	1,036	993	95.8
	250 a 499 habitantes	17	1,278	1,145	89.6
	500 a 999 habitantes	4	535	510	95.3
	Total	***64***	***2,849***	***2,648***	***92.9***
Bajo	1 a 249 habitantes	52	1,881	1,665	88.5
	250 a 499 habitantes	40	3,435	3,017	87.8
	500 a 999 habitantes	34	5,382	4,594	85.4
	1,000 a 2,499 habitantes	18	6,040	3,798	62.9
	2,500 a 4,999 habitantes	3	2,180	1,180	54.1
	5,000 a 9,999 habitantes	1	1,872	1,124	60.0
	Total	***148***	***20,790***	***15,378***	***74.0***
Muy Bajo	1 a 249 habitantes	6	120	110	91.7
	250 a 499 habitantes	6	605	483	79.8
	500 a 999 habitantes	5	800	519	64.9
	1,000 a 2,499 habitantes	8	3,111	1,687	54.2
	2,500 a 4,999 habitantes	5	4,424	1,851	41.8
	5,000 a 9,999 habitantes	1	2,306	1,237	53.6
	15,000 a 29,999 habitantes	1	7,127	2,199	30.9
	Total	***32***	***18,493***	***8,086***	***43.7***
Total		**261**	**42,368**	**26,346**	**62.2**

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

Con respecto a este indicador se observa, que las cifras son muy altas sin importar el grado de rezago social, sin embargo, el tamaño de la localidad sí influye, pues en las localidades más pequeñas (1 a 249 habitantes), las

[33]El 62.2% de viviendas sin agua entubada es equivalente a26, 346 viviendas sin acceso a este servicio.

cifras son altas, 98.9%, 95.8%, 88.5% y 91.7% para los niveles alto, medio, bajo y muy bajo respectivamente. De nueva cuenta, con respecto a este rezago el hecho de que ocurra en las localidades con pocos habitantes puede ser por el nivel de dispersión poblacional que hace muy caro instalar redes de agua convencionales, ante lo cual sería bueno que el municipio opte por sistemas de captación de agua de lluvia u otras tecnologías alternativas para combatir dicha carencia.

Por último, se puede observar que este problema afecta fuertemente incluso a las localidades urbanas y con muy bajo grado de rezago social. Por ejemplo, en las localidades con rezago social bajo prácticamente 3 de cada 4 viviendas no cuentan con acceso al agua entubada mientras en el rezago social muy bajo las viviendas de las localidades presentan una carencia del 43.7%.

El indicador de **viviendas que no disponen de drenaje**, presenta globalmente una baja intensidad con 6.5%, es decir, 2,752 viviendas particulares del municipio carecen del servicio de drenaje.

Cuadro 2.14. Viviendas sin drenaje según tamaño y grado de rezago social, Huimanguillo, 2010.					
Grado de rezago social	**Tamaño de localidad**	**Número de localidades**	**Viviendas particulares habitadas**	**Viviendas sin drenaje**	**% de Viviendas sin drenaje**
Muy Alto	1 a 249 habitantes	1	3	2	66.7
	Total	***1***	***3***	***3***	***100.0***
Alto	1 a 249 habitantes	15	186	86	46.2
	250 a 499 habitantes	1	47	34	72.3
	Total	***16***	***233***	***120***	***51.5***
Medio	1 a 249 habitantes	43	1,036	202	19.5
	250 a 499 habitantes	17	1,278	293	22.9
	500 a 999 habitantes	4	535	119	22.2
	Total	***64***	***2,849***	***614***	***21.6***
Bajo	1 a 249 habitantes	52	1,881	136	7.2
	250 a 499 habitantes	40	3,435	266	7.7
	500 a 999 habitantes	34	5,382	444	8.2
	1,000 a 2,499 habitantes	18	6,040	463	7.7
	2,500 a 4,999 habitantes	3	2,180	147	6.7
	5,000 a 9,999 habitantes	1	1,872	61	3.3
	Total	***148***	***20,790***	***1,517***	***7.3***
Muy Bajo	1 a 249 habitantes	6	120	1	0.8
	250 a 499 habitantes	6	605	27	4.5
	500 a 999 habitantes	5	800	35	4.4
	1,000 a 2,499 habitantes	8	3,111	104	3.3
	2,500 a 4,999 habitantes	5	4,424	289	6.5
	5,000 a 9,999 habitantes	1	2,306	30	1.3
	15,000 a 29,999 habitantes	1	7,127	13	0.2
	Total	***32***	***18,493***	***499***	***2.7***
Total		**261**	**42,368**	**2,752**	**6.5**
Fuente: Elaborado por TECSO con base en los Principales Resultados por Localidad (ITER) 2010, del Censo Nacional de Población y Vivienda, INEGI.					

La carencia general en el municipio es de 6.5%, equivalente a 2,752 viviendas, en general, se observa que el mayor porcentaje de carencia se presenta en aquellas localidades con rezago social mayor, no obstante, el número de viviendas con carencia incrementa, cuando el rezago social es menor, a continuación a detalle.

En las localidades con rezago social alto, 120 viviendas no disponen de este servicio, lo que equivale al 51.5%. En el caso de las localidades con rezago social medio presenta un promedio de carencia del 21.6%, que representa a 614 viviendas. Mientras que el grado de rezago social bajo cuenta con el mayor número de viviendas con carencia a nivel municipal con 1,517 viviendas en esta situación.

Por último, en las localidades con muy bajo rezago social 1 de cada 36 viviendas carecen del servicio, las localidades urbanas, Tierra Nueva 2da sección, concentra 30 viviendas sin drenaje y la localidad Huimanguillo sólo 13 viviendas no cuentan con el servicio.

2.4. Principales carencias en las viviendas ubicadas en localidades prioritarias

Considerando que los Lineamientos del FAIS para el año 2016, 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, con base en información del INEGI 2010.

2.4.1 Principales Carencias de la población ubicada en ZAP urbanas

Para el año 2016 según la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria, el municipio de Huimanguillo fue declarado con un total de 23 AGEB urbanas, que se localizan en 8 localidades, las cuales concentran 53,536 habitantes que presentan las siguientes características:

Cuadro 2.15. ZAP urbanas, Huimanguillo, Tabasco 2016 con población 2010.				
Localidad	**Grado de rezago social**	**AGEB**	**Población del AGEB**	**Porcentaje respecto al municipio**
Huimanguillo	Muy bajo	0559	3,490	1.9
		0629	2,887	1.6
		0648	2,707	1.5
		0652	1,850	1.0
		0667	1,711	1.0
		0756	133	0.1
		0760	709	0.4
		0794	151	0.1
		0807	3,373	1.9
		0811	2,209	1.2
Chontalpa (Estación Chontalpa)	Bajo	0703	2,793	1.6
		0718	2,833	1.6
		0775	701	0.4
		0830	359	0.2
		0845	650	0.4
La Venta	Muy bajo	0012	4,242	2.4
		0027	2,056	1.1
		0578	2,389	1.3
C-31 (General Francisco Villa)	Muy bajo	0614	3,854	2.1
C-32 (Licenciado Francisco Trujillo Gurría)	Muy bajo	0493	3,917	2.2
C-34 (Licenciado Benito Juárez García)	Bajo	0737	3,158	1.8
C-40 (Ernesto Aguirre Colorado)	Bajo	0741	3,684	2.1
C-41 (Licenciado Carlos A. Madrazo)	Muy bajo	0510	3,680	2.1
Total			**53,536**	**29.9**

Fuente: Elaborado por TECSO con base en los datos presentados por la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria 2016 y los Principales Resultados por localidad (ITER) 2010, del Censo Nacional de Población y Vivienda, INEGI.

En el cuadro anterior se muestra, el registro de las zonas donde, la administración pública del municipio Huimanguillo debería, por normatividad, ejercer gran parte de sus recursos provenientes del FISM. En las 23 ZAP suman 53,536 habitantes, es decir, 3 de cada 10 habitantes se encuentran en ellas.

Lo anterior no quiere decir que la planeación municipal deje de focalizar los recursos del FISM por condiciones de alta concentración de pobreza, para lo cual debe realizar algunas gestiones administrativas que se lo permitan; además de realizar una planeación fundamentada en diagnósticos que se hayan llevado acabo anteriormente, con el fin de cubrir los objetivos para

los que fue creado el FISM, por lo que resulta relevante conocer el panorama actual del municipio y tener información actualizada de sus condiciones socioeconómicas.

A continuación un resumen analítico que permite conocer a detalle la situación de las ZAP:

Cuadro 2.16. Principales carencias en localidades con ZAP, Huimanguillo, 2010.

Localidad	Población total	AGEB	Viviendas Habitadas	Con piso de tierra	%	Con un sólo cuarto	%	Sin electricidad	%	Sin agua entubada	%	Sin drenaje	%
Huimanguillo	19,220	10	4,989	28	0.6	624	12.5	3	0.1	1,887	37.8	-	-
Chontalpa (Estación Chontalpa)	7,336	5	1,872	129	6.9	356	19.0	73	3.9	1,124	60.0	61	3.3
La Venta	8,687	3	2,286	41	1.8	373	16.3	22	1.0	1,229	53.8	30	1.3
C-31 (General Francisco Villa)	3,854	1	897	35	3.9	51	5.7	7	0.8	83	9.3	20	2.2
C-32 (Licenciado Francisco Trujillo Gurría)	3,917	1	863	38	4.4	112	13.0	5	0.6	337	39.0	84	9.7
C-34 (Licenciado Benito Juárez García)	3,158	1	689	5	0.7	83	12.0	5	0.7	657	95.4	16	2.3
C-40 (Ernesto Aguirre Colorado)	3,684	1	805	12	1.5	65	8.1	8	1.0	115	14.3	63	7.8
C-41 (Licenciado Carlos A. Madrazo)	3,680	1	780	5	0.6	78	10.0	9	1.2	207	26.5	27	3.5
Total	53,536	23	13,181	293	2.2	1,742	13.2	132	1.0	5,639	42.8	301	2.3

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

En el cuadro se muestra que la principal carencia que afectaba a la población en ZAP en 2010 era la carencia por agua entubada, en donde alrededor del 43% de las viviendas carecían del servicio, seguido de las viviendas con un sólo cuarto con 13% y las viviendas con piso de tierra con el 2.2% de la carencia.

En seguida, se presenta una serie de cuadros con las características de las viviendas en las diez ZAP urbanas con mayor número de carencias[34]. Esto es ya una compilación estadística y geográfica por localidad que le permitirá al municipio diseñar estrategias de intervención con mayor pertinencia.

[34]Dichas ZAP fueron seleccionadas por TECSO al revisarlas y clasificarlas como las de mayor carencia.

Cuadro 2.17. Localidades con ZAP Urbanas con mayor carencia en viviendas con piso de tierra, Huimanguillo, 2010			
Localidad	AGEB	Viviendas	
		Habitadas	Con piso de tierra
C-31 (General Francisco Villa)	0614	897	35
C-32 (Licenciado Francisco Trujillo Gurría)	0493	863	38
C-40 (Ernesto Aguirre Colorado)	0741	805	12
Chontalpa (Estación Chontalpa)	0845	165	60
Chontalpa (Estación Chontalpa)	0830	87	36
Chontalpa (Estación Chontalpa)	0718	727	17
Chontalpa (Estación Chontalpa)	0703	721	11
Huimanguillo	0559	945	5
La Venta	0012	1,102	18
La Venta	0578	617	18
Total 10 AGEB		*6,929*	*250*
Total AGEB		**13,181**	**293**
Fuente: Elaborado por TECSO con base en los Principales Resultados por localidad (ITER) 2010, del Censo Nacional de Población y Vivienda, INEGI.			

En cuanto al indicador relacionado a la carencia de piso firme, se observa que 250 viviendas que se localizan en ZAP Urbanas presentan esta carencia. La AGEB urbana con clave 0845 presenta el mayor número de viviendas con carencia, 60, lo que equivale al 20% de las viviendas que carecen de piso firme, más relevante aún es que en la localidad de Chontalpa (Estación Chontalpa) se concentra 42%, es decir, 124 viviendas con la carencia.

En el caso de las localidades en ZAP con mayor carencia por un sólo cuarto, los resultados son los siguientes:

Cuadro 2.18. Localidades con ZAP Urbanas con mayor carencia en viviendas con un sólo cuarto, Huimanguillo, 2010.			
Localidad	AGEB	Viviendas	
		Habitadas	Con un sólo cuarto
Huimanguillo	0559	945	111
Huimanguillo	0811	558	99
Huimanguillo	0807	854	94
Huimanguillo	0648	636	85
Huimanguillo	0629	717	84
Chontalpa (Estación Chontalpa)	0718	727	119
Chontalpa (Estación Chontalpa)	0703	721	115
La Venta	0012	1,102	163
La Venta	0578	617	132
C-32 (Licenciado Francisco Trujillo Gurría)	0493	863	112
Total 10 AGEB		*7,740*	*1,114*
Total AGEB		**13,181**	**1,742**
Fuente: Elaborado por TECSO con base en los Principales Resultados por localidad (ITER) 2010, del Censo Nacional de Población y Vivienda, INEGI.			

La localidad de Huimanguillo, concentra el mayor número de viviendas con un sólo cuarto, ya que de las 10 AGEB principales, Huimanguillo incluye en su territorio 5 de estos AGEB, lo que equivale a 473 viviendas con la carencia, es decir, el 27% del total de viviendas con carencia en las ZAP. Además de esto, las localidades la Venta y Chontalpa cuentan con 2 AGEB cada una con 295 y 234 viviendas, respectivamente, que presentan la carencia.

Las 10 localidades con ZAP con mayor número de viviendas sin electricidad son las siguientes:

Cuadro 2.19. Localidades con ZAP Urbanas con mayor carencia en viviendas sin electricidad, Huimanguillo, 2010			
Localidad	**AGEB**	**Viviendas**	
		Habitadas	**Sin electricidad**
Chontalpa (Estación Chontalpa)	0845	165	38
Chontalpa (Estación Chontalpa)	0830	87	19
Chontalpa (Estación Chontalpa)	0718	727	9
Chontalpa (Estación Chontalpa)	0703	721	7
La Venta	0578	617	12
La Venta	0027	567	7
C-31 (General Francisco Villa)	0614	897	7
C-32 (Licenciado Francisco Trujillo Gurría)	0493	863	5
C-40 (Ernesto Aguirre Colorado)	0741	805	8
C-41 (Licenciado Carlos A. Madrazo)	0510	780	9
Total 10 AGEB		*6,229*	*121*
Total AGEB		**13,181**	**132**
Fuente: Elaborado por TECSO con base en los Principales Resultados por localidad (ITER) 2010, del Censo Nacional de Población y Vivienda, INEGI.			

En general, la carencia por energía eléctrica en el municipio es muy baja, más aún en las ZAP urbanas, donde alrededor del 1% de las viviendas presentan la carencia, en las 10 ZAP urbanas con mayor carencia se presentan 121 de 132 viviendas sin electricidad.

En la localidad de Chontalpa, presenta viviendas sin electricidad distribuidas en 4 AGEB, esto poco más de la mitad, del total de viviendas con la carencia en las ZAP urbanas. Mientras que la Venta con 2 AGEB y 19 viviendas, representa el 14% del total de viviendas con la carencia.

En el caso de las viviendas sin agua entubada, la carencia es mayor, a continuación el comportamiento de las 10 ZAP con mayor carencia.

Cuadro 2.20. Localidades con ZAP Urbanas con mayor carencia en viviendas sin agua entubada, Huimanguillo, 2010.			
Localidad	AGEB	Viviendas	
		Habitadas	Sin agua entubada
Huimanguillo	0648	636	585
Huimanguillo	0807	854	383
Chontalpa (Estación Chontalpa)	0718	727	385
Chontalpa (Estación Chontalpa)	0703	721	328
La Venta	0012	1102	640
La Venta	0578	617	377
La Venta	0027	567	212
C-32 (Licenciado Francisco Trujillo Gurría)	0493	863	337
C-34 (Licenciado Benito Juárez García)	0737	689	657
C-41 (Licenciado Carlos A. Madrazo)	0510	780	207
Total 10 AGEB		*7,556*	*4,111*
Total AGEB		**13,181**	**5,639**
Fuente: Elaborado por TECSO con base en los Principales Resultados por localidad (ITER) 2010, del Censo Nacional de Población y Vivienda, INEGI.			

En el cuadro anterior se observa que las 10 ZAP urbanas con mayor carencia, concentran 4,111 viviendas sin agua entubada, es decir, 3 de cada 10 viviendas carecen de este servicio.

La problemática, se intensifica en la localidad La Venta, al tener 3 ZAP con los porcentajes más altos de carencia; la ZAP con clave 0012, cuenta con 640 viviendas sin acceso al servicio; la ZAP 0578, cuenta con 377 viviendas con carencia; finalmente, la ZAP 0027 cuenta con 212 viviendas, es decir en la localidad de La Venta concentra 1,229 viviendas, que equivale al 22% del total de viviendas con la carencia en las ZAP urbanas.

Por otro lado Huimanguillo cuenta con dos AGEB con 968 viviendas sin agua entubada, mientras que Chontalpa, también tiene dos AGEB con 713 viviendas con la carencia. Es decir, en general la población que s e ubica en ZAP urbanas carece principalmente del servicio de agua entubada.

Por último, las 10 ZAP urbanas, que concentran el mayor número de viviendas sin drenaje.

Cuadro 2.21. Localidades con ZAP Urbanas con mayor carencia en viviendas sin drenaje, Huimanguillo, 2010.			
Localidad	AGEB	Viviendas	
		Habitadas	Sin drenaje
Chontalpa (Estación Chontalpa)	0845	165	27
Chontalpa (Estación Chontalpa)	0830	87	16
Chontalpa (Estación Chontalpa)	0775	172	10
La Venta	0027	567	14
La Venta	0012	1,102	11
C-31 (General Francisco Villa)	0614	897	20
C-32 (Licenciado Francisco Trujillo Gurría)	0493	863	84
C-34 (Licenciado Benito Juárez García)	0737	689	16
C-40 (Ernesto Aguirre Colorado)	0741	805	63
C-41 (Licenciado Carlos A. Madrazo)	0510	780	27
Total 10 AGEB		*6,127*	*288*
Total AGEB		**13,181**	**301**
Fuente: Elaborado por TECSO con base en los Principales Resultados por localidad (ITER) 2010, del Censo Nacional de Población y Vivienda, INEGI.			

En cuanto al indicador relacionado a la carencia por drenaje se puede observar que este es bajo, pues sólo 301 viviendas en estas ZAP presentan la carencia, lo que equivale al 2.3% de las viviendas en ZAP. Nuevamente la localidad de Chontalpa cuenta con el mayor número de viviendas con carencia de drenaje, ya que en 3 AGEB esta concentra 53 viviendas que representa 18% del total de viviendas mientras que en la localidad La Venta cuenta con 2 AGEB que presentan 25 viviendas con la carencia.

Por lo que se recomienda localizar las viviendas en aquellas ZAP con carencia marginal, y erradicarla al 100 ya que las obras de drenaje son catalogadas como de incidencia directa en el combate de la pobreza.

Las principales carencias que afectan a las viviendas de las 23 ZAP son: 5,639 viviendas sin agua entubada, 1,742 viviendas con un sólo cuarto y 301 sin drenaje.

- **Viviendas sin agua entubada** En general el 43% de las viviendas habitadas localizadas en ZAP no cuentan con el servicio de agua entubada. De estas viviendas, en el AGEB 0648 de Huimanguillo y en

el AGEB 0012 de La Venta, se ubican 585 y 640 viviendas con la carencia, respectivamente.

- **Viviendas con un sólo cuarto:** El 13.3% de las viviendas habitadas en las ZAP urbanas presentan problemas de hacinamiento, la ZAP 0012 de La Venta concentra el mayor número de viviendas con esta carencia (163).
- **Viviendas sin drenaje** El 2.3% de las viviendas no cuentan drenaje. La ZAP 0493 en la localidad C-32 (Licenciado Francisco Trujillo Gurría), concentra el mayor número de viviendas con esta carencia (84).

2.4.2 Principales carencias de la población ubicada en localidades con los dos mayores grados de rezago social.

En las localidades con los dos mayores grados de rezago social, hay un total de 3,025 viviendas habitadas (5.1%), de las cuales el 5.9% se encuentran en las localidades con grado de rezago social Alto, y el 94.1% en grado de rezago social Medio y presentan las siguientes características en cuanto a carencias por servicios básicos en la vivienda.

Cuadro 2.22. Principales carencias en viviendas en localidades con los 2 mayores grados de rezago social, Huimanguillo, 2010

Grado de rezago social	Tamaño de localidad	Número de localidades	Viviendas habitadas	Piso de tierra	%	Un sólo cuarto	%	Sin electricidad	%	Sin agua entubada	%	Sin drenaje	%
Muy alto	1 a 249 habitantes	1	3	3	100	2	66.7	3	100	3	100	2	66.7
	Total	***1***	***3***	***3***	***100***	***2***	***66.7***	***3***	***100***	***3***	***100***	***2***	***66.7***
Alto	1 a 249 habitantes	15	186	101	54.3	45	24.2	105	56.5	184	98.9	86	46.2
	250 a 499 habitantes	1	47	30	63.8	8	17.0	23	48.9	47	100	34	72.3
	Total	***16***	***233***	***131***	***56.2***	***53***	***22.7***	***128***	***54.9***	***231***	***99.1***	***120***	***51.5***
Total		**17**	**236**	**134**	**56.8**	**55**	**23.3**	**131**	**55.5**	**234**	**99.2**	**122**	**51.7**

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 del indicador relacionado a los servicios básicos, se observa que la carencia se presenta en mayor magnitud en el rubro de viviendas sin acceso al agua entubada pues, 99.2% carecen del servicio, el mayor porcentaje se presenta en las localidades con grado de rezago social muy alto, en donde las 3 viviendas no tienen agua entubada.

La segunda mayor carencia es por piso de tierra, misma que afecta a 134 viviendas. El mayor número de viviendas con esta carencia, se encuentran ubicadas en las localidades con grado rezago social alto.

Es pertinente hacer nuevamente el señalamiento que estos datos sólo representan al 0.6% de la población debido a que se cuenta con una localidad de tan sólo 3 viviendas clasificada como rezago social muy alto. Esto como ya se comentó impide tener una mayor cobertura, dado que los lineamiento sólo permiten invertir en este extremadamente bajo porcentaje de población, significando un menor impacto en el combate a la carencia por acceso al agua entubada.

2.5. Infraestructura educativa

En el rezago educativo, al ser una dimensión de la pobreza, existe la posibilidad de destinar recursos del FISM, ya que en sus lineamientos, numeral 2.3.1. "Clasificación de los proyectos del FAIS como proyectos complementarios en materia de infraestructura educativa", se establece la infraestructura educativa como una alternativa de inversión. Sin embargo, está acotada, por ser considerada obra complementaria.

Es importante destacar que esto se debe a que el tema educativo es competencia estatal regulada por el nivel federal, sin facultades específicas de intervención por parte del municipio, pero sí como coadyuvante al mejoramiento de la infraestructura educativa y la introducción de servicios básicos a las escuelas, como lo indica el artículo 115 fracción III sobre la previsión de agua entubada, drenaje y alcantarillado[35]. Estos ámbitos son competencia de los ayuntamientos; de tal modo que el municipio puede intervenir en este tipo de obras.

Así, los indicadores que son de importancia para la inversión del FISM, al ser obras de tipo complementarios en el combate de la pobreza multidimensional, son los que caracterizan a las carencias físicas de materiales y servicios de la infraestructura educativa para la educación básica. Para el caso del municipio de Huimanguillo presentan las siguientes características:

[35] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2016.

Cuadro 2.23. Infraestructura educativa, Huimanguillo, Tabasco, 2013.		
Características	Huimanguillo	Tabasco
	%	%
Porcentaje de inmuebles sin barda perimetral o barda incompleta	36.6	33.4
Porcentaje de inmuebles con pared distinta a tabique, ladrillo, block, piedra, cantera, cemento o concreto	1.2	0.6
Porcentaje de inmuebles con techo distinto a losa de concreto o viguetas con bovedilla	39.7	24.8
Porcentaje de inmuebles con piso de tierra o materiales removibles	0.2	0.3
Porcentaje de inmuebles sin fuente de abastecimiento de agua conectada a la red pública	77	37.3
Porcentaje de inmuebles sin energía eléctrica	2.9	0.9
Porcentaje de inmuebles sin baño, sanitario, letrina u hoyo negro	0.5	1
Porcentaje de inmuebles sin drenaje	80.8	61.9
Porcentaje de canchas deportivas sin techo	90.2	72.6
Total de inmuebles educativos	**421**	**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 Huimanguillo cuenta con el 10.4% de los inmuebles de educación básica con respecto a la entidad. Por lo que continuación, se presenta un análisis de sus carencias de acuerdo a su porcentaje.

- **Inmuebles sin techo en canchas deportivas**: Nueve de cada diez inmuebles (90.2%) no presentan las condiciones de construcción adecuada (en este caso, de techo firme para la protección de los estudiantes). Es decir la carencia en este rubro es mayor en el municipio en comparación a la del estado que es del 72.6%.

- **Inmuebles sin agua conectada a la red pública:** El 77% de los inmuebles presentan ésta carencia, afectando la cantidad y la calidad del recurso, el porcentaje que presenta la entidad es de 37.3%. Aspecto importante, considerando que el agua es vital e influye en la enseñanza de las prácticas de higiene, pues al carecer de este servicio se hace difícil promover estos hábitos en los alumnos.

- **Inmuebles sin drenaje:** Un porcentaje muy alto de inmuebles educativos presentan carencia de este servicio (80.8%), lo que sitúa un escenario de vulnerabilidad a niñas/os frente a enfermedades

infecciosas y trasmisibles. El promedio municipal es mayor que a nivel estatal (61.9%).

- **Inmuebles sin barda perimetral o barda incompleta**: Poco más de una tercera parte de los inmuebles educativos (36.6%) no cuentan con una de las condiciones principales para salvaguardar la seguridad de niñas/os, adolescentes y la seguridad de los bienes del propio inmueble, destacando que el nivel de esta carencia es menor al de la entidad (33.4%).

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 (2.9%), inmuebles sin baño, sanitario, letrina u hoyo negro (0.5%), inmuebles con pared distinta a tabique, ladrillo, block, piedra, cantera, cemento o concreto (1.2%).

Aunque, como se dijo con anterioridad, los servicios educativos no son competencia del municipio, sí puede incidir con obras de infraestructura limitadas al catálogo de los lineamientos del FAIS. También es importante considerar que existen recursos específicos destinados a la infraestructura educativa del Ramo 33.

Considerando que los servicios básicos son competencia del municipio (agua, drenaje y electricidad), a continuación, se presenta el número de escuelas que tienen más de una carencia, con la intención de analizar cuál predomina y cuáles son los centros educativos. En términos generales, el 56.5% del total de escuelas presentan alguna carencia.

Cuadro 2.24. Escuelas con carencias por servicios básicos (drenaje, agua, luz eléctrica y baño), Huimanguillo, 2013.

Carencia	Número de escuelas	Porcentaje respecto al total escuelas	Número de carencias
Drenaje	324	77.0	1
Drenaje, Electricidad	9	2.1	2
Drenaje, Electricidad, Agua	1	0.2	3
Drenaje, Baño	5	1.2	2
Drenaje, Baño, Electricidad	1	0.2	3
Total	**340**	**80.8**	-

Fuente: Elaborado por TECSO con información de la base de datos de Censo de Escuelas 2013.

La carencia que predomina es drenaje, ya que se encuentra presente en el 80.8% del total de escuelas, siendo de suma importancia en temas de reducción, ya que por sí sólo el drenaje, abarca el 77% del 80.8% de inmuebles educativos, visto de otro modo, el 95% de los inmuebles con carencia en este rubro, se debe **sólo** al drenaje.[36]

Con la intención de una mejor focalización de los recursos, para la atención de los centros educativos, se presenta un listado de escuelas que incluye el nombre, la clave del centro educativo, y la localidad en la que se ubica aunado al tipo de carencia que presenta (Anexo 1).

Cuadro 2.25. Escuelas Con Carencia Por Localidad, Huimanguillo, 2013			
Clave Del Instituto	Escuela	Localidad	Carencia
160513	Centro Rural Infantil	Alto Amacohíte 3Ra. Sección (Kilómetro 32)	Drenaje, Electricidad
160464	Cuitlahuac	Economía	Drenaje, Electricidad
160567	Lic. JoseMaria Pino Suarez	José María Pino Suárez 1Ra. Sección	Drenaje, Baño
160429	Rosario MariaGutierrezEskildsen	Macayo Y Naranjo 3Ra. Sección (San Agustín)	Drenaje, Electricidad
160543	Manuel SanchezMarmol	Manuel Sánchez Mármol	Drenaje, Baño
160475	Francisco Javier Santamaria	Pedregal Moctezuma 1Ra. Sección	Drenaje, Baño
160546	Profra. Rosario MariaGutierrezEskildsen	Pedregal Moctezuma 1Ra. Sección	Drenaje, Electricidad
160245	LazaroCardenas Del Rio	Río Seco Y Montaña 2Da. Sección	Drenaje, Baño
159809	Centro Rural Infantil	Benito Juárez 1Ra. Sección	Drenaje, Baño, Electricidad
160526	Centro Rural Infantil	Gustavo Díaz Ordaz 1Ra. Sección	Drenaje, Electricidad, Agua
160529	Centro Rural Infantil	La Candelaria	Drenaje, Electricidad
160192	Venustiano Carranza	Los Naranjos 3Ra. Sección	Drenaje, Electricidad
160363	Miguel Hidalgo Y Costilla	Licenciado Antonio Zamora Arrioja	Drenaje, Electricidad
160292	Juana De Arco	Zapotal 4Ta. Sección (Zapotalito)	Drenaje, Electricidad
160044	Adolfo Ruiz Cortines	Monte De Oro 3Ra. Sección	Drenaje, Baño
160296	Virginia Pérez Gil	Zapotal 5Ta. Sección	Drenaje, Electricidad
Fuente: Elaborado Por TECSO Con Información De La Base De Datos Del Censo 2010 (Iter) Y En La Base De Datos De Censo De Escuelas 2013.			

En general, se observa que hay 2 localidades Pedregal Moctezuma y Zapotal que concentran 2 escuelas con carencia. Sin embargo, vemos que en las localidades de Gustavo Díaz Ordaz 1ra. Sección y Benito Juárez 1ra. Sección, tienen una escuela con hasta 3 carencias.

[36]El listado desglosado con el número de escuelas detectadas que carecen de drenaje se encuentra en anexos.

3. Metodología a emplear

La evaluación del uso de los recursos del FISM se refiere a la valoración de la focalización de la inversión pública del FISM en dos sentidos: territorial y uso.

Destino territorial de la inversión: determina si la inversión, expresada en obras, se realizó en localidades prioritarias (ZAP, localidades con los dos mayores grados de rezago social y población en pobreza extrema, tal y como establece el artículo 33 de la LCF y especifican los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (SEGOB, 2016: 25 y SEDESOL, 2016d: 5 y 6).

Tipo de incidencia de las obras sobre la pobreza (uso): 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 (SEGOB, 2016: 25).

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, para el destino territorial, se establece una fórmula de distribución y con respecto al uso de la inversión, se especifica un porcentaje mínimo para la inversión en obras de incidencia directa sobre la pobreza multidimensional y entre las obras complementarias y límite mínimo para los proyectos de infraestructura caminera, caminos, pavimentación, revestimiento, guarniciones y banquetas.

3.1. Destino territorial de la inversión ejercida

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

- AGEB que estén ubicadas en ZAP.
- Localidades con los dos mayores grados de rezago social.
- Localidades en donde exista pobreza extrema (SEDESOL, 2016d: 5 y 6).

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 Huimanguillo aplica el inciso B del numeral 2.3, apartado II de los Lineamientos Generales para la Operación del FAIS publicados en marzo de 2016, que 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 tipos de localidades a priorizar en la adecuada focalización territorial de los recursos (SEDESOL, 2016d: 5 y 6).

Así, la inversión pertinente dependerá de tres componentes:

$$IPD = IZU + IMRS + IPE$$

Donde:
IPD = Inversión ejercida Pertinente en el Destino.
IZU = Inversión ejercida en ZAP Urbana.
IMRS = Inversión ejercida en las localidades con los dos **Mayores grados** de Rezago Social.
IPE = Inversión ejercida en localidades con Pobreza Extrema.

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

$$PIPT = \frac{IPD}{TIFISM}\ x\ 100$$

Donde:
PIPT = Porcentaje de Inversión ejercida Pertinente por Territorio.
IPD = Inversión ejercida Pertinente en el Destino.
TIFISM = Total de la Inversión ejercida del FISM en el municipio.

La escala de interpretación del resultado de PIPT es la siguiente:

Si PIPT =100	La inversión por territorio **es pertinente conforme a la norma**.
Si PIPT <100	La inversión por territorio **incumplió la norma** y la magnitud porcentual de su quebranto se mide por: (100 – PIPT).

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:*
>
> $$PIZU = (\frac{\sum_{i=1}^{n} PZU_i}{PPM})^2 \, x \, 100$$
>
> Donde:
> PIZU=PIrZU= Porcentaje de Inversión (a realizar) 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"* (SEDESOL, 2016d: 6).

Adicionalmente, las modificaciones presentadas en los lineamientos de 2015 y 2016[37], agregan un par de criterios para el cálculo del PIZU. Por un

[37]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 georrenferenciar esas zonas. La población asociada a esa ZAP según el Censo 2010, deberá descontarse del numerador establecido en la fórmula.

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 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.

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

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

Donde:
PIZU=PIrZU =Porcentaje de Inversión (a realizar) 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.

Vale destacar que los lineamientos describen al PIZU, como el "*Porcentaje de Inversión en las ZAP urbanas del municipio"*. Sin embargo, en realidad lo que mide es el cuadrado de la proporción de habitantes de las ZAP urbanas del municipio con respecto a la población en pobreza del municipio; por lo

-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.

que establece el porcentaje de inversión que **debería invertirse en el conjunto de las ZAP urbanas**; lo que constituye un dato de referencia para la planeación.

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

$$\text{PIeZU} = \frac{\text{IZU}}{\text{TIFISM}}\ x\ 100$$

Donde:
PIeZU = Porcentaje de Inversión ejercida en ZAP Urbanas.
IZU = Inversión ejercida en ZAP Urbana.
TIFISM = Total de la Inversión ejercida del FISM en el municipio.

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

$$\text{GCIZU} = \frac{\text{PIeZU}}{\text{PIrZU}}$$

Donde:
GCIZU = Grado de Cumplimiento de la Inversión ejercida en ZAP Urbana.
PIeZU = Porcentaje de Inversión ejercida en ZAP Urbanas.
PIrZU = Porcentaje de Inversión a realizar normativamente en las ZAP Urbana del municipio.

Considerando los topes establecidos en los lineamientos, cuando el PIrZU es superior a 50%, éste constituye el mínimo de la inversión en ZAP urbana, es decir:

Cuando PIrZU> 50% ⇒PIrZU = 50%.

De esta manera, la escala de interpretación de los resultados del GCIZU quedaría de la siguiente forma:

Si GCIZU = 1	La inversión en las ZAP urbanas **fue pertinente conforme a la norma**.
Si GCIZU > 1	La Inversión en ZAP urbanas **se efectuó en una proporción mayor** a la establecida por los lineamientos y el porcentaje excedente se mide por la expresión: ((GCIZU-1) x 100).
Si GCIZU < 1	La inversión en ZAP urbana **no fue pertinente, pues no logró el porcentaje mínimo ordenado por la norma** y el porcentaje faltante se mide por la expresión: ((1-GCIZU) x 100).

Las otras **localidades** donde es válido invertir son: **localidades con los dos mayores grados de rezago social** y **con población en pobreza extrema** y, el monto máximo que se debe invertir en ellas es lo que quede de los recursos una vez utilizados en las ZAP urbanas con un máximo de 50% en los casos que PIrZU llegue a 50% o lo supere. Su expresión algebraica quedaría de la siguiente forma:

$$\text{PaIRSPE} = (\,100 - PIeZU)$$

Donde:
PaIRSPE = Porcentaje de recursos a Invertir en las localidades con Rezago Social o Pobreza Extrema.

Este indicador es sólo un dato de referencia para determinar la proporción de recursos a invertir por tipo de localidades prioritarias. Para determinar la inversión ejercida en localidades prioritarias en el año fiscal evaluado se debe calcular la proporción de ésta con respecto al total de la inversión, cuya formulación matemática es:

$$\text{PIRSPE} = (\frac{(\text{IMRS} + \text{IPE})}{\text{TIFISM}})\, x\, 100$$

Donde:
PIRSPE = Porcentaje de Inversión ejercida en localidades con Rezago Social o Pobreza Extrema.
IMRS = Inversión ejercida en las localidades con los dos **Mayores grados** de Rezago Social.
IPE = Inversión ejercida en localidades con Pobreza Extrema (Zonas con carencias aprobadas por la SEDESOL mediante la aplicación del Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIS) o del Anexo III de los Criterios Generales del FAIS 2016) (SEDESOL, 2016).

TIFISM = Total de la Inversión ejercida del FISM en el municipio.

El grado de cumplimiento de la inversión en las localidades con rezago social o pobreza extrema se obtiene dividiendo el porcentaje de inversión ejercida en dichas localidades, con respecto al porcentaje que se debería invertir en ellas, según la fórmula:

$$\text{GCIRSPE} = \frac{\text{PIRSPE}}{\text{PaIRSPE}}$$

Donde:
GCIRSPE = Grado de Cumplimiento de la Inversión ejercida en localidades con Rezago Social o Pobreza Extrema.
PIRSPE = Porcentaje de la Inversión ejercida en localidades con Rezago Social o Pobreza Extrema.
PaIRSPE = Porcentaje de los recursos a Invertir en localidades con Rezago Social o Pobreza Extrema.

La escala de interpretación de los resultados del GCIRSPE es:

Si GCIRSPE = 1	La inversión en localidades con Rezago Social o Pobreza Extrema **fue pertinente pues se realizó conforme a la norma**.
Si GCIRSPE > 1	La Inversión en localidades con Rezago Social o Pobreza Extrema **se efectuó en una proporción mayor** a la definida por los lineamientos y su magnitud porcentual excedente se mide por la expresión ((GCIRSPE - 1) x 100)
Si GCIRSPE < 1	La inversión en localidades con Rezago Social o Pobreza Extrema **incumplió el porcentaje mínimo ordenado por la norma** y la magnitud de su faltante se mide por la expresión: ((1 – GCIRSPE) x 100).

Cabe señalar que, para definir a las localidades con los dos mayores grados de rezago social, debe atenderse la clasificación que para ellas efectuó CONEVAL y que presenta en el Índice de Rezago Social 2010 a nivel municipal y por localidad (CONEVAL, 2017)[38].

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

[38] Para entidades y municipios, el rezago social establece cinco grados (Muy alto, Alto, Medio, Bajo y Muy bajo) y para localidades, establece tres grados (Alto, Medio y Bajo).

> *"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 [Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios] DGGPB para su evaluación y determinación de los hogares y personas en pobreza extrema"* (SEDESOL, 2016d: 6).

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

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

Adicionalmente, el 31 de Marzo de 2016, SEDESOL publicó 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*" (SEDESOL, 2016), mismo que permite ampliar la posibilidad de realizar obras de beneficio colectivo en zonas no prioritarias, exponiendo que:

> "*En caso de que los recursos del FISE o FISMDF se destinen a proyectos de beneficio colectivo (ver la clasificación contenida en el Anexo I de los presentes criterios) y a pesar de no encontrarse dentro de las Zonas de Atención Prioritaria y/o municipios/ localidades con los dos grados de rezago social más alto, estos proyectos beneficien directamente a los habitantes de dichos territorios, el gobierno local podrá atender el contenido del Anexo III de estos Criterios "Formato para la Identificación de beneficio a población que habita en Zonas de Atención Prioritaria y/o municipios/ localidades con los dos grados de rezago social más alto*" (SEDESOL, 2016: 5).

De esta manera, para la evaluación del destino territorial de los recursos del FISM se utilizarán tres indicadores:

1. Porcentaje de Inversión ejercida 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 o Pobreza Extrema.

Con la información de estos indicadores, se evaluará la pertinencia en el destino territorial de los recursos del FISM.

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

Fuente: Elaborado por TECSO con base en los lineamientos Generales para la Operación del FAIS (Mayo 2014, Marzo 2105 y Marzo 2016).

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, esta 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; es decir, del referente para la inversión en ZAP Urbana.

Además, también hay cambios en el numerador al descontar a la población en ZAP urbanas, la cantidad de individuos que no presenten carencias, estén impedidos normativamente, o bien, cuando dicha zona esté deshabitada. Estos tres cambios (función cuadrática, ampliación del

denominador y reducción del numerador) apuntan a disminuir el PIZU, es decir, a reducir la cantidad de recursos que se deben destinar a las ZAP 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:

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

Donde:
PZU= Porcentaje de población en ZAP urbanas.
PZAPU=Población que habita en las ZAP urbanas.
PPM= Población en Pobreza del Municipio.

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

Donde:
PPNEZ= Porcentaje de Población No Elegible en ZAP urbanas.
PNEZ= Población No Elegible en ZAP urbanas.
PPM= Población en Pobreza del Municipio.

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

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:

$$PIZUF = PIZU - \mathrm{PPNEZ} - \mathrm{PPINZ}$$

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:

$$\text{PIDTP} = \frac{IZUF + IMRS + IPE}{TI}$$

Donde:
PIDTP= Porcentaje de Inversión en destino territorial prioritaria ejercida.
IZUF= Inversión ejercida en ZAP urbanas Final.
IMRS = Inversión ejercida en las localidades con los dos **mayores grados** de Rezago Social.
IPE = Inversión ejercidas en localidades con Pobreza Extrema.
TI= Total de Inversión ejercida.

Con estos dos indicadores (PIZUF y PIDTP), 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)

El inciso 2.3.1 de los Lineamientos para la operación del FAIS 2016 (SEDESOL, 2016d: 7), clasifican las obras en tres tipos de proyectos de acuerdo con su contribución al mejoramiento de los indicadores de pobreza multidimensional 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"* (SEDESOL, 2016d: 7).

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

"I. Deberán destinar por lo menos el 70% de los recursos en los proyectos clasificados como de incidencia directa conforme al catálogo del FAIS.

II. Podrán destinar como máximo hasta un 30% en proyectos clasificados como de incidencia complementaria y/o en proyectos especiales."(SEDESOL, 2016d: 7).

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

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

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

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

Así, para establecer un indicador que permita evaluar la focalización de la inversión hacia obras de incidencia directa se tiene el porcentaje de inversión en obras directas:

$$\text{PID} = \frac{\text{IPD}}{\text{TIFISM}}\ x\ 100$$

Donde:
PID = Porcentaje de inversión ejercida en proyectos de incidencia directa.
IPD = Inversión ejercida en proyectos de incidencia directa.
TIFISM = Total de la Inversión ejercida del FISM en el municipio.

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

$$\text{GPURD} = \frac{\text{PID}}{70\%}$$

Donde:
GPURD = Grado de Pertinencia en el uso de los recursos de incidencia directa.
PID = Porcentaje de Inversión ejercida en proyectos de incidencia directa.

La escala de interpretación de los resultados de este indicador es:

Si GPURD ≥ 1	La Inversión en proyectos de incidencia directa **fue pertinente, toda vez que se efectuó en una proporción mayor o igual al porcentaje mínimo definido por los lineamientos**. Nota: en el caso de que el indicado sea mayor a la unidad, su excedente porcentual se medirá mediante la siguiente expresión: ((GPURD – 1) x 100).
Si GPURD< 1	La inversión en proyectos de incidencia directa **no fue pertinente, ya que incumplió el porcentaje mínimo ordenado por la norma;** su faltante porcentual se medirá por la siguiente fórmula: ((1 – GPURD) x 100).

Para establecer un indicador que permita evaluar la pertinencia en obras complementarias y especiales se genera en primera instancia el porcentaje de inversión en ese tipo de proyectos mediante la siguiente expresión:

$$\text{PIPCEC} = \frac{\text{IPCEC}}{\text{TIFISM}}\ x\ 100$$

Donde:
PIPCEC = Porcentaje de inversión ejercida en proyectos complementarios y especiales.
IPCEC = Inversión ejercida en proyectos complementarios y especiales.
TIFISM = Total de la Inversión ejercida del FISM en el municipio.

El Grado de Pertinencia en el uso de recursos en proyectos complementarios y especiales se determina mediante la siguiente fórmula:

$$\text{GPUPCEC} = \frac{30\% - (\text{PIPCEC})}{30\%}$$

Dónde:
GPUPCEC = Grado de pertinencia en el uso máximo de recursos ejercidos en proyectos complementarios y Especiales.
PIPCEC = Porcentaje de Inversión ejercida en proyectos complementarios y especiales.

Para interpretar los resultados de este indicador se tiene que:

Si GPUPCEC ≥ 0	La Inversión en proyectos complementarios y especiales **fue pertinente** y en un porcentaje menor o igual al máximo permitido por los lineamientos.
Si GPUPCEC< 0	La inversión en proyectos complementarios y especiales **no fue pertinente, toda vez que rebasó el porcentaje máximo ordenado por la norma**.

Adicionalmente los lineamientos 2016, 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"*(SEDESOL, 2016d: 7).

Así, se podrá invertir un máximo de 15% de los recursos del Fondo en urbanización de calles y caminos. Acorde con ello, en principio determinamos el porcentaje de inversión en ese tipo de proyectos mediante la siguiente fórmula:

$$\text{PIPUC} = \frac{\text{IPUC}}{\text{TIFISM}}\ x\ 100$$

Donde:
PIPUC = Porcentaje de inversión ejercida en proyectos de urbanización de calles y caminos.
IPUC = Inversión ejercida en proyectos de urbanización de calles y caminos.
TIFISM = Total de la Inversión ejercida del FISM en el municipio.

De esta forma, el grado de cumplimiento dela inversión en proyectos de urbanización de calles y caminos se determina mediante la siguiente expresión algebraica:

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

Donde:

GPURUCC= Grado de pertinencia en el uso de los recursos en urbanización de calles y caminos.
PIPUCC= Porcentaje de inversión ejercida en proyectos de urbanización de calles y caminos.

La escala de interpretación de los resultados de este indicador es:

Si GPURUCC ≥ 0	La Inversión en el uso de los recursos para la urbanización de calles y caminos **fue pertinente** y en un porcentaje menor o igual al máximo permitido por los lineamientos.
Si GPURUCC< 0	La inversión en el uso de los recursos para la urbanización de calles y caminos **no fue pertinente, toda vez que rebasó el porcentaje máximo ordenado por la norma**.

En el caso de que se decreten daños por desastres naturales y se aprueben recursos para obras por contingencia, la fórmula es:

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

Donde:
GPURCUCC= Grado de pertinencia en el uso de los recursos en obras de contingencia para urbanización de calles y caminos.
PIPUCC= Porcentaje de inversión ejercida en proyectos de urbanización de calles y caminos, considerando los recursos aprobados por contingencia.

La escala de interpretación de los resultados de este indicador es:

Si GPURCUCC ≥ 0	La Inversión en el uso de los recursos en obras de contingencia para urbanización de calles y caminos **fue pertinente** y en un porcentaje menor o igual al máximo permitido por los lineamientos.
Si GPURCUCC< 0	La inversión en el uso de los recursos para la urbanización de calles y caminos **no fue pertinente, toda vez que rebasó el porcentaje máximo ordenado por la norma**.

Para calcular la cantidad de recursos que fueron ejercidos pertinentemente en el tipo de proyectos conforme a la norma, se debe descontar al total de la inversión ejercida:

a) Los recursos que faltaron en inversión directa, en los casos que dicho monto haya sido menor al 70%.
b) El monto excedente al 30% permitido en proyectos de incidencia complementaria o especial.
c) El monto que superó al tope máximo permitido (15%) en proyectos de urbanización de calles y caminos y/o 15% en caso de presentar proyectos por contingencia.

Lo anterior se expresaría mediante la siguiente fórmula cuando no se requiera el uso de recursos para proyectos por contingencia:

$$\mathrm{TIP} = \mathrm{TI} - (\mathrm{CRFID} + \mathrm{CREPCE} + \mathrm{CREPUCC})$$

Y en caso de haberse autorizado el uso de recursos del Fondo para la realización de proyectos de urbanización de calles y caminos por contingencia:

$$\mathrm{TIP} = \mathrm{TI} - (\mathrm{CRFID} + \mathrm{CREPCE} + \mathrm{CREPCUCC})$$

Tal que:
$\mathrm{CRFID} = (\mathrm{TI} * 0.7) - \mathrm{IPD}.$
$\mathrm{CREPCE} = \mathrm{IPCE} - (\mathrm{TI} * 0.3).$
$\mathrm{CREPUCC} = \mathrm{IPUCC} - (\mathrm{TI} * 0.15).$
$\mathrm{CREPUCC} = \mathrm{IPCUCC} - (\mathrm{TI} * 0.30).$

Donde:
TIP = Total de inversión ejercida pertinente en el destino de los recursos.
TIFISM = Total de la Inversión ejercida del FISM en el municipio.
CRFID = Cantidad de recursos ejercidos que faltaron para llegar al 70% en proyectos de incidencia directa.
CREPCE= Cantidad de recursos ejercidos que excedieron el 30% en proyectos de incidencia complementaria y especiales.
CREPUCC= Cantidad de recursos ejercidos que excedieron el 15% en proyectos de urbanización de calles y caminos.
CREPCUCC= Cantidad de recursos ejercidos en proyectos de urbanización de calles y caminos, **considerando los aprobados por contingencia**.
IPD = Inversión ejercida en proyectos de incidencia directa.

IPCE = Inversión ejercida en proyectos de incidencia complementaria y especiales.
IPUCC= Inversión ejercida en proyectos de urbanización de calles y caminos.
IPCUCC= Inversión ejercida en proyectos de urbanización de calles y caminos, **considerando los aprobados por contingencia**.
Cabe señalar que, cuando los indicadores: **CRFID, CREPCE, CREPUCCo CREPCUC sean menores a cero**, el valor que se **les asignará será cero.**

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

$$\text{GPURTO} = \frac{\text{TIP}}{\text{TIFISM}}$$

Donde:

GPURTO = Grado de pertinencia en el uso de los recursos ejercidos en cuanto a la incidencia del tipo de obras en la pobreza multidimensional.
TIP = Total de inversión ejercida pertinente.
TIFISM = Total de la Inversión ejercida del FISM en el municipio.

Cuya escala de valoración es:

Si GPURTO = 1	La inversión en el uso de los recursos ejercidos en cuanto a la incidencia del tipo de obras en la pobreza multidimensional **fue pertinente, al haberse realizado conforme a la norma.**
Si GPURTO< 1	La inversión en el uso de los recursos ejercidos en cuanto a la incidencia del tipo de obras en la pobreza multidimensional **no fue pertinente** y su magnitud porcentual faltante para cumplir con la norma se mide mediante la expresión: (1 – GRUPTO) x 100.

Por lo tanto, para la evaluación del uso de la inversión en cuanto a la incidencia del tipo de obrasen la pobreza multidimensional se utilizarán los siguientes cuatro indicadores:

1. Grado de pertinencia en el uso de los recursos de incidencia directa.
2. Grado de pertinencia en el uso máximo de los recursos ejercidos en proyectos complementarios y especiales.

3. Grado de pertinencia en el uso de los recursos en urbanización de calles y caminos.
    3.1 Grado de pertinencia en el uso de los recursos **con obras de contingencia** para la urbanización de calles y caminos (**cuando sea procedente**).
4. Grado de pertinencia en el uso de los recursos ejercidos en cuanto a la incidencia del tipo de obras en la pobreza multidimensional.

Con estas dos dimensiones a evaluar (por un lado, la focalización territorial de los recursos y por otro, el uso de la inversión ejercida en proyectos de incidencia en la pobreza multidimensional), se puede tener **una valoración amplia del cumplimento en cuanto al uso y destino de los recursos del FISM previstos en el artículo 33 de la LCF**.

4. Análisis de los resultados

En el presente capítulo se exponen los resultados de la evaluación en cuanto a "*destino*" y "*uso*" de los recursos del FISM, correspondiente al municipio de Huimanguillo, Tabasco, durante el ejercicio fiscal 2016.

La evaluación en cuanto a destino se basa en identificar las correspondencias entre las obras realizadas y las localidades prioritarias de acuerdo con los diversos criterios establecidos por los lineamientos del FAIS (ZAP urbana, los dos mayores grados de rezago social, localidades identificadas con población en pobreza extrema). Además, la especificidad de la evaluación en cuanto a uso de los fondos, verifica si el tipo de obras realizadas inciden de manera directa o complementaria, sobre los factores que contribuyen a mejorar las condiciones de vida de las personas más afectadas por la pobreza.

4.1. Presupuesto del FISM y obras

Los recursos ejercidos en el municipio de Huimanguillo en 2016, alcanzo casi los 145 millones de pesos, este presupuesto se ejecutó con una proporción de la inversión de 95.7% destinado en obras para contribuir a combatir la pobreza multidimensional.

Dicho monto, a su vez, está conformado por casi 120 millones procedentes del FISM, así como por casi 18 millones provenientes del FISE (Fondo de Aportaciones a la Infraestructura Social Estatal). Además de que se contó con 1.3 millones por concepto de remanentes. Lo cual resalta la importante gestión del municipio para contar con otras fuentes que aporten

Cuadro 4.1. Recursos del FISM ejercidos, Huimanguillo, 2016.

Criterio	Monto	Porcentaje
Obras	$138,766,826.78	95.7
FISM	*$119,606,249.77*	*82.5*
FISE	*$17,794,434.38*	*12.3*
Remanente	*$1,366,142.63*	*0.9*
PRODIM	$1,997,102.40	1.4
Gastos indirectos	$4,226,216.68	2.9
Total	**$144,990,145.86**	**100.0**

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

presupuesto para tener un mayor alcance en pro de la disminución de las carencias sociales que atañen a la población.

El presupuesto invertido en el municipio de Huimanguillo para el año 2016 fue de $144,990,145.86. Este monto fue aplicado en ámbitos de contribución a la pobreza multidimensional como son: servicios de agua entubada, drenaje y cuartos para baño, obras complementarias, gastos indirectos en servicio de impresión de expedientes y material informativo derivado de la operación y administración del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal. Este último rubro por un monto que representa el 2.9% del total de la cantidad invertida, cifra que se encuentra dentro del máximo permitido (3%) por los Lineamientos del FAIS.

Este presupuesto, se ejerció por un lado en 11 localidades urbanas donde se invirtió poco más de $54.5 millones de pesos en 43 obras; y por otro en 72 localidades rurales con 79 obras se ejerció una inversión de más de $81 millones de pesos; es decir, se invirtió en 83 localidades de las 336 existentes en el municipio[39].

Respecto a la inversión ejecutada con los recursos provenientes de PRODIM, esta se realizó en dos tipos de obras, en la que una de ellas fue por adquisición Hardware y Software para la gestión administrativa con un monto de inversión de $1,709,248.40 y la segunda inversión que se realizo fue por tipo de obra de equipamiento de áreas administrativas con un monto total de $287.854.00.

Cuadro 4.2. Inversión por tipo de obra con recursos provenientes del PRODIM, Huimanguillo, 2016.

Tipo de obra	Monto de Inversión
Adquisición de Hardware y software para la gestión administrativa	$1,709,248.40
Equipamiento de obras administrativas	$287,854.00
Total	**$1,997,102.40**

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

[39]Es importante aclarar que sólo 25 localidades del municipio son población objetivo del FISM (8 por ser ZAP y 17 por rezago social). Por otra parte, el municipio de Huimanguillo cuenta con una localidad considerada con muy alto grado de rezago social con 12 habitantes, impidiendo la atención otras localidades, con el siguiente grado de rezago social.

En el cuadro anterior se observa que la inversión realizada con los recursos provenientes de PRODIM, presento una buena focalización de los recursos, como lo establece el catalogo para el programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales, dado a que se encuentra dentro de la subclasificación del proyecto.

Por otra parte, el municipio de Huimanguillo cuenta con 11 localidades urbanas, de las cuales 8 de ellas son elegibles por tener ZAP[40] dentro de sus demarcaciones territoriales. En el cuadro siguiente se muestra un desplegado de la inversión en las localidades urbanas con ZAP, por número de obras y monto de la inversión.

[40] Las Zonas de Atención Prioritarias (ZAP) en términos territoriales corresponden a un Área Geoestadística Básica, esto basado en los criterios generales para la determinación de Zonas de Atención Prioritarias, que los clasifican de esta manera, debido a su grado de rezago social y marginación.

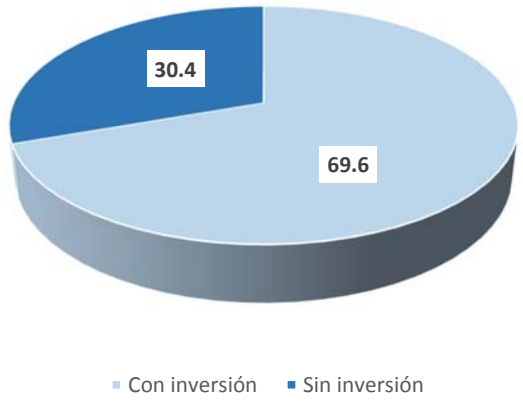
Cuadro 4.3. Inversión por ZAP de localidades urbanas, Huimanguillo, 2016.			
Localidad	**ZAP**	**Número de obras**	**Monte de inversión**
Huimanguillo	0559	3	$1,675,354.64
	0629	3	$1,684,273.50
	0648	3	$1,721,894.76
	0652		
	0667	1	$520,856.56
	0756		
	0760		
	0794	1	$2,476,723.66
	0807	1	$31,782.00
	0811	2	$2,402,077.43
	0826 *	1	$2,340,219.51
	Total	*15*	*$12,853,182.06*
Chontalpa (Estación Chontalpa)	0703		
	0718	1	$7,498,450.88
	0775		
	0830		
	0845		
	Total	*1*	*$7,498,450.88*
La Venta	0012	2	$925,943.51
	0027	1	$1,154,025.85
	0578	9	$7,699,837.96
	Total	*12*	*$9,779,807.32*
C-31 (General Francisco Villa)	0614	1	$1,156,746.13
C-32 (Licenciado Francisco Trujillo Gurría)	0493	2	$1,693,367.41
C-34 (Licenciado Benito Juárez García)	0737	2	$2,679,883.85
C-40 (Ernesto Aguirre Colorado)	0741	3	$3,347,132.53
C-41 (Licenciado Carlos A. Madrazo)	0510	1	$942,197.08
Total		**37**	**$39,950,767.26**

* El AGEB **0826** no se incluyó como ZAP en la declaratoria para 2016, fue hasta 2017 cuando se declaró como tal.
Fuente: Elaborado por TECSO con datos del formato de relación de obras realizados con recursos del FISM para el año 2016 y resultados de la base de datos del Censo (ITER), 2010.

Con respecto a estas 8 localidades urbanas estas cuentan con 23 ZAP, donde se invirtió presupuesto del Fondo en 16 ZAP, mientras que en las restantes 7 ZAP[41]no se focalizaron recursos para su atención en 2016.

A continuación se muestra in formación con respecto a las ZAP Urbanas, en donde el municipio de Huimanguillo focalizó recursos para la atención de las carencias.

Gráfica 4.1. ZAP urbanas con inversión, Huimanguillo, 2016
Porcentaje



Fuente: Elaborado por TECSO con datos del formato de relación de obras realizados con recursos del FISM para el año 2016.

En la gráfica se observa que el municipio planeó una inversión en sólo 16 de las 23 zonas prioritarias, significando una cobertura de 69.6% del total de las ZAP. Por lo que para atender de mejor manera la focalización de los recursos en el siguiente cuadro se presenta información de manera más detallada.

[41] Del total de las ZAP en las que no hubo inversión, 3 ZAP corresponden a Huimanguillo y 4 de Chontalpa.

En el siguiente se presenta esto de manera más detallada:

Cuadro 4.4. ZAP Urbanas Atendidas por Obras, Huimanguillo, 2016.							
Localidad urbana	ZAP Totales		ZAP con inversión		Número de obras	Monto de inversión	Inversión Per Cápita
	Número	Población	Número	Población			
Huimanguillo	10	19,220	7	16,528	15	$12,853,182.06	$777.66
Localidades con 2 o más ZAP (9 localidades)	8	16,023	4	11,520	13	$17,278,258.20	$1,499.85
Localidades con una ZAP	5	18,293	5	18,293	9	$9,819,327.00	$536.78
Total	**23**	**53,536**	**16**	**46,341**	**37**	**$39,950,767.26**	**$862.10**
Fuente: Elaborado por TECSO con base en el Formato de Obras FISM 2016 y base de datos del censo 2010.							

Como se puede observar en el cuadro, la inversión en las 16 ZAP significa poblacionalmente un total de 46,341 habitantes, lo que equivale al 87% de los habitantes en las zonas de atención prioritaria. Tenemos que en la cabecera municipal se invirtieron casi 13 millones de pesos para una población de 16,528 habitantes. Mientras que en las localidades con dos o más ZAP, se invirtió poco más de 17 millones de pesos beneficiando a una población de 11,520 habitantes: mientras que en las localidades con una ZAP la inversión fue casi de 10 millones de pesos para la atención de una población de poco más de 18 mil habitantes. Es decir, la *inversión per cápita* en el total de las ZAP, fue de $862.10, mostrando una mayor intensidad[42] de la inversión en las localidades con dos o más ZAP, alcanzando los $1,500 pesos por habitante.

En consideración de otro de los puntos de los lineamientos generales para la operación del FAIS, se presenta la siguiente información sobre la inversión realizada en localidades con los dos mayores grados de rezago social, y las localidades identificadas con población en pobreza extrema.

[42]Por intensidad de la inversión nos referimos a la inversión per cápita como indicador que muestra la magnitud de inversión por habitante para cada categoría que se pretende comparar.

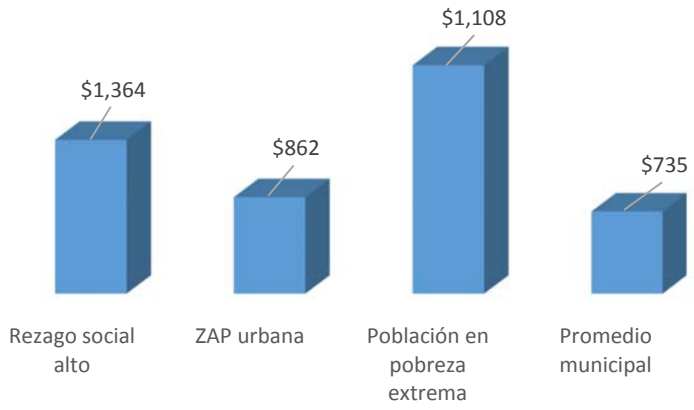
Cuadro 4.5. Localidades atendidas por rezago social y localidades con pobreza extrema, Huimanguillo, 2016.							
Localidad	Localidades Totales		Localidades con inversión		Número de obras	Monto de inversión	Inversión Per Cápita
	Número	Población	Número	Población			
Muy alto	1	12				$-	$-
Alto	16	1,130	1	155	1	$211,376.83	$1,363.72
Medio	64	12,999	10	3,482	10	$9,222,677.95	$2,648.67
Bajo	144	72,803	51	35,033	58	$58,796,183.99	$1,678.31
Muy bajo	25	19,691	11	12,780	12	$16,001,174.44	$1,252.05
Bajo	1	2,800	1	2,800	1	$599,399.15	$214.07
Muy bajo	3	34,920	3	34,920	5	$13,985,247.16	$400.49
Total de Inversión	***254***	***144,355***	***77***	***89,170***	***87***	***98,816.059.52***	***2023.81***
Total de localidades con los dos grados mayores de rezago (Muy Alto y Alto)	**17**	**1,142**	**1**	**155**	**1**	**$211,376.83**	**$1,363.72**
Total localidades con pobreza extrema (CUIS)	**-**	**-**	**76**	**89,015**	**86**	**$98,604,682.69**	**$1,108**
Fuente: Elaborado por TECSO con base en el Formato de Obras FISM 2016 y base de datos del censo 2010.							

En el cuadro anterior se muestra, que el municipio de Huimanguillo realizo una inversión de poco más de $211mil pesos en la localidad de Enrique Rodríguez Cano, en la cual se concentra una población de 155 habitantes y que es considerada una localidad con grado de rezago social alto. Para el caso de las localidades identificadas con pobreza extrema, la inversión fue de un monto de 98 millones y medio, para la realización de 86 obras, con lo que se busca impactar en 76 localidades con una población de 89 mil habitantes.

Esto muestra la relevancia y la buena decisión del municipio al identificar la población en pobreza extrema, e igual de importante a identificarla, justificarla mediante el uso de CUIS, ya que esta población en pobreza extrema no hubiera podido ser atendida por los criterios de ZAP ni los dos mayores grados de rezago social. Sin embargo, sería importante ver la factibilidad de atender a la única localidad con el grado de rezago social muy alto, esto para desaparecer este nivel de rezago social y así focalizar los recursos hacia los otros niveles. Por otra parte, otro de los análisis realizados fue en torno a la intensidad de la inversión per cápita en los rubros

por ZAP Urbana, Rezago Social y Pobreza Extrema, tal como se detalla en la siguiente gráfica.

Gráfica 4.2. Inversión per cápita, Huimanguillo, 2016



Fuente: Elaborado por TECSO con datos del formato de relación de obras realizados con recursos del FISM para el año 2016.

En torno a la inversión per cápita, se observa que el municipio realizó una buena focalización de la inversión, ya que el 100% se realizó en zonas prioritarias y la intensidad de la inversión fue alta en las zonas con población en pobreza extrema triplicando la inversión promedio del municipio, mientras que en la inversión en el rezago social alto, es casi el doble, también, del promedio municipal.

En cuanto al tipo de proyecto, de las 124 obras programadas, las más recurrentes fueron obras destinadas a la vivienda con 90 obras que representan un 58.1% de la inversión. En segundo lugar se tiene obras para agua y saneamiento con 22 obras que equivalen al 26.2% de la inversión. Finalizando, la inversión en obras relacionadas al tema de urbanización con 12 obras y un porcentaje de inversión del 15.7%.

A continuación en el cuadro se muestra información sobre, el número de obras realizadas y el monto de inversión ejercido por tipo de proyecto:

Cuadro 4.6. Obras ejercidas por obra e inversión, Huimanguillo, 2016			
Tipo de proyecto	Obras	Inversión	
		Monto	Porcentaje
Vivienda	90	$80,644,870.11	58.1
Agua Y Saneamiento	22	$36,345,246.45	26.2
Urbanización	12	$21,776,710.22	15.7
Total	**124**	**$138,766,826.78**	**100.0**
Fuente: Elaborado por TECSO con base en datos del formato Relación de Obras Realizadas con Recursos del FISM para el año 2016.			

Durante el ejercicio fiscal 2016 el municipio de Huimanguillo tuvo un gran acierto en la inversión ejercida del FISM, pues fue solamente en este tipo de proyectos donde se destinó el 26% de los recursos provenientes del FOSM para la atención de dicha carencia, dado que 3 de cada 4 viviendas carecían del servicio de *acceso al agua entubada.* Sin embargo, si se analiza por tipo de obra (subcategoría), encontramos grandes contrastes, por ejemplo se invirtió el 38.8% de los recursos del FISM en obras de electrificación, donde a 2015 la carencia era sólo del 1.2%, y para el caso de agua potable, se observa que la inversión para este tipo de carencia fue de 11.6% del FISM, para atender al 24.2 % de la carencia.

Cuadro 4.7. Obras por tipo, modalidad y subcategoría del tipo de proyecto, Huimanguillo, 2016.					
Tipo de Proyecto	**Modalidad**	**Sub categoría**	**Número de obras**	**Monto de inversión**	**Porcentaje de inversión**
Agua y Saneamiento	Construcción	Drenaje Sanitario	3	$6,267,242.78	4.5
		Red o Sistema De Agua Potable	5	$16,152,659.26	11.6
		Total	8	$22,419,902.04	16.2
	Rehabilitación	Drenaje Sanitario	14	$13,925,344.40	10.0
	Total		**22**	**$36,345,246.45**	**26.2**
Urbanización	Mantenimiento	Alumbrado Publico	2	$2,818,436.71	2.0
		Calles (Adoquín, Asfalto, Concreto y Empedrado)	2	$2,811,441.02	2.0
		Total	**4**	$5,629,877.73	**4.1**
	Rehabilitación	Alumbrado Publico	1	$31,782.00	0.02
		Caminos Rurales	6	$15,682,628.22	11.3
		Pavimentación	1	$432,422.27	0.3
		Total	8	$16,146,832.49	11.6
	Total		**12**	**$21,776,710.22**	**15.7**
Vivienda	Ampliación	Electrificación	40	$53,478,118.50	38.5
	Construcción	Cuarto Para Baño	48	$19,811,920.85	14.3
		Techo firme	1	$6,936,104.00	5.0
		Total	**49**	$26,748,024.85	**19.3**
	Mantenimiento	Electrificación	1	$418,726.76	0.3
	Total		**90**	**$80,644,870.11**	**58.1**
Total			**124**	**$138,766,826.78**	100.0

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

Así, podemos ver que el mayor monto de inversión se ejecutó en obras de vivienda, ya que el porcentaje de este fue de 58.1%, es decir, 80 millones y medio de pesos, mientras que casi 54 millones y medio se destinaron a obras de electrificación de la vivienda y casi 20 millones en cuartos para baño. Para el caso de agua y saneamiento se realizó una inversión de 36 millones en obras de red de sistema de agua potable y drenaje sanitario y para obras correspondientes a urbanización se realizó una inversión de casi 22 millones.

Llama la atención la alta inversión que se realizó en obras de electrificación aun cuando la carencia en el municipio es apenas de 1.2% de acuerdo a los resultados de la Encuesta Intercensal 2015. Por otro lado, la inversión realizada en obras de agua y saneamiento, más específicamente en obras de red de sistema de agua potable, aunque para ser la segunda carencia más importante en el municipio, el monto invertido puede parecer poco, 16 millones.

En contraparte para las carencias más importantes del municipio, que es ventilación y hacinamiento, no se realizó ninguna inversión para combatir

estas deficiencias en el municipio. Esto muestra que existe un desequilibrio que no se tomó en cuenta en la planeación para el uso del Fondo dado que se destinó un alto porcentaje en temas de urbanización principalmente en obras de rehabilitación en caminos rurales. Un ejemplo más se expresa a través de la nula inversión en sistemas alternativos para la cocción de alimentos, representando la carencia por servicios básicos en cuanto a ventilación, la más alta a nivel municipal en el 2016.

Es importante hacer mención especial al caso de las escuelas en donde no se realizó ninguna inversión aún cuanto se contabilizaron 340 escuelas con carencias de servicios básicos principalmente drenaje, aspectos que entran dentro de las competencias de intervención municipal, pues está ligado al tema de servicios básicos. Incluso en 10 de estas escuelas no se cuenta con energía eléctrica y en otras 5, aparte del drenaje se cuenta con la carencia de baño y sólo una escuela no cuenta con electricidad, agua, ni drenaje por lo que la situación precaria de esa escuela es digna de atención urgente. Dicha escuela se encuentra ubicada en la localidad Gustavo Díaz Ordaz 1ra. Sección. Es importante mencionar que la escuela, centro rural infantil con clave 160526 de la localidad Gustavo Díaz Ordaz 1 ra Sección presenta carencia por servicios básicos de agua drenaje y electricidad. Por lo que se requiere de atención urgente al centro educativo

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 23 AGEB urbanas declaradas como Zonas de Atención Prioritaria para el año 2016, el municipio de Huimanguillo puede invertir en esas zonas, en las localidades con los dos 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 124 obras ejercidas, 37 se localizan en las ZAP urbanas, 1 en localidades de los dos mayores grados de rezago social,

específicamente en una localidad de alto grado de rezago social y 86 obras en localidades con población en pobreza extrema, tal como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro 4.8. Número de obras ejercidas por criterio de prioridad y monto, Huimanguillo, 2016.			
Criterio	**Número de obras**	**Monto**	**Porcentaje**
Localidad en pobreza extrema	86	$90,707,390.76	75.0
Localidad con los dos mayores grados de rezago social	1	$211,376.83	0.2
Localidades con ZAP	36	$27,713,405.30	22.9
Localidad con ZAP no prioritaria	1	$2,340,219.51	1.9
Total	**124**	**$120,972,392.40**	**100.0**
Fuente: Elaborado por TECSO con base en datos suministrados por el municipio en la Relación de Obras Ejercidas con Recursos del FISM 2016.			

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:

$$PIPT = \frac{IPD}{TIFISM}\ x\ 100 = \frac{\$118{,}632{,}172.89}{\$120{,}972{,}392.40}\ X\ 100 = 98.1\%$$

Por tanto, el 98.1% de los recursos asignados en la realización de las 124 obras están focalizados en zonas prioritarias con rezago social o su situación de pobreza extrema, y el 1.9% de los recursos se asignó a una AGEB no declarada como ZAP, con lo que podemos concluir que la inversión por territorio es pertinente en un 98.1%.

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,que para el año fiscal evaluado, se especifica que "deberá invertirse una proporción igual al PIZU" (DOF, 2016). En este sentido según la fórmula modificada, el PIZU para Huimanguillo en 2016 es de:

$$PIZU = (\frac{53{,}536}{131{,}966})^2\ x\ 100 = 16.46\%$$

Este 16.46% 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 ejercida a realizar en las ZAP:

$$\text{PIeZU} = \frac{\text{IZU}}{\text{TI}} \text{ x } 100 = \frac{\$27{,}713{,}405.30}{\$120{,}972{,}392.40} \text{X } 100 = 22.9\%$$

Donde:

PIeZU= Porcentaje de Inversión en Zonas Urbanas
IZU= Inversión en Zonas Urbanos
TI= Total de la Inversión

Así, para calcular el grado de cumplimiento en la inversión ejercida (GZIZU) para las ZAP urbanas se tiene:

$$\text{GCIZU} = \frac{\text{PIeZU}}{\text{PIZUi}} = \frac{22.9}{16.46} = 1.39$$

Lo anterior significa que el municipio de Huimanguillo invirtió un 39% más de lo permitido por la norma, lo cual nos habla de una priorización de las Zonas de Atención Prioritarias urbana mayor a lo que dice la norma

En lo que respecta a la inversión realizada en localidades con los dos mayores grados de rezago social y pobreza extrema, se utiliza el indicador de grado de cumplimiento en la inversión ejercida en localidades con Rezago Social o Pobreza Extrema (GCIRSPE), que sirve como referente para valorar si la magnitud de la inversión fue proporcional a las zonas urbanas (ZAP) por lo que en primer lugar se estima el porcentaje de recursos que debería invertir en localidades rurales prioritarias (PaIRSPE)[43] del cual será:

$$\text{PaIRSPE} = (\ 1 - PIZU) = (1 - \ .16) = \ 0.84$$

Teniendo en cuenta que sólo en una localidad con los dos mayores grados de rezago social (Alto) se ejecutó una obra con un monto de $211,376.83 mientras que la inversión en localidades con población en pobreza extrema

[43] Este tema se profundizará más en el Capítulo 5 de este documento.

se realizaron 86 obras con una inversión de $90, 707,390.76 la proporción de la inversión fue:

$$\text{PIRSPE} = \frac{\text{ILRS} + \text{ILPE}}{\text{TI}} = \frac{\$211{,}376.83 + \$90{,}707{,}390.76}{\$120{,}972{,}392.40} = 0.75$$

Comparando los recursos a invertir en localidades con los mayores grados de rezago social, con los ejercidos en este tipo de localidades, se obtiene el grado de cumplimiento:

$$\text{GCIRSPE} = \frac{\text{PIRSPE}}{\text{PaIRSPE}} = \frac{0.75}{0.84} = 0.89$$

Así, la proporción de inversión en localidades rurales fue 11% menor a la que se pudo efectuar de acuerdo con la norma para este municipio (84%), ello no implica incumplimiento normativo ya que para las ZAP se establecen mínimos (en PIZU de 16%), estableciendo un balance entre lo invertido en localidades rurales y localidades urbanas. Prueba de ello es la información expuesta anteriormente en el análisis, donde se observa una paridad entre la inversión per cápita para localidades urbanas y las localidades con población en pobreza extrema.

De esta manera, el municipio de Huimanguillo focalizó la programación de recursos del FISM 2016 de manera adecuada, aunque no correcta del todo, ya que según los criterios de la normatividad debió utilizar el 100% de su presupuesto en obras ubicadas en ZAP, en localidades con los dos mayores grados de rezago social (básicamente una) y localidades con población en pobreza extrema, sin embargo se realizó inversión en una AGEB, no declarada como ZAP para 2016.

No obstante que la inversión fue pertinente casi en su totalidad, en el destino según la normatividad, hay localidades que se están excluyendo y que requieren atención, principalmente por el acceso al agua entubada y ampliación de vivienda por la carencia de hacinamiento. Es importante que el municipio considere dicha población dentro de su proyecto de inversión e implemente una estrategia que le permita identificar sus carencias y brindarles atención, dado que desde los mismos criterios de los lineamientos se contempla la atención a población en pobreza siempre y cuando se justifique por medio de CUIS.

4.3. Sobre el uso

Como ya se mencionó, los lineamientos del FAIS 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.

En el municipio de Huimanguillo, según la inversión ejercida en el 2016, hay 112 obras que inciden directamente en la pobreza multidimensional y 124 que lo hacen de manera complementaria.

A continuación en el cuadro se muestran las obras según su tipo de contribución, clasificación de la obra, subclasificación de proyecto y monto ejercido de inversión:

Cuadro 4.9. Obras ejercidas por monto, tipo de contribución a la pobreza multidimensional, clasificación y subclasificación de la obra, Huimanguillo, 2016

Tipo de contribución	Clasificación de la obra	sub clasificación de la obra	Número de obras	Monto de inversión	% de inversión
Directa	Agua Y Saneamiento	Drenaje Sanitario	17	$10,295,444.74	8.5
		Red o Sistema De Agua Potable	5	$8,255,367.33	6.8
		Total	***22***	***$18,550,812.07***	***15.3***
	Vivienda	Cuarto Para Baño	48	$19,811,920.85	16.4
		Electrificación	41	$53,896,845.26	44.6
		Techo firme	1	$6,936,104.00	5.7
		Total	***90***	***$80,644,870.11***	***66.7***
	Total		***112***	***$99,195,682.18***	***82.0***
Complementaria	Urbanización	Alumbrado Publico	3	$2,850,218.71	2.4
		Calles (Adoquín, Asfalto, Concreto Y Empedrado)	2	$2,811,441.02	2.3
		Caminos Rurales	6	$15,682,628.22	13.0
		Pavimentación	1	$432,422.27	0.4
		Total	***12***	***$21,776,710.22***	***18.0***
	Total		***12***	***$21,776,710.22***	***18.0***
Total			**124**	**$120,972,392.40**	**100.0**

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

Como se puede observar en el municipio ejerció una inversión total de $99,95,682.18, para la realización de 112 obras de Incidencia Directa en la reducción de la pobreza. Para medir el porcentaje de inversión en obras directas tenemos que:

$$\text{PID} = \frac{\text{IPD}}{\text{TIFISM}} \text{ x } 100 = \frac{\$99{,}195{,}682.18}{\$120{,}972{,}392.40} * 100 = 82\%$$

Los recursos del FISM ejercidos para realizar obras de Incidencia Directa en 2016, sobrepasan favorablemente el nivel mínimo requerido por la norma que es el 70%. Para conocer el grado de pertinencia que tuvieron estos recursos se calcula lo siguiente:

$$\text{GPURD} = \frac{82}{70} = 1.17$$

Ello significa que los recursos ejercidos en 2016 cumplen con lo estimado en la normativa, ya que **se invirtió 17% más del porcentaje mínimo instruido.**

Como ya se señaló en el capítulo metodológico, existen topes respecto al uso de los recursos en obras complementarias, en este sentido, para conocer el grado de pertinencia en el uso de los recursos ejercidos para obras complementarias y especiales.

En el caso de este municipio derivado de la programación de recursos para 2016 que se hizo en este tipo de obras, las 12 obras complementarias ejercidas fueron dentro del rubro de urbanización (alumbrado público, calles, caminos rurales y pavimentación).

La fórmula para obtener el porcentaje, la pertinencia del uso en este rubro es:

$$\text{PIPCEC} = \frac{\text{IPCEC}}{\text{TIFISM}} \, x \, 100 = \frac{\$21{,}776{,}710.22}{\$120{,}972{,}392.40} x \, 100 = 18\%$$

$$\text{GPUPCEC} = \frac{30\% - (\text{PIPCEC})}{30\%} = \frac{30 - 18}{30} = 0.4$$

La inversión en obras complementarias fue de 18% proporción que se encuentra dentro de los límites normativos. Con lo que concluimos que la inversión en proyectos complementarios y especiales fue pertinente, incluso un 40% debajo de los límites permisibles por la norma.

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, siempre y cuando 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 realizada por el municipio en 2016 en pavimentación, calles, caminos rurales y alumbrado público fue de casi 22 millones de pesos, equivalentes al 18% de la inversión total del FISM, por lo que el nivel de cumplimiento de la normatividad se calcula del siguiente cuadro:

$$GPURUCC = \left(\frac{15\% - 18\%}{15\%}\right) = -0.2$$

Así, el municipio supero por 3% la inversión en obras complementarias, excediendo el tope de inversión en este rubro en un 20% por encima de lo permitido por la norma; lo que equivale a $3,630,851.36, de los casi 22 millones que invirtió en ese rubro.

Tomando en cuenta tanto el uso de recursos ejercidos en obras directas así como el máximo permitido en obras de incidencia complementaria, en conjunto, tenemos el Total de Inversión ejercida pertinente, partiendo del Total de inversión ejercida (TI), la cual fue de $120,972,392.40, y para calcular el monto de inversión ejercida de acuerdo a la norma, tenemos que:

$$\mathrm{TIP} = \mathrm{TI} - (\mathrm{CRFID} + \mathrm{CREPCE} + \mathrm{CREPUCC})$$

$$\mathrm{TIe} = 120{,}972{,}392.40 - (0 + 0 + 3{,}630{,}851.36) = 117{,}341{,}541.04$$

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

$$\mathrm{GPURTO} = \frac{\mathrm{TIe}}{\mathrm{TI}} = \frac{117{,}341{,}541.04}{120{,}972{,}392.40} = 0.97$$

Ello significa que la pertinencia en el uso de los recursos ejercidos fue del 97%, mientras que el 3% de la inversión incumplió con los criterios establecidos en cuanto al uso de los recursos en obras complementarias, esto debido a que rebasan los montos de inversión permitidos en pavimentación, guarniciones y banquetas.

Así ante el análisis del destino y uso se puede concluir que el municipio de Huimanguillo tuvo cumplimiento con el destino (100%) y alto desempeño en el uso de los recursos del FISM (97%); es decir, la focalización de los recursos se enfatizó pertinentemente en los territorios prioritarios y en las obras de incidencia directa en la pobreza multidimensional.

5. Análisis de la dinámica de focalización en el uso y destino de los recursos del FISM (2016).

Para continuar con el análisis es necesario exponer que es lo se entiende como *focalización*. Retomamos el enfoque de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) que señala que la focalización "consiste en 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 per cápita (Citado en Fajardo, 2000:47).

El FISM está claramente dirigido a poblaciones en territorios específicos con carencias ya detalladas, asociadas a la pobreza multidimensional. Con los lineamientos del FAIS, en 2014 se establecen por primera vez criterios precisos que acotan y orientan, en particular, a los municipios sobre los usos y destinos para el ejercicio de los recursos del fondo.

Con el establecimiento de límites máximos y mínimos para el preciso uso de los recursos en cuanto a su contribución a la pobreza, se destaca el hecho de que las disposiciones normativas han tenido impactos positivos en la reorientación de los mismos y en focalizar dicho uso.

Por ello se requiere un análisis de focalización más detallado por carencia social para que el municipio, con los recursos del FISM, pueda mejorar la asertividad en la inversión del Fondo y, con ello, incidir en mayor medida en la disminución de las carencias sociales. Esto permitiría avanzar en el establecimiento de criterios particulares para focalizar los recursos de acuerdo al contexto específico de la pobreza que enfrenta su municipio.

5.1 La focalización hacia el combate a las carencias sociales

Una primera limitación para la adecuada focalización, como se ha señalado ya en el segundo capítulo de este documento, es la falta de información desagregada a nivel localidad para 2015 y la inconsistencia de los datos en las diferentes fuentes.

Sin embargo, a nivel municipal si tenemos datos de la Encuesta Intercensal 2015, que nos permite dimensionar las carencias sociales en su magnitud para todo el municipio. Adicionalmente tenemos datos para el análisis

territorial por localidad y AGEB, que si bien son del censo 2010, nos sirven como referente para ubicar las carencias en las zonas prioritarias.

De esta manera, el análisis de la focalización se orientará en primera instancia a las 2 carencias sociales para las que se disponen datos:

a) servicios básicos para la vivienda y;
b) calidad y espacios en la vivienda.

a) servicios básicos para la vivienda.

La estimación de las carencias por servicios básicos en la vivienda es de 48.9% de la población actual, es decir, aproximadamente 96,345 personas padecen de esta carencia mismas que habitan en 24,030 viviendas. Por ello, esta es la principal carencia de las dos dimensiones referidas arriba y, además, es competencia del municipio atenderlas.

Cuadro 5.1. Habitantes e inversión por carencia de servicios básicos de la vivienda, Huimanguillo, 2016

	Habitantes con carencia 2015		Inversión FISM 2016	
Tipo de Carencia	Cantidad	%	Inversión	%
Carencia por acceso al agua entubada en la vivienda	46,578	24.7	$16,152,659.26	11.6
Carencia por servicio de drenaje en la vivienda	9,891	5.3	$46,940,612.04	33.8
Carencia por servicio de electricidad en la vivienda	1,767	0.9	$53,896,845.26	38.8
Carencia de chimenea en la vivienda al usar leña o carbón para cocinar	77,406	42	0	0.0
Total carencia de servicios básicos	***96,345***	***51***	***$116,990,116.56***	84.3
TOTAL DEL MUNICIPIO	**188,792**	**100**	**$138,766,826.78**	100.0

Fuente: Elaborado por TECSO con base en los datos del formato de obras FISM 2016 y Base de datos Intercensal.

En el cuadro se observa que la inversión total para servicios básicos fue de casi 117 millones de pesos, lo que representa una inversión del 84.3% del total delos recursos provenientes del FISM y del FISE.

La principal carencia es la falta de chimeneas en las viviendas que cocinan con leña, misma que afecta al 42% de la población; no obstante, es importante mencionar que no se realizó ningún tipo de obra en este rubro, por lo cual se recomienda atender esta carencia. La segunda carencia en importancia es por agua entubada en la vivienda, misma que afecta al 24.7% de la población con una inversión del 11.6% de los recursos. Si calculamos que esta carencia la padecen más de 46 mil personas y se

invirtieron sólo 16.1 millones de pesos, es decir, se puede observar que la inversión per cápita es muy baja, siendo de $347 pesos por habitante, prácticamente la mitad del promedio municipal.

Para el caso de drenaje, la inversión en este rubro fue de aproximadamente de 47 millones de pesos lo que equivale al 33.8% para un estimado de 9,891 personas con la carencia (5.3%). En ese sentido se puede ver una inversión per cápita de $4,746, una cantidad que pudiera parecer excesiva dado que es casi el triple del promedio municipal.

En el rubro de electrificación en el año 2010 sólo padecían la carencia el 3.2% de la población del municipio, y en 2015, se estimaba que esta carencia afectaba a sólo el 1.2%. Sin embargo, para 2016 el municipio de Huimanguillo invirtió casi 54 millones de pesos, considerando con carencia por electrificación a una población estimada de 1,767 personas, es decir, la inversión per cápita en este rubro fue de $30,500 pesos. Por lo que se puede afirmar una inadecuada focalización de los recursos, ya que en esta carencia la inversión fue alto aunque la población carente es mínimo en comparación a la población con carencia por acceso a agua entubada en la vivienda, que en 2015 la padecía el 24.7%de las personas y la inversión per cápita fue tan sólo del 11.6%.

Por ello planteamos que, pese a la pertinencia de la focalización cumpliendo cabalmente con la norma, la distribución en función de la magnitud de las carencias aún es una tarea pendiente por mejorar, lo que le permitirá al municipio una mayor efectividad de los recursos de este fondo en el combate a la pobreza.

b) Calidad y espacios de la vivienda

En cuanto a la carencia por calidad y espacios de la vivienda, el municipio sólo realizó una obra para combatir las carencias correspondientes a este indicador, sin embargo aunque ya es información presentada en el capítulo 2, se muestra el siguiente cuadro con los datos de nivel de carencia con el objeto de resaltar la importancia de invertir en futuros ejercicios en estos rubros:

Cuadro 5.2. Habitantes e inversión por carencia de calidad y espacios de la vivienda, Huimanguillo, 2016.				
	Habitantes con carencia 2015		Inversión FISM 2016	
Tipo de Carencia	Cantidad	%	Inversión	%
Carencia por material de pisos en la vivienda	8,372	4.4	$0.00	0.0
Carencia por material de muros en la vivienda	4,293	2.3	$0.00	0.0
Carencia por material de techos de la vivienda	532	0.3	$6,936,104.00	5.0
Carencia por hacinamiento en la vivienda	19,764	10.5	0	0.0
Total carencia por calidad y espacios	***26,321***	***13.9***	***$6,936,104.00***	5.0
TOTAL DEL MUNICIPIO	**188,792**	**100**	**$138,766,826.78**	100.0
Fuente: Elaborado por TECSO con base en los datos del formato de obras FISM 2016 y Base de datos Intercensal.				

En el cuadro anterior se muestra, que la principal carencia en el rubro de calidad y espacios de la vivienda, es el del hacinamiento, en donde 10.5% de la población se ve afectada por esta carencia. Por otra parte, tenemos que la carencia por material de pisos en la vivienda es la segunda causa que más afecta a la población con 4.4%, siguiéndole la carencia en los muros de la vivienda con sólo el 2.3% y finalmente tenemos que la carencia por techos de la vivienda, es la que menos afecta a la población del municipio de Huimanguillo con el 0.3%. Sin embargo, en este último rubro fue donde los recursos de FISM se focalizaron con una inversión de $6,936,104.00 dejando de lado las carencias, que necesitan mayor atención.

Por lo que en materia de calidad y espacios de la vivienda, queda pendiente mejorar la focalización de los recursos, en torno a las carencias por hacinamiento, pisos y muros en la vivienda.

5.2 La focalización hacia los territorios con carencias sociales

La focalización territorial en el municipio de Huimanguillo fue acertada en tanto al logro de los criterios de la política pública nacional, plasmados a través de los Lineamientos de operación del FAIS. Incluso existió una intensidad de la inversión más alta a mayor grado de rezago social, sin embargo, es importante precisar el destino de la inversión de acuerdo con cada carencia social en cada territorio específico.

Como ya se ha hecho referencia, en materia de calidad y espacios de la vivienda, el municipio sólo realizó una inversión en el rubro de la carencia por material de techos de la vivienda y la cual afecta solamente al 0.3% de la población, dejando de lado carencias importantes por atender, en especial la de hacinamiento, que como ya se mencionó, la mejor manera de contribuir a la disminución de esta carencia es con obras de ampliación de vivienda, específicamente de cuartos dormitorio. Sin embargo, no por ello deja de ser importante también atender las carencias de materiales, de pisos, muros y techos en la vivienda.

En cuanto a servicios básicos, podemos observar patrones de inversión muy diferenciados entre las distintas carencias. En cuanto al tema de agua agua entubada sólo se invirtió $16,152,659 destinados sólo a 5 obras, todas ellas destinadas a población en pobreza extrema identificadas en 5 localidades rurales mediante la aplicación de CUIS, todas ellas con una inversión muy similar entre los 2.9 y 3.3 millones de pesos.

Cuadro 5.3 Población, viviendas, carencia e inversión en agua en localidades con pobreza extrema, Huimanguillo, 2016.

		Viviendas habitadas			Población		Inversión			
Localidad	Rezago social	Total	Con carencia	%	Total	Con carencia	# de obras	Monto	%	Per Cápita
Güiral y González 1ra. Sección	Bajo	172	147	85.5	674	576	1	$3,285,585.58	2.4	$5,703.90
Paso del Rosario	Bajo	58	45	77.6	244	189	1	$2,990,506.04	2.2	$15,796.84
El Puente 2da. Sección	Bajo	80	73	91.3	311	284	1	$3,288,706.84	2.4	$11,588.62
Tierra Nueva 2da. Sección	Muy bajo	349	318	91.1	1,337	1,218	1	$3,296,528.58	2.4	$2,705.97
Miguel Hidalgo y Costilla	Medio	81	80	98.8	369	364	1	$3,291,332.22	2.4	$9,031.09
Total		**740**	**663**	**89.6**	**2,935**	**2,632**	**5**	**$16,152,659.6**	**11.6**	**$6,137.45**

Fuente: Elaborado por TECSO con base en los datos del formato de obras FISM 2016 y Base de datos INEGI, 2010.

La intervención del municipio en las 5 localidades que aparecen en el cuadro anterior es muy acertada ya que, a pesar de ser localidades con rezago social no prioritario (medio, bajo, muy bajo), la proporción de carencia por acceso a agua entubada en estas es muy marcado, con porcentajes que van desde 78% a 99%, lo cual incluso están muy por encima del dato a nivel municipal (62.3%).

Dicho esto, entonces podemos establecer la correcta acción del municipio al implementar CUIS para hacer la justificación de la población en pobreza extrema dado que como vimos los porcentajes de carencia son elevados.

Por otro lado, haciendo un análisis de la intensidad de la inversión tenemos que en esta ($16 millones), se deriva en una inversión per cápita de $6,137.45, dato que es 8 veces mayor al promedio municipal, incluso en la localidad con la población más baja de estas 5, *Paso del Rosario,* donde la intensidad alcanzo casi los $16,000, es decir, hasta 21 veces lo del promedio municipal, lo que se puede justificar dado que las obras implementadas es la red o sistema de agua potable.

Contrario a la inversión territorial de agua y saneamiento que sólo se presentó en localidades con pobreza extrema, la inversión para combatir la carencia de drenaje si se distribuyó en localidades con ZAP, rezago social alto y localidades con población en pobreza extrema.

Como primer análisis territorial del combate a la carencia por drenaje, tenemos que de las 23 ZAP declaradas en el municipio para 2016, el municipio programó una inversión en obras para 11 de estas 23 ZAP donde 5 fueron para la cabecera municipal, y 3 para las localidades de la Venta y Chontalpa, y otras en diferentes localidades con 1 ZAP.

Cuadro 5.4 Población, viviendas, carencias e inversión en obras de drenaje en ZAP, Huimanguillo, 2016.

Localidad	ZAP	Población			Viviendas habitadas			Inversión			
		Total	Con carencia	%	Total	Con carencia	%	ZAP	# de obras	Monto	Per Cápita
Huimanguillo	10	19,220	89	0.5	4,989	23	0.5	5	11	$8,079,103.12	$90776.43
Localidades con 2 o más ZAP	8	16,023	497	3.1	4,158	129	3.1	3	5	$8,868,707.35	$17844.48
Localidades con una ZAP	5	18,293	1,079	5.9	4,034	238	5.9	3	3	$2,729,658.40	$2,529.80
Total	***23***	***53,536***	***1,584***	***3.0***	***13,181***	***390***	***3.0***	***11***	***19***	***$19,677,468.87***	***$12,422.44***

Fuente: Elaborado por TECSO con base en los datos del formato de obras FISM 2016 y Base de datos INEGI, 2010.

Para el caso de inversión en localidades con los dos mayores grados de rezago social, la única inversión que se realizó en la localidad con el grado de rezago social alto (Enrique Rodríguez Cano), data de una inversión apenas de 211,376.83 mil pesos con atención a 606 habitantes que presentan la carencia en dicha localidad.

Cuadro 5.5 Población, viviendas, carencias e inversión en obras de drenaje en localidades con alto rezago social, Huimanguillo, 2016.

Localidad	Número	Población			Viviendas habitadas			Inversión			
		Total	Con carencia	%	Total	Con carencia	%	Número	# de obras	Monto	Per Cápita
Muy alto	1	12	8	66.7	3	2	66.7	0	0	$-	$-
Alto	16	1,130	606	53.6	233	125	53.6	1	1	$211,376.83	$348.68
Total	**17**	**1,142**	**614**	**53.8**	**236**	**127**	**53.8**	**1**	**1**	**$211,376.83**	**$344.14**

Fuente: Elaborado por TECSO con base en los datos del formato de obras FISM 2016 y Base de datos INEGI, 2010.

Referente a la inversión en el cuadro se observan las localidades identificadas con población en pobreza extrema, la inversión fue mucho más significativa al considerar 27 millones para atender a 44 localidades. Las localidades rurales de bajo rezago social y las localidades urbanas de muy bajo rezago social, abarcan prácticamente el 83% de la inversión de drenaje en estos territorios con casi 12 millones y 10.5 millones respectivamente. Sin embargo, en cuanto al número de obras si se encuentra una gran diferencia, dado que para el primer caso fueron 32 obras de cuartos para baño, mientras que el segundo se cubrió con dos obras también de cuarto para baño, pero una de drenaje y alcantarillado.

Cuadro 5.6 Población, viviendas, carencias e inversión en obras de drenaje en localidades con población en pobreza extrema, Huimanguillo, 2016.											
Localidad	Número	Población			Viviendas habitadas			Inversión			
		Total	Con carencia	%	Total	Con carencia	%	Número	# de obras	Monto	Per Cápita
Rural	***41***	***5,383***	***844***	***15.7***	***1,218***	***191***	***15.7***	***41***	***42***	***$15,911,201.66***	***$18,852.13***
Medio	5	503	258	51.3	119	61	51.3	5	5	$2,017,232.47	$7818.73
Bajo	31	2,467	484	19.6	550	108	19.6	31	32	$11,842,188.19	$24,467.33
Muy bajo	5	2,413	97	4.0	549	22	4.0	5	5	$2,051,781.00	$21,152.38
Urbano	***3***	***30,144***	***858***	***2.8***	***7,799***	***222***	***2.8***	***3***	***4***	***$11,140,564.68***	***$12,984.34***
Bajo	1	2,800	275	9.8	672	66	9.8	1	1	$599,399.15	$2,179.63
Muy bajo	2	27,344	599	2.2	7,127	156	2.2	2	3	$10,541,165.53	$17,597.93
Total	**44**	**35,527**	**1702**	**4.8**	**9,017**	**413**	**4.6**	**44**	**46**	**$27,051,766.34**	**$15,894.10**
Fuente: Elaborado por TECSO con base en los datos del formato de obras FISM 2016 y Base de datos INEGI, 2010.											

Por si sola, la inversión realizada en obras de drenaje puede resultar demasiado sobrada considerando la proporción de la carencia en el municipio, prueba de ello es la inversión per cápita en la cabecera municipal, misma que alcanzó los $351,000, cantidad a todas luces muy elevada tomando en cuenta que el municipio tiene otras carencias que demandan atención y que no fueron tomadas en cuenta para este ejercicio de 2016.

El último caso a analizar es el de la electrificación, en donde el indicador revelo que la tendencia fue aún mayor a lo que hemos analizado en los casos anteriores, ya que se destinó 53.8 millones a localidades con ZAP y localidades con población en pobreza extrema.

Cuadro 5.7 Población, viviendas, carencias e inversión en obras de luz eléctrica en ZAP, Huimanguillo, 2016.											
Localidad	ZAP	Población			Viviendas habitadas			Inversión			
		Total	Con carencia	%	Total	Con carencia	%	ZAP	# de obras	Monto	Per Cápita
Huimanguillo	10	19,220	96	0.5	4,989	25	0.5	2	3	$4,742,296.94	$49,398.92
Localidades con 2 o más ZAP	8	16,023	474	3.0	4,158	123	3.0	2	6	$6,759,749.25	$1,625.72
Localidades con una ZAP	5	18,293	209	1.1	4,034	46	1.1	3	3	$6,657,246.33	$31,852.85
Total	***23***	***53,536***	***788***	***1.5***	***13,181***	***194***	***1.5***	***5***	***5***	***$18,159,292.52***	***$23,044.78***
Fuente: Elaborado por TECSO con base en los datos del formato de obras FISM 2016 y Base de datos INEGI, 2010.											

Al igual que la carencia de drenaje, para el tema de luz eléctrica también es baja la carencia en el municipio, de hecho, es el indicador más bajo, contrastando con el monto de inversión en este servicio que resultó ser el mayor. Un ejemplo de ello es la inversión per cápita para la población en ZAP, que alcanzó los $23,044.78 cuando la carencia general es de 1.5%, es decir la atención se focalizó para 194 habitantes en estas condiciones.

Por otro lado las obras de electrificación aplicadas a localidades con población en pobreza extrema, nos muestran lo siguiente:

Cuadro 5.8 Población, viviendas, carencias e inversión en obras de luz eléctrica en localidades con población en pobreza extrema, Huimanguillo, 2016.

Localidad	Número	Población			Viviendas habitadas			Inversión			
		Total	Con carencia	%	Total	Con carencia	%	Número	# de obras	Monto	Per Cápita
Rural	***41***	***5,383***	***844***	***15.7***	***1,218***	***191***	***15.7***	***41***	***42***	***$15,911,201.66***	***$18,852.13***
Bajo	31	2,467	484	19.6	550	108	19.6	31	32	$11,842,188.19	$24,467.33
Medio	5	503	258	51.3	119	61	51.3	5	5	$2,017,232.47	$7,818.73
Muy bajo	5	2,413	97	4.0	549	22	4.0	5	5	$2,051,781.00	$21,152.38
Urbano	***3***	***30,144***	***858***	***2.8***	***7,799***	***222***	***2.8***	***3***	***4***	***$11,140,564.68***	***$12,984.34***
Bajo	1	2,800	275	9.8	672	66	9.8	1	1	$599,399.15	$2,179.63
Muy bajo	2	27,344	599	2.2	7,127	156	2.2	2	3	$10,541,165.53	$17,597.93
Total	**44**	**35,527**	**1,702**	**4.8**	**9,017**	**413**	**4.6**	**44**	**46**	**$27,051,766.34**	**$15,894.10**

Fuente: Elaborado por TECSO con base en los datos del formato de obras FISM 2016 y Base de datos INEGI, 2010.

Como podemos observar la atención brindada a estas localidades consideró una inversión de poco más de 27 millones, sin embargo, es contrastante la focalización dado que en las localidades rurales de bajo rezago social se invirtió casi 12 millones para un porcentaje de carencia de individuos de 19.6%, el cual está muy por encima del indicador municipal, pero en contra parte la inversión en localidades urbanas de bajo rezago social se invirtieron 10.5 millones a población con un indicador de carencia de 2.2%, aunque es pertinente mencionarlo, la magnitud de población en este último caso es mayor (599 habitantes) siendo incluso la mayor magnitud atendida a pesar de tener la proporción más baja, por lo que podría ser acertaba la intervención en estos centros poblacionales.

Así, de manera general podemos decir que el municipio se dio a la tarea de distribuir de manera más amplia el presupuesto asignado por Fondo III, lo que lleva a tener una mayor cobertura territorial. Para lograr dicha tarea fue relevante las acciones implementadas por el municipio al identificar población en pobreza extrema en las localidades, que por lineamientos y criterios de rezago social, quedarían excluidas de algún tipo de intervención apegándose a los lineamientos del FAIS.

Para el caso de la carencia por techos de la vivienda se muestra, que es la que menos afecta a la población del municipio de Huimanguillo con tan sólo el 0.3%. Sin embargo, en este último rubro fue donde los recursos de FISM se focalizaron con una inversión de $6,936,104.00 dejando de lado las carencias, que necesitan mayor atención.

Por lo que en materia de calidad y espacios de la vivienda, queda pendiente mejorar la focalización de los recursos, en torno a las carencias por hacinamiento, pisos y muros en la vivienda.

A pesar que el "*destino*" de los recursos, podemos decir fue acertado, aún persisten importantes áreas de oportunidad en cuanto al "*uso*" se refiere, dado que el municipio debe tener clara visión de las carencias "*más*" significativas, y sobre ello establecer una estrategia que permita combatir con mayor asertividad estos indicadores de carencias en el municipio.

6. Estimaciones de impacto sobre la pobreza con recursos del FISM

Este capítulo tiene como objetivo hacer una valoración crítica en función del sentido y objetivos de la inversión de los recursos del FISM. Como hemos referido en capítulos anteriores, poco o ningún sentido tendría la información obtenida acerca del uso de los recursos del Fondo si no se relaciona con el enfoque de pobreza multidimensional desarrollado por el CONEVAL.

Por ello, el análisis de impacto lo referimos a las carencias sociales y hablaremos de *masa carencial* en el entendido de que sólo podemos hacer una estimación global de ellas, y no de la población con carencia. Esto quiere decir que puede existir, por persona, una acumulación de una o más carencias, y con la información disponible no podemos precisar particularmente el número de carencias por cada individuo. Hablar de impacto en la población sin esta aclaración podría significar hacer duplicidades en los cálculos sobre el tema, lo que tendría como resultado suposiciones de impacto erróneos.

Cabe destacar que 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 se contemplan casi 5 años de dinámica poblacional. No obstante este sesgo, los datos nos permiten estimar una proporción de mejora con respecto a una condición inicial.

A partir de las consideraciones anteriores, se realizó el cálculo de la *masa carencial* del municipio retomando la información plasmada en la Encuesta Intercensal de 2015. A partir de ello se estima el posible impacto de la inversión realizada con los recursos del FISM en el año 2016.

Dado que el municipio tiene incidencia sólo en tres dimensiones, que son 1). **Servicios básicos de la vivienda** 2). **Calidad y espacios de la vivienda** y 3). Acceso a la alimentación; se calculó la posible masa de carencias para dos de estos indicadores, a partir de multiplicar la proporción de la dimensión de carencia social por la población total del municipio. Una vez calculada la masa de carencias para ambos niveles de pobreza multidimensional se realizó una sumatoria que da como resultado una masa total de poco más de 122,666 carencias.

Cuadro 6.1. Porcentaje de población por carencia social y masa de carencias, Huimanguillo, 2015		
Carencia	**Porcentaje de personas con la carencia***	**Masa de carencia**
Calidad y espacios de la Vivienda	13.94	26,321
Servicios básicos en la vivienda	51.03	96,345
Total de carencias estimadas en el municipio		**122,666**
Fuente: Elaborado por TECSO, con base en la información contenida en la Base Intercensal 2015.		

La gran cobertura con diversas acciones a partir del FISM en este municipio hace difícil la distinción y cuantificación de los beneficios y los beneficiarios netos, por ello se realizaron ajustes para una estimación más cercana a la posible disminución de carencias netas. Esto se llevó a cabo limitando el número de beneficiarios reportados en cada localidad que lo requiriera al total de habitantes de ésta; y cuando una localidad recibió apoyos de una misma dimensión (calidad de la vivienda y servicios básicos de la vivienda) sólo se contabiliza una carencia.

Sin embargo, dada la falta de información desagregada para todos los rubros (como chimeneas, techos, muros) para estimar la posible reducción de la carencia sólo se puede hacer por carencia específica y no para las dos dimensiones.

Para el año 2016, en el municipio se realizaron obras de incidencia directa sólo para servicios básicos, y por tanto, para efectos del análisis, se tomarán en cuenta únicamente los rubros que inciden en la disminución de la carencia, como se puede observar en el siguiente cuadro.

Cuadro 6.2.Estimación de beneficiarios por obras del FISM para el ejercicio fiscal 2016, Huimanguillo, Tabasco.						
Obra	**Número de localidades**	**Número de obras**	**Beneficiarios estimados**	**Monto de inversión**	**% carencia**	**Población con carencia**
Red de agua potable	5	5	2,871	$16,152,659.26	24.2	46,578
Red drenaje sanitario	48	52	4,515[44]	$33,015,267.63	5.5	9,891
Electrificación	33	40	1,612	$53,478,118.5	1.2	1,767
Fuente: Elaborado por TECSO con base en datos del formato "Relación de obras realizadas con recursos del FISM para el año 2016".						

[44] En la información proporcionada por el municipio señalan como beneficiarios a los habitantes de toda la localidad donde se realizó la obra, dato que se tiende a sobreestimar, ante ello para hacer un cálculo más certero se consideró como beneficiarios sólo a los habitantes con la carencia en las localidades donde se invirtió.

Con los datos estimados de población con carencia y de beneficiarios se observa una posible disminución en las carencias muy diferenciada.

En el caso de agua entubada, se estima una posible reducción de la carencia de 6.2%, pero distribuida en 5 localidades rurales, es decir, el resto de las localidades del municipio no presentaron disminución dado que no se realizó inversión en ellas.

En cuanto a drenaje, se invirtió en 48 localidades beneficiando aproximadamente a 4,515 personas con la carencia, por lo que si esta se mantuvo con la misma tendencia en el periodo 2010 – 2015, la disminución puede llegar a representar un 45.6% menos, estimando la reducción por la falta de drenaje en casi la mitad.

Respecto a la electrificación, siendo esta la carencia más baja, no obstante, se invirtió más del doble que en agua potable, los beneficiarios estimados por TECSO en base a la población con carencia son 1,612.

De ello se deriva la observación general de que, aun cuando se cumplan los criterios normativos en el destino y uso de los recursos del FISM, es necesario que el municipio realice una planeación más congruente para correlacionar los montos de inversión con las magnitudes de las carencias sociales y los territorios donde se ubican y así destinar montos presupuestales más pertinentes según rezago social de las localidades y según los tipos de carencia específica que presenten. Esta manera de realizar la planeación de los recursos del fondo podría permitir a futuro una mayor eficacia en el combate a la pobreza multidimensional.

7. Análisis FODA

Fortalezas	Recomendaciones
El 100% de la inversión per cápita de municipio de Huimanguillo, se focalizo en zonas prioritarias y la intensidad de la inversión fue alta en las zonas con población en pobreza extrema, triplicando la inversión promedio del municipio, mientras que en la inversión en el rezago social alto se duplico, en contraste a la inversión promedio municipal.	Continuar con la tendencia de la focalización de la inversión en las ZAP y en las zonas con población en pobreza extrema.
La normatividad del FAIS permite el uso de CUIS para documentar la existencia de localidades con población en pobreza extrema, que permite ampliar el destino territorial de la inversión a localidades no prioritarias en la normatividad federal.	Continuar la estrategia del uso de CUIS para identificar localidades con población en pobreza extrema y ampliar el destino territorial de la inversión a localidades no prioritarias según normativa federal.
La focalización territorial en el municipio de Huimanguillo fue acertada en tanto logro de los criterios de la política pública nacional, plasmados a través de los Lineamientos de operación del FISM.	Continuar con la tendencia de la focalización territorial, en función de cumplir con los criterios establecidos en la política pública.

Debilidades	Recomendaciones
En general la carencia por energía eléctrica en el municipio de Huimanguillo, sólo a atañe al 3.1% de la población.	Mejorar la focalización de los recursos, esto mediante la implementación de otras fuentes de energía como los paneles solares, esto con el fin de reducir la carencia en localidades de difícil acceso (localidades rurales.
En el caso de educación no se realizó ninguna inversión aun cuando se contabilizaron 340 escuelas con carencias de servicios básicos, aspectos que entran dentro de las competencias del municipio.	Invertir en obras para la reducción de las carencias de servicios básicos en las escuelas
Para el rubro de calidad y espacios a la vivienda el municipio de Huimanguillo, no realizó ninguna obra por tipo de carencia por pisos, muros y hacinamiento.	Mejorar la focalización de la inversión, realizando obras con la inversión del FISM.

Oportunidades	Recomendaciones
En el catálogo del FAIS incluye rubros, como energías no convencionales, que se clasifican como obras de incidencia directa; abriendo la posibilidad de utilizar las ecotecnologías para solucionar la carencia por electrificación, misma que atañe a sólo el 0.9% de la población.	Establecer estrategias y convenios para la realización de obras, basadas en ecotecnologías para combatir la carencia por electrificación.

La normatividad del FAIS permite el uso de CUIS para documentar la existencia de localidades con población en pobreza extrema, que permite ampliar el destino territorial de la inversión a localidades no prioritarias en la normatividad federal.	Continuar la estrategia del uso de CUIS para identificar localidades con población en pobreza extrema y ampliar el destino territorial de la inversión a localidades no prioritarias según normativa federal.
Existencia de otros fondos y programas federales para complementar la inversión del FISM en los servicios educativos.	Considerar la existencia de otros recursos específicos destinados a la infraestructura educativa del ramo 33.
Considerar la existencia de fondos y programas específicos para la infraestructura educativa con los cuales se podrían gestionar recursos y así mitigar las carencias en las escuelas.	Realizar un catálogo de programas de apoyo a infraestructura educativa que le permita al municipio complementar los recursos del FISM.
Amenazas	**Recomendaciones**
No aprovechamiento del rubro energías no convencionales dentro del catálogo del FAIS, que permite la realización de obras basadas en energías no convencionales para combatir las carencias de localidades rurales y dispersas.	Realizar obras basadas en energías no convencionales como estrategia orientada a disminuir las carencias en servicios y calidad de las viviendas en localidades rurales y dispersas.

Nulo aprovechamiento de los recursos específicos destinados a la infraestructura educativa.	Realizar obras de infraestructura educativa orientadas a fin de disminuir las carencias de la infraestructura educativa
Para el caso de las carencias en el rubro de la ventilación que afecta al 42% de la población y en el caso del hacinamiento que afecta al 10.5% de la población no se realizó ninguna inversión para combatir estas deficiencias.	Invertir en obras para la reducción de las carencias en materia de ventilación y hacinamiento.

Conclusiones

En este documento se muestra la utilidad fundamental de los ejercicios de evaluación que, actualmente, son normas que deben regular a todos los niveles de la función pública.

Es importante destacar el compromiso del Gobierno de Huimanguillo con la transparencia y rendición de cuentas, en la medida que ha asumido la responsabilidad de evaluar el desempeño de la operación del FISM durante el ejercicio fiscal 2016; considerando que éste fondo está orientado al combate a la pobreza.

Por ello, es relevante mencionar que a pesar de que hay un marco normativo muy claro para la operación de estos recursos, donde se especifican, reglas, montos de inversión e instrumentos de apoyo para la planeación, desde el año 2016 existe **una enorme dificultad para medir la pobreza e identificar las carencias con precisión con la información oficial disponible a la fecha**[45].

En este sentido vale destacar la certeza que tuvo el Gobierno Municipal de Huimanguillo al utilizar el Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIS), como herramienta de gestión necesaria para ratificar ante la SEDESOL, las zonas que requieren atención prioritaria, ya que de no haber tomado la decisión de utilizar esta estrategia, la población en pobreza extrema no hubiera podido será atendida por los criterios en ZAP ni los dos mayores grados de rezago social

Con esta consideración, en este trabajo se presentan una serie de análisis sobre el municipio que buscan aportar elementos suficientes que le permitan al gobierno municipal una orientación clara para sus planes de intervención social frente a la pobreza.

La presente evaluación específica sobre el uso y destino de los recursos del FISM del municipio de Huimanguillo, reporta que la inversión ejercida en obras del Fondo para el ejercicio fiscal 2016, fue de $138,766.826.78, presupuesto con el cual se realizaron 124 obras.

De acuerdo con la medición de la pobreza, en Huimanguillo el 46.2% de la población se encuentra en el nivel de pobreza moderada y el 23.7% está en un nivel de pobreza extrema, es decir, la pobreza afecta al 69.9% del

[45]Esta dificultad tiene mucho que ver con las fallas en la construcción de instrumentos de medición de la pobreza de las instituciones encargadas de aportar los datos a las instituciones de gobierno. Afecta particularmente a los municipios porque no hay información actualizada al 2016 a nivel de localidad.

total de la población, mientras que tan sólo el 3.6% de la población está considerada no pobre y no vulnerable, lo cual nos indica que por cada habitante no pobre y no vulnerable hay 20 en situación de pobreza.

El análisis del destino de los recursos ejercidos del FISM para 2016, dio **como resultado que la focalización de los recursos se destinó inversión en 16 de las 23 zonas prioritarias, significado una cobertura del 69.6% del total de las ZAP.** En donde en la cabecera municipal se invirtieron casi 13 millones de pesos para una población de 16,528 habitantes, en el caso de las localidades con dos o más ZAP, se invirtieron más de 17 millones de pesos, con una población de 11,520 y en las localidades con una ZAP la inversión fue de casi 10 millones de pesos para atender a una población de 18,293 habitantes.

Es decir la inversión *per cápita* en el total de la ZAP fue de $862.10, lo que muestra una mayor intensidad de la inversión en localidades con dos o más ZAP, alcanzando los $1500 pesos por habitante.

Con relación al uso los recursos, se constató que de las 124 obras realizadas, 112 son de incidencia directa sobre la pobreza multidimensional, las cuales tuvieron un monto de inversión $99, 195,682.18, lo que equivale al 82%, es decir, los recursos del FISM para la realización de obras de incidencia directa, sobrepasaron favorablemente el nivel requerido por la norma que es el 70%.

En el caso de las restantes 12 obras de las 124, estas son de son de incidencia complementaria sobre la pobreza multidimensional, el monto de inversión fue de $21,776,710.22, que representa el (18%), misma que se encuentra en los límites normativos, con lo cual se puede afirmar que la inversión en proyectos especiales y complementarios fue pertinente, incluso un 40% debajo de los límites permisibles por la norma.

Por otra parte, pero en el mismo rubro, de infraestructura carretera, pavimentación, calles, caminos y banquetas la inversión realizada, por el municipio de Huimanguillo supero el 3% la inversión en obras complementarias, lo que significó que excediendo el tope de inversión en este rubro en un 20% por encima de lo permitido por la norma; lo que equivale a $3,630,851.36, de los casi 22 millones que se invirtió en este rubro.

En términos generales, se muestra que la pertinencia en el uso de los recursos ejercidos fue del 97%, mientras que el 3% de la inversión incumplió con los criterios establecidos en torno al uso de los recursos en obras complementarias, debido a que rebasan los montos de inversión permitidos en pavimentación, guarniciones y baquetas.

Además, al analizar la pertinencia de la inversión a partir del uso de indicadores que den cuenta de la relación entre la proporción de la población por carencia y la proporción de la inversión destinada al combate de las carencias se identificó que la distribución de los recursos fue insuficiente o inadecuada para abatir las carencias sociales específicas.

En la estimación de las carencias por servicios básicos para la vivienda tenemos que el 48.9% de la población total padece de esta carencia, en donde la principal es la falta de chimeneas en la viviendas que cocinan con leña, que afecta al 42% de la población, sin embargo es importante mencionar que no se realizó ningún tipo de obra en este rubro, la segunda carencia por grado de importancia es la carencia por agua entubada en la vivienda, misma que afecta al 24.7% de la población y cuya tuvo una inversión de 11.6% de los recursos, para el caso de drenaje la inversión fue de 33.8%, en este caso se estima que el 5.3% de la población se ve afectada. Y finalmente tenemos que para el rubro de electrificación en 2016, se realizó una inversión del 38.8% de los recursos para atender a una población de sólo el 0.9%. Lo que muestra que no se destinaron recursos para abatir la principal carencia de la población.

Para la estimación de las carencias por calidad y espacios a la vivienda, se tiene que el municipio de Huimanguillo, atendió sólo la carencia por material de techos con una inversión de $6,936,104.00, la cual afecta solamente al 0.3%, mientras que para las carencias por pisos, muros y techos en la vivienda no se realizó ninguna inversión.

Las estimaciones de impacto sobre la pobreza con recursos del FISM en 2016, muestran que el municipio de Huimanguillo realizo obras de incidencia directa sólo para los servicios básicos. En el caso de agua entubada se estima una posible reducción de la carencia de 6.2% distribuida en cinco localidades rurales, en cuanto a drenaje se invirtió en 48 localidades, beneficiando a 4,515 personas con carencia y para el caso de la carencia por electrificación, siendo esta la más baja se observa que se invirtió más del doble.

Es decir, se observa que a aun cuando se cumplen los criterios normativos en el destino y uso de los recursos del FISM, es necesario que el municipio realice una planeación más congruente para correlacionar los montos de inversión con las magnitudes de las carencias sociales donde se ubican y destinan montos presupuestales más pertinentes, según el rezago social en las localidades y el tipo de carencia especifica que presenten.

Vale destacar que México se encuentra dando los primeros pasos en el uso de información estadística —en este caso, sobre la situación de la pobreza multidimensional— como referente guía para la focalización de la inversión ejercida con fondos y programas presupuestarios. En ese sentido, será necesario establecer estrategias para institucionalizar, al interior de la administración pública municipal, buenas prácticas en el ejercicio presupuestario y las competencias desarrolladores por los operadores en la planeación, ejecución y monitoreo del FISM, en aras de mantener la continuidad de los principales avances y tendencias en la operación del FISM.

Fuentes de consulta

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 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 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 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 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.* Recuperado de: http://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/med_pobreza/DiarioOficial/DOF_lineamientos_pobrezaCONEVAL_16062010.pdf

---------- (2013). *Ley de Coordinación Fiscal* (9 de diciembre de 2013).

--------- (2013a). *Ley General de Desarrollo Social* (7 de noviembre de 2013). Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_010616.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: Patrones 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.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/2010/, consultados el 12 de marzo de 2017.

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

---------- (2014a). Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social, Tabasco. Consultado en la página web de la institución: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/31510/Tabasco_1_.pdf

---------- (2015). *Catálogo de localidades en Sistema Apoyo para la Planeación del PDZP*. Consultado en la página web de la institución: http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/LocdeMun.aspx?tipo=clave&campo=loc&ent=27&mun=002

---------- (2015b). *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social, Tabasco*. Consultado 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 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

---------- (2016a). *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social, Tabasco*. Consultado en la página web de la institución: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/185268/Tabasco.pdf

---------- (2017a). *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social, Tabasco*. Consultado en la página web de la institución: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/186876/Tabasco.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

Anexo 1. Listado de escuelas con carencias en drenaje

Listado de escuelas con carencias en servicios básicos.		
Clave	**Escuela**	**Localidad**
160391	Unidad De Servicios De Apoyo A La Educacion Regular Num. 50	Huimanguillo
160413	Niños Heroes	Huimanguillo
160512	Miguel Hidalgo Y Costilla	Alto Amacohíte 3ra. Sección (Kilómetro 32)
160511	Estado De Tabasco	Alto Amacohíte 3ra. Sección (Kilómetro 32)
160514	Amor Y Justicia	Amacohíte 2da. Sección
160515	Lic. Adolfo Lopez Mateos	La Arena 1ra. Sección
159803	Rosendo TaracenaPadron	Blasillo 1ra. Sección (Nicolás Bravo)
159805	Benito Juarez	Blasillo 1ra. Sección (Nicolás Bravo)
159804	Isabel Vargas Urquidi	Blasillo 1ra. Sección (Nicolás Bravo)
159806	Gral. Emiliano Zapata	Blasillo 1ra. Sección (Nicolás Bravo)
159774	Margarita Maza De Juarez	La Ceiba 1ra. Sección
160318	Tomas Garrido Canabal	Central Fournier 1ra. Sección (El Coleto)
160319	Gregorio Mendez	Central Fournier 1ra. Sección (El Coleto)
160454	Vicente Suarez Ferrer	Chicoacán
160460	Romulo Coronel Gomez	Chontalpa (Estación Chontalpa)
160455	Heroes De Chapultepec	Chontalpa (Estación Chontalpa)
160457	Profr. Ramon Mendoza Herrera	Chontalpa (Estación Chontalpa)
160459	Cesar A Herrera Romero	Chontalpa (Estación Chontalpa)
160461	Bicentenario De La Independencia De Mexico	Chontalpa (Estación Chontalpa)
160458	Francisco Gabilondo Soler	Chontalpa (Estación Chontalpa)
160405	Fernando Aguirre Colorado	El Desecho 1ra. Sección
160415	Sor Juana Ines De La Cruz	El Desecho 2da. Sección
160414	EustacioLopez	El Desecho 2da. Sección
160463	Carlos Alberto Madrazo Becerra	Economía
160274	Ignacio Manuel Altamirano	Emiliano Zapata (Chichonal de la Boyería)
160273	Enrique Becerra Sanchez	Emiliano Zapata (Chichonal de la Boyería)
160346	Luis Donaldo Colosio Murrieta	El Encomendero
160345	Benito Juarez	El Encomendero
160344	Elena Zalaya Lara	El Encomendero
160465	Cliceria Linares Vda. De R.	Las Flores
160467	Cristobal Colon	Francisco I. Madero
160468	Centro Rural Infantil	Francisco I. Madero
160540	Josefa Ortiz De Dominguez	Francisco J. Santamaría 1ra. Sección
160539	Eloy Aguilera De Madrazo	Francisco J. Santamaría 1ra. Sección
160541	Sor Juana Ines De La Cruz	Francisco Martínez Gaytán
160563	Gregorio MendezMagana	Francisco Martínez Gaytán
160321	Francisco Ferrer Guardia	Francisco Rueda

160320	Miguel Hidalgo Y Costilla	Francisco Rueda
160322	Lic. Carlos A. Madrazo	Francisco Rueda
160471	Quince De Mayo	Guadalupe Victoria
160469	AguedaPerez De Lopez	Guadalupe Victoria
160470	Profr. Benito Trujillo Cobos	Guadalupe Victoria
160418	Carlos Pellicer Camara	Güiral y González 1ra. Sección
160416	Lucia Guadalupe MendezYduarte	Güiral y González 1ra. Sección
160417	Benito Juarez	Güiral y González 1ra. Sección
160180	Gral. Francisco Villa	Güiral y González 2da. Sección
160347	Jose Narciso Rovirosa	Huapacal 1ra. Sección
160349	Jose Vasconcelos	Huapacal 1ra. Sección
160348	Carlos PouGonzalez	Huapacal 1ra. Sección
160323	Victoria Pablo Garcia	Ignacio Gutiérrez 3ra. Sección
160324	Vicente Guerrero	Ignacio Gutiérrez 3ra. Sección
160326	Pedro C. Colorado	Ignacio Gutiérrez 1ra. Sección
160325	Las Gardenias	Ignacio Gutiérrez 1ra. Sección
160327	Carlos Pellicer Camara	Ignacio Gutiérrez 1ra. Sección
160328	Lic. Manuel SanchezMarmol	Ignacio Gutiérrez 2da. Sección
160565	Centro Rural Infantil	José María Pino Suárez 1ra. Sección
160566	Miguel Hidalgo Y Costilla	José María Pino Suárez 1ra. Sección
160542	12 De Octubre	José Mercedes Gamas 2da. Sección
160473	Melchor Ocampo	José Narciso Rovirosa
160472	Felipe Carrillo Puerto	José Narciso Rovirosa
160015	Eloy A. De Madrazo	Laguna de los Limones
160419	Miguel Hidalgo Y Costilla	Libertad
160428	Centro Rural Infantil	Macayo y Naranjo 1ra. Sección
160427	Gral. Jose Mercedes Gamas	Macayo y Naranjo 1ra. Sección
160181	Elena Zalaya Lara	Macayo y Naranjo 2da. Sección
160182	Agustin Melgar	Macayo y Naranjo 2da. Sección
160183	JoseJoaquinFernandez De Lizardi	Macayo y Naranjo 2da. Sección
160430	Emiliano Zapata	Macayo y Naranjo 3ra. Sección (San Agustín)
160517	Centro Rural Infantil	Malpasito
160516	Damian Carmona	Malpasito
160518	RuffoDominguezPerez	Malpasito
160544	Carolina Dominguez Sosa	Manuel Sánchez Mármol
160545	Maritza Cupido Ramirez	Manuel Sánchez Mármol
160020	Esperanza Iris	Monte de Oro 1ra. Sección
160022	Manuel Armando Cuevas Glori	Monte de Oro 1ra. Sección
160021	Luis Gil Perez	Monte de Oro 1ra. Sección
160184	Amadeo De La Fuente De La Fuente	Los Naranjos 1ra. Sección (Campechito)
160185	Profra. Soledad G. Cruz Hernandez	Los Naranjos 1ra. Sección (Campechito)

160186	LazaroCardenas Del Rio	Los Naranjos 1ra. Sección (Campechito)
160422	Ana Maria Dehesa Cadena	Los Naranjos 2da. Sección
160421	5 De Abril De 1911	Los Naranjos 2da. Sección
160025	El Pensador Mexicano	Ocuapan
160431	Hilda Del Rosario De Gomez	Otra Banda 1ra. Sección
160432	JoseMaria Pino Suarez	Otra Banda 1ra. Sección
160434	Jacinto Lopez	Otra Banda 2da. Sección
160435	Luis Donaldo Colosio Murrieta	Otra Banda 2da. Sección
160433	Thelma Beatriz Asencio Hidalgo	Otra Banda 2da. Sección
160297	Manuel SanchezMarmol	Palo Mulato (Zapotal)
160298	Pensamiento Liberal	Palo Mulato (Zapotal)
160301	Niños Heroes	Palo Mulato (Zapotal)
160436	Jose Narciso Rovirosa Andrade	Paredón 1ra. Sección
160438	Alfonso Caparroso	Paredón 1ra. Sección
160437	Noemi Pulido De Ochoa	Paredón 1ra. Sección
160350	Profr. Nelson Garcia Arias	Paso del Rosario
160474	Adolfo Pulido Pulido	Pedregal Moctezuma 1ra. Sección
160476	El Agrarista	Pedregal Moctezuma 2da. Sección (Leyva)
160477	Centro Rural Infantil	Pedregal Moctezuma 2da. Sección (Leyva)
160478	Carmen Cadena De Buendia	Pedregal Moctezuma 2da. Sección (Leyva)
160547	Frida Kahlo	Pedregalito 1ra. Sección
160304	Antonio Ferrer Leon	Pejelagartero 1ra. Sección (Plataforma)
160302	Juan De La Barrera	Pejelagartero 1ra. Sección (Plataforma)
160303	Agustin Melgar	Pejelagartero 1ra. Sección (Plataforma)
160305	Independencia	Pejelagartero 1ra. Sección (Plataforma)
159807	Luis Donaldo Colosio Murrieta	La Vencedora
160259	Nicolas Bravo	Pico de Oro 1ra. Sección
160260	Francisco I. Madero	Pico de Oro 1ra. Sección
160275	Melchor Ocampo	Pico de Oro 1ra. Sección
160424	Prof. Ramiro F. Beltran Bastar	El Puente 1ra. Sección
160026	Emiliano M. Perez Rosas	El Puente 2da. Sección
160027	JoseJimenez Ruiz	El Puente 2da. Sección
160188	Elva Isabel Gutierrez Cabrera	Río Seco y Montaña 1ra. Sección
160187	Emiliano Zapata	Río Seco y Montaña 1ra. Sección
160249	Lili Margarita Vera Lopez	Río Seco y Montaña 2da. Sección
160246	Miguel Hidalgo Y Costilla	Río Seco y Montaña 2da. Sección
160248	Carlos Pellicer Camara	Río Seco y Montaña 2da. Sección
160247	JoseMaria Pino Suarez	Río Seco y Montaña 2da. Sección
160242	Elena Zalaya Lara	Río Seco y Montaña 2da. Sección
160262	Niños Heroes	San Fernando
160263	Narciso Mendoza	San Fernando

160493	Manuel Campos Payro	San Manuel
160034	Republica De Bolivia	Tecominoacán
160036	Susana Pardo Lopez De Guzman	Tecominoacán
160352	Francisco Gabilondo Soler Cri-C	Tierra Colorada 2da. Sección (Silbarán)
160351	Emiliano Zapata	Tierra Colorada 2da. Sección (Silbarán)
160029	Vicente Guerrero	Tierra Nueva 1ra. Sección
160496	Francisco Marquez	Tierra Nueva 2da. Sección
160495	Cornelio Colorado	Tierra Nueva 2da. Sección
160494	Angelica Acuna De Galan	Tierra Nueva 2da. Sección
160568	Ramon Galguera Montuy	Tierra Nueva 3ra. Sección
160462	Tierra Y Libertad	Tierra Nueva 3ra. Sección
160330	Francisco J. Santamaria	Tres Bocas 1ra. Sección
160329	Francisco J. Santamaria	Tres Bocas 1ra. Sección
160331	Manuel Campos Payro	Tres Bocas 1ra. Sección
159779	Carlos Pellicer Camara	La Venta
159776	Maestro Justo Sierra	La Venta
160353	Felix Acuna Del Valle	Venustiano Carranza
160354	Lic. Francisco Trujillo Gurria	Venustiano Carranza
160439	Blanca Estela Reyna Martinez	Villa Flores 1ra. Sección
160425	Ignacio Manuel Altamirano	Villa Flores 1ra. Sección
160440	Mariano Matamoros	Villa Flores 2da. Sección
160441	Centro Rural Infantil	Villa Flores 2da. Sección
160480	Josefa Ortiz De Dominguez	Estación Zanapa
160037	EstefaniaCastaneda	C-32 (Licenciado Francisco Trujillo Gurría)
160040	Profra. Rosario Ma. Gutierrez E.	C-32 (Licenciado Francisco Trujillo Gurría)
160038	Lic. Francisco Trujillo Gurria	C-32 (Licenciado Francisco Trujillo Gurría)
160039	J. JesusLopez Alamilla	C-32 (Licenciado Francisco Trujillo Gurría)
160265	Narciso Mendoza	C-34 (Licenciado Benito Juárez García)
160266	Secundaria Tecnica 37	C-34 (Licenciado Benito Juárez García)
160041	Bertha Von Glumer	C-40 (Ernesto Aguirre Colorado)
160042	Lic. Alfredo V. Bonfil	C-40 (Ernesto Aguirre Colorado)
160520	Carlos Alberto Madrazo Becerra	La Arena 2da. Sección
160519	Cuauhtemoc	La Arena 2da. Sección
160497	Leandro Valle	Ostitán 1ra. Sección
160442	Gral. Francisco Villa	Ostitán 2da. Sección
160444	Lic. Vicente Lombardo	Ostitán 2da. Sección
160443	Pastora Linares Hernandez	Ostitán 2da. Sección
159811	Ignacio Zaragoza	Benito Juárez 1ra. Sección
159810	Centro Rural Infantil	Benito Juárez 1ra. Sección
159808	Victoria Castellanos De Esquivel	Benito Juárez 1ra. Sección
160570	JoseMarti	Marcelino Inorrueta de la Fuente

160481	Republica De Costa Rica	Río Pedregal
160571	Niños Heroes De Chapultepec	Unidad Modelo Sábana Larga
159746	Framboyan	Aquiles Serdán 1ra. Sección
160483	Benito JuarezGarcia	Benito Juárez
160484	Cristobal Colon	Benito Juárez
160498	Manuel Perez Merino	Caobanal 2da. Sección
160306	Cuauhtemoc	Cuauhtémoc
160521	Ignacio Comonfort	Chimalapa 1ra. Sección
160524	Centro Rural Infantil	Chimalapa 2da. Sección
160523	Bolivia Maldonado De Rivas	Chimalapa 2da. Sección
160573	LazaroCardenas Del Rio	El Guanal
160574	Alfredo V. Bonfil	El Guanal
160525	Adolfo Ruiz Cortines	Gustavo Díaz Ordaz 1ra. Sección
160527	Jose Gorostiza	Gustavo Díaz Ordaz 1ra. Sección
160528	16 De Septiembre	La Candelaria
160530	Gral. Emiliano Zapata	La Soledad 1ra. Sección
159835	Josefa Ortiz De Dominguez	Las Piedras
159834	LazaroCardenas	Las Piedras
160485	Lic. Carlos A. Madrazo	Miguel Hidalgo y Costilla
160486	Centro Rural Infantil	Miguel Hidalgo y Costilla
160500	Lic. Tomas Garrido Canabal	Ostitán 1ra. Sección
160445	Cuauhtemoc	Rafael Martínez de Escobar
160189	Emilio Portes Gil	Río Seco y Montaña 3ra. Sección (Chinal)
160190	Manuel SanchezMarmol	Río Seco y Montaña 3ra. Sección (Chinal)
160191	Profr. Alcides Flota Oropeza	Río Seco y Montaña 3ra. Sección (Chinal)
160276	Heroe De Nacozari	Paso de la Mina 2da. Sección (Barrial)
160277	Manuel Pinera Morales	Paso de la Mina 2da. Sección (Barrial)
160278	Gustavo Ovando Rios	Paso de la Mina 2da. Sección (Barrial)
160447	Centro Rural Infantil	Paredón 2da. Sección
160446	Dr. JoseMaria Gurria	Paredón 2da. Sección
160502	Centro Rural Infantil	Paredón 3ra. Sección
160501	Unificacion	Paredón 3ra. Sección
160548	16 De Septiembre	Estación Martínez Gaytán
160531	Guadalupe Victoria	Aureo L. Calles
160355	Gral. Ignacio Zaragoza	Ignacio Allende
160532	Venustiano Carranza	Gustavo Díaz Ordaz 2da. Sección
159780	Carlos Greene	Zanapa 1ra. Sección
159782	Ing. Leandro RovirosaWade	Zanapa 1ra. Sección
159781	Manuel Bartlett Bautista	Zanapa 1ra. Sección
159783	Carlos A. Madrazo	Zanapa 2da. Sección (El Tumbo)
159784	Arnulfo Giorgana	Blasillo 2da. Sección (Otates)

159786	Jesus Antonio Sibilla Zurita	Blasillo 2da. Sección (Otates)
159785	Bolivia Maldonado De Rivas	Blasillo 2da. Sección (Otates)
160356	Miguel Hidalgo	Tierra Colorada 1ra. Sección
160358	Esperanza Iris	Tierra Colorada 1ra. Sección
160357	Centro Rural Infantil	Tierra Colorada 1ra. Sección
160280	AndresSanchez Magallanes	Paso de la Mina 3ra. Sección
160279	Bolivia Maldonado De Rivas	Paso de la Mina 3ra. Sección
160551	Profr. Joel Naranjo Cordova	José María Morelos y Pavón
160549	Doris Del Carmen Rodriguez Alvarado	José María Morelos y Pavón
160550	Francisco J. Mujica	José María Morelos y Pavón
160332	Gral. LazaroCardenas Del Rio	Central Fournier 2da. Sección
160334	Jose Carlos Becerra	Huapacal 2da. Sección
160333	Emiliano Zapata	Huapacal 2da. Sección
160448	LazaroCardenas	Paredón 1ra. Sección (El Porvenir)
159790	Jaime Torres Bodet	La Ceiba 2da. Sección
159791	JoseMaria Pino Suarez	La Ceiba 2da. Sección
159789	JoseMaria Morelos	La Ceiba 2da. Sección
160504	Rafael Martinez De Escobar	Chicoacán
160503	Celerino Cano Palacios	Chicoacán
159748	Carlos A. Madrazo Becerra	Aquiles Serdán 2da. Sección (Azucenita)
160533	Francisco I. Madero	Francisco J. Mújica
160535	Cesar Augusto Gonzalez Collado	Francisco J. Mújica
160534	Francisco Gonzalez Bocanegra	Francisco J. Mújica
160335	Luis Donaldo Colosio Murrieta	Francisco Villa
160336	Gral. Emiliano Zapata	Francisco Villa
160575	Centro Rural Infantil	José Mercedes Gamas 1ra. Sección
160577	Enrique C. Rebsamen	José Mercedes Gamas 1ra. Sección
160576	Jose Narciso Rovirosa	José Mercedes Gamas 1ra. Sección
160552	Aquiles Serdan	Gregorio Méndez Magaña
160536	Vicente Guerrero	Guerrero
160337	Francisco Gonzalez Bocanegra	Ignacio Gutiérrez 4ta. Sección
160555	JoseMaria Pino Suarez	José María Pino Suárez
160553	Carlos Pellicer Camara	José María Pino Suárez
160554	JoseMaria Morelos Y Pavon	José María Pino Suárez
160360	Republica De Cuba	La Esperanza
160359	Emiliano Zapata	La Esperanza
160556	Lic. Tomas Garrido Canabal	Pedregal Moctezuma 2da. Sección
160308	Felipe Jimenez De La Rosa	Pejelagartero 1ra. Sección (Los Pinos)
160307	Jose Gorostiza	Pejelagartero 1ra. Sección (Los Pinos)
160283	Constancia Fernandez Vda. De Giorgana	Pico de Oro 4ta. Sección (Pejelagarterito)
160284	Vicenta Rosales De Lara	Pico de Oro 4ta. Sección (Pejelagarterito)

160269	Sor Juana Ines De La Cruz	C-25 (Isidro Cortés Rueda)
159792	BelizarioDominguez	La Ceiba 1ra. Sección (Ruiz Cortínes)
160285	Rosario MariaGutierrezEskildsen	Zapotal 1ra. Sección (San Miguel)
160287	Ing. Leandro RovirosaWade	Zapotal 1ra. Sección (San Miguel)
160286	Pedro C. Colorado	Zapotal 1ra. Sección (San Miguel)
160362	Centro Rural Infantil	Tierra Colorada 3ra. Sección
160361	Gral. Ignacio Zaragoza	Tierra Colorada 3ra. Sección
159793	Manuel Gil Y Saenz	Tres Bocas 2da. Sección (El Zapotal)
160487	Ignacio LopezRayon	Esperanza del Bajío
160537	16 De Septiembre	Arriba y Adelante
160364	Centro Rural Infantil	Miguel Alemán Valdez
160365	Jose Eduardo De Cardenas Y Brena	Miguel Alemán Valdez
160338	Sor Juana Ines De La Cruz	Vieja Guardia Agrarista
160367	Josefa Ortiz De Dominguez	Paso de la Mina 1ra. Sección
160368	Cuauhtemoc	Paso de la Mina 1ra. Sección
160369	Gral. Ignacio Zaragoza	Paso de la Mina 1ra. Sección
160366	Joaquin Baranda	Paso de la Mina 1ra. Sección
160370	Mis Primeras Letras	El Complejo
160371	Claudio DominguezHernandez	El Complejo
160373	Tomas Garrido Canabal	Nuevo Progreso
160372	Luis Donaldo Colosio Murrieta	Nuevo Progreso
160374	Gral. Vicente Guerrero	Nuevo Progreso
160310	Alfonso Caparroso Santa Maria	Pejelagartero 1ra. Sección (Gpe. Victoria)
160311	Guadalupe Victoria	Pejelagartero 1ra. Sección (Gpe. Victoria)
160289	General Ignacio GutierrezGomez	Pejelagartero 1ra. Sección (Chichonal)
160288	Ignacio Zaragoza	Pejelagartero 1ra. Sección (Chichonal)
160290	Miguel Hidalgo Y Costilla	Pejelagartero 1ra. Sección (El Filero)
160291	Francisco Magaña Izquierdo	Zapotal 4ta. Sección (Zapotalito)
160293	Profr. AngelLopez Rivero	Zapotal 3ra. Sección (El Corchal)
159812	Profesor Francisco A Lanz Casal	Pejelagartero 2da. Sección (Nueva Reforma)
160409	ValentinGomezFarias	El Dorado
160407	Carlos A. Madrazo B.	El Dorado
160408	Manuel Lopez Vera	El Dorado
160488	Lic. Adolfo Lopez Mateos	José María Pino Suárez 2da. Sección
160579	JoseMaria Morelos Y Pavon	Chicoacán (Ampliación)
160578	Eustaquia Santiago Flores Vda De Avila	Chicoacán (Ampliación)
160031	Julio Cesar LopezJuarez	Monte de Oro 2da. Sección
160030	Carlos Pellicer	Monte de Oro 2da. Sección
160581	Tomas TaracenaHernandez	La Lucha
160580	Juan Escutia	La Lucha
160395	Coronel Gregorio MendezMagana	La Luz

160396	Rafael JoseAvilaAvila	La Luz
160557	Adolfo De La Huerta	Enrique Rodríguez Cano
160559	Belisario Dominguez	Emiliano Zapata (Kilómetro 4)
160489	LazaroCardenas Del Rio	Economía
160560	Leona Vicario	Eduardo Alday Hernández
160561	Centro Rural Infantil	Eduardo Alday Hernández
160583	Esc. Prim. Justo Sierra Mendez	Gilberto Flores Muñoz
160582	Nicolas Bravo	Gilberto Flores Muñoz
159813	Miguel Hidalgo Y Costilla	Benito Juárez 2da. Sección (Monte Alegre)
160505	Don Venustiano Carranza	Caobanal 1ra. Sección (La Victoria)
159815	Aquiles Serdan	Pejelagartero 2da. Sección
159816	Corl. AndresSanchez Magallanes	Pejelagartero 2da. Sección
159814	Vicente Suarez	Pejelagartero 2da. Sección
160450	Manuel Campos Payro	Agapito Domínguez Canabal
160449	Carlos Pellicer Camara	Agapito Domínguez Canabal
160452	JoseMaria Morelos Y Pavon	Otra Banda 2da. Sección
160451	Axayacatl	Otra Banda 2da. Sección
160453	Josefa Ortiz De Dominguez	Samaria
160538	20 De Noviembre	Gustavo Díaz Ordaz 3ra. Sección
160584	Nidia Colorado Dominguez	Tierra Nueva 4ta. Sección
160585	Gral. Emiliano Zapata	Tierra Nueva 4ta. Sección
160339	Niños Heroes De Chapultepec	Las Granjas
160426	Carlos Pellicer Camara	Río Seco y Montaña 3ra. Sección (Ampliación)
160508	Don Venustiano Carranza	San Manuel Tenerife
160507	24 De Febrero	San Manuel Tenerife
160312	Ejercito Mexicano	Pejelagartero 1ra. Sección (Nuevo Progreso)
160313	Benito JuarezGarcia	Pejelagartero 1ra. Sección (Nuevo Progreso)
160295	Josefa Ortiz De Dominguez	Zapotal 5ta. Sección
160294	Arnulfo Giorgana Gurria	Zapotal 5ta. Sección
160341	Francisco I. Madero	Ignacio Gutiérrez 5ta. Sección
160340	Manuel Avila Camacho	Ignacio Gutiérrez 5ta. Sección
160342	Francisco Villa	Tres Bocas 3ra. Sección
160343	Agustin De Iturbide	Huapacal 3ra. Sección
160562	Gral. Vicente Guerrero	Pedregalito 1ra. Sección (Vicente Guerrero)
160375	Emiliano Zapata	Roberto Madrazo Pintado
160032	Carlos Pellicer Camara	Tierra Nueva 1ra. Sección (Las Palmas)
160033	General Ignacio Zaragoza	Tierra Nueva 1ra. Sección (Las Palmas)
160316	Francisco Villa	Pejelagartero 1ra. Sección (El Arroyito)
160315	Jose Mariano Abasolo	Pejelagartero 1ra. Sección (El Arroyito)
160509	Marcos E. Becerra	Unión y Fuerza
160510	LazaroCardenas Del Rio	Unión y Fuerza