Evaluación específica del destino y uso de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) para el año fiscal 2017

SERIE 5-2018

Municipio: Cunduacán, Tabasco

Nombre de la evaluación:
Evaluación específica del destino y uso de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) para el año fiscal 2017, Cunduacán, Tabasco.

Fecha de inicio de la evaluación:
03 de Mayo de 2018

Fecha de término de la evaluación:
16 de Julio de 2018

Presidente Municipal
C. Tito Campos Piedra

Titular de la Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:
Tec. Ausberto Valenzuela Alvarado

Principales colaboradores:
Lic. Juan José Hernández Almeida.
Ing. Hernán Humberto Pérez Soto.
Tec. Ausberto Valenzuela Alvarado.
Lic. Aurora Torres Gaspar.
Lic. José Héctor Vicente Castañeda.

Instancia Evaluadora:
Tecnología Social para el Desarrollo SA de CV

Coordinador de la evaluación:
Víctor Manuel Fajardo Correa

Principales colaboradores:
Adrián López Alcalá
Kevin Castillo García
Sandra Adriana Cruz Mendoza
Erika Ibama Barrero Contreras

Índice

Introducción 8
1. Evolución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM): combate a la pobreza y rezago social 13
1.1. La creación FISM en el contexto de la orientación del proceso presupuestario hacia el desarrollo social 13
1.2. Creación de los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) 20
1.3. Evolución de los Lineamientos del FAIS (2014-2017) 22
1.4. Efectos para el uso de los recursos a partir a la modificación de los Lineamientos del FAIS 2015 y 2016 27
1.4.1. Cambios en el instrumento para la focalización territorial 27
1.4.2. Cambios en los instrumentos para la focalización en el uso de los recursos 28
1.4.3 Cambios en los Lineamientos para el 2017 31
2. Situación de la pobreza y rezago social en el Municipio de Cunduacán, Tabasco. 36
2.1. Contexto sociodemográfico del Municipio de Cunduacán, Tabasco. 37
2.2. La Medición de la pobreza 42
2.2.1 Definición de la pobreza y metodología para su medición 42
2.2.2 Situación de la pobreza en el Municipio de Cunduacán, Tabasco 46
2.2.3 Diferencias en la información del nivel de carencias en el Informe Anual Sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social 52
2.3. Rezago Social 57
2.3.1 Definición y metodología para su medición 57

2.3.2 Situación del Rezago Social en el Municipio de Cunduacán, Tabasco. 59
2.4. Principales carencias en las viviendas ubicadas en localidades prioritarias. 73
2.4.1 Principales carencias de la población ubicada en ZAP urbanas . 73
3. Metodología a emplear 79
3.1. Destino territorial de la inversión ejercida 80
3.1.1. Cambios en la fórmula de inversión en ZAP urbana 86
3.2 Inversión según orientación (uso) a tipos de proyectos prioritarios (obras) 87
4. Análisis de los resultados 95
4.1. Presupuesto del FISM y obras 95
4.2. Sobre el destino. 96
4.3. Sobre el uso 101
5. Análisis de la dinámica de focalización en el uso y destino de los recursos del FISM (2017) 107
5.1 La focalización hacia el combate a las carencias sociales 107
5.1.1 Servicios básicos para la vivienda 108
5.1.2. Calidad y espacios de vivienda 109
5.2 La focalización hacia los territorios con carencias sociales 111
6. Estimaciones de impacto sobre la pobreza con recursos del FISM 114
Análisis FODA y Recomendaciones 117
Conclusiones 117
Fuentes de Consulta 124

Índice de Cuadros, Figuras, Gráficas y Mapas

Cuadros

Cuadro 1.1. Fondos que integran las aportaciones federales a entidades federativas y Municipios del Ramo 33 18

Cuadro 1.2. Principales cambios en los Lineamientos del FAIS 2014 – 2017 33

Cuadro 2.1. Total de personas y viviendas en el Municipio de Cunduacán, Tabasco 2010 y 2015 38

Cuadro 2.2. Tamaño de localidades y población en el Municipio de Cunduacán, Tabasco 2010 40

Cuadro 2.3. Principales características sociodemográficas del Municipio de Cunduacán, Tabasco 2010. 41

Cuadro 2.4. Niveles de pobreza y vulnerabilidad en el Municipio de Cunduacán, 2010 y 2015 47

Cuadro 2.5. Cuadro comparativo del porcentaje de población por carencias sociales en Cunduacán, Tabasco 2010 y 2015. 52

Cuadro 2.6. Comparativo de carencias por población según Base de Datos Intercensal, Informe 2016 e Informe 2017 del Municipio de Cunduacán, Tabasco. 55

Cuadro 2.7. Nivel de Rezago Social en el Municipio de Cunduacán, Tabasco 2010 59

Cuadro 2.8. Viviendas con piso de tierra según grado de rezago social en el Municipio de Cunduacán, Tabasco 2010. 60

Cuadro 2.9. Viviendas con piso de tierra en localidades con grado de rezago social medio en el Municipio de Cunduacán, Tabasco 2010. 61

Cuadro 2.10. Viviendas con piso de tierra en localidades con grado de rezago social bajo en el Municipio de Cunduacán, Tabasco 2010. 62

Cuadro 2.11. Viviendas con piso de tierra en localidades con grado de rezago social muy bajo en el Municipio de Cunduacán, Tabasco 2010. 63

Cuadro 2.12. Viviendas sin agua entubada según grado de rezago social en el Municipio de Cunduacán, Tabasco 2010. 64

Cuadro 2.13. Viviendas sin agua entubada en localidades con grado de rezago social medio en el Municipio de Cunduacán, Tabasco 2010. 64

Cuadro 2.14. Viviendas sin agua entubada en localidades con grado de rezago social bajo en el Municipio de Cunduacán, Tabasco 2010. 64

Cuadro 2.15. Viviendas sin agua entubada en localidades con grado de rezago social muy bajo en el Municipio de Cunduacán, Tabasco 2010. 66

Cuadro 2.16. Viviendas sin drenaje según grado de rezago social en el Municipio de Cunduacán, Tabasco 2010. 67

Cuadro 2.17. Viviendas sin drenaje en localidades con grado de rezago social medio en el Municipio de Cunduacán, Tabasco 2010. 67
Cuadro 2.18. Viviendas sin drenaje en localidades con grado de rezago social bajo en el Municipio de Cunduacán, Tabasco 2010 68
Cuadro 2.19. Viviendas sin drenaje en localidades con grado de rezago social muy bajo en el Municipio de Cunduacán, Tabasco 2010. 69
Cuadro 2.20. Viviendas sin luz eléctrica según grado de rezago social en el Municipio de Cunduacán, Tabasco 2010 69
Cuadro 2.21. Viviendas sin luz eléctrica en localidades con grado de rezago social medio en el Municipio de Cunduacán, Tabasco 2010. 70
Cuadro 2.22. Viviendas sin luz eléctrica en localidades con grado de rezago social bajo en el Municipio de Cunduacán, Tabasco 2010. 71
Cuadro 2.23. Viviendas sin luz eléctrica en localidades con grado de rezago social muy bajo en el Municipio de Cunduacán, 2010. 71
Cuadro 2.24. Población en ZAP urbanas en el Municipio de Cunduacán, Tabasco 74
Cuadro 2.25. Principales carencias en localidades con ZAP en la localidad de Cunduacán, Tabasco 2010 75
Cuadro 2.26. Principales carencias en localidades con ZAP de la localidad Once de Febrero 1ra. Sección en el Municipio de Cunduacán, Tabasco 2010. 76
Cuadro 2.27. Principales carencias en localidades con ZAP de la localidad Huimango en el Municipio de Cunduacán, Tabasco 2010 76
Cuadro 2.28. Principales carencias en localidades con ZAP de la localidad de Cucuyulapa en el Municipio de Cunduacán, Tabasco 2010. 77
Cuadro 2.29. Principales carencias en localidades con ZAP de la localidad de Libertad en el Municipio de Cunduacán, Tabasco 2010 77
Cuadro 3.1. Modificación a la fórmula del PIZU, 2015. 86
Cuadro 4.1. Número de obras y presupuesto programado por tipo de localidad en el municipio de Cunduacán, Tabasco 95
Cuadro 4.2. Inversión en localidades rurales en el municipio de Cunduacán, Tabasco 96
Cuadro 4.3. Programación de inversión por ZAP en el municipio de Cunduacán, Tabasco 96
Cuadro 4.4. Número de obras ejercidas por criterio de prioridad y presupuesto en el municipio de Cunduacán, Tabasco 97
Cuadro 4.5. Obras ejercidas por monto, tipo de contribución a la pobreza multidimensional, clasificación y sub clasificación de la obra en el municipio de Cunduacán, Tabasco 102

Cuadro 5.1. Habitantes e inversión por carencia de servicios básicos de la vivienda en el municipio de Cunduacán, Tabasco 108
Cuadro 5.2. Habitantes e inversión por carencia de calidad y espacios de la vivienda en el municipio de Cunduacán, Tabasco 109
Cuadro 5.3. Comparativo de ZAP contra atención por obras en el municipio de Cunduacán, Tabasco 112
Cuadro 5.4. Comparativo de Localidades contra atención por obras, en el municipio de Cunduacán, Tabasco 113
Cuadro 6.1. Porcentaje de población por carencia social y masa de carencias en el municipio de Cunduacán, Tabasco 115

Figuras

Figura 1.1. Evolución de los Fondos para el Combate a la pobreza y el desarrollo social y de su marco jurídico y conceptual 17

Gráficas

Gráfica 2.1. Distribución de la población por tipo de localidad, Cunduacán, 2010 (Porcentajes). 39
Gráfica 2.2. Carencia específica por servicios básicos en las viviendas, comparativo 2010-2015. (Porcentajes) 49
Gráfica 2.3. Carencia específica por calidad y espacios en las viviendas, 2010-2015. (Porcentajes) 50
Gráfica 2.4. Porcentaje de carencias en localidades con ZAP en el Municipio de Cunduacán, 2010 78
Gráfica 5.1. Inversión per cápita en por tipo de carencia atendida en el municipio de Cunduacán, Tabasco 110
Gráfica 6.1. Estimado de beneficiarios contra carencia en el municipio de Cunduacán, Tabasco 116

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, menciona 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, 2016a).

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 qué 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, 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, 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, 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, 2018).

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 Destino y Uso del **Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM)**; el Municipio de Cunduacán, 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) 2018 el desarrollo de una *Evaluación Específica del Destino y Uso de los recursos del fondo para el año fiscal 2017*.

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, 2016b)

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 (SEDESOL, 2017).

Esta evaluación contempla los siguientes objetivos:

Objetivo general:

Realizar la Evaluación Específica de Destino y Uso de los recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal FISM para el año 2017

Objetivos específicos:

- Evaluar si la inversión de los recursos está orientada a atender las carencias sociales.
- Evaluar 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.

- Evaluar 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 2017; es decir, evalúa la "pertinencia y eficacia" de las políticas públicas implementadas en el Municipio de Cunduacán 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 Cunduacán, 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 Destino y Uso 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 el Uso:*** 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 (2017)***. 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 (FODA) y Recomendaciones*** observadas en el manejo de estos recursos, y se plantean las principales ***Conclusiones*** orientadas a mejorar el ejercicio del Fondo en el Municipio de Cunduacán.

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

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

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

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

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).

Desde 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 serios 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 la intención de que las participaciones contribuyan a mejorar las condiciones de vida de la población y de garantizar el ejercicio de los derechos humanos, entre 1990 y 1997, los Municipios del país recibieron recursos de la federación para el financiamiento de infraestructura social y servicios básicos para la población **en pobreza extrema**. Los mecanismos programáticos utilizados para realizar esas transferencias tuvieron un espíritu

compensatorio, a saber: de 1990 a 1994, *Fondos Municipales de Solidaridad*; de 1994 a 1995, *Fondo de Solidaridad Municipal*; y de 1996 a 1997, *Fondo de Desarrollo Social Municipal*[1].

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

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

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

Este proceso 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,

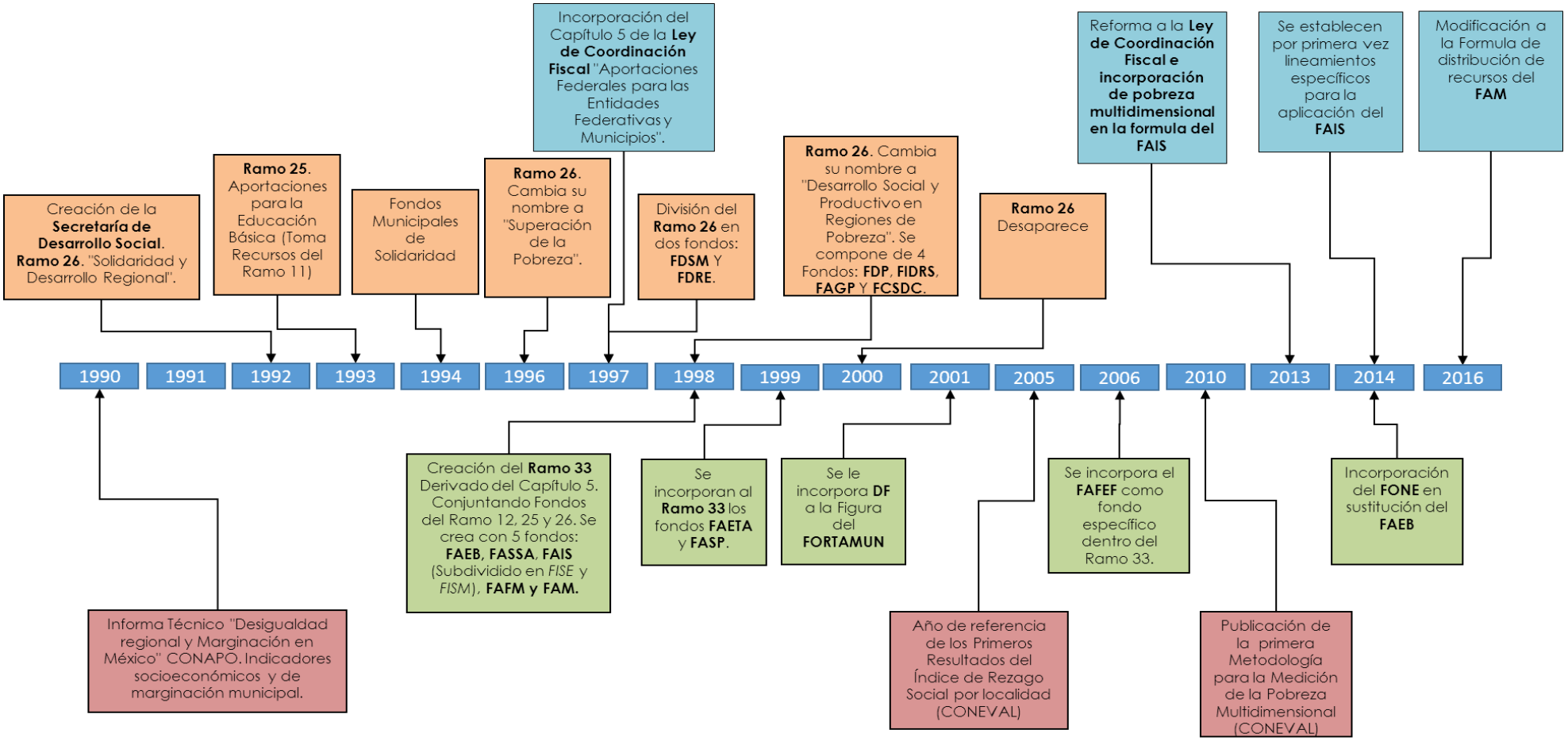
[1] Iniciativa que reforma, deroga y adiciona diversos artículos de la Ley de Coordinación Fiscal, abril de 2013.
[2] El Ramo 33 se formó con recursos de los Ramos 26 (*Combate a la Pobreza*), 25 (*Educación*), 02 (*Partida del Presidente*), 29 (*Saneamiento Financiero*), 04 (*Seguridad Pública*) y 06 (*Coordinación Hacendaria*).

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 a nivel estatal y local fuera diverso y en ocasiones poco transparente (Sour L. y Ortega J., 2008).

En la siguiente figura se puede observar el proceso evolutivo de los fondos asociados al combate a la pobreza, haciendo principal énfasis en el Ramo 33 Fondo de Aportaciones para la Infraestructura social (FAIS):

Figura 1.1. 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).

Así, con la modificación de la LCF en 1997 se da inicio a la creación de Ramo 33, el cual se compone, desde el ejercicio fiscal de 2006, de ocho fondos, tal como aparecen en la tabla siguiente:

Cuadro 1.1. 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).

EL FISM y el FORTAMUN-DF comparten la particularidad de estar destinados expresamente a los municipios para 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), más no con cifras absolutas que dieran cuenta de la magnitud y dispersión geográfica de la pobreza extrema[3]. Esta ausencia de datos 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].**

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

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

[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.

[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.

1.2. Creación de los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)[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, 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

[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.

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 ***seis 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.

Así, 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].

---

[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 2018, se puede consultar en: https://www.gob.mx/sedesol/documentos/informe-anual-sobre-la-situacion-de-pobreza-y-rezago-social

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 (2014-2017)

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, en 2015 se modificaron 18 numerales y se adicionaron 9; en tanto que, para 2016, se modificaron 11 y 12 fueron adicionados, mientras que para 2017 se modificaron 12 y 12 fueron adicionados.

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

[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.

El **numeral 2.3, inciso B, apartado II** precisa los **criterios para la focalización territorial de la inversión** (**destino**), en Municipios que, como Cunduacán, 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, 2017)

Esta modificación implica cambios en las fórmulas de cálculo del Porcentaje de Inversión en las ZAP 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 Destino y Uso 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:

> *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*

---

[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 3.1.1 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."

> *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, 2017)

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, 2017).

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

[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.

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, 2017).

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 proyectos complementarios, con algunas variaciones específicas muy importantes, como es el caso de las obras en urbanización de calles limitándolo a un máximo de 15%.

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.

---

[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.

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. También cuentan con 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:).

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, 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, 2014).

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

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

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

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

Además en este catálogo clasificaba cada una de las obras por tipo y su contribución de la siguiente forma:

- Clasificación del proyecto
- Subclasificación del proyecto
- Modalidad del proyecto
- Contribución del proyecto en la pobreza (carencia social)
- Tipo de contribución del proyecto
- Tipo de proyecto
- Consideraciones

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

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

En cuanto al contenido, desaparece la columna "***Contribución del proyecto en la pobreza (carencia social)***" donde se establece la dimensión social específica a la que el proyecto puede impactar (calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos de la vivienda, etc.). Permanece sólo el tipo de contribución a la pobreza multidimensional (Directa y Complementaria). A nuestro parecer, **se disminuye la precisión del instrumento en esta materia, ya que, si bien el catálogo es específico en temas de contribución a la pobreza, se pierde un tanto el impacto sobre las carencias sociales al realizar una clasificación general** del proyecto, además de poca claridad en los tipos de obra que puede llevar a cabo el municipio o el estado según sus atribuciones.

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.).

1.4.3 Cambios en los Lineamientos para el 2017

El objeto principal de la evaluación es analizar el uso y destino de los recursos del FISM para el ejercicio fiscal 2017. Considerando que las obras que se ejecutaron con recursos del fondo se autorizaron durante el primer semestre del año 2017, el análisis en cuanto al cumplimiento normativo se realizará teniendo presente los Lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social publicados en el DOF el 31 de marzo de 2016.

Sin embargo teniendo presente que el 01 de septiembre del año 2017 se publicaron los nuevos lineamientos del FAIS y que la presente evaluación hace recomendaciones de mejora para 2018, se presenta un análisis de los cambios que estos presentan.

1.4.3.1. Modificaciones y adiciones a los lineamientos referentes al FISM en 2017

Dichos cambios se pueden revisar desde dos perspectivas, primero los que sufrieron alguna modificación y segundo los que se adicionan a los lineamientos publicados en septiembre de 2017.

- Se **adiciona** al **numeral 2.2 Uso de los recursos del FAIS**: un párrafo, referente al ejercicio de los recursos en concurrencia:

> Para la realización de obras del FAIS, los gobiernos de las Entidades, Municipios y DT **podrán ejercer los recursos en concurrencia** con recursos de programas federales, estatales, municipales, de las DT y de las organizaciones de la sociedad civil, clubes de migrantes, entre otros, siempre que impacten directamente en la reducción de la pobreza extrema y el rezago social, **sujetándose al efecto a las disposiciones en materia de ejercicio, control, contabilidad, transparencia, rendición de cuentas, fiscalización y demás disposiciones aplicables**. Para ello, deberá celebrarse el Convenio correspondiente. (SEDESOL, 2017, p:6).

- Se **modifica** en el **numeral 2.3 Apartado B, fracción II** en su último párrafo al disminuir el porcentaje de inversión en las ZAP de 50% a 30%:

  > 2.3 … B… II. Los municipios o DT deberán invertir **al menos el 30% de los recursos para la atención de las ZAP urbanas cuando el PIZUi 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, en donde exista población en pobreza extrema. (SEDESOL, 2017, p:7).

- También en el **numeral 2.3, apartado B, fracción III**, se agrega un segundo párrafo con criterios de exención de acreditación de pobreza extrema:

  > III. … Los siguientes casos quedarán exentos de Acreditación de Beneficio a Población en pobreza extrema:
  >
  > - Las inversiones que se realicen dentro de las **localidades rurales en ZAP rurales**.
  > - Las inversiones que se realicen dentro de las **localidades sin clasificación de rezago social.**

- **Se modifica** el numeral **2.3.1. Clasificación de los proyectos del FAIS**: los recursos del FAIS se orientarán a la realización de **dos tipos** de proyectos:
  I. Directa
  II. Complementarios:

Es decir, para 2017, desaparece la clasificación de Especiales.

- También en el **numeral 2.3.1, se modifica**, la fracción II, precisándose el porcentaje máximo a invertir en proyectos complementarios:

  > 2.3.1. … II. Podrán destinar como **máximo hasta un 30%** en proyectos clasificados como de **incidencia complementaria**. (SEDESOL, 2017, p:7).
  > Siendo este uno de los cambios más relevantes pues desde el 2015 dicho porcentaje era del 50%.

- De igual forma en el **numeral 2.3.1**, fracción II, **se adiciona** un segundo párrafo referente **al máximo a invertir en acciones de pavimentación:**

2.3.1. … II. En el caso de los recursos para proyectos complementarios que se destinen a caminos rurales, pavimentación, revestimiento, señalética, calles (adoquín, asfalto, concreto y empedrado), muros de contención, vados, puentes, caminos, carreteras, guarniciones y banquetas **no podrá excederse el 15% del total de los recursos** que reciban del FISE o FISMDF. (SEDESOL, 2017, p:8).

- El numeral **2.4 "Proyectos Especiales FAIS" se elimina.**
- **Anexo I. Catálogo del FAIS**: se adiciona una columna que identifica la **alineación de cada proyecto** con los rubros de gasto referidos en el artículo 33 de la **Ley de Coordinación Fiscal**, también se **agrega** la acción "**Puentes" dentro del Rubro "Urbanización**".

En resumen en el siguiente cuadro podemos observar cuales fueron los principales cambios que se han dado en los lineamientos en lo que respecta al FISM de 2014 a 2017:

Cuadro 1.2. Principales cambios en los Lineamientos del FAIS 2014 – 2017				
Num.	**2014 (Mayo)**	**2015**	**2016**	**2017**
2.2 Uso de los Recursos del FAIS	Uso del Informe Anual	✓	✓	✓
2.3. Proyectos FAIS	B… II. al menos el **60% de los recursos para la atención de las ZAP** urbanas cuando el PIZUi sea mayor a este porcentaje.	2.3 … B… II. Los municipios o DTDF deberán invertir **al menos el 50% de los recursos para la atención de las ZAP** urbanas cuando el PIZUi sea mayor a este porcentaje.	✓	B… II. al menos el **30% de los recursos para la atención de las ZAP** urbanas cuando el PIZUi sea mayor a este porcentaje.
				B. III. Los siguientes casos quedarán **exentos** de Acreditación … pobreza extrema: • Las inversiones … **localidades rurales en ZAP rurales**. • Las inversiones … **localidades sin clasificación de rezago social.**

Cuadro 1.2. Principales cambios en los Lineamientos del FAIS 2014 – 2017				
Num.	**2014 (Mayo)**	**2015**	**2016**	**2017**
2.3.1. Clasificación de los proyectos del FAIS	Directa Indirecta Complementarios Especiales	✓	Directa Complementarios Especiales	Directa Complementarios
	II. deberán destinar por lo menos el **60% de los recursos en los proyectos clasificados de incidencia directa** conforme al Catálogo del FAIS.	I. Deberán destinar por lo menos el **70% de los recursos en los proyectos clasificados como de incidencia directa** conforme al Catálogo del FAIS.	✓	✓
	III. A los proyectos complementarios o proyectos especiales podrá destinarse en su conjunto como máximo el 15% de los recursos del FISMDF.	II. máximo hasta un **30% en proyectos** clasificados como de incidencia **complementaria y/o en proyectos especiales**	✓	II. máximo hasta un **30% en proyectos de incidencia complementaria**.
Anexo I. Catálogo	I. Catálogo del FAIS **Entidades** II. Catálogo del FAIS **Municipal** y de las Demarcaciones territoriales del distrito federal A.1.2 Catálogo del FAIS para los **ocho estados con mayor nivel de rezago social** de acuerdo a CONEVAL	Anexo I. Catálogo del FAIS A I.1 Catálogo para el Programa de Desarrollo Institucional Municipal A.I.2 Catálogo Gastos indirectos	✓	Anexo I. Catálogo del FAIS Se adiciona una columna que identifica la alineación de cada proyecto con los rubros de gasto referidos en el art. 33 de la LCF.
Fuente: Elaboración propia con base a los Lineamientos Generales para la Operación del FAIS 2014 a 2017.				

En general 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.

En síntesis, **los cambios normativos** que se observan en los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social entre 2014 al 2017, son **expresión de un esfuerzo importante por dar mayor asertividad al destino y uso de los recursos de este**

Fondo y define de una manera muy cuidadosa el sentido de combate a la pobreza.

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 Cunduacán, 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"

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, 2018).

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, 2017).

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 Cunduacán.

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.

2.1. Contexto sociodemográfico del Municipio de Cunduacán, Tabasco.

Parte esencial de la presente evaluación consiste en exponer y analizar la situación sociodemográfica del Municipio, a pesar que, como ya se mencionó anteriormente, pueden existir sesgos en la información dado que no se cuenta con información detallada para el 2015. Sin embargo, se puede esbozar un amplio panorama referente al nivel de pobreza en el Municipio.

Derivado de la publicación de los resultados de la Base del Censo de 2010 y de la Encuesta Intercensal 2015 de INEGI, se estima que de 2010 a 2015 en el estado de Tabasco la población incremento en 7 puntos porcentuales, mientras que a nivel municipal en Cunduacán, el crecimiento poblacional

[13] Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

fue de 9.7 puntos porcentuales, lo que refleja poco más de 12 mil habitantes adicionales a los reportados en el censo 2010.

Cuadro 2.1. Total de personas y viviendas en el Municipio de Cunduacán, Tabasco 2010 y 2015.						
Características	2010			2015		
	Cunduacán	Tabasco	Porcentaje con respecto al total de la entidad	Cunduacán	Tabasco	Porcentaje con respecto al total de la entidad
Número de personas	126,416	2,238,603	5.6	138,504	2,395,272	5.8
Número de viviendas	31,324	559,114	5.6	35,772	646,059	5.5
Integrantes por hogar	4.0	4.0	*	3.9	3.7	*
Fuente: Elaborado por TECSO con base en los datos presentados por la Encuesta Intercensal INEGI, 2015 y Base del Censo (ITER), 2010.						

Por otra parte, en lo que se refiere al número de viviendas a nivel estatal, se observa un incremento del 15.5% y a nivel municipal se detectaron poco más de 4 mil viviendas adicionales (14.1%) en 2015, lo cual se traduce en que el número de integrantes por hogar en el estado, haya pasado del 4.0 a 3.7, mientras que en el Municipio pasó de 4.0 a 3.9. lo que muestra que de 2010 a 2015 no hubo una reducción significativa en el número de integrantes por hogar tanto en el estado como en el Municipio.

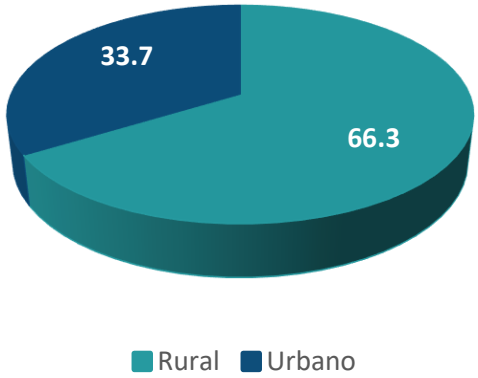
Es importante señalar que con las limitaciones de los datos del 2015, no podemos saber a ciencia cierta si estos datos reflejan la dinámica real de la población en relación a las viviendas o si es un sesgo derivado de información imprecisa, puesto que la encuesta Intercensal se basó en una expansión de la muestra de 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 12,088 habitantes que se tuvieron que emplazar en las diferentes localidades del Municipio y que a su vez demandan diferentes servicios: escuelas, hospitales, empleo, alimentación, etc., generando una presión considerable sobre los recursos presupuestarios.

Conforme a los datos de los principales resultados por localidad (ITER) del censo 2010 de INEGI, el Municipio de Cunduacán se encontraba compuesto

por un total de 126,416 habitantes, representando al 5.6% del total de la población del estado de Tabasco.

Gráfica 2.1. Distribución de la población por tipo de localidad, Cunduacán, 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 observa que en 2010, el 83,753 habitantes, representaba el 66.3% de la población rural, mientras que el 42,663 que equivale al 33.7 % de los habitantes se ubicaba en localidades urbanas, lo que caracteriza a Cunduacán como un Municipio predominantemente rural.

Para entender la distribución poblacional del Municipio, es necesario tomar como referencia el indicador de "*Número de localidades según el tamaño*", pues este permite conocer la distribución de las localidades de acuerdo con el número de habitantes. Es decir, con este parámetro se determina si las localidades son rurales o urbanas, pues con base al criterio establecido por INEGI "una población se considera rural cuando tiene menos de 2,500 habitantes, mientras que la urbana es aquella donde viven más de 2,500 personas"[14].

[14] Población rural y urbana. Consultado en: http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/rur_urb.aspx?tema=P., el 16 de octubre de 2017.

Cuadro 2.2. Tamaño de localidades y población en el Municipio de Cunduacán, Tabasco 2010.			
Tamaño de localidad	**Número de localidades**	**Población**	**% de población**
1 a 249 habitantes	17	2,606	2.1
250 a 499 habitantes	31	11,445	9.1
500 a 999 habitantes	29	21,427	16.9
1,000 a 2,499 habitantes	32	48,275	38.2
2,500 a 4,999 habitantes	4	14,839	11.7
5,000 a 9,999 habitantes	1	8,000	6.3
15,000 a 29,999 habitantes	1	19,824	15.7
Total	***115***	***126,416***	***100***
Fuente: Elaborado por TECSO con base en los Principales Resultados por localidad (ITER) 2010, del Censo Nacional de Población y Vivienda, INEGI.			

Según datos del Censo de 2010, el Municipio de Cunduacán en éste año contaba con un total de 115 localidades de las cuales 109 eran rurales en donde poco más de 83 mil personas se albergaban en esas localidades, mientras que la población rural estaba dispersa en 6 de las localidades.

Es importante aclarar que este indicador es de suma relevancia, ya que demanda generar estrategias alternativas de política pública, que tengan como objetivo mitigar problemas sociales en el ámbito rural, dado que la dispersión y aislamiento que presentan esas localidades frecuentemente presenta mayor rezago social.

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 a nivel municipal, desde una perspectiva poblacional, con base en información del Censo 2010, cuyo objetivo es tener un panorama respecto a estos temas por localidades, AGEB y ZAP.

Cuadro 2.3. Principales características sociodemográficas del Municipio de Cunduacán, Tabasco 2010.						
Características	Tabasco	Cunduacán	Localidades rurales (41*)	Localidades con los dos mayores grados de rezago social	AGEB Urbanas	ZAP urbanas
Promedio de ocupantes en viviendas particulares habitadas	4	4	4.1	4.1	4	4
Grado promedio de escolaridad de la población de 15 o más años	8.6	7.8	7.2	6.2	8.8	7.7
Población analfabeta de 15 años o más	108,954	6,675	4989	196	1,686	1,104
Población sin derechohabiencia a servicios de salud	564,426	38,047	25,240	848	12,807	7,365
Fuente: Elaborado por TECSO con base en el Informe Anual sobre la situación de la pobreza y rezago social 2015, SEDESOL.						

El cuadro anterior muestra que el promedio de ocupantes por vivienda a nivel estatal, municipal y por tipo de localidad (rural, con los dos mayores grados de rezago social, AGEB y ZAP) es de 4.

En referencia al grado promedio de escolaridad de la población de 15 años o más, se observa que la población a nivel estatal logra concluir su educación primaria y cursa dos años de la secundaria, mientras que a nivel municipal, en las localidades rurales y ZAP urbanas la población logra concluir la educación primaria, pero la secundaria, esta misma situación es similar a las AGEB Urbanas, pero con la diferencia de que la población es estas localidades llegan casi a concluir su educación secundaria, pues cursan casi los tres años.

En el caso de las localidades con los dos mayores grados de rezago social, se observa que la población sólo concluye la educación primaria. Lo que puede deberse al alto grado de marginación que presentan estas localidades.

Cabe mencionar que solamente se presentan datos sobre la distribución de la población en 2010, dado que los resultados de la encuesta Intercensal 2015 no presentan información desagregada por localidad. Por ello no se

puede determinar si en 2015, existieron localidades en las que se elevó la cifra de los 2,500 habitantes, que con lleva a la reconfiguración socio-territorial.

Para concluir con este panorama podemos destacar la importancia de una correcta programación y focalización de las acciones, dado que, tanto la población en las localidades con los dos mayores grados de rezago social y la población dentro de las ZAP urbanas son población objetivo de los recursos bajo los Lineamientos de operación de los recursos del FAIS.

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 Cunduacán. 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 que obliga a elevar la eficiencia en el combate a la pobreza. Por ello, se presenta 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**" (CONEVAL, 2010)

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**" (CONEVAL, 2010).

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.

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.

---

[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 10 marzo 2017.
[16] Ídem.

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.

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.

[17] Ídem.

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;
- 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.

---

[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.

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, 2014).

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, 2014).

2.2.2 Situación de la pobreza en el Municipio de Cunduacán, 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**

[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).

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[23]. 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 (CONEVAL, 2018).

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[24], por lo anterior, estas cifras de población difieren de las reportadas por el INEGI y el Consejo Nacional de Población (CONAPO) 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 en el año 2010, y con el dato del total de la población en el Municipio según el Censo 2010 y la Encuesta Intercensal 2015, se hizo el cálculo de los individuos en situación de pobreza obteniendo los siguientes resultados:

Cuadro 2.4. Niveles de pobreza y vulnerabilidad en el Municipio de Cunduacán, 2010 y 2015.

Tipo de pobreza o vulnerabilidad	Porcentaje	Estimación de Individuos en 2010	Estimación de Individuos en 2015
Pobreza moderada	49.8	62,955	68,975
Pobreza extrema	12.7	16,055	17,590
Vulnerable por carencia social	30.2	38,178	41,828
Vulnerable por ingreso	2.4	3,034	3,324
No pobres y no vulnerables	4.9	6,194	6,787
Total	***100***	***126,416***	***138,504***

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.

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

[24]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

En el cuadro se muestra que en 2015, la pobreza afectaba a poco más de 86 mil habitantes del Municipio de Cunduacán, es decir, lo que equivale al 62.5% del total de la población. De esta, el 49.8% (casi 70 mil personas) se encontraban en pobreza moderada y el 12.7% (Poco más de 17 mil personas) se ubicaban en condiciones de pobreza extrema.

Mientras que sólo el 4.9% de la población se encontraba en un nivel considerado como no pobre y no vulnerable, es decir, por cada individuo en esta situación existían trece en condición de pobreza.

En el caso de la población que se encuentra en el nivel de vulnerabilidad por ingreso, se observa que sólo el 2.4% de la población se ubica dentro de este nivel y finalmente tenemos que para el nivel de vulnerabilidad por carencia social se tenía que el 30.2% (Poco más de 38 mil personas) de la población se ubicaba en esta situación.

Con los datos presentados se puede observar que una proporción considerable de la población que se encuentra en situación de pobreza y con carencias sociales (92.7%), de ahí la importancia que tiene la planeación en el uso y destino de los recursos destinados al combate a la pobreza para elevar de manera positiva el impacto social.

Si estudiamos las carencias de acuerdo a la clasificación que estamos analizando, en promedio la población en pobreza presenta 2.6 carencias. Pero el número de las carencias aumenta en la población con pobreza extrema, las cuales en promedio presentan hasta 3.6 carencias promedio.

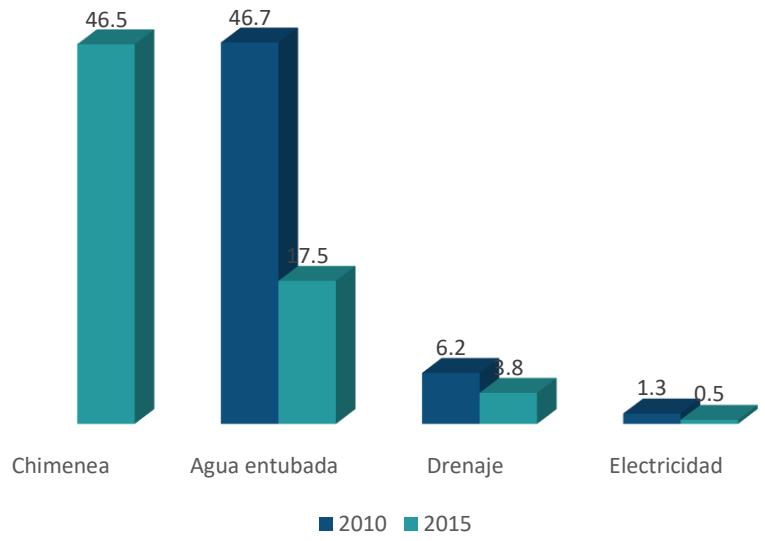
La tendencia es similar para el estado de Tabasco, donde la población sólo varia en 0.1 puntos porcentuales, en la población con pobreza se presentan el promedio 2.7 carencias y la población en pobreza extrema presenta 3.6 carencias. Es decir, para entender de manera más clara los índices de carencia debemos analizar las carencias de servicios básicos de la vivienda y el rubro de calidad y espacios en la vivienda, cuyas dimensiones están clasificadas dentro del catálogo del FAIS, como incidencia directa por parte del Municipio para combatir la pobreza.

Dicho esto, es importante destacar que, por definición, el 4.9% de la población no presentan carencia de ningún tipo, por lo que el restante 95.1% de la población del Municipio presenta algún tipo de carencia. Sin embargo, también es importante destacar que en este 95.1% de la

población también están presentes las carencias por rezago educativo, acceso a servicios de salud y derechohabiencia a seguridad social, por lo que nos enfocaremos al análisis de la situación referente a la población con carencias en los rubros que son competencia del Municipio, como lo son **servicios básicos de la vivienda** y **calidad y espacios de la vivienda**.

A continuación se presentan los resultados, con respecto a la carencia por **acceso a los servicios básicos de la vivienda**, que afectaba en 2015 al 50.5% de las viviendas del Municipio.

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



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

Así, se observa que para el año 2015 en las viviendas del Municipio de Cunduacán, la principal carencia era la de chimenea cuando se usa leña o carbón para cocinar, pues el 46.5% de las viviendas que cocinan con estos combustibles lo hacen en un cuarto sin Chimenea, la importancia de atenderlo se relaciona al hecho de que esta situación aumenta la posibilidad de contraer enfermedades respiratorias.

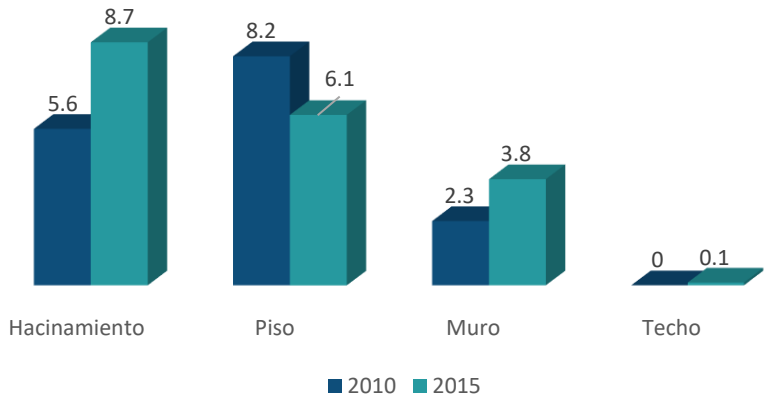
Dado que es un problema relevante en el Municipio que afecta a aproximadamente 64,404 personas y 16,634 viviendas, por tal se recomienda **desarrollar una estrategia de dotación de estufas ecológicas, las cuales se**

consideran dentro del catálogo del FISM 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.

Para el caso del servicio de agua entubada, se observa que esta carencia se redujo significativamente, pasando de 46.7% en 2010 a 17.5% en 2015, es decir, una reducción del 63%, en un periodo de 5 años. Mientras que para el tema de drenaje, el 3.8% de las viviendas se veían afectadas, teniendo una reducción del 39% y finalmente para el caso de la carencia por electricidad se tiene que, el 0.5% de las viviendas del Municipio presentaban está problemática mostrando una reducción del 62%.

Con respecto a la carencia en el rubro de **calidad y espacios de la vivienda**, el 12.6% (15,928) 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 al 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 concentraba en el hacinamiento con el 8.7%. Es importante destacar que el hacinamiento incremento en 3.1 puntos porcentuales, situación que puede deberse al incremento en la población en el periodo 2010-2015, sin embargo, como se mencionó anteriormente, el promedio de

integrantes por hogar disminuyo en 0.1 pasando de 4 habitantes en 2010 a 3.9 habitantes en 2015.

En segundo lugar se encuentra la carencia por piso, que está asociada con la incidencia de enfermedades respiratorias y gastrointestinales en los hogares con un 6.1%, en un tercer lugar se ubica la carencia por materiales de los muros (3.8%) y en menor proporción se encuentra la carencia por techo firme con el 0.1%.

Dado lo anterior se recomienda atender y priorizar las carencias por hacinamiento y muros que se encuentran clasificadas en el catálogo del FISM, con el rubro de gastos de vivienda, como de incidencia directa[25], con la finalidad el disminuir estas carencias que atañen a la población.

Para el caso de muros y techos, la carencia a nivel municipal ha tenido incrementos en 2015 respecto a 2010, considerando que anteriormente se detectó un incremento en las viviendas, esto puede obedecer a la necesidad de la población de modificar la estructura familiar generando nuevas viviendas que, por cuestión de recursos no pueden tener los materiales adecuados en las características de la vivienda, aunque bajo este mismo contexto las carencias en servicios básicos de la vivienda si ha tenido reducciones, por lo que podemos concluir que en los diferentes periodos gubernamentales las prioridades han sido sobre los servicios básicos de la vivienda y en cuanto a calidad y espacio ha sido mayoritariamente por iniciativa de la misma población.

En el siguiente cuadro se muestra un comparativo entre el periodo 2010-2015 de la proporción de población de Cunduacán que presenta carencias por calidad y espacios de la vivienda y servicios básicos. Para medidas de referencia, el cuadro también presenta la situación del estado de Tabasco. Es importante mencionar que los cálculos se tomaron de INEGI para el 2010, y para 2015 fueron realizados por TECSO utilizando la base de la Encuesta Intercensal 2015.

[25] Los Lineamientos generales del FAIS, establece que podrán realizarse proyectos integrales en participación con programas federales y estatales de vivienda, siempre y cuando se trate del mejoramiento de vivienda.

Cuadro 2.5. Cuadro comparativo del porcentaje de población por carencias sociales en Cunduacán, Tabasco 2010 y 2015.				
Indicadores de carencia social	Cunduacán 2010	Tabasco 2010	Cunduacán 2015	Tabasco 2015
Porcentaje de la población con carencia por servicios básicos en la vivienda	50.5	38.9	53.8	32.5
Porcentaje de la población con carencia por calidad y espacios de la vivienda	12.6	21.7	15.9	15.9
Fuente: Elaborado por TECSO con base en Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2014, INEGI, 2010 y la base de datos de la Encuesta Intercensal 2015.				

En el cuadro se observa que en 2010 en el rubro de servicios básicos en la vivienda el Municipio de Cunduacán, el 50.5% de la población padecía de estas carencias, mientras que para 2015, el porcentaje aumentó en 3.8 puntos porcentuales.

Por otra parte, en el rubro de carencia por calidad y espacios de la vivienda en 2010, el 12.6% de la población se veía afectada, sin embargo, para 2015, esta carencia aumento de igual forma en 3.3 puntos porcentuales. En contraste en el comparativo tenemos que el Estado de Tabasco se presentó una disminución de las carencias por servicios básicos en la vivienda del 16.4% y para el caso de las carencias por calidad y espacios de la vivienda se tuvo una reducción del 26.7%, esto refleja una mejoría en las carencias a nivel Estatal que a nivel Municipal.

2.2.3 Diferencias en la información del nivel de carencias en el Informe Anual Sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social[26]

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

[26] A partir de este momento, haremos referencia solo como Informe Anual de Pobreza

resultados del Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2015 (MCS 2015)[27] 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[28]. Por tal razón, el CONEVAL declaró que no publicaría en el plazo normativo la información sobre pobreza 2015.

Al respecto es importante señalar que el MCS 2015, sólo permite generar estimaciones para el total del país y para las 32 entidades federativas, lo 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:

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

La Encuesta Intercensal también 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:

- Entidad federativa con cinco tamaños de localidad predefinidos y
- 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

[27] Información fundamental requerida para la aplicación de la Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza en México, elaborada por el CONEVAL.
[28] http://www.beta.inegi.org.mx/app/saladeprensa/noticia.html?id=2767

referenciando a la información derivada del Censo de Población y Vivienda 2010.

En este momento 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)[29].

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, presentan 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.

[29] . "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."

El siguiente cuadro compara la información disponible entre las ediciones 2015, 2016 y 2017 del Informe Anual sobre la Situación de la Pobreza y Rezago Social.

En este sentido, en el siguiente cuadro 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 así subsanar los errores y vacíos de información de los informes anuales antes mencionados:

Cuadro 2.6. Comparativo de carencias por población según Base de Datos Intercensal, Informe 2016 e Informe 2017 del Municipio de Cunduacán, Tabasco.

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	*20.9*	*20.9*	*20.9*	*0*	*0*
CARENCIA POR ACCESO A LOS SERVICIOS DE SALUD	*16.9*	*16.1*	*16.1*	*-0.8*	*-0.8*
Carencia por material de pisos en la vivienda	5.6	5.6	5.6	*0*	*0*
Carencia por material de muros en la vivienda	3.5	3.5	3.5	*0*	*0*
Carencia por material de techos de la vivienda	0.1	0.1	0.1	*0*	*0*
Carencia por hacinamiento en la vivienda	11.4	11.4	11.4	*0*	*0*
CARENCIA POR CALIDAD Y ESPACIOS EN LA VIVIENDA	*15.9*	*15.9*	*n.d*	*0*	*n.d*
Carencia por acceso al agua entubada en la vivienda*	**16.8**	**57.9**	**18**	***41.1***	***1.2***
Carencia por servicio de drenaje en la vivienda	3.2	3.2	3.2	*0*	*0*
Carencia por servicio de electricidad en la vivienda	0.3	0.3	0.3	*0*	*0*
Carencia de chimenea en la vivienda al usar leña o carbón para cocinar	48.3	48.3	n.d	*0*	n.d
CARENCIA POR ACCESO A LOS SERVICIOS BÁSICOS DE LA VIVIENDA	***53.8***	***71.5***	***n.d***	***17.7***	***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 anterior se muestra, las inconsistencias que se presentan en los informes 2016 y 2017, en torno a la temática de la carencia por acceso al agua entubada en la vivienda, sobre todo en el año 2016, dado que en este año se reporta que el 57.9% de la población no contaba con este servicio.

Así una posible explicación de esta diferencia en la medición de esta carencia, puede deberse a una mala clasificación ("sin acceso al agua"). Sin embargo, lo relevante para fines de esta evaluación es que, un instrumento obligado para la planeación municipal tenga esas diferencias, puede traducirse en grandes errores de información para la planeación por parte del Municipio.

Cabe señalar que TECSO omitió el cálculo de la carencia por seguridad social, en virtud de que este 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.

Por ello, este análisis se hará con dichas consideraciones y recomendando que el Municipio establezca 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 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.

2.3. Rezago Social

El rezago social es otro criterio considerado por los lineamientos generales para la operación del FAIS. Ahora bien, aunque desde el punto de vista conceptual el tema de la pobreza multidimensional y rezago social presentan elementos muy parecidos. Por ello, es necesario destacar la especificidad que asume cada concepto dentro de los lineamientos del FAIS. Así 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 obra**s (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. 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; y

- 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 **índice de rezago social no constituye una medida de pobreza, dado a que "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; y
- 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; y
- Porcentaje de las viviendas particulares habitadas que no disponen de excusado o sanitario.

2.3.2 Situación del Rezago Social en el Municipio de Cunduacán, Tabasco.

En 2010 el Municipio de Cunduacán contaba con un total de 115 localidades con algún grado de rezago social, mismas en las que se concentraba una población de poco más de 126,416 personas como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 2.7. Nivel de Rezago Social en el Municipio de Cunduacán, Tabasco 2010.

Grado de rezago social	Número de localidades	Porcentaje de localidades	Total de habitantes	Porcentaje de habitantes
Muy alto	-	-	-	-
Alto	1	0.9	34	0.03
Medio	4	3.5	2373	1.9
Bajo	54	47.0	44,866	35.5
Muy bajo	56	48.7	79,143	62.6
Total	***115***	***100.0***	***126,416***	***100***

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 observa, que en 2010 el Municipio contaba con una localidad con clasificación de grado Alto y 4 con grado de rezago medio, en las que se concentra una población del 0.03% y 1.9%, mientras que 54 localidades se encontraban con clasificación de grado bajo y con una población de poco más de 44 mil habitantes (35.5%). Finalmente, en cuanto al grado muy bajo se tenían poco más de 79 mil habitantes, que representan al 62.6 % de la población.

Es decir, se observa que solamente 5 de las 115 localidades podrían ser atendidas esto con base a los lineamientos del FAIS, pues de acuerdo a los criterios establecidos, solamente se puede invertir en las localidades con los dos mayores grados de rezago social, lo que significaría una atención de apenas el 1.93 % del total de la población que se encuentra en rezago social.

Por otra parte, para identificar las carencias del Municipio con mayor detalle, se realizó el análisis de la información por tipo de rezago, por lo que a continuación se presentan los resultados del Municipio de Cunduacán; iniciando con la descripción del comportamiento del **indicador "viviendas con piso de tierra" del rubro de calidad y espacios en la vivienda.**

Cuadro 2.8. Viviendas con piso de tierra según grado de rezago social en el Municipio de Cunduacán, Tabasco 2010.

Grado de rezago social	Número de localidades	Total viviendas	Viviendas con carencia	% de viviendas con carencia
Alto (Emiliano Zapata)	1	8	1	12.5
Medio	4	584	134	22.9
Bajo	54	10,960	1,352	12.3
Muy bajo	56	19,772	1,094	5.5
Total	***115***	***31,324***	***2,581***	***8.2***

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

De acuerdo con los resultados obtenidos, se observa que en general el 8.2% (2,581) de las viviendas que presentan algún grado de rezago social carecen de piso firme. Siendo las localidades con grado rezago bajo, en donde se concentran el mayor número de viviendas con 1,352, siguiéndole las localidades con clasificación muy bajo con 1,094 y en el caso de las viviendas ubicadas en localidades que presentan los dos mayores grados de rezago sólo se concentran un 135 de las viviendas en esta condición.

Considerando que en la localidad de Emiliano Zapata sólo hay una vivienda con piso de tierra sería pertinente que el Municipio identificara esa vivienda para así erradicar por completo la carencia en la localidad, mientras que en torno a las localidades con grado de rezago medio, de igual manera sería adecuado se identificaran a las 134 viviendas con la carencia.

Es decir, con estas acciones el Municipio lograría desaparecer los grados de rezago social Alto y Medio, ampliándose su capacidad de atención, en aquellas localidades donde se concentra el mayor número de viviendas con piso de tierra.

A continuación se presenta información desagregada, sobre las localidades con grado de rezago social medio, con el objetivo de que el Municipio identifique las localidades, en donde se concentran las viviendas particulares habitadas con piso de tierra y que a su vez se les brinde atención.

Cuadro 2.9. Viviendas con piso de tierra en localidades con grado de rezago social medio en el Municipio de Cunduacán, Tabasco 2010.

Grado de rezago social	Número de localidades	Total viviendas	Viviendas con carencia	% de viviendas con carencia
Dieciséis de Septiembre	1	49	22	44.9
La Isla	1	11	0	0.0
La Lucha	1	490	98	20.0
Libertad 6ta. Sección (Los Martínez)	1	34	14	41.2
Total	***4***	***584***	***134***	***22.9***

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 observa, que de las cuatro localidades clasificadas con el grado de rezago medio, en tres de estas se concentran las 134 viviendas con carencia. Siendo la localidad La lucha en donde se ubican 98 de las 134 viviendas con la carencia, mientras que en Dieciséis de Septiembre cuenta con 22 y Libertad 6ta. Sección (Los Martínez), cuenta con 14 viviendas con carencia de piso firme, por lo que una estrategia sería atender a las localidades que presentan el menor número de viviendas y posteriormente focalizar los recursos en la atención de la localidad que presenta en mayor magnitud la carencia.

En cuanto al grado de rezago social bajo se observa que en 2010, el Municipio de Cunduacán contaba con un total 54 localidades con 1,352 (12.3%) viviendas con carencia de piso firme como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 2.10. Viviendas con piso de tierra en localidades con grado de rezago social bajo en el Municipio de Cunduacán, Tabasco 2010.

Grado de rezago social	Número de localidades	Total viviendas	Viviendas con carencia	% de viviendas con carencia
1 a 249 habitantes	8	341	47	13.8
250 a 499 habitantes	19	1,793	184	10.3
500 a 999 habitantes	8	1,534	159	10.4
1,000 a 2,499 habitantes	18	6,330	845	13.3
2,500 a 4,999 habitantes (Libertad)	1	962	117	12.2
Total	***54***	***10,960***	***1,352***	***12.3***

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 muestra, que en las 18 localidades con distribución poblacional de 1,000 a 2,499 habitantes se concentra el 13.3% de las viviendas con carencia, mientras que en las localidades con 250 a 499 habitantes cuentan con 184 viviendas, así en el caso del estrato poblacional de 500 a 999 habitantes 159 se encuentran esta situación, en el caso de la localidad Libertad 117 presentan la carencia y finalmente en las localidades con población de menos de 249 habitantes se presenta en menor magnitud esta situación.

Por ello se sugiere que el Municipio oriente los recursos del FISM en la atención de las localidades que concentran en menor proporción las viviendas con la carencia por piso de tierra, para así posteriormente atender a las localidades que presentan el mayor número de esta carencia.

Cuadro 2.11. Viviendas con piso de tierra en localidades con grado de rezago social muy bajo en el Municipio de Cunduacán, Tabasco 2010.				
Grado de rezago social	Número de localidades	Total viviendas	Viviendas con carencia	% de viviendas con carencia
1 a 249 habitantes	5	192	7	3.6
250 a 499 habitantes	12	1,063	53	5.0
500 a 999 habitantes	21	3,817	217	5.7
1,000 a 2,499 habitantes	13	4,938	393	8.0
2,500 a 4,999 habitantes	3	2,717	155	5.7
5,000 a 9,999 habitantes (Once de Febrero 1ra. Sección)	1	2,020	176	8.7
15,000 a 29,999 habitantes (Cunduacán)	1	5,025	93	1.9
Total	***56***	***19,772***	***1,094***	***5.5***

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

En cuanto a las viviendas que carecen de piso firme ubicadas en las 56 localidades con grado de rezago muy bajo, se observa que el 5.5% de las viviendas presentan la carencia.

De las 13 localidades con población 1,000 a 2,499 habitantes es donde se concentra el mayor número de viviendas con esta situación, siguiéndole las localidades con 500 a 999 habitantes con 217, mientras que en la localidad Once de Febrero 1ra. Sección contaba con 176 y las localidades de 2,500 a 4,999 se presentaban 155 de las viviendas con la carencia. Por su parte, las localidades que presentan el menor número de viviendas con esta condición son las de menos de 499 pues en estas se concentran 60 viviendas y en la localidad de Cunduacán hay un total de 93.

Por lo que se recomienda atender a las localidades que presentan el menor número de viviendas con la carencia, para así tener un mayor impacto en la reducción de la carencia.

En cuanto al indicador de carencia de acceso al agua en la vivienda se observa, que en 2010 el Municipio de Cunduacán contaba con un total de 115 localidades con clasificaciones de rezago social Alto, Medio, Bajo y Muy Bajo mismas en las que se concentraba poco más de 14 mil viviendas con carencia de agua entubada, como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 2.12. Viviendas sin agua entubada según grado de rezago social en el Municipio de Cunduacán, Tabasco 2010.				
Grado de rezago social	Número de localidades	Total viviendas	Viviendas con carencia	% de viviendas con carencia
Alto (Emiliano Zapata)	1	8	8	100.0
Medio	4	584	536	91.8
Bajo	54	10,960	7,594	69.3
Muy bajo	56	19,772	6,496	32.9
Total	***115***	***31,324***	***14,634***	***46.7***
Fuente: Elaborado por TECSO con base en los Principales Resultados por Localidad (ITER) 2010, del Censo Nacional de Población y Vivienda, INEGI.				

Es decir, se observa que el tema de la carencia por acceso al agua afectaba a casi la mitad de las viviendas, siendo las localidades con grado de rezago bajo y medio las más afectadas, ya que de las 8 viviendas con las que cuenta la localidad de Emiliano Zapata, todas presentan esta carencia, mientras que de las 584 viviendas ubicadas en el grado medio el 536 eran afectadas, por lo cual se sugiere atender estas localidades, pues con base a lo establecido en los lineamientos generales para la operación de los recursos del FAIS, los recursos del Fondo sólo puede ser focalizados para la atención de las localidades que presentan los dos mayores grados de rezago social.

En el siguiente cuadro se muestra, que el 91.8% (536) de las viviendas que se localizaban en localidades con clasificación de grado de rezago social medio carecen del servicio de agua en la vivienda.

Cuadro 2.13. Viviendas sin agua entubada en localidades con grado de rezago social medio en el Municipio de Cunduacán, Tabasco 2010.				
Grado de rezago social	Número de localidades	Total viviendas	Viviendas con carencia	% de viviendas con carencia
Dieciséis de Septiembre	1	49	45	91.8
La Isla	1	11	11	100.0
Libertad 6ta. Sección (Los Martínez)	1	34	32	94.1
La Lucha	1	490	448	91.4
Total	***4***	***584***	***536***	***91.8***
Fuente: Elaborado por TECSO con base en los Principales Resultados por Localidad (ITER) 2010, del Censo Nacional de Población y Vivienda, INEGI.				

De acuerdo con el cuadro anterior se observa que de manera general las localidades; Dieciséis de Septiembre, Libertad 6ta. Sección (Los Martínez) y la lucha, poco más del 90% de las viviendas carecen del servicio de agua

entubada, mientras que La Isla es la localidad en la que todas las viviendas carecen del servicio, estos datos muestran un porcentaje alto de carencia, sin embargo, son 5836 viviendas, por lo cual se sugiere que el Municipio diseñe una estrategia de focalización selectiva de estos hogares con carencia e implementar el uso de tecnologías alternativas de captación de agua y con ello se contribuya a la disminución o en su caso la erradicación de la carencia por agua entubada en estas localidades.

En el siguiente cuadro se muestra que de las 54 localidades con clasificación de rezago bajo, el 69.3% de sus viviendas no cuentan con acceso al agua entubada.

Cuadro 2.14. Viviendas sin agua entubada en localidades con grado de rezago social bajo en el Municipio de Cunduacán, Tabasco 2010.

Grado de rezago social	Número de localidades	Total viviendas	Viviendas con carencia	% de viviendas con carencia
1 a 249 habitantes	8	341	236	69.2
250 a 499 habitantes	19	1,793	1,334	74.4
500 a 999 habitantes	8	1,534	972	63.4
1,000 a 2,499 habitantes	18	6,330	4,302	68.0
2,500 a 4,999 habitantes (Libertad)	1	962	750	78.0
Total	***54***	***10,960***	***7,594***	***69.3***

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 observa, que las 19 localidades con 250 a 499 habitantes, es donde se concentra en mayor proporción el número de viviendas con esta condición, pues 74.4% de las viviendas carecen del servicios, siguiéndole la localidad La Libertad con 750 viviendas, mientras que en las 18 localidades con 1,000 a 2,499 habitantes se concentran un total de 4,302 viviendas con la carencia, así mismo en las localidades de 1 a 249 habitantes, se tiene que la carencia afecta al 69.2% de la viviendas.

Es decir, en general se observa que más del 60% de las viviendas carecen de agua entubada. En cuanto al grado de rezago social muy bajo se observa que de los 19,772 viviendas la carencia por acceso al agua afecta al 6,496 (32.9%) de los hogares, esto se observa en el cuadro siguiente:

Cuadro 2.15. Viviendas sin agua entubada en localidades con grado de rezago social muy bajo en el Municipio de Cunduacán, Tabasco 2010.				
Grado de rezago social	Número de localidades	Total viviendas	Viviendas con carencia	% de viviendas con carencia
1 a 249 habitantes	5	192	72	37.5
250 a 499 habitantes	12	1,063	152	14.3
500 a 999 habitantes	21	3,817	1,545	40.5
1,000 a 2,499 habitantes	13	4,938	2,252	45.6
2,500 a 4,999 habitantes	3	2,717	1,178	43.4
5,000 a 9,999 habitantes (Once de Febrero 1ra. Sección)	1	2,020	536	26.5
15,000 a 29,999 habitantes (Cunduacán)	1	5,025	761	15.1
Total	***56***	***19,772***	***6,496***	***32.9***

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

Así, las viviendas que se ven afectadas en mayor proporción se ubican en las 13 localidades en el rango con 1,000 a 2,499 habitantes, pues en estas el 45.6% de las viviendas se ven afectadas, siguiéndole las localidades con 2,500 a 4,999 habitantes con el 43.4%, por su parte en las localidades de 500 a 999 habitantes el 40.5% de la viviendas presenta esta situación y en el caso de la localidad de 1 a 249 habitantes el 37.5% de las viviendas se encuentran en esta situación. Finalmente en la localidad de Cunduacán y la localidad de 250 a 499 se presenta en menor proporción esta situación.

El caso del indicador de la carencia de drenaje en la vivienda, se observa que en 2010 esta carencia afectaba al 6.2% del total de las viviendas que se encuentran en las localidades con algún grado de rezago.

Cuadro 2.16. Viviendas sin drenaje según grado de rezago social en el Municipio de Cunduacán, Tabasco 2010.				
Grado de rezago social	Número de localidades	Total viviendas	Viviendas con carencia	% de viviendas con carencia
Alto (Emiliano Zapata)	1	8	4	50
Medio	4	584	109	18.7
Bajo	54	10,960	1,102	10.1
Muy bajo	56	19,772	741	3.7
Total	***115***	***31,324***	***1,956***	***6.2***

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 el mayor número de viviendas que presentan la carencia se focalizó en la localidad Emiliano Zapata en donde el 50% de las viviendas carecían de drenaje, mientras que en las localidades de grado medio 109 de las 584 se encontraban en esta situación, y en el caso de las 54 localidades con clasificación de grado bajo en estas se encuentran 1,102 viviendas y en el caso de las localidades con clasificación de grado muy bajo pues solamente el 3.7% de los hogares carece de drenaje.

Ante ello se sugiere que el Municipio focalice los recursos en la atención de las localidades que presentan el menor número de viviendas con la carencia, con la finalidad de reducir significativamente la carencia.

A continuación se presenta información desagregada sobre las localidades clasificadas con el grado de rezago social medio, que presentan carencia de drenaje en el Municipio de Cunduacán.

Cuadro 2.17. Viviendas sin drenaje en localidades con grado de rezago social medio en el Municipio de Cunduacán, Tabasco 2010.

Grado de rezago social	Número de localidades	Total viviendas	Viviendas con carencia	% de viviendas con carencia
Dieciséis de Septiembre	1	49	6	12.2
La Isla	1	11	3	27.3
Libertad 6ta. Sección (Los Martínez)	1	34	3	8.8
La Lucha	1	490	97	19.8
Total	***4***	***584***	***109***	***18.7***

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 de La Isla se tiene que esta es la localidad que presenta el porcentaje más alto de viviendas con carencia de drenaje, pues el 27.3% se encuentran en esta situación, cabe resaltar que si bien es el porcentaje más alto con carencia, es el que menor proporción de viviendas concentran con tan sólo 11 viviendas, siguiéndole la localidad La Lucha en la cual el 19.8% presentan esta carencia, aunado a esto la localidad Dieciséis de Septiembre con el 12.2% y finalmente la Libertad 6ta sección (Los Martínez) con el 8.8% de las viviendas ubicadas en esta localidad carece de drenaje.

Es importante señalar que en este grado de rezago se concentra el porcentaje más alto de viviendas con la carencia. Por lo cual, es imprescindible que se diseñe estrategias que ayuden en el combate de la

carencia, esto se puede dar mediante la conexión a la red de drenaje o fosa séptica través de proyectos integrales en participación con programas federales y estatales de vivienda, siempre y cuando se trate de mejoramiento de vivienda.

En el siguiente cuadro se muestra que el 10.1% (1,102) de las viviendas que pertenecen al grado de rezago social bajo presentan carencia de drenaje, por lo que, a continuación se presenta información desagregada sobre la distribución poblacional de las localidades.

Cuadro 2.18. Viviendas sin drenaje en localidades con grado de rezago social bajo en el Municipio de Cunduacán, Tabasco 2010.

Grado de rezago social	Número de localidades	Total viviendas	Viviendas con carencia	% de viviendas con carencia
1 a 249 habitantes	8	341	60	17.6
250 a 499 habitantes	19	1,793	207	11.5
500 a 999 habitantes	8	1,534	122	8.0
1,000 a 2,499 habitantes	18	6,330	656	10.4
2,500 a 4,999 habitantes (Libertad)	1	962	57	5.9
Total	***54***	***10,960***	***1,102***	***10.1***

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 observa, que en general el número de viviendas que presenta la carencia por drenaje no supera al 20%, pues la localidad con distribución poblacional de 1 a 249 habitantes, es en donde se concentra el 17.6% de las viviendas con la carencia, mientras que las localidades de 250 a 499 habitantes se concentra el 11.5, seguido de las localidades con una población de 1,000 a 2,499 habitantes el 10.4% de los hogares se ven afectadas y en el caso de las localidades con una población de 500 a 999 y de 2,500 a 4,999 habitantes presentan menos del 8% de las viviendas con la carencia.

A continuación se presenta información desagrada sobre las localidades con grado de rezago social muy bajo, en el cual se observa que en 2010, 56 localidades con clasificación de MB concentraba al 3.7% de las viviendas con la carencia:

Cuadro 2.19. Viviendas sin drenaje en localidades con grado de rezago social muy bajo en el Municipio de Cunduacán, Tabasco 2010.				
Grado de rezago social	Número de localidades	Total viviendas	Viviendas con carencia	% de viviendas con carencia
1 a 249 habitantes	5	192	5	2.6
250 a 499 habitantes	12	1,063	35	3.3
500 a 999 habitantes	21	3,817	217	5.7
1,000 a 2,499 habitantes	13	4,938	262	5.3
2,500 a 4,999 habitantes	3	2,717	117	4.3
5,000 a 9,999 habitantes (Once de Febrero 1ra. Sección)	1	2,020	77	3.8
15,000 a 29,999 habitantes (Cunduacán)	1	5,025	28	0.6
Total	***56***	***19,772***	***741***	***3.7***
Fuente: Elaborado por TECSO con base en los Principales Resultados por Localidad (ITER) 2010, del Censo Nacional de Población y Vivienda, INEGI.				

El cuadro muestra, que en general el porcentaje de viviendas con carencia de drenaje es baja en las localidades con clasificación de gado de rezago social muy bajo, sin embargo no por ello deja de ser importante generar estrategias para el combate de la carencia en esta y otras localidades que presentan diferentes grados de rezago.

El indicador de carencia de servicios de electricidad en la vivienda se tiene que la intensidad de este es baja pues el 1.3% (400) de la viviendas particulares habitadas en el Municipio carecen de este servicio.

Cuadro 2.20. Viviendas sin luz eléctrica según grado de rezago social en el Municipio de Cunduacán, Tabasco 2010.				
Grado de rezago social	Número de localidades	Total viviendas	Viviendas con carencia	% de viviendas con carencia
Alto (Emiliano Zapata)	1	8	2	25.0
Medio	4	584	19	3.3
Bajo	54	10,960	195	1.8
Muy bajo	56	19,772	184	0.9
Total	**115**	**31,324**	**400**	**1.3**
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 Emiliano Zapata tiene el porcentaje más alto pues la localidad cuenta con un total de 8 viviendas de las cuales carecen de este servicio, mientras que las localidades con grado de rezago medio, presentan el 3.3% (19) viviendas sin energía y en lo que se refiere al grado de

rezago bajo y muy bajo los porcentajes no rebasan el 2%, sin embargo, la proporción es mayor, por lo que se recomienda diseñar una estrategia selectiva de viviendas que permita atender puntualmente estas viviendas y disminuir esta carencia.

A continuación se presenta información desagregada en torno a las localidades que cuentan con viviendas con carencia por energía eléctrica en el con grado de rezago social Medio en el Municipio de Cunduacán.

Cuadro 2.21. Viviendas sin luz eléctrica en localidades con grado de rezago social medio en el Municipio de Cunduacán, Tabasco 2010.

Grado de rezago social	Número de localidades	Total viviendas	Viviendas con carencia	% de viviendas con carencia
Dieciséis de Septiembre	1	49	1	2.0
La Isla	1	11	0	0.0
Libertad 6ta. Sección (Los Martínez)	1	34	0	0.0
La Lucha	1	490	18	3.7
Total	***4***	***584***	***19***	***3.3***

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 muestra que existen un total de 4 localidades con grado de rezago social medio de las cuales en 2 se concentran las viviendas sin energía eléctrica, es importante señalar que la localidad Dieciséis de Septiembre, cuenta con una sola vivienda con la carencia lo que representa el 2%, mientras que la localidad La Lucha se concentra el 3.7% (18) viviendas, por lo cual se recomienda atender estas localidades, pues el número de viviendas con la carencia es marginal (19 viviendas), con la finalidad de erradicar la carencia por electrificación en el grado de Rezago Social Medio.

A continuación se presenta información desagregada por localidades con clasificación de rezago social bajo.

Cuadro 2.22. Viviendas sin luz eléctrica en localidades con grado de rezago social bajo en el Municipio de Cunduacán, Tabasco 2010.				
Grado de rezago social	**Número de localidades**	**Total viviendas**	**Viviendas con carencia**	**% de viviendas con carencia**
1 a 249 habitantes	8	341	4	1.2
250 a 499 habitantes	19	1,793	58	3.2
500 a 999 habitantes	8	1,534	16	1.0
1,000 a 2,499 habitantes	18	6,330	103	1.6
2,500 a 4,999 habitantes (Libertad)	1	962	14	1.5
Total	***54***	***10,960***	***195***	***1.8***
Fuente: Elaborado por TECSO con base en los Principales Resultados por Localidad (ITER) 2010, del Censo Nacional de Población y Vivienda, INEGI.				

Las viviendas que se encuentran dentro de las 54 localidades clasificadas con grado de rezago social bajo, presentan una baja intensidad de viviendas sin electricidad pues estas representan en general 1.8%, así mismo las localidades con una distribución poblacional de 250 a 499 habitantes es del 3.2%, siguiéndole aquellas que presentan de 1,000 a 2,499 habitantes con el 1.6%, en el caso de la localidad la Libertad se observa que es del 1.5% y las 8 localidades con 1 a 249 habitantes el 1.2%

Para el caso de viviendas con carencia por la Luz Eléctrica se tiene información desglosada sobre las localidades que presentan dicha carencia, esto se muestra en el cuadro siguiente:

Cuadro 2.23. Viviendas sin luz eléctrica en localidades con grado de rezago social muy bajo en el Municipio de Cunduacán, 2010.				
Grado de rezago social	**Número de localidades**	**Total viviendas**	**Viviendas con carencia**	**% de viviendas con carencia**
1 a 249 habitantes	5	192	1	0.5
250 a 499 habitantes	12	1,063	17	1.6
500 a 999 habitantes	21	3,817	49	1.3
1,000 a 2,499 habitantes	13	4,938	62	1.3
2,500 a 4,999 habitantes	3	2,717	27	1.0
5,000 a 9,999 habitantes (Once de Febrero 1ra. Sección)	1	2,020	11	0.5
15,000 a 29,999 habitantes (Cunduacán)	1	5,025	17	0.3
Total	***56***	***19,772***	***184***	***0.9***
Fuente: Elaborado por TECSO con base en los Principales Resultados por Localidad (ITER) 2010, del Censo Nacional de Población y Vivienda, INEGI.				

En referencia al grado de rezago social muy bajo se tiene que este grado presenta el porcentaje de viviendas con la carencia, las localidades en donde se concentra en mayor magnitud la carencia es aquellas que cuentan de 250 a 499 habitantes con el 1.6%, mientras que las localidades de 500 a 999 y de 1,000 a 2,499 habitantes presentan el 1.3% siguiéndoles aquellas que cuentan con 2,500 a 4,999 habitantes con el 1% y en menor proporción se concentra en las localidades con 1 a 249 y en la Once de Febrero 1ra sección es en donde el 0.5% de las viviendas presentan la carencia y en lo que se refiere a la localidad de Cunduacán la intensidad de la carencia es menor.

Por tanto, es importante que el Municipio desarrolle estrategias óptimas para el combate a esta carencia (luz eléctrica) dado que el volumen de hogares parece no ser tan alto, se sugiere que se programen acciones que vayan de la mano con ampliaciones de las redes existentes o en su defecto se plantee el uso de tecnologías alternativas cuando las localidades estén aislados de las redes de energía eléctrica que se puede incluir en coordinación con el "**Programa especial para el aprovechamiento de energías renovables**" de la Secretaría de Energía (SENER, 2014)

En términos generales se establece que el Municipio cuenta con porcentajes bajos en referencia a la carencia por piso de tierra, drenaje y luz eléctrica, pero no por ello se debe dejar de atender las carencias, por el contrario, se debe establecer adecuadas estrategias de focalización, así como acciones concretas que permitan el combate a estas, que como se pudo observar, se ubican en zonas muy dispersas. De ahí el reto que tiene el Municipio de una correcta focalización y la adecuada programación en cuanto al tipo de obra.

Por otra parte, en lo que se refiere a la carencia asociada al rubro de servicios básicos en la vivienda, el indicador de viviendas particulares habitadas que no disponen de agua entubada de la red pública, es la carencia que más afecta a las viviendas en el Municipio, pues el 46.7% se ven afectadas. Por lo que se sugiere que el Municipio tomen en consideración las alternativas que se plantean en el catálogo de FAIS, en favor del combate a la carencia.

Sirva este panorama para establecer las medidas pertinentes con las que el Municipio puede establecer programas de apoyos en pro de disminuir el número de hogares que presenten las carencias ya descritas.

Como se mencionó en el apartado de la pobreza, las carencias por servicios básicos de la vivienda constituyen unos de los factores a considerar dentro de la clasificación de la pobreza multidimensional; sin embargo, e independientemente del criterio de clasificación de la pobreza multidimensional, es importante para la población contar con los elementos necesarios para establecer una población en términos de contar con una vivienda digna, ya que en algunos aspectos importantes en materia de salud pueden verse afectados por el hecho de no contar con una vivienda en condiciones óptimas para el desarrollo social.

2.4. Principales carencias en las viviendas ubicadas en localidades prioritarias.

Considerando que los Lineamientos del FAIS, constituyen al Informe Anual como instrumento que caracteriza las principales carencias sociales que deben ser combatidas con los recursos del FISM 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 Prioritarias, el Municipio de Cunduacán fue declarado con un total de 17 AGEB urbanas como ZAP, mismas que se ubican en su mayoría en la localidad de Cunduacán.

Cuadro 2.24. Población en ZAP urbanas en el Municipio de Cunduacán, Tabasco.			
Localidad	**AGEB**	**Población del AGEB**	**Porcentaje respecto al Municipio**
Cunduacán	0164	4,276	3.4
	0179	4,449	3.5
	0183	4,489	3.6
	0200	1,488	1.2
	0272	67	0.1
	0304	2,582	2.0
	0319	2,466	2.0
	0323	7	0.0
	0338	0	0.0
	Total	***19,824***	***15.7***
Once de Febrero 1ra. Sección	0249	5,548	4.4
	0287	1,292	1.0
	0291	1,160	0.9
	Total	***8,000***	***6.3***
Huimango	0145	4,158	3.3
	Total	***4,158***	***3.3***
Cucuyulapa	0107	3,966	3.1
	0268	154	0.1
	Total	***4,120***	***3.3***
Libertad	0215	1,121	0.9
	022A	2,764	2.2
	Total	***3,885***	***3.1***
Total		***39,987***	***31.6***
Fuente: Elaborado por TECSO con base en los datos presentados por la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria 2016 y Principales resultados por AGEB y Mza Urbana (CENSO 2010)			

En el cuadro se observa, que el 31.6% de la población del Municipio de Cunduacán se concentraba en 17 AGEB con ZAP Urbanas del Municipio. Lo que significa que el Municipio podrá focalizar los recursos del FISM en la atención de esta población, pues con base a lo establecido en los lineamientos generales de FAIS, en el numeral 2.3 denominados Proyectos FAIS inciso A, señala que al menos el 30% de los recursos del FISM deberán invertirse en las ZAP ya sean urbanas o rurales.

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 a cabo 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 se presenta un resumen analítico que permite conocer a detalle la situación de las ZAP en cada una de las localidades:

Cuadro 2.25. Principales carencias en localidades con ZAP en la localidad de Cunduacán, Tabasco 2010.										
AGEB	Población total	Viviendas habitadas	Piso de tierra	%	Sin electricidad	%	Sin agua entubada	%	Sin drenaje	%
0164	4,276	1,070	14	1.3	3	0.3	244	22.8	11	1.0
0179	4,449	1,140	19	1.7	3	0.3	57	5.0	8	0.7
0183	4,489	1,098	16	1.5	0	0.0	18	1.6	3	0.3
0200	1,488	353	9	2.5	3	0.8	7	2.0	0	0.0
0272	67	19	0	0.0	0	0.0	4	21.1	0	0.0
0304	2,582	675	27	4.0	4	0.6	289	42.8	4	0.6
0319	2,466	668	8	1.2	0	0.0	142	21.3	0	0.0
0323	7	0	0	-	0	-	0	-	0	-
0338	0	0	0	-	0	-	0	-	0	-
TOTAL	***19,824***	***5,023***	***93***	***1.9***	***13***	***0.3***	***761***	***15.2***	***26***	***0.5***
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 2010 la localidad de Cunduacán, contaba con total de 9 ZAP Urbanas con una población de 19,824 habitantes y con un total de 5,023 viviendas las cuales el 15.2% (761) de estas carecían de acceso al agua en la vivienda, pues la carencia afectaba a 7 de las 9 ZAP Urbanas, es importante señalar que las AGEB 0304, 0164, 0319, 0272 es en donde se presenta en mayor magnitud la carencia.

Por otra parte en relación al indicador de viviendas particulares habitadas con piso de tierra, se tiene que este es la segunda carencia que afecta a las viviendas en la localidad, dado que el 1.9% (93) viviendas carecen de piso firme, en donde las AGEB 0304 y 0200 son las que presentan más la carencia con el 4% y 2.5%, la tercer carencia es la asociada al indicador de viviendas que no disponen de drenaje, pues en términos generales el 0.5% (26) se ven afectadas, es decir esta carencia sólo se presenta en 4 de 9 ZAP Urbanas. Finalmente en torno a la temática de la viviendas sin electricidad esta sólo afecta al 0.3% (13) de las viviendas.

El siguiente cuadro muestra que en 2010 la localidad Once de Febrero 1ra. Sección contaba con tres ZAP Urbanas, con población de 8,000 habitantes y con 2020 viviendas.

Cuadro 2.26. Principales carencias en localidades con ZAP de la localidad Once de Febrero 1ra. Sección en el Municipio de Cunduacán, Tabasco 2010.										
AGEB	Población total	Viviendas habitadas	Piso de tierra	%	Sin electricidad	%	Sin agua entubada	%	Sin drenaje	%
0249	5548	1417	112	7.9	9	0.6	217	15.3	70	4.9
0287	1292	309	31	10.0	0	0.0	84	27.2	4	1.3
0291	1160	294	33	11.2	0	0.0	235	79.9	3	1.0
TOTAL	***8000***	***2020***	***176***	***8.7***	***9***	***0.4***	***536***	***26.5***	***77***	***3.8***
Fuente: Elaborado por TECSO con base en los Principales Resultados por localidad (ITER) 2010, del Censo Nacional de Población y Vivienda, INEGI.										

El cuadro muestra, que la carencia que se presenta en mayor magnitud en las viviendas de la localidad Once de Febrero 1ra Sección, es la asociada a la carencia de agua entubada con el 26.5% (536), continuándole la carencia por piso firme con el 8.7% (176), mientras que la tercer carencia es la asociada a la falta de drenaje, ya que esta afecta al 3.8 y en el caso de las viviendas sin electricidad se observa que esta se presenta en porcentajes menores, pues sólo el 0.4% se encuentra en esta situación.

El siguiente cuadro muestra, información sobre la ZAP Urbana 0145 con la que cuenta la localidad de Huimango, en donde se observa que en 2010 contaba con una población de 4,158 habitantes y con 998 viviendas.

Cuadro 2.27. Principales carencias en localidades con ZAP de la localidad Huimango en el Municipio de Cunduacán, Tabasco 2010.										
AGEB	Población total	Viviendas habitadas	Piso de tierra	%	Sin electricidad	%	Sin agua entubada	%	Sin drenaje	%
0145	4,158	998	93	9.3	6	0.6	678	67.7	43	4.3
TOTAL	***4,158***	***998***	***93***	9.3	***6***	***0.6***	***678***	***67.7***	***43***	***4.3***
Fuente: Elaborado por TECSO con base en los Principales Resultados por localidad (ITER) 2010, del Censo Nacional de Población y Vivienda, INEGI.										

Así se observa, que la carencia que afectaba en mayor proporción a las viviendas del Municipio es la asociada a la carencia por acceso al agua entubada en donde el 67.7% (678) de las viviendas, siguiéndole la carencia por piso firme con el 9.3% (93), mientras que la carencia por drenaje se presenta con el 4.3% (43) y finalmente el en caso de las viviendas sin electricidad el 0.6% (6) de las viviendas presenta la carencia.

En referencia a las carencias que se presentaban en las ZAP Urbanas de la localidad de Cucuyulapa, se tiene que en 2010 se concentraban un total de 1,033 viviendas en las que habitaban 4,120 personas.

Cuadro 2.28. Principales carencias en localidades con ZAP de la localidad de Cucuyulapa en el Municipio de Cunduacán, Tabasco 2010.

AGEB	Población total	Viviendas habitadas	Piso de tierra	%	Sin electricidad	%	Sin agua entubada	%	Sin drenaje	%
0107	3,966	1,002	38	3.8	9	0.9	435	43.4	40	4.0
0268	154	31	0	0.0	0	0.0	15	48.4	0	0.0
TOTAL	***4,120***	***1,033***	***38***	***3.7***	***9***	***0.9***	***450***	***43.6***	***40***	***3.9***

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

El cuadro muestra, que la localidad Cucuyulapa en 2010 contaba con dos ZAP Urbanas en las cuales la carencia que se presenta son las asociadas a la carencia por acceso al agua entubada con el 43.6% (450), siguiéndole la carencia por drenaje con el 3.9% (40), mientras que la carencia por piso firme afecta al 3.7% (38) de las viviendas y en último lugar se presenta la carencia por electricidad, misma que sólo atañe al 0.9% de las viviendas.

A continuación se muestran, las principales carencias que presenta las ZAP Urbanas de la localidad Libertad misma que en 2010 contaba con una población de 3,885, mismo que habitaban en un total de 962 viviendas.

Cuadro 2.29. Principales carencias en localidades con ZAP de la localidad de Libertad en el Municipio de Cunduacán, Tabasco 2010.

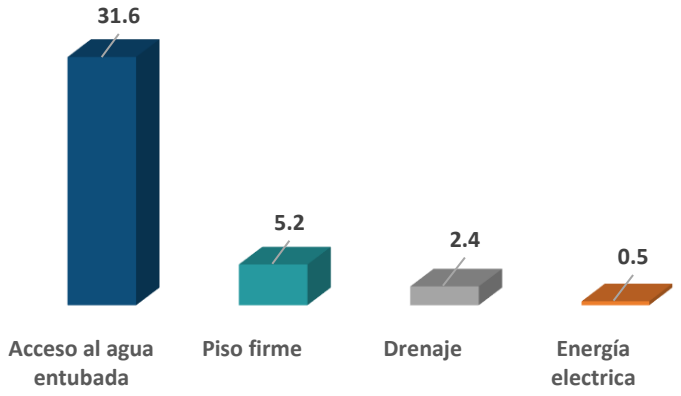
AGEB	Población total	Viviendas habitadas	Piso de tierra	%	Sin electricidad	%	Sin agua entubada	%	Sin drenaje	%
0215	1,121	277	15	5.4	3	1.1	272	98.2	14	5.1
022A	2,764	685	102	14.9	11	1.6	478	69.8	43	6.3
Total	***3,885***	***962***	***117***	***12.2***	***14***	***1.5***	***750***	***78.0***	***57***	***5.9***

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

Es importante señalar que la carencia que se presentaba en las viviendas en mayor magnitud en 2010 es la asociada al indicador de acceso al agua entubada con el 78%, mientras que 12.2% carece de piso firme, el 5.9% carece de drenaje y 1.5% presenta carencia por energía eléctrica en la vivienda.

Mientras que en el caso de las localidades con ZAP se tiene la siguiente distribución porcentual por tipo de carencia:

Gráfica 2.4. Porcentaje de carencias en localidades con ZAP en el Municipio de Cunduacán, 2010.



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

Así en términos generales se tiene que la carencia que más afecta a las ZAP de las localidades del Municipio de Cunduacán, el 31.6% de las viviendas carecía al acceso de agua entubada, siguiendo la carencia por piso firme con el 5.2%, mientras que en tercer lugar se encuentra la carencia por drenaje con el 2.4 y finalmente en lo que se refiere a la carencia por energía eléctrica, se observa que esta carencia es la que afecta en menor proporción a la viviendas.

En cuanto a **servicios básicos de la vivienda** se refiere, la principales carencias son por Chimenea cuando se cocina con leña o carbón (46.5%) y la carencia por agua entubada (17.5%), mientras que las carencia por drenaje afecta al 3.8% de los hogares y en mínima proporción la carencia por electricidad (0.5%).

Para **calidad y espacio de la vivienda**, las proporciones de carencia parecen relativamente bajas siendo la mayor hacinamiento (8.7%) y carencia por material del piso (6.1%), mientras que la carencia por material de muro es de 3.8% y la carencia por material de techo es de apenas el 0.1%

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. A continuación plantearemos el significado de cada uno de ellos.

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, 2017d: 7).

Es decir, que los recursos del FAIS estarán focalizados adecuadamente cuando se dirijan a localidades en cualquiera de las tres condiciones anteriores, cuando ello ocurra se denominará como "*Destino de la inversión pertinente conforme a las localidades prioritarias*".

Cabe señalar que las proporciones de inversión varían según las características de los Municipios. Así, para el Municipio de Cunduacán aplica el inciso B del numeral 2.3, apartado II de los Lineamientos Generales para la Operación del FAIS publicados en septiembre de 2017, que establece 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, 2017).

Así, la inversión pertinente dependerá de tres componentes:

$$IPD = IZU + IMRS + IPE$$

Donde:
IPD = **I**nversión **P**ertinente en el **D**estino.
IZU = **I**nversión en **Z**AP **U**rbana.
IMRS = **I**nversión en las localidades con los dos **M**ayores grados de **R**ezago **S**ocial.
IPE = **I**nversión en localidades con **P**obreza **E**xtrema.

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

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

Donde:
PIPT = **P**orcentaje de **I**nversión **P**ertinente por **T**erritorio.
IPD = **I**nversión **P**ertinente en el **D**estino.
TIFISM = **T**otal de la **I**nversión del **FISM** en el Municipio.

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, sin embargo este fue modificado nuevamente para el 2017, 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:*

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

Donde:
PIZU= **P**orcentaje a **I**nvertir en las **Z**AP **U**rbanas del Municipio.
PZU_i= **P**oblación que habita en la **Z**AP **U**rbana i del Municipio.
i = ZAP urbana.
n = Número de ZAP urbanas en el Municipio.
PPM= **P**oblación en **P**obreza del **Municipio**.

> *Los Municipios o DT deberán invertir al menos el **30%** 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).

Cabe 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 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:

$$\mathbf{PIpZU} = \frac{\mathbf{IZU}}{\mathbf{TIFISM}}\ \boldsymbol{x}\ \mathbf{100}$$

Donde:
PIpZU = **P**orcentaje de **I**nversión programada en **Z**AP **U**rbanas.
IZU = **I**nversión en **Z**AP **U**rbana.
TIFISM = **T**otal de la **I**nversión del **FISM** en el Municipio.

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

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

Donde:
GCIZU = **G**rado de **C**umplimiento de la **I**nversión en **Z**AP **U**rbana.
PIpZU = **P**orcentaje de **I**nversión programada en **Z**AP **U**rbanas.
PIZU = **P**orcentaje a **I**nvertir en las **Z**AP **U**rbanas del Municipio.

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

Cuando PIZU> 50% ⇒PIZU = 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 PIZU llegue a 50% o lo supere. Su expresión algebraica quedaría de la siguiente forma:

$$\mathbf{PaIRSPE} = (\,\mathbf{100} - \boldsymbol{PIZU})$$

Donde:
PaIRSPE = **P**orcentaje de recursos **a I**nvertir en las localidades con **R**ezago **S**ocial o **P**obreza **E**xtrema.
PIZU = **P**orcentaje a **I**nvertir en las **Z**AP **U**rbanas del Municipio.

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:

$$\mathbf{PIRSPE} = \left(\frac{\mathbf{(IMRS + IPE)}}{\mathbf{TIFISM}}\right) \boldsymbol{x}\ \mathbf{100}$$

Donde:
PIRSPE = **P**orcentaje de **I**nversión en localidades con **R**ezago **S**ocial o **P**obreza **E**xtrema.
IMRS = **I**nversión en localidades con los dos **M**ayores grados de **R**ezago **S**ocial.

IPE = Inversión en localidades con **P**obreza **E**xtrema (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, 2017).
TIFISM = **T**otal de la **I**nversión 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:

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

Dónde:
GCIRSPE = **G**rado de **C**umplimiento de la **I**nversión en localidades con **R**ezago **S**ocial o **P**obreza **E**xtrema.
PIRSPE = **P**orcentaje de la **I**nversión en localidades con **R**ezago **S**ocial o **P**obreza **E**xtrema.
PaIRSPE = **P**orcentaje de recursos **a** **I**nvertir en las **l**ocalidades con **R**ezago **S**ocial o **P**obreza **E**xtrema.

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 (SEDESOL, 2017)[30].

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

> "*Para la identificación de la población en pobreza extrema, los gobiernos locales deberán hacer uso de los Criterios de Acreditación de Beneficio a Población en Pobreza Extrema, que la SEDESOL, publicará en su Normateca Interna. La SEDESOL, a través de sus Delegaciones brindará asesoría técnica para su uso, llenado y captura en la MIDS. Una vez que los gobiernos locales recolecten la información del instrumento vigente para la identificación de los beneficiarios, ésta será analizada a través de los medios definidos por la [Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios] DGGPB para su evaluación y determinación de los hogares y personas en pobreza extrema*" (SEDESOL, 2017).

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*

[30] 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).

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).

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

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

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

Donde:
PIDTP = **P**orcentaje de **I**nversión en **D**estino **T**erritorial **P**rioritaria.
IZUF = **I**nversión en **Z**AP **U**rbanas **F**inal.
IMRS = **I**nversión en localidades con los dos **M**ayores grados de **R**ezago **S**ocial.
IPE = **I**nversión en localidades con **P**obreza **E**xtrema.
TI= **T**otal de **I**nversión.

Con este indicador (PIDTP), tenemos un indicador para valorar la pertinencia en cuanto a la inversión territorial se refiere.

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 2017 (SEDESOL, 2017d: 8), 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.*

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 (SEDESOL, 2017).

"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, 2017).

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, 2017).

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:

$$\mathbf{PID} = \frac{\mathbf{IPD}}{\mathbf{TIFISM}}\ \boldsymbol{x}\ \mathbf{100}$$

Donde:
PID = **P**orcentaje de **i**nversión en proyectos de incidencia **D**irecta.
IPD = **I**nversión en **P**royectos de incidencia **D**irecta.
TIFISM = **T**otal de la **I**nversión del **FISM** en el Municipio.

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

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

Donde:
GPURD = **G**rado de **P**ertinencia en el **U**so de los **R**ecursos de incidencia **D**irecta.
PID = **P**orcentaje de **I**nversión en proyectos de incidencia **D**irecta.

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:

$$\mathbf{PIPCE} = \frac{\mathbf{IPCE}}{\mathbf{TIFISM}}\ \boldsymbol{x}\ \mathbf{100}$$

Dónde:
PIPCEC = **P**orcentaje de **I**nversión en **P**royectos **C**omplementarios y **E**speciales.

IPCEC = **I**nversión en **P**royectos **C**omplementarios y **E**speciales.
TIFISM = **T**otal de la **I**nversión 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:

$$\mathbf{GPUPCE} = \frac{\mathbf{30\% - (PIPCE)}}{\mathbf{30\%}}$$

Dónde:
GPUPCEC = **G**rado de **P**ertinencia en el **U**so máximo de recursos en **P**royectos **C**omplementarios y **E**speciales.
PIPCEC = **P**orcentaje de **I**nversión en **P**royectos **C**omplementarios y **E**speciales.

Para interpretar los resultados de este indicador la escala es la siguiente:

Si GPUPCE ≥ 0	La Inversión en proyectos complementarios y especiales **fue pertinente** y en un porcentaje menor o igual al máximo permitido por los lineamientos.
Si GPUPCE< 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 2017, 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, 2017).

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:

$$\mathbf{PIPUCC} = \frac{\mathbf{IPUCC}}{\mathbf{TIFISM}}\ \boldsymbol{x}\ \mathbf{100}$$

Dónde:
PIPUCC = **P**orcentaje de **I**nversión en **P**royectos de **U**rbanización de **C**alles y **C**aminos.
IPUCC = **I**nversión en **P**royectos de **U**rbanización de **C**alles y **C**aminos.
TIFISM = **T**otal de la **I**nversión del **FISM** en el Municipio.

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

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

Dónde:
GPURUCC= **G**rado de **P**ertinencia en el **U**so de los **R**ecursos en **U**rbanización de **C**alles y **C**aminos.
PIPUCC = **P**orcentaje de **I**nversión en **P**royectos de **U**rbanización de **C**alles y **C**aminos.

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:

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

Dónde:
GPURCUCC= **G**rado de **P**ertinencia en el **U**so de los **R**ecursos en obras de **C**ontingencia para **U**rbanización de **C**alles y **C**aminos.
PIPUCC= **P**orcentaje de **I**nversión en **P**royectos de **U**rbanización de **C**alles y **C**aminos, 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.

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:

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

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:

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

Tal que:

$\mathrm{CRFID} = (\mathrm{TI} * 0.7) - \mathrm{IPD}.$
$\mathrm{CREPCE} = \mathrm{IPCE} - (\mathrm{TI} * 0.3).$
$\mathrm{CREPUCC} = \mathrm{IPUCC} - (\mathrm{TI} * 0.15)$[31].
$\mathrm{CREPUCC} = \mathrm{IPUCC} - (\mathrm{TI} * 0.30)$[32].

Dónde:
TIP = **T**otal de **I**nversión **P**ertinente en el destino de los recursos.
CRFID = **C**antidad de **R**ecursos que **F**alta para llegar al 70% en proyectos de **I**ncidencia **D**irecta.
CREPCE= **C**antidad de **R**ecursos que **E**xceden el 30% en **P**royectos de incidencia **C**omplementaria y **E**speciales.
CREPUCC= **C**antidad de **R**ecursos que **E**xceden el 15% en **P**royectos de **U**rbanización de **C**alles y **C**aminos.

Cabe señalar que, cuando los indicadores: **CRFID, CREPCE, CREPUCC 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:

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

Dónde:
GPURTO = **G**rado de **P**ertinencia en el **U**so de los **R**ecursos en cuanto a la incidencia del **T**ipo de **O**bras en la pobreza multidimensional.
TIP = **T**otal de **I**nversión **P**ertinente.
TIFISM = **T**otal de la **I**nversión ejercida del **FISM** en el Municipio.

Cuya escala de valoración es:

[31] Si no se cuenta con declaratoria de contingencia.
[32] Si se cuenta con declaratoria de contingencia.

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 obras en la pobreza multidimensional se utilizarán los siguientes indicadores:

- Grado de pertinencia en el uso de los recursos de incidencia directa.
- Grado de pertinencia en el uso máximo de los recursos ejercidos en proyectos complementarios y especiales.
- Grado de pertinencia en el uso de los recursos en urbanización de calles y caminos. Grado de pertinencia en el uso de los recursos **con obras de contingencia** para la urbanización de calles y caminos (**cuando sea procedente**).
- 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 de "*destino*" y "*uso*" de los recursos del FISM correspondiente al Municipio de Cunduacán, Tabasco durante el ejercicio fiscal 2017.

La evaluación de destino se caracteriza por identificar si las obras fueron programadas en las localidades prioritarias de acuerdo con los diversos criterios establecidos por los lineamientos del FAIS (ZAP urbana, los dos grados mayores de rezago social, localidades identificadas con población en pobreza extrema). Además, la especificidad de la evaluación de uso de los fondos, identifica 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.

Antes de mostrar tales resultados es importante describir la inversión que se realizó en el ejercicio fiscal evaluado en cuanto a tipo y modalidad de las obras.

4.1. Presupuesto del FISM y obras

El presupuesto programado del Fondo III en el municipio de Cunduacán para el año 2017 fue de $ 57,788,118.84, dato que fue proporcionado por el municipio.

.

Cuadro 4.1. Número de obras y presupuesto programado por tipo de localidad en el municipio de Cunduacán, Tabasco

Tipo de localidad	Número de localidades	Presupuesto	%
Rural	88	$ 40,119,965.59	69.4
Urbano	16	$ 15,142,074.64	26.2
Sub Total		$ 55,262,040.23	***96.5***
Total	***104***	***$ 57,788,118.84***	***100***

Fuente: Elaborado por TECSO con base en los datos del formato Relación de Obras 2017

Así, se tiene que el 69.4% del presupuesto se destinó a obras en localidades rurales, mientras que el 26.2% fue destinado para a las localidades urbanas.

Mientras que la inversión en las 88 localidades rurales, se distribuyó de la siguiente manera:

Cuadro 4.2. Inversión en localidades rurales en el municipio de Cunduacán, Tabasco				
Grado de rezago social	Número de localidades	Número de obras	Presupuesto	Porcentaje respecto al total
Medio	4	4	$ 643,080.17	1.1
Bajo	37	44	$ 16,228,352.11	28.1
Muy bajo	31	40	$ 23,248,533.31	40.2
Total	***72***	***88***	***$40,119,965.59***	***69.4***
Total del ejercicio		**104**	**$ 57,788,118.84**	**100**
Fuente: Elaborado por TECSO con base de datos del formato de Obras 2017 y De La Base De Datos Del Censo 2010 (ITER)				

Así, se puede observar que el 40.2% del presupuesto fue asignado a 40 localidades con Muy Bajo Rezago Social, mientras que al nivel de Rezago Bajo se destinó el 28.1% y finalmente a las localidades con Grado de Rezago Social Medio se destinó sólo el 1.1% de los recursos del FISM.

Dentro de la programación en la cabecera municipal se debe realizar el enfoque del análisis hacia las ZAP.

Cuadro 4.3. Programación de inversión por ZAP en el municipio de Cunduacán, Tabasco				
Localidad	AGEB	Número de obras	Presupuesto	Porcentaje respecto al total
Cucuyulapa	0107	1	$ 1,900,139.57	3.3
Huimango	0145	1	$ 601,741.08	1
Libertad	022A	3	$ 358,368.93	0.6
Once de Febrero 1ra. Sección	0249	2	$ 3,251,198.35	5.6
	0287	1	$ 152,499.98	0.3
	0291	1	$ 601,741.08	1
Total urbano		***9***	***$ 6,865,688.99***	***11.9***
Total		**29**	**$ 57,788,118.84**	
Fuente: Elaborado por TECSO con base en los datos del formato de Obras 2017 y De La Base De Datos Del Censo 2010 (ITER)				

Como se puede observar, el 11.9% del presupuesto total fue programado en 6 AGEB´S ubicadas en 4 localidades, esto equivale a 6.8 millones de pesos, siendo el AGEB 0107 (Cucuyulapa) a la que se le destino un mayor porcentaje de los recursos del FISM, con aproximadamente de 1.9 millones de pesos en una obra, contrastando con lo invertido en el AGEB 0287, con 152 mil pesos.

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 su 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 6 AGEB urbanas declaradas como Zonas de Atención Prioritaria para el año 2017, el Municipio de Cunduacán puede invertir en esas zonas, en las localidades con los 2 grados más altos de rezago social (Alto y Medio según el dato 2010 del CONEVAL) y en donde exista población en pobreza extrema. En este sentido, de las 104 obras ejercidas, 4 se localizan en las localidades con los dos mayores Grados de Rezago Social, 9 se en las ZAP urbana y 91 en zonas identificadas con pobreza extrema en base a los Lineamientos de operación del FAIS:

Cuadro 4.4. Número de obras ejercidas por criterio de prioridad y presupuesto en el municipio de Cunduacán, Tabasco

Criterio	Número de obras	Monto	Porcentaje
Localidad con 2MGRS	4	$ 643,080.17	1.2
Localidad con ZAP	9	$ 6,865,688.99	12.4
Pobreza extrema	91	$ 47,753,271.07	86.4
Total	***104***	***$ 55,262,040.23***	

Fuente: Elaborado por TECSO con base en los datos del formato de Obras 2017

Como se puede observar un alto porcentaje del presupuesto se programó en zonas con población en pobreza extrema, para las cuales el municipio justificó con la aplicación de las CUIS; pues el monto asignado en estas zonas asciende a 47.7 millones de pesos, mientras que el presupuesto programado en las ZAP, fue de 6.8 millones de pesos (12.4%). Por otro lado para las localidades con los dos mayores Grados de Rezago Social se invirtieron $643,080.17 pesos, es decir, el 1.2% del total de los recursos del FISM.

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:

$$PIPT = \frac{IPD}{TIFISM}\ x\ 100 = \frac{\$55{,}753{,}271.07}{\$55{,}753{,}271.07}\ X\ 100 = 100\%$$

Dónde:
PIPT = **P**orcentaje de **I**nversión **P**ertinente por **T**erritorio.
IPD = **I**nversión **P**ertinente en el **D**estino.
TIFISM = **T**otal de la **I**nversión del **FISM** en el municipio.

Por tanto, el 100% de los recursos asignados en la realización de las 108 obras están focalizados en zonas prioritarias, ya sea por atender AGEB declarado como ZAP o zonas con población en situación de pobreza extrema lo cual establece el cumplimiento normativo de la focalización territorial.

Adicionalmente, derivado de que el municipio presenta ZAP urbanas para 2017, y como se ha señalado en el presenta capítulo, los Lineamientos sufrieron una modificación en la fórmula para el PIZU, señalada en el numeral 2.3, tenemos que, para el año fiscal evaluado, se especifica que "deberán invertir al menos el 30% de los recursos" (DOF, 2017). En este sentido según la fórmula modificada, el PIZU para el municipio de Cunduacán en 2017 es de:

$$PIZU = (\frac{20,163}{80,548})^2 \; x \; 100 = 6.27\%$$

Dónde:
PIZU= **P**orcentaje a **I**nvertir en las **Z**AP **U**rbanas del municipio.
PZU_i= **P**oblación que habita en la **Z**AP **U**rbana i del municipio.
i = ZAP urbana.
n = Número de ZAP urbanas en el municipio.
PPM= **P**oblación en **P**obreza del **M**unicipio.

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

$$\text{PIpZU} = \frac{\text{IZU}}{\text{TIFISM}} \text{ x } 100 = \frac{\$6,871,995.68}{\$55,753,271.07} = 12.42\%$$

Dónde:
PIpZU = **P**orcentaje de **I**nversión programada en **Z**AP **U**rbanas.
IZU = **I**nversión en **Z**AP **U**rbana.
TIFISM = **T**otal de la **I**nversión del **FISM** en el municipio.

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

$$\text{GCIZU} = \frac{\text{PIpZU}}{\text{PIZU}} = \frac{12.42}{6.27} = 1.98$$

Dónde:
GCIZU = **G**rado de **C**umplimiento de la **I**nversión en **Z**AP **U**rbana.
PIpZU = **P**orcentaje de **I**nversión programada en **Z**AP **U**rbanas.
PIZU = **P**orcentaje a **I**nvertir en las **Z**AP **U**rbanas del municipio.

Lo anterior significa que el municipio de Cunduacán programó más de .98 veces de lo establecido por la norma en ZAP urbanas. Es decir, que la inversión programada por el municipio en las ZAP urbanas es significativamente mayor a la establecida en estos territorios, que son prioridad de la política pública nacional.

En lo que respecta a la inversión realizada en localidades con los dos mayores grado 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)[33] del cual será:

$$\text{PaIRSPE} = (\,1 - PIZU) = (1 - \ 0.06) = 99.94\%$$

Dónde:
PaIRSPE = **P**orcentaje de recursos **a** **I**nvertir en las localidades con **R**ezago **S**ocial o **P**obreza **E**xtrema.
PIZU = **P**orcentaje a **I**nvertir en las **Z**AP **U**rbanas del municipio.

Teniendo en cuenta que en las localidades con los dos mayores grados de rezago social (Alto y Medio) se realizaron 4 obras, la proporción de inversión queda de la siguiente manera:

$$\text{PIRSPE} = \frac{\text{IMRS} + \ \text{IPE}}{\text{TI}} = \frac{\$643{,}080.17 + \$47{,}753{,}271.07}{\$55{,}262{,}040.23} = 0.88$$

Dónde:
PIRSPE = **P**orcentaje de **I**nversión en localidades con **R**ezago **S**ocial o **P**obreza **E**xtrema.
IMRS = **I**nversión en localidades con los dos **M**ayores grados de **R**ezago **S**ocial.
IPE = Inversión en localidades con **P**obreza **E**xtrema (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).

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

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

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

$$\text{GCIRSPE} = \frac{\text{PIRSPE}}{\text{PaIRSPE}} = \frac{0.88}{1} = 0.88$$

Dónde:

GCIRSPE = **G**rado de **C**umplimiento de la **I**nversión en localidades con **R**ezago **S**ocial o **P**obreza **E**xtrema.

PIRSPE = **P**orcentaje de la **I**nversión en localidades con **R**ezago **S**ocial o **P**obreza **E**xtrema.

PaIRSPE = **P**orcentaje de recursos **a I**nvertir en las localidades con **R**ezago **S**ocial o **P**obreza **E**xtrema.

Así, se tiene que la proporción de inversión en localidades rurales fue menor a la que se pudo efectuar de acuerdo con la norma para este municipio (89%), ello no implica incumplimiento normativo ya que para las ZAP se establecen mínimos (en PIZU de 6.27%), dejando sin referencia de mínimo a las localidades rurales con mayor rezago social o zonas con población en pobreza extrema, pero si permite ver una tendencia significativa a la de la inversión en zonas prioritarias urbanas.

Así, en cuanto al destino el municipio de Cunduacán ejerció los recursos del FISM 2017 de tal manera que cumple con lo establecido en los Lineamientos.

4.3. Sobre el uso

Como ya se mencionó, los lineamientos del FISM 2017 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.

Además en el numeral 2.4 se establece que, Los gobiernos locales podrán destinar una parte proporcional equivalente al 3% de los recursos asignados del FISM para la realización de estudios y la evaluación de proyectos, así como la contratación de servicios profesionales, científicos, técnicos y otros servicios. Además, los gobiernos locales podrán financiar la contratación por honorarios de los Agentes para el Desarrollo Local FAIS[34] como personas físicas.

En el municipio de Cunduacán, según la inversión programada para 2017, hay 88 obras que inciden directamente en la pobreza multidimensional, 16 que lo hacen de manera complementaria y se realizaron 4 proyectos en la categoría de gastos indirectos. En el cuadro siguiente se muestran las obras según su tipo de contribución, clasificación, sub clasificación de proyecto y monto ejercido de inversión por obra:

[34] Personas físicas contratadas por los gobiernos locales en términos de los presentes Lineamientos y de los convenios de coordinación que se celebren, para llevar a cabo acciones para el seguimiento y verificación del uso de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.

Cuadro 4.5. Obras ejercidas por monto, tipo de contribución a la pobreza multidimensional, clasificación y sub clasificación de la obra en el municipio de Cunduacán, Tabasco					
Tipo de contribución	**Clasificación**	**Sub clasificación**	**Número de obras**	**Presupuesto**	**% de presupuesto**
Directa	Agua y saneamiento	Drenaje Sanitario	1	$1,098,247.01	1.9
		Red De Alcantarillado	1	$490,974.75	0.9
		Red O Sistema De Agua Potable	1	$3,129,198.37	5.5
		Total	*3*	*$4,718,420.13*	8.3
	Alimentación	Preescolar (Comedores Escolares)	1	$299,747.39	0.5
		Primaria (Comedores Escolares)	2	$597,103.39	1.0
		Total	*3*	*$896,850.78*	1.6
	Vivienda	Cuartos Dormitorio	10	$6,017,410.80	10.6
		Electrificación	10	$15,154,368.3	26.6
		Estufas Ecológicas	48	$ 4,574,999.40	8.0
		Techo Firme (No Material De Desecho, Ni Lámina De Cartón)	14	$ 3,204,914.77	5.6
		Total	*82*	*$28,951,693.3*	50.8
	Total		**88**	**$ 34,566,964.27**	**60.6**
Complementaria	Agua y saneamiento	Planta De Tratamiento De Aguas Residuales	*1*	*$2,802,315.07*	4.9
	Educación	Preescolar (Aulas)	1	$329,724.14	0.6
		Secundaria (Bardas Perimetrales)	1	$70,867.63	0.1
		Techados En Áreas De Impartición De Educación Física	12	$ 15,556,788.20	27.3
		Total	*14*	*$ 15,957,379.97*	28.0
	Urbanización	Revestimiento	*1*	*$ 1,935,380.92*	3.4
	Total		**16**	**$ 20,695,075.96**	**36.3**
Gastos indirectos				**$1,733,643.57**	**3**
Total general			**104**	**$ 56,995,683.80**	**100**

Fuente: Elaborado por TECSO con base en los datos del formato de Obras 2017

Como se puede observar, el municipio programó un total de $34,566,964.27 en la realización de 88 obras de incidencia Directa en la pobreza. Para medir el porcentaje de inversión en obras directas tenemos que:

$$\text{PID} = \frac{\text{IPD}}{\text{TIFISM}} \text{ x } 100 = \frac{\$34{,}566{,}964.27}{\$56{,}995{,}683.80} * 100 = 60.65\%$$

Dónde:
PID = **P**orcentaje de **i**nversión en proyectos de incidencia **D**irecta.
IPD = **I**nversión en **P**royectos de incidencia **D**irecta.
TIFISM = **T**otal de la **I**nversión del **FISM** en el municipio.

Los recursos del FISM ejercidos a realizar en obras de incidencia directa en 2017, no cumplieron con lo requerido por la norma, que es el 70%. Para conocer el grado de pertinencia que tendrán estos recursos se calcula lo siguiente:

$$\text{GPURD} = \frac{60.65}{70} = 0.87$$

Dónde:
GPURD = **G**rado de **P**ertinencia en el **U**so de los **R**ecursos de incidencia **D**irecta.
PID = **P**orcentaje de **I**nversión en proyectos de incidencia **D**irecta.

Ello significa que los recursos programados para 2017 no cumplen con lo estipulado en la normativa, pues se **invirtió 13% menos del porcentaje mínimo establecido.**

Como ya se señaló en la metodología, existen topes máximos 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 se tiene que, derivado de la programación de recursos para 2017 en este tipo de obras, las 16 obras complementarias programadas fueron dentro de los rubros de agua, educación y urbanización. La fórmula para conocer la pertinencia del uso en este rubro es:

$$\text{GPUPCE} = \frac{30\% - (\text{PIPCE})}{30\%} = \frac{30 - 36.31}{30} = -0.21$$

Dónde:
GPUPCEC = **G**rado de **P**ertinencia en el **U**so máximo de recursos en **P**royectos **C**omplementarios y **E**speciales.
PIPCEC = **P**orcentaje de **I**nversión en **P**royectos **C**omplementarios y **E**speciales.

La inversión en obras complementarias fue del 36.31% proporción que se encuentra fuera de los limites normativos, pues se invirtió 19% por encima del tope máximo permitido, lo que equivale a poco más de 3.5 millones, de los más de 20.6 millones invertidos en obras complementarias.

Adicionalmente, los Llineamientos del FAIS 2017 establecen topes en la inversión para tipos de proyecto dentro de las obras complementarias, señalando que, en el caso de los proyectos de infraestructura carretera, caminos, pavimentación, revestimiento, guarniciones y banquetas, sólo se podrá destinar hasta un 15% de los recursos FISM, y hasta un 15% adicional para dicha infraestructura, en el caso que haya sido dañada por un desastre natural en el ejercicio fiscal actual o en el inmediato anterior, con motivo del cual se cuente con una declaratoria de emergencia de las Secretaría de Gobernación o con un dictamen de protección civil de la entidad que avale dicha situación.

De esta forma tenemos que la inversión realizada en obras de urbanización, dando cumplimiento de la normatividad, se calcula de la siguiente manera:

$$GPURUCC = \left(\frac{15\% - 3.4\%}{15\%}\right) = 0.75$$

Dónde:
GPURUCC= **G**rado de **P**ertinencia en el **U**so de los **R**ecursos en **U**rbanización de **C**alles y **C**aminos.
PIPUCC = **P**orcentaje de **I**nversión en **P**royectos de **U**rbanización de **C**alles y **C**aminos.

Esto quiere decir, que en el caso de obras de Urbanización no se excedo el límite establecido en los lineamientos para la operación del FAIS (máximo 15%).

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 $48,0690,298.59, y para calcular el monto de inversión ejercida de acuerdo a la norma, tenemos que:

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

$$\mathrm{TIP} = \$56{,}995{,}683.80 - (\$5{,}330{,}014.80 + \$3{,}596{,}370.82 + 0) = \$48{,}069{,}298.59$$

Dónde

TIP = **T**otal de **I**nversión **P**ertinente en el destino de los recursos.
CRFID = **C**antidad de **R**ecursos que **F**alta para llegar al 70% en proyectos de **I**ncidencia **D**irecta.
CREPCE= **C**antidad de **R**ecursos que **E**xceden el 30% en **P**royectos de incidencia **C**omplementaria y **E**speciales.
CREPUCC= **C**antidad de **R**ecursos que **E**xceden el 15% en **P**royectos de **U**rbanización de **C**alles y **C**aminos.

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:

$$\mathrm{GPURTO} = \frac{\mathrm{TIP}}{\mathrm{TIFISM}} = \frac{\$48{,}069{,}298.59}{\$56{,}995{,}683.80} = 0.84$$

Dónde:

GPURTO = **G**rado de **P**ertinencia en el **U**so de los **R**ecursos en cuanto a la incidencia del **T**ipo de **O**bras en la pobreza multidimensional.
TIP = **T**otal de **I**nversión **P**ertinente.
TIFISM = **T**otal de la **I**nversión ejercida del **FISM** en el municipio.

Ello significa que la pertinencia en el uso de los recursos ejercidos se incumple con los criterios en cuanto al uso de los recursos en obras complementarias en 20%, al rebasar los montos de inversión permitidos en educación, es decir, aulas, bardas perimetrales y techado de áreas deportivas, por lo cual **el Grado de Pertinencia en el Uso de los Recursos es del 84%.**

En cuanto al monto destinado a **Gastos Indirectos** se tiene que **el municipio cumplió con esta norma al no sobrepasar el 3%** estipulado en los lineamientos para la operación del FAIS.

Así se tiene un cumplimiento del **destino** en un 88%, es decir, la focalización territorial del municipio tiene buenos resultados, en cuanto al **uso** de los recursos del FISM, la focalización territorial del municipio en obras de incidencia directa y complementarias no cumple con los criterios

normativos, pues sobrepasaron el porcentaje establecido en obras de incidencia complementaria, relacionadas con obras en educación (infraestructura).

Ante ello se recomienda reorientar los recursos del FISM a obras de incidencia directa en la reducción de la pobreza multidimensional y así no sólo cumplir con la normativa vigente sino reducir el número de carencias contribuyendo al mejoramiento de la calidad de vida.

5. Análisis de la dinámica de focalización en el uso y destino de los recursos del FISM (2017)

Para continuar con el análisis es necesario exponer que es lo se entiende como *focalización*. Retomamos el enfoque de 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 específicas, asociadas a la pobreza multidimensional. Con los lineamientos del FISM, 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.

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.

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, si bien los datos 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.

5.1.1 Servicios básicos para la vivienda.

La estimación de las carencias por servicios básicos en la vivienda es de 53.8% de la población actual, es decir, aproximadamente 74 mil personas padecen de esta carencia y habitan en 18,631 viviendas.

Cuadro 5.1. Habitantes e inversión por carencia de servicios básicos de la vivienda en el municipio de Cunduacán, Tabasco				
	Habitantes con carencia 2015		Presupuesto FISM 2017	
Tipo de Carencia	Cantidad	%	Inversión	%
Carencia por acceso al agua entubada en la vivienda	23,206	17	$ 3,129,198.37	5.4
Carencia por servicio de drenaje en la vivienda	4,414	3.2	$ 1,589,221.76	2.8
Carencia por servicio de electricidad en la vivienda	399	0.3	$15,154,368.39	26.2
Carencia de chimenea en la vivienda al usar leña o carbón para cocinar	65,337	48.2	$ 4,574,999.40	7.9
Total carencia de servicios básicos	***74,524***	***53.8***	***$24,447,787.92***	***42.3***
TOTAL DEL MUNICIPIO	***138,504***	***100***	***$57,788,118.84***	***100***
Fuente: Elaborado por TECSO con base en los datos del formato de obras 2017 y Base de datos de la Encuesta Intercensal 2015.				

En el anterior cuadro podemos observar que la inversión total para servicios básicos fue de 24.4 millones de pesos, lo que representa una inversión de 42.3% del total de los recursos provenientes del FISM.

La principal carencia es la falta de chimeneas en las viviendas que cocinan con leña, afectando al 48.2% de la población; por ello se invirtieron 4.5 millones de pesos en este rubro. La segunda carencia en importancia es por acceso al agua entubada en la vivienda (17%), en este caso se realizó una inversión del 5.4% de los recursos del FISM.

Es importante mencionar que si bien se atendieron las principales carencias por servicios básicos, en el caso de electricidad el porcentaje de carencia es el más bajo (0.3%), no obstante es donde mayor inversión de los recursos del FISM se tuvo con el 15.1 millones de pesos. Si calculamos que esta carencia la padecen alrededor de 399 personas y el monto del presupuesto es de 15.2 millones, la inversión per cápita resultante es de $37,980 pesos por habitante con esta carencia, mientras que la principal carencia (Chimenea) tuvo una inversión per cápita de tan sólo 70 pesos.

Caso similar se presenta en la carencia por drenaje, donde la inversión fue de poco más de 1.5 millones para un estimado de 4,414 personas con la carencia (3.2%). En este caso se puede ver una inversión per cápita de hasta $360 por persona.

Mientras que para la carencia por acceso al agua entubada padecían la carencia el 17% de la población del municipio y se programaron para 2017 3.1 millones de pesos. Considerando con carencia a una población estimada de 23.206 personas, la inversión per cápita de $134 pesos.

5.1.2. Calidad y espacios de vivienda

En cuanto a la carencia por calidad y espacios de vivienda, se estima que para 2017 el 15.9% de la población la padecía. En esta materia la inversión fue de 9.2 millones de pesos, es decir, el 16% del total de los recursos del FISM.

Cuadro 5.2. Habitantes e inversión por carencia de calidad y espacios de la vivienda en el municipio de Cunduacán, Tabasco

	Habitantes con carencia 2015		Presupuesto FISM 2016	
Tipo de Carencia	**Cantidad**	**%**	**Inversión**	**%**
Carencia por material de pisos en la vivienda	7,773	5.6		0.0
Carencia por material de muros en la vivienda	4,818	3.5		0.0
Carencia por material de techos de la vivienda	100	0.1	$ 3,204,281.99	5.5
Carencia por hacinamiento en la vivienda	15,713	11.4	$ 6,070,785.89	10.5
Total carencia por calidad y espacios	***21,987***	***15.9***	***$ 9,275,067.88***	***16***
TOTAL DEL MUNICIPIO	***138,504***	***100***	***$ 57,788,118.84***	***100.0***

Fuente: Elaborado por TECSO con base en los datos del formato de obras 2017 y Base de datos de la Encuesta Intercensal 2015.

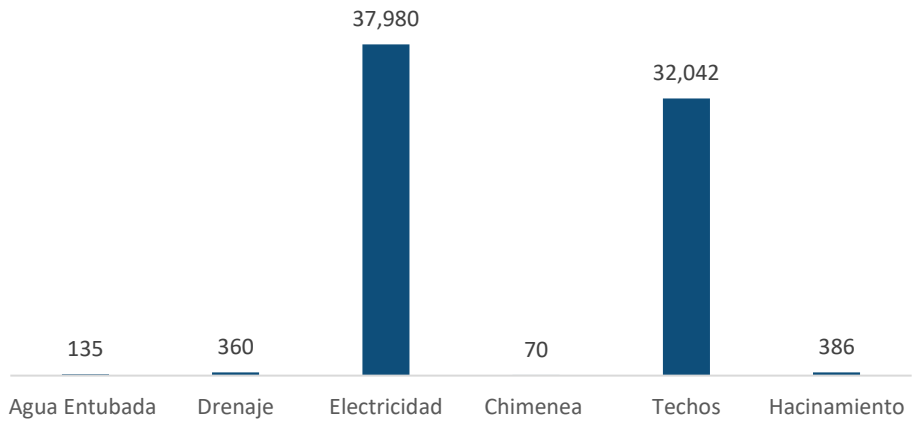
En esta dimensión de la pobreza, la inversión se orienta en dos rubros para atender la carencia, la primera de ellas es en construcción de techos, donde se programa una inversión de $3.2 millones de pesos, es decir el 5.5% del presupuesto total, mientas que para la carencia por hacinamiento se programaron al rededor 6 millones de pesos lo que representa el 10.5% de los recursos del FISM.

Esto resulta contrastante pues la población estimada con la carencia de materiales de techo es del 100 habitantes y el monto de inversión programado de 3.2 millones da como resultado una inversión de $32,042 pesos por habitante, mientras que para la población que presenta problemas de hacinamiento (15,713 habitantes) y que, dicho sea de paso, es la carencia más importante en la dimensión de calidad y espacios de la vivienda, la inversión es de 6 millones, es decir, una inversión per cápita de es de tan sólo $386 pesos.

Es importante mencionar que para la población que presenta carencia por materiales en los pisos y muros (7,773 y 4,418 habitantes respectivamente) no se realizó ninguna obra.

De este modo, se presenta la inversión per cápita por tipo de carencia atendida por el municipio de Cunduacán durante el ejercicio fiscal 2017:

Gráfica 5.1. Inversión per cápita en por tipo de carencia atendida en el municipio de Cunduacán, Tabasco



Fuente: Elaborado por TECSO con base en los datos del formato de obras 2017 y Base de datos de la Encuesta Intercensal 2015.

En la gráfica se observa que el mayor monto de inversión per cápita se realizó en la carencia por electrificación con $37,980 pesos, seguido de la inversión en techo firme con $32,042 pesos, mientras que la carencia por agua entubada en la vivienda tuvo una inversión de $135, por su parte en el caso del indicador asociado a la carencia por hacinamiento se tuvo una inversión de $386, para la carencia por drenaje se tuvo una inversión de per

cápita de $360 y en menor proporción se invirtió en la carencia por chimenea cunado se cocina con leña o carbón con sólo $70 pesos.

Llama la atención que, la carencia por Chimenea al usar leña o carbón para cocinar, es la carencia más importante en la dimensión de servicios básicos de la vivienda con una población de más de 65 mil habitantes y sea en la que menos se invierte, por lo que se recomienda que el municipio establezca acciones para combatir esta carencia con las obras que están señalados en los lineamientos de operación del FAIS (construcción de cuartos dormitorio).

5.2 La focalización hacia los territorios con carencias sociales

Para analizar la correcta focalización hacia los territorios con carencia sociales, primero debemos establecer los criterios, para los cuales partiremos de los criterios establecidos en los lineamientos de operación del FISM, tales criterios que se tomarán en cuenta son los siguientes:

- Población en localidades con los **dos mayores grados** de rezago social;
- Población en AGEB declarados como **ZAP**;
- Población identificada en **pobreza extrema**;
- Urbana (AGEB por grado de rezago social)
- Rural (Localidad por grado de rezago social)
- Localidades no prioritarias
- Urbana (AGEB por grado de rezago social)
- Rural (Localidad por grado de rezago social)

Para las localidades con los dos mayores grados de rezago social, el municipio de Cunduacán, programó obras para el grado de Rezago Social Medio durante el ejercicio fiscal 2017.

A continuación se presenta información sobre las ZAP en las que se realizaron obras con recursos provenientes del Fondo III en el municipio de Cunduacán durante el ejercicio fiscal 2017.

Cuadro 5.3. Comparativo de ZAP contra atención por obras en el municipio de Cunduacán, Tabasco								
Grado de rezago social	Total de AGEB	Población	ZAP			ZAP con atención		
			Total de AGEB	Población	% de población	Total de AGEB	Población	% de población
Cunduacán								
Medio	3	2,656	0	0	0			
Bajo	5	17,168	0	0	0			
Total	**8**	**19,824**	**0**	**0**	**0**			
Once de Febrero 1ra. Sección								
Medio	3	8,000	3	8,000	100	3	8,000	100
Huimango								
Medio	1	4,158	1	4,158	100	1	4,158	100
Cucuyulapa								
Medio	2	4,120	2	4,120	100	1	3,966	96.3
Libertad								
Medio	2	3,885	2	3,885	100	1	2,764	71.1

Fuente: Elaborado por TECSO con base en los datos del formato de obras 2017 y Base de datos de la Encuesta Intercensal 2015.

En el cuadro anterior se observa que el municipio de Cunduacán focalizó recursos provenientes del Fondo III para la realización de ocho obras que beneficiara a una población de poco más de 18 mil habitantes que equivale al 44% del total de la población urbana. Lo cual refleja una buena focalización de los recursos, pues el municipio dio atención a los AGEB declarado como ZAP.

Otro de los criterios para analizar la focalización territorial de los recursos, es establecer un análisis de las localidades tanto urbanas como rurales y como primer filtro se presentan los resultados de la inversión hacia la población identificada en pobreza extrema.

A continuación se muestra las localidades rurales y urbanas que se atendieron mediante la ejecución de obras.

Cuadro 5.4. Comparativo de Localidades contra atención por obras, en el municipio de Cunduacán, Tabasco						
Tipo de localidad	Nivel de Rezago social	Total		Con atención		
		Número de localidades	Población	Número de localidades	Población	% de población
Urbano	Bajo	1	3,885			
	Muy bajo	5	38,778	2	22,500	58.0
Rural	Alto	1	34			
	Medio	4	2373	3	2,233	94.1
	Bajo	53	40,981	36	25,120	61.3
	Muy bajo	51	40,365	31	22,243	55.1
Total		***115***	***126,416***	***72***	***72,096***	***57***

Fuente: Elaborado por TECSO con datos de la base del CENSO 2010, Declaratoria de ZAP 2017 y formato de obras 2017.

Como se puede observar de las 115 localidades (6 en urbano y 109 en rural) que presentan alguno de los grados de rezago social en el municipio de Cunduacán, fueron atendidas 72 localidades con una población atendida del 57% con respecto al total de la población que se ubica dentro de estas localidades, es importante resaltar que se dio prioridad a las localidades rurales pue se atendió al 59% de la población.

De esta manera se establece que el municipio dio prioridad atender a la población identificada en AGEB/ZAP, además es importante mencionar que la inversión en las localidades con grado de rezago social Bajo y Muy bajo fue importante pues en ellas se concentra la mayor proporción de carencias. Es decir, se observa que el municipio realizó de manera parcialmente una buena focalización de los recursos provenientes del fondo, de acuerdo a lo establecido en el numeral 2.1 y 2.2.

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

El presente 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 7 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 2017.

Cabe mencionar 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 135,321 carencias.

Cuadro 6.1. Porcentaje de población por carencia social y masa de carencias en el municipio de Cunduacán, Tabasco

Carencia	Porcentaje de personas con carencia	Masa de carencia
Calidad y espacios de la vivienda	15.9	21,987
Servicios básicos de la vivienda	53.8	74,524
Alimentación	30.7	38,810
Total de carencias estimadas en el municipio		**135,321**

Fuente: Elaborado por TECSO con base en la información contenida en la Base de la Encuesta Intercensal 2015.

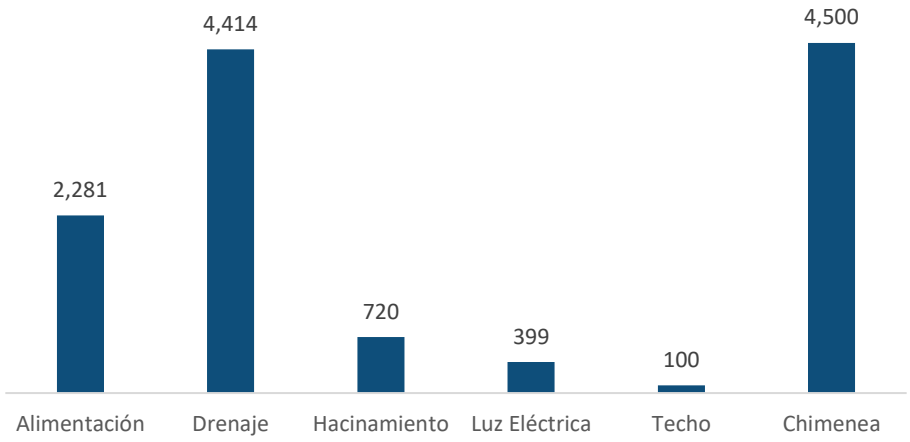
La cobertura con diversas acciones a partir de la inversión de los recursos del FISM en este municipio hace difícil la distinción y cuantificación de los beneficios y los beneficiarios netos, por eso se realizaron ajustes para una estimación más cercana a la posible disminución de carencias netas. Esto se llevó a cabo limitando el número de beneficiarios reportados que lo requiriera al total de habitantes; y cuando se recibió el apoyo 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 techos, muros), para estimar la posible reducción de la carencia sólo se puede hacer por carencia específica y no para las dos dimensiones.

En 2017, el municipio realizó obras de incidencia directa tanto en servicios básicos, calidad y espacios de la vivienda y alimentación; Sin embargo, para efectos del análisis, se tomarán en cuenta únicamente los rubros que inciden en la disminución de la carencia.

En la siguiente gráfica se presenta a detalle la estimación de los beneficiarios en las obras programadas en los rubros de calidad y espacios de la vivienda y servicios básicos:

Gráfica 6.1. Estimado de beneficiarios contra carencia en el municipio de Cunduacán, Tabasco



Fuente: Elaborado por TECSO con base en los datos de la Encuesta Intercensal 2015.

Así, la información presentada sobre la estimación de beneficiarios con base a la intervención realizada por el municipio de Cunduacán en el rubro de Calidad y espacios en la vivienda, Servicios básicos en la vivienda y Alimentación, en la cual se observa que durante el ejercicio fiscal, el 6.9% de la población con carencia se le beneficio con Chimeneas en sus viviendas cuando se utiliza leña o carbón para cocinar, para el caso del hacinamiento se estima se benefició al 4.6%, mientras que los habitantes con carencia asociada al drenaje, Luz Eléctrica y Techo fueron beneficiados al 100%.

Para el ejercicio fiscal 2017, el municipio contribuyó en un importante avance en el combate a las carencias por drenaje, Luz Eléctrica y Techo firme, lo cual es destacable, sin embargo, estas carencias son las que se presentan en menor cantidad en el municipio, 3.8% 0.5% y .01% respectivamente.

Mientras que la carencia por chimenea cuando se utiliza leña o carbón para cocinar, al ser una de las carencias más importantes presentada por el municipio, (46.5%) y la carencia por hacinamiento (8.7%), fueron atendidas en un 6.9% y 4.6%, es decir, con los recursos del FISM se atiende a 1 de cada 20 habitantes con estas carencias, dejando una importante área de oportunidad el redirigir los recursos para el combate de estas carencias.

Análisis FODA y Recomendaciones

FORTALEZAS	RECOMENDACIONES
En cuanto al destino de los recursos del FISM, el municipio de Cunduacán invirtió el 87% de los recursos del FISM en localidades en pobreza extrema.	Continuar con la inversión de los recursos del FISM en estas localidades, siempre y cuando estás sea acreditadas mediante CUIS.
Se tuvo una pertinencia del 100% de la inversión de los recursos del FISM en la realización de 104 obras.	Continuar con la focalización en zonas prioritarias, ya sea por atender AGEB declarado como ZAP o zonas con población en situación de pobreza extrema.
Si bien se superó el límite establecido en obras de incidencia complementaria, no se superó el límite en obras de urbanización (15%).	Se recomienda continuar con el cumplimiento de los lineamientos del FAIS respetando el límite en obras de urbanización.
En cuanto al combate a las carencias para el ejercicio fiscal 2017, el municipio focalizó los recursos para el combate de las carencias por drenaje, Luz eléctrica y Techo, que aunque no son las carencias más importantes en el municipio, se destaca la atención del 100% de los habitantes con carencia.	Se recomienda continuar con la atención de estas carencias con una estrategia de focalización selectiva de viviendas con estas carencias.

OPORTUNIDADES	RECOMENDACIONES
Se tuvo una baja inversión en obras para combatir la carencia por chimenea cuando se cocina con leña o carbón y la baja intervención para combatir la carencia por hacinamiento, siendo estas, las carencias que presentan la mayor proporción de vulnerabilidad en sus respectivas dimensiones.	La carencia por chimenea es la de mayor magnitud en el municipio (48.2%), se recomienda precisar las viviendas con esta carencia y diseñar un programa de dotación de estufas ecológicas o sustitución del uso de leña con sistemas a gas.
Desaparecer el Grado de Rezago Social Alto, logrando ampliar su capacidad de inversión a los Grados de Rezago Social Medio y Bajo sin restricciones normativas.	Gestionar ante la SEDESOL la desacreditación de las localidades con la evidencia cartográfica y fotográfica.
Ampliación de inversión en localidades no prioritarias, pero que se encuentren en pobreza extrema.	Uso y aplicación de Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIS), para acreditar ante la SEDESOL estas localidades y no incumplir con los Lineamientos del FAIS
En el catálogo del FAIS se incluyen obras de incidencia directa en rubros como energías no convencionales, esto abre la posibilidad de utilizar las ecotecnologías para solucionar la carencia en localidades rurales y/o dispersas para así poder llegar a una cobertura total.	Identificar los costos de estas tecnologías para valorar la pertinencia de integrarlas a una estrategia de atención de la pobreza en zonas rurales con viviendas dispersas.

DEBILIDADES	RECOMENDACIONES
Los recursos del FISM ejercidos a realizar en obras de incidencia directa para el ejercicio fiscal 2017, no cumplieron con lo requerido por la norma, que es el 70%.	Ante ello se recomienda reorientar los recursos del FISM a obras de incidencia directa en la reducción de la pobreza multidimensional con la finalidad de cumplir con la normativa vigente.
La inversión en obras complementarias fue del 36.3% proporción que se encuentra fuera de los limites normativos, pues se invirtió 20% por encima del tope máximo permitido	
Para el ejercicio fiscal 2017 no se realizaron obras para la carencia por pisos (5.6%) y la carencia por muros (3.5%) en la vivienda, siendo estas carencias de mayor proporción que la carencia por techos (0.1%) a la cual se le destino el 5.4% de los recursos del FISM.	Es importante que el municipio focalice recursos hacia la atención de la carencia por pisos y muros, con el objetivo de combatir estas carencias. En el catálogo del FAIS la construcción de techos firmes y la construcción de cuartos dormitorios se encuentran clasificadas como obras de incidencia directa, por lo que se recomienda que el municipio lleve a cabo este tipo de acciones.
En 2015 el municipio de Cunduacán presentaba índices bajos en cuanto al tema relacionado a las carencias asociadas al rubro de calidad y espacios (techo) y al de servicios básicos en la vivienda (luz eléctrica). Sin embargo, la inversión per cápita en estas carencias es superior a la inversión en carencias por Chimenea o hacinamiento, que son las carencias más importantes en el municipio.	Se recomienda que el municipio continúe con la atención de estas carencias a través de mecanismo de focalización selectivos, que si bien, son las más bajas no dejan de ser importantes. Además se recomienda la redistribución de los recursos para combatir las carencias de mayor magnitud en el municipio.

AMENAZAS	RECOMENDACIONES
El Municipio de Cunduacán tendrá que contener la inversión de recursos, en caso de que no se logré desaparecer el grado de rezago social alto.	Desarrollar una estrategia para que logre ampliar su cobertura con los recursos del FISM
Ante un cambio de gobierno existe el riesgo de que no se continúe con las estrategias de inversión que han contribuido a la reducción de las carencias.	El municipio podría desarrollar ejes de trabajo a mediano plazo para darle continuidad a las políticas de combate a la pobreza en el municipio.

Conclusiones

Es importante destacar el compromiso por parte del municipio de Cunduacán con la transparencia y rendición de cuentas, en la medida que asumió la responsabilidad de evaluar el desempeño de la operación de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) para el ejercicio fiscal 2017, considerando que este fondo está orientado al combate de la pobreza.

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

Es importante mencionar que a pesar de existir un marco normativo muy marcado para la operación de estos recursos, donde se especifican entre otras reglas, los montos de inversión (mínimos y máximos) e instrumentos de apoyo para la planeación municipal, sin embargo, existe una dificultad para medir la pobreza e identificar las carencias con precisión con la información oficial disponible.

Para el ejercicio fiscal 2017 al municipio de Cunduacán se le asignó la cantidad **$57,788,118.84** por concepto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM), el cual se focalizó a la realización de 88 obras en localidades rurales con un presupuesto de $40,119,965.59, que equivale al 69.4% de los recursos del Fondo, mientras que en las localidades urbanas se ejecutaron 16 obras con un monto de $15,142,040.23, que representan el 26.2% de los recursos, además un se ejerció un monto de $1,733,643.57 por concepto de gastos indirectos, **ejerciendo así el 98.6 de los recursos del FISM.**

De acuerdo con las definiciones del CONEVAL, en materia de pobreza, el 49.8% de la población del municipio se encuentra en el umbral de pobreza moderada, mientras que el 12.7% en pobreza extrema y el 4.9% con no pobres o vulnerables y es así que con base a los resultados emitidos por el CONEVAL se estima que 79 mil habitantes del municipio de Cunduacán viven en pobreza.

Además, en 2010 el Municipio contaba con una localidad con clasificación de grado Alto y 4 con grado de rezago medio, en las que se concentra una

población del 0.03% y 1.9%, mientras que 54 localidades se encontraban con clasificación de grado bajo y con una población de poco más de 44 mil habitantes (35.5%). Finalmente, en cuanto al grado muy bajo se tenían poco más de 79 mil habitantes, que representan al 62.6 % de la población. Es decir, sólo 5 de las 115 localidades podrían ser atendidas, esto con base a los lineamientos del FAIS, pues de acuerdo a los criterios establecidos, solamente se puede invertir en las localidades con los dos mayores grados de rezago social, lo que significaría una atención de apenas el 1.93 % del total de la población que se encuentra en rezago social.

Es así que el análisis del destino de los recursos ejercidos del FISM para el año 2017 dio como resultado que la focalización territorial de los recursos del fondo logro un 100% de cumplimiento pues las 104 obras que se focalizaron en Zonas de Atención Prioritarias (ZAP) según sea por atender AGEB, declarado como ZAP, zonas con población en situación de pobreza extrema o localidades con los dos mayores grados de rezago social.

Es decir, la focalización territorial de la inversión de los recursos del FISM para el ejercicio fiscal 2017 fue acertada, pues cumplió con las reglas en cuanto a los montos permitidos, dado que en mayor proporción los recursos se concentraron hacia las localidades con mayor vulnerabilidad.

En lo que respecta al análisis del uso de los recursos del FISM, el municipio de Cunduacán focalizó los recursos del FISM en 88 obras de incidencia directa en la reducción de la pobreza multidimensional y en la cual se destinaron $35,566,964.27 y que equivale al 60.6% de los recursos del Fondo, lo cual y no cumple con lo el porcentaje mínimo requerido por la norma que es del 70%.

En relación a las obras de incidencia complementaria, en estas se concentraron 16 obras con un monto de inversión de $ $20,695,075.96 que equivale al 36.3%, es decir, la inversión en obras complementarias sobrepaso los límites permitidos (máximo 30% de los recursos). Adicionalmente se destinó el 3% de los recursos del FISM en gastos indirectos, lo que se encuentra dentro de los límites establecidos en el numeral 2.4 de los Lineamientos del FAIS (3%).

Lo que significa que el grado de pertinencia en el uso de los recursos fue del 84%, al tener un incumplimiento del 16% pues se rebasó el monto de inversión permitido en obras de incidencia complementaria.

Así se tiene un buen cumplimiento con el destino (100%), es decir, la focalización territorial del municipio tiene muy buenos resultados, en cuanto al uso de los recursos del FISM (84%), la focalización territorial del municipio en obras de incidencia directa y complementarias no cumplió con los criterios normativos, al sobre pasar el porcentaje establecido en obras de incidencia complementaria.

En la dimensión de calidad y espacios de la vivienda, la inversión se orientó en la construcción de techos, donde se programa una inversión de 3.2 millones de pesos, es decir el 5.5% del presupuesto total, mientas que para la carencia por hacinamiento se programaron 6 millones de pesos lo que representa una proporción de 10.5%. Esto resulta contrastante dado que de acuerdo a la población estimada con la carencia por techo firme y el monto de inversión programado, se destinó una inversión de $32,042 por habitante, mientras que para la población que presenta problemas de hacinamiento y que, dicho sea de paso, es la carencia más importante en la dimensión de calidad y espacios de la vivienda, es de tan sólo 386 pesos.

Llama la atención que, la carencia por chimenea al usar leña o carbón para cocinar, es la carencia más importante en la dimensión de servicios básicos de la vivienda con una población de más de 65 mil habitantes por, sin embargo, esta sólo tuvo una inversión per cápita de 70 pesos, por lo que se recomienda que el municipio establezca acciones para combatir esta carencia con las obras que están señalados en los lineamientos de operación del FAIS.

En términos generales, en esta evaluación se encuentra un cumplimiento normativo parcial, por lo cual se sugiere afinar la planeación para tener mayor asertividad en la disminución de las carencias más agudas. En ese sentido el municipio debería tener un plan de combate a la pobreza fundamentado en un análisis preciso, para lo cual esta evaluación aporta muchos insumos al presentar las carencias de mayor magnitud.

Fuentes de Consulta

Barceinas J. y Monroy Luna. (2003). *Origen y funcionamiento del ramo 33*.

CONEVAL. (2010). *Lineamientos y Criterios para la Difinición, Identificación y Medición de la Pobreza*. Obtenido de https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Lineamientos_medicion_pobreza.aspx

CONEVAL. (2014). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*.

CONEVAL. (2018). *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social*. Obtenido de https://www.gob.mx/sedesol/documentos/informe-anual-sobre-la-situacion-de-pobreza-y-rezago-social

DOF. (30 de 12 de 2015). *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.*

DOF. (30 de 11 de 2016). *Decreto por el que se formula la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el año 2017.* Obtenido de Decreto por el que se formula la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el año 2017.: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5463189&fecha=30/11/2016

DOF. (29 de 01 de 2016a). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

DOF. (18 de 07 de 2016b). *Ley de Coordinación Fiscal.*

DOF. (30 de 01 de 2018). *Ley General de Contabilidad Gubernamental.* Obtenido de http://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_17_001.pdf

DOF. (2018). *Ley General de Desarrollo Social*. Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_260118.pdf

SEDESOL. (2014). *Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.* Obtenido de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332721&fecha=14/02/2014

SEDESOL. (2015). *FAIS*. Obtenido de http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/FAIS_

SEDESOL. (2016). *Criterios Generales para la Acreditación de Beneficio a Población en Pobreza Extrema en el marco de los Proyectos Financiados con recursos del FAIS*. Obtenido de http://desarrollosocial.guanajuato.gob.mx/files/FAIS_2017/24_Crit_Grles_para_Acreditacion_a_Beneficio_13052016.pdf

SEDESOL. (1 de 11 de 2017). *Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestrucutura Social.* Obtenido de http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Lineamientos_Generales_para_la_Operacion_del_FAIS_

SENER. (2014). *Programa Especial para el Aprovechamiento de las Energías Renovables 2014-2018.* Obtenido de https://www.gob.mx/sener/acciones-y-programas/programa-especial-para-el-aprovechamiento-de-las-energias-renovables-2014-2018-10375

Sour L. y Ortega J. (2008). *Marco institucional formal del FAIS y del FAFM en México*. Obtenido de Documentos de Trabajo División de Administración Pública