

Tecso



CUNDUACÁN
Atenas de Tabasco Cuna de Hombres Ilustres
GOBIERNO MUNICIPAL 2018-2021

Evaluación específica de uso y destino de los recursos del FISM para el ejercicio fiscal 2018

CUNDUACÁN, TABASCO

Nombre de la evaluación:

Evaluación específica de uso y destino de los recursos del FISM para el ejercicio fiscal 2018.

Fecha de inicio de la evaluación:

04 de Julio de 2019

Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

Dirección de Programación

Titular de la Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

L.C.P. Juan Moisés Arias Blé.- Director de Programación

Principales colaboradores:

L.C.P. Juan Moisés Arias Blé

LIC. José Ives Almeida Ramos

ING. Samuel Martínez Hernández

LIC. Aurora Torres Gaspar

Instancia evaluadora:

Tecnología Social para el Desarrollo S.A. de C.V.

Coordinadora de la evaluación:

D. Paulina Mendoza Ramos

Colaboración principal:

Víctor Manuel Fajardo Correa

Clara Luz Lamoyi Bocanegra

Adrián López Alcalá

Brenda Rodríguez Bergés

Iván de Jesús Peña

Índice

Índice de Cuadros, Figuras, Gráficas y Mapas	5
Introducción	7
1. Evolución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM): combate a la pobreza y rezago social	13
1.1. La creación del 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 2014-2018	29
2. Situación de la pobreza y rezago social en el Municipio de Cunduacán, Tabasco.	39
2.1. Contexto sociodemográfico del municipio de Cunduacán, Tabasco.	40
2.2. La Medición de la pobreza	43
2.2.1 Definición de la pobreza y metodología para su medición	43
2.2.2 Diferencias en la información del nivel de carencias en el Informe Anual Sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social	48
2.2.3. Sobre la metodología utilizada para evaluar el uso y destino del FISM (Diferencias con estadísticas oficiales)	54
2.2.4. Situación de la pobreza en el Municipio de Cunduacán, Tabasco	58
2.3. Rezago Social	64
2.3.1 Definición y metodología para su medición	66
2.3.2 Situación del Rezago Social en el municipio de Cunduacán, Tabasco.	67
2.4. Principales carencias en las viviendas ubicadas en localidades prioritarias.	72
2.4.1 Principales carencias de la población ubicada en ZAP urbanas	73
2.4.2 Carencias en vivienda en localidades con los dos mayores grados de rezago social	77
3. Metodología a emplear	81
3.1. Destino territorial de la inversión ejercida	82
3.1.1. Cambios en la fórmula de inversión en ZAP urbana	88
3.2 Inversión según orientación (uso) a tipos de proyectos prioritarios (obras)	89
4. Análisis de los resultados	99

4.1. Presupuesto del FISM y obras	99
4.2. Sobre el destino	104
4.3. Sobre el uso	107
5. Análisis de la dinámica de focalización en el uso y destino de los recursos del FISM (2018)	114
5.1 La focalización hacia el combate a las carencias sociales	115
5.1.1 Servicios básicos para la vivienda	115
5.1.2. Calidad y espacios de vivienda	117
5.1.3. Análisis de la inversión por número de habitantes con carencia (per cápita)	118
5.2 La focalización hacia los territorios con carencias sociales	120
6. Estimaciones de impacto sobre la pobreza con recursos del FISM	124
7. Análisis FODA, Recomendaciones y Conclusiones	130
Oportunidades	130
Debilidades	131
Amenazas	131
Recomendaciones	132
Conclusiones	132
Bibliografía	135

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 – 2018	36
Cuadro 2.1. Tamaño de localidades y población en el Municipio de Cunduacán, Tabasco 2010	41
Cuadro 2.2. Principales características sociodemográficas del Municipio	42
Cuadro 2.3. Comparación de la información entre las ediciones 2015, 2016, 2017 y 2018 del Informe Anual (ISPR)	49
Cuadro 2.4. Comparativo de carencias por población según Base de Datos Intercensal, Informe 2016, 2017, 2018 Cunduacán, Tabasco.	53
Cuadro 2.5. Niveles de pobreza en el municipio	59
Cuadro 2.6. Cuadro comparativo del porcentaje de población por carencias sociales en Cunduacán, Tabasco 2010 y 2015.	63
Cuadro 2.7. Nivel de Rezago Social en el municipio de Cunduacán.	65
Cuadro 2.8. Nivel de Rezago Social en el municipio de Cunduacán.	68
Cuadro 2.9. Porcentaje de viviendas con piso de tierra según grado de rezago social.	69
Cuadro 2.10. Porcentaje de viviendas sin agua entubada según grado de rezago social.	70
Cuadro 2.11. Porcentaje de viviendas sin drenaje según grado de rezago social.	70
Cuadro 2.12. Porcentaje de viviendas sin luz eléctrica según grado de rezago social.	71
Cuadro 2.13. Población en ZAP urbanas en el municipio de Cunduacán, Tabasco.	73
Cuadro 2.14. Carencias por calidad y espacios de la vivienda en localidades con ZAP.	75
Cuadro 2.15. Carencias por servicios básicos de la vivienda en localidades con ZAP.	76
Cuadro 2.16. principales carencias en viviendas en localidades con los dos mayores grados de rezago social en el municipio de Cunduacán 2010	78
Cuadro 3.1. Modificación a la fórmula del PIZU, 2017.	88
Cuadro 4.1. Relación de FISM, según monto modificado, Cunduacán 2018	100
Cuadro 4.2. Recursos del FISM 2018, según el monto comprometido	101
Cuadro 4.3. Momentos contables del recurso proveniente del FISM para el municipio de Cunduacán, 2018.	101
Cuadro 4.4. Inversión ejercida del FISM por tipo de proyecto, Cunduacán 2018	102

Cuadro 4.5. Inversión ejercida del FISM por tipo de proyecto (Desagregada por otras fuentes)	103
Cuadro 4.6. Número de localidades y presupuesto por tipo de localidad en el municipio de Cunduacán, 2018.	103
Cuadro 4.7. Número de obras y presupuesto por criterios de prioridad en el municipio de Cunduacán, 2018.	104
Cuadro 4.8. Obras por monto, tipo de contribución a la pobreza multidimensional, clasificación y subclasificación de la obra en el municipio de Cunduacán, 2018.	109
Cuadro 5.1. Habitantes e inversión por carencia de servicios básicos de la vivienda, 2018.	116
Cuadro 5.2. Habitantes e inversión por carencia de calidad y espacios de la vivienda en el municipio de Cunduacán, 2018.	117
Cuadro 5.3. Comparativo de ZAP contra atención por obras, en el municipio de Cunduacán 2018.	120
Cuadro 5.4. Comparativo de Localidades contra atención por obras, en el municipio de Cunduacán 2018	121
Cuadro 6.1. Porcentaje de población por carencia social y masas de carencias en el municipio de Cunduacán, 2018	125
Cuadro 6.2. Estimación de beneficiarios por tipo de obra Cunduacán, 2018	126
Cuadro 6.3. Estimación de la necesidad de inversión para atender a la totalidad de la población con carencias sociales, Cunduacán 2018	127

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. Porcentaje de carencia por agua entubada.	56
Gráfica 2.2. Porcentaje de agua entubada por grado de rezago social.	57
Gráfica 2.3. Tendencia específica por servicios básicos en la viviendas (2010, 2015, 2016).	60
Gráfica 2.4. Carencia específica por calidad y espacios en las viviendas (2010, 2015, 2016)	62
Gráfica 2.5. Porcentaje de carencias en localidades con ZAP	77
Gráfica 4.1. Presupuesto ejercido en el municipio de Cunduacán (2016-2018)	100
Gráfica 5.1. Inversión per cápita en por tipo de carencia atendida en el municipio de Cunduacán, 2018.	118
Gráfica 5.2. Inversión por habitante con la carencia por tipo de carencia (Calidad y Espacios de la Vivienda) Cunduacán , 2018	119

Introducción

El sistema actual de Evaluación de Desempeño en México tiene como antecedente un marco legal que se ha ido transformando a lo largo de 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) 2019 el

desarrollo de una *Evaluación Específica del Destino y Uso de los recursos del fondo para el año fiscal 2018.*

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, 2018b)

Asimismo, dicho ejercicio se realizará considerando los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, particularmente en su título segundo, numeral 2.1, que especifica la población objetivo, y el inciso B, del apartado 2.3, que hace referencia a la localización geográfica (SEDESOL, 2018).

Esta evaluación contempla los siguientes objetivos:

Objetivo general:

Determinar la contribución de las obras realizadas con recursos del FISM durante el ejercicio fiscal 2018 sobre la situación de la pobreza multidimensional en el municipio de Cunduacán.

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 2018; 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**, para evaluar el destino y uso de los recursos del FISM. Asimismo, se explica y analiza los cambios que han tenido los lineamientos en cuanto al cálculo del presupuesto que se debe emplear. 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 (2018)**, en dicho capítulo se toman en cuenta las principales carencias y situaciones de las localidades en rezago social, para entender en qué grado presentan carencias y cómo es que el municipio abordó dichas problemáticas al usar el presupuesto. 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.



Capítulo I

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



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

Por lo cual, el presente capítulo 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 del 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, principalmente **para la atención de responsabilidades de desarrollo social** (CONEVAL, 2011:6).

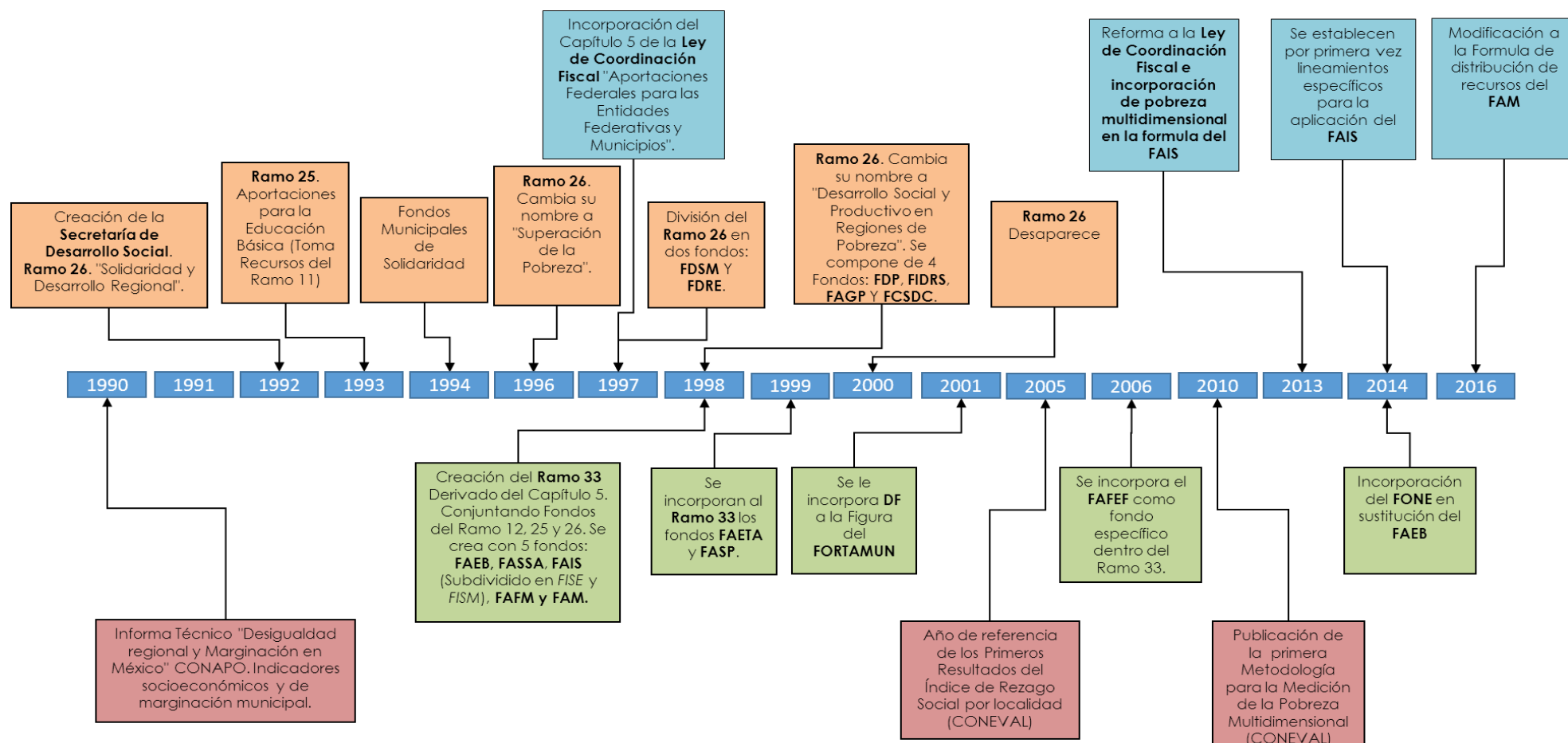
¹ Iniciativa que reforma, deroga y adiciona diversos artículos de la Ley de Coordinación Fiscal, abril de 2013.

² El Ramo 33 se formó con recursos de los Ramos 26 (*Combate a la Pobreza*), 25 (*Educación*), 02 (*Partida del Presidente*), 29 (*Sanearamiento Financiero*), 04 (*Seguridad Pública*) y 06 (*Coordinación Hacendaria*).

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 benefician*

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 extrema³. 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

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.

deberá regirse la operación del fondo, así como las obligaciones de cada dependencia involucrada y los procedimientos de seguimiento y evaluación.

De esta forma, el FAIS y, por ende, el FISM ha pasado de tener una regulación mínima en la LCF y los lineamientos del Ramo 33, a una normatividad detallada y específica en unos Lineamientos generales con **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. A continuación se nombran dichos capítulos y anexos:

- Título primero: Disposiciones Generales.
 - Título segundo: Operación del FAIS.
 - Título tercero: Seguimiento sobre el uso de los recursos.
 - Título cuarto: Evaluación.
 - Título quinto: Capacitación y coordinación para promover la planeación, seguimiento y evaluación del FAIS.
 - Título sexto: Sanciones.
-
- Anexo I: Catálogo del FAIS.
 - Anexo II: Expediente Técnico Específico.
 - Anexo III: Anexo del Convenio de Concurrencia de acciones del FAIS.
 - Anexo IV: Requisitos para subcontratación de servicios con terceros.

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 correspondiente⁷.

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.

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>

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 Delincuencia⁸.

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 PIZU⁹ (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 capítulo 3.

⁸ La inclusión de esta política se puede comprender porque se trata de una política de prevención social que tiene un enfoque articulado y transversal que, como tal, se sustenta en diversas políticas sociales de los tres órdenes de gobierno. Así, la idea de la prevención social propone en el fondo generar políticas de corte redistributivo y compensatorias que buscan abatir desigualdades e inequidades sociales. Cfr. LINEAMIENTOS de la Política de Prevención Social de la Violencia, la Delincuencia y la Participación Ciudadana.

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

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 recursos¹⁰.

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 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**

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."

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.

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*

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.

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.

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

¹²MIDS: 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.

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.

En cuanto al catálogo de obras se dieron algunos cambios: se quitó la subclasificación de huertos comunitarios y clínica dental; en la electrificación de pozos se agrega la especificación de que sean profundos de agua potable y se integra la subclasificación de puentes, especificando “siempre y cuando la infraestructura permita el acceso a

servicios de salud y de educación y a fuentes de trabajo. Sólo hasta un 15% del total de los recursos FAIS." (SEDESOL, 2017: 22)

Por el otro lado, existen modificaciones en el cuerpo del texto referentes a las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, por referencias a las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México. En el numeral 2.3 en el primer párrafo después de la Fracción III del Apartado B al precisarse cuál es el instrumento para recolectar información de Pobreza Extrema.

También se modifica el tercer punto del tercer párrafo posterior a la fracción III del Apartado B, al agregarse la palabra "Entidad"; el numeral 2.3.1 en su segundo párrafo después de la Fracción II al precisarse el mecanismo para disponer de un 15% en caso de "Desastres Naturales"; el numeral 2.4 en su primer párrafo al agregarse el "Manual para la Presentación de Proyectos Especiales."

También se modifica el punto 7 de la Fracción I al hacerse una precisión temporal. Igualmente se modifica el primer párrafo del inciso "a" al precisar el uso de un documento normativo; el numeral 2.6.2 en su Fracción VII (ahora Fracción X) al hacerse una precisión temporal; el numeral 3.1.1 en sus fracciones II y IX (ahora X) para hacer precisiones respecto del seguimiento del uso de los recursos del FAIS; el numeral 3.1.2 en sus fracciones VIII y X (ahora X y XII respectivamente), en el primero se hace una precisión de carácter normativo y en el segundo se precisa el objetivo de los Comités Comunitarios.

El título cuarto, en su primer párrafo al hacerse una precisión temporal y en su cuarto párrafo al hacer referencia a la Dirección General de Desarrollo Regional (DGDR)); el numeral 5.1 en su tercer párrafo al hacer referencia al Padrón Único de Beneficiarios (PUB); el numeral 5.1.2 en sus fracciones I y III al precisarse la colaboración para la capacitación con las Delegaciones de la SEDESOL y la DGDR; el numeral 5.2 al precisarse el apoyo que deben dar las Delegaciones de la SEDESOL en el seguimiento de uso de los recursos del FAIS; el numeral 5.2.3.2 en su primer párrafo al hacer referencia a los Agentes para el Desarrollo Local FAIS.

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 2014-2018

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.

Es importante mencionar que todos los años ha habido cambios importantes en los lineamientos del FAIS, sin embargo los lineamientos sobre los que se basará esta evaluación, responden a los realizados nominalmente en 2017-2018.

Ahora bien, de acuerdo a las modificaciones que se han hecho respecto a 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 Geoestadística 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.

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 **Municipal** 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.).

El objeto principal de la evaluación es analizar el uso y destino de los recursos del FISM para el ejercicio fiscal 2018. Considerando que las obras que se ejecutaron con recursos del fondo se autorizaron durante el primer semestre del año 2018, 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 01 de septiembre de 2017.

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.

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 y 2018, 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 FISMD. (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”**.

De tal forma, 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 2018:

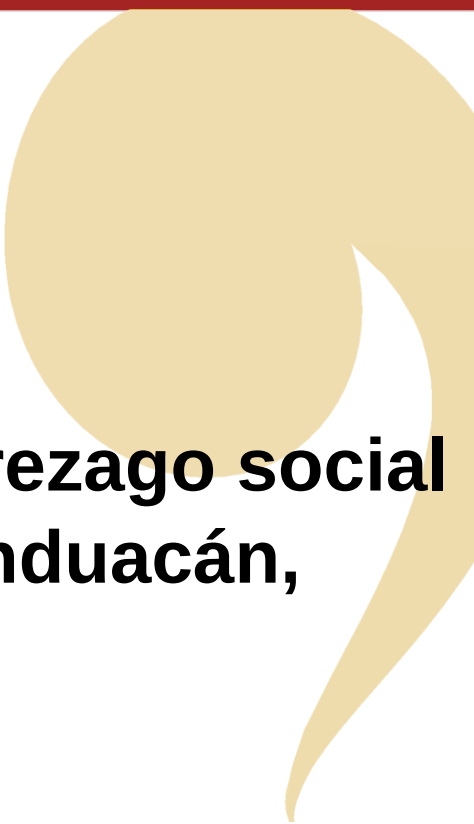
Cuadro 1.2. Principales cambios en los Lineamientos del FAIS 2014 – 2018				
Num.	2014 (Mayo)	2015	2016	2017-2018
2.2 Uso de los Recursos del FAIS	Uso del Informe Anual	✓	✓	✓
2.3. Proyectos FAIS	B... II. al menos el 60% de los recursos para la atención de las ZAP urbanas cuando el PIZUi sea mayor a este 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.
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	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.

	el 15% de los recursos del FISMDF.			
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.1.1 Catálogo para el Programa de Desarrollo Institucional Municipal A.1.2 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.

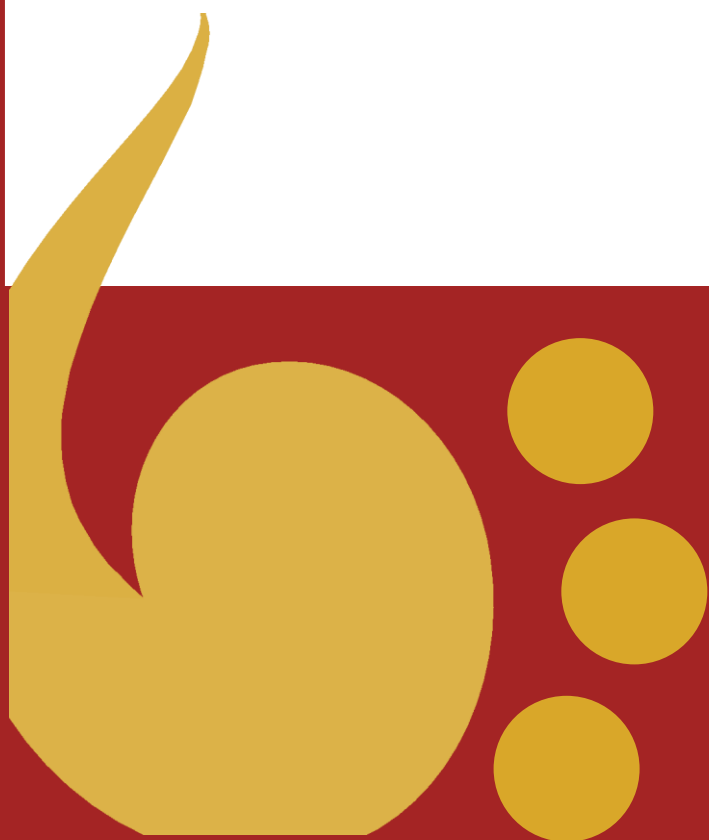
En síntesis, **los cambios normativos** que se observan en los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social entre 2014 al 2018, son **expresión de un esfuerzo importante por dar mayor asertividad al destino y uso de los recursos de este Fondo y define 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.



Capítulo II

Situación de la pobreza y rezago social en el Municipio de Cunduacán, Tabasco



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 INEGI¹³ 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. Es por ello que 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 los niveles de habitantes en el municipio tuvieron fluctuaciones en cuanto a distribución poblacional.

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

¹³ Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

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

Cuadro 2.1. Tamaño de localidades y población en el Municipio de Cunducacán, 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 Cunducacán 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.

¹⁴ Población rural y urbana. Consultado en: http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/rur_urb.aspx?tema=P. Consultada el 3 de Septiembre de 2019.

Cuadro 2.2. Principales características sociodemográficas del municipio

Grupo Muestral	2016				2018			
	Promedio de habitantes por vivienda	Promedio de años de escolaridad	Población de 15 años o más analfabeta	Población sin derechohabencia	Promedio de habitantes por vivienda	Promedio de años de escolaridad	Población de 15 años o más analfabeta	Población sin derechohabencia
Urbano con ZAP	4.1	8.7	1,022	2,828	4.1	9.2	1,141	2,036
Urbano sin ZAP	4.5	9.8	661	1,733	3.9	11	368	841
Muy Bajo (RS)	4.1	8.8	2,008	3,164	4.2	8.9	1,980	4,488
Bajo (RS)	4.1	8.6	1,489	2,340	4.2	8.5	2,904	1,760
Medio (RS)	4.5	8.1	105	222	4.1	8.1	155	204

Fuente: DSE 2016, Cunduacán, EEGR 2018, Cunduacán.

En el cuadro anterior, se pueden analizar las diferencias entre el 2016 y 2018, de acuerdo a las principales características sociodemográficas, resaltando las zonas urbanas sin ZAP, ya que en el 2016, 1,733 personas se clasificaban como población no derechohabiente, esto es que no se tiene derecho a servicios de salud, y para el 2018 esa cifra bajó a 841, demostrando la accesibilidad a mejores condiciones de vida para la población, lo que equivale a que 892 personas pasaron a ser derechohabientes. Otro punto a resaltar es que para esas mismas localidades la población analfabeta de más de 15 años bajó, ya que para 2016 eran 661 personas y para 2018 era de 368 personas, lo que significa una reducción en cantidad de personas en condición de analfabetismo.

No obstante en algunos rubros el analfabetismo se incrementó como lo fueron los grupos; Urbano con ZAP, Bajo (RS) y Medio (RS), siendo un foco de atención para las políticas públicas.

Cabe resaltar que en años de escolaridad para el 2018, los datos de zonas Urbano sin ZAP mostraron que en promedio son 11 años de escolaridad, lo que en comparación con los demás estratos de población supera los 10 años. Por último el promedio de habitante por vivienda guarda una

tendencia entre los diferentes grupos muestrales, así como entre los años que se comparan siendo de 4 habitantes el promedio por vivienda.

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.

Un elemento importante a reflexionar es que las reglas del FISM se fundamentan en un análisis de la pobreza multidimensional; ese criterio se traduce en la determinación de **Zonas de Atención Prioritaria (ZAP)** para los territorios **rurales y urbanos** y en una clasificación de los territorios de acuerdo a grados de **Rezago Social**.

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;

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 3 de Septiembre de 2019.

¹⁶ Ídem.

- Servicios médicos del ISSSTE o ISSSTE estatal;
- Servicios médicos de Pemex, Ejército, Marina u otra institución pública o privada.

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

Acceso a la seguridad social: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;

¹⁷ Ídem.

- Descendientes: hijos menores de 16 años, o hijos entre 16 y 25 años que estén estudiando;
- Las personas que gozan de alguna jubilación, pensión o que reciben servicios médicos en el IMSS, ISSSTE, ISSSTE estatal o PEMEX por parte de algún familiar, o como consecuencia de muerte de una persona asegurada o por contratación propia.

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

Calidad y espacios de la vivienda: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:

¹⁸ Ídem.

¹⁹ Ídem.

- 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 séptica²⁰;
- Electricidad obtenida del servicio público, de panel solar o de otra fuente, planta particular;
- Que el combustible para cocinar sea gas LP o gas natural, electricidad, y si es leña o carbón que la cocina cuente con chimenea.

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

Acceso a la alimentación²¹

“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).

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.

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 (ENIGH), 2016.

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

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.

Así los lineamientos del **FAIS** en su **numeral 2.2** menciona lo siguiente: **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.

Ahora bien, en cuanto al informe anual publicado para 2018, se incluye medir nuevamente la información sobre las seis carencias utilizadas para la pobreza multidimensional y se adiciona información sobre el ingreso, esto porque SEDESOL haya tenido poco cuidado en publicar en 2016 información errónea y en 2017 información incompleta, en un instrumento que es referencia obligada para los municipios en su quehacer de planeación y focalización de los recursos del FISM.

En 2016, la SEDESOL publicó el Informe sin el respaldo del Consejo y aún con carencias de información actualizada, presentando una serie de inconsistencias en la información contenida en el informe. 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.

El siguiente cuadro compara la información disponible entre las ediciones 2015, 2016, 2017 y 2018 del informe anual:

Cuadro 2.3. Comparación de la información entre las ediciones 2015, 2016, 2017 y 2018 del Informe Anual (ISPR)					
Sección IASSPRS		Contenido en la edición del Informe Anual (ISPR)			
No.	Título	2015	2016	2017	2018
I	Información municipal.	Datos generales del municipio a 2010 (Grado de rezago social, población total, porcentaje de la población en pobreza y pobreza extrema, y número de carencias promedio).	Datos de población y viviendas al 2015 (Sin información relacionada con el grado de rezago social).	Datos del total de la población y las viviendas del municipio a 2015, así como su proyección a 2017.	Datos del total de la población a 2015, datos de la pobreza multidimensional tanto municipal como estatal
II	Principales áreas de cobertura del FAIS.	Población y número de: localidades con los dos mayores grados de rezago social y ZAP.			
III	Otras áreas geográficas del municipio.	Población y número de: localidades (rurales y urbanas) y AGEB, según grado de rezago social.		Comparativo del número de ZAP urbanas 2014 vs 2017.	Sección I Zonas de Atención prioritaria, presenta el número de ZAP urbanas

IV	Indicador es de carencia social asociados a la medición de pobreza multidimensional.	Gráfica con los porcentajes de población para las seis carencias sociales que inciden en la pobreza multidimensional a nivel nacional, estatal y municipal.	Aparece como sección II, con estimaciones al 2015, sin la comparación con el nivel estatal y sin la información sobre la carencia por seguridad social. Sección V, indicadores sobre seguridad alimentaria	Aparece en la Sección II, la evolución de las carencias sociales en el municipio para los años 1990, 2000, 2010 y 2015 y como referencia, la situación del estado en el 2015.	Aparece como sección II, evolución de las carencias sociales y el ingreso comparativo 2010 – 2015, y a nivel estatal solo para 2015.
V	Indicador es sociales y demográficos del municipio.	Cifras absolutas de 9 Indicadores sociodemográficos a nivel municipal, para las localidades con los dos mayores grados de rezago social, en ZAP urbanas y en AGEB urbanas.	Aparece como Sección III. Indicadores a 2015 de carencias por calidad y espacios de la vivienda y por servicios básicos en la vivienda sólo a nivel municipal.	Las secciones V y VI presentan información sobre indicadores de rezago social, comparando municipio y estado en 2015 y el municipio consigo mismo en los años 2000 y 2015.	Sección V. Presenta Indicadores de vivienda en el municipio, 2015, tanto de calidad y espacios en la vivienda como por servicios básicos
VI	Indicador es de vivienda en principales áreas de cobertura del FAIS.	Cifras absolutas de población y vivienda de las variables que intervienen en el Índice de Rezago Social, para las 10 localidades con los dos mayores grados e índices de rezago social y de las ZAP urbanas.	Sección IV, Principales rezagos en las viviendas del municipio, Sección VI Mapa con la ubicación de las localidades con los mayores grados de RS y ZAP	En la Sección IV se presenta un mapa con las localidades con ZAP urbanas.	En la Sección IV se presenta un mapa con las localidades con ZAP urbanas.
VII	Proyectos planificados con el FISM por tipo de incidencia.	Gráfica del porcentaje de recursos reportados por tipo de incidencia de los proyectos.			

VIII	Infraestructura educativa.	Indicadores sobre carencias en la infraestructura de los inmuebles educativos.			
Ane xo	Complementariedad del FAIS con otros programas federales	Dependencia, Siglas y nombres de los programas federales para establecer convenios para complementar la inversión del FISM.		Aparece como Sección VII.	Aparece como Sección VII. Complementariedades del FAIS con otros programas
Fuente: Informe Anual sobre la situación de la pobreza y rezago social, Cunduacán, Tabasco, 2015, 2016, y 2017					

El cuadro anterior evidencia las diferencias de estructura en la información de las ediciones del Informe Anual (SPR) 2015, 2016, 2017 y 2018; diferencias que se destacan al considerar los elementos que debe contener el Informe según el numeral 2.2.1 de los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social y que son los siguientes:

- i. Principales indicadores sociodemográficos de los gobiernos locales generados a partir de la información contenida en los reportes que al respecto emita el CONEVAL y el INEGI.
- ii. Principales indicadores de situación de pobreza, vulnerabilidad y carencias sociales, con base en la información contenida en los reportes que al respecto emita el CONEVAL.
- iii. Indicadores asociados con el índice de rezago social, destacando aquellos en los que se incide con la aplicación de los recursos del FAIS, con base en la información contenida en los reportes que al respecto emita el CONEVAL y el INEGI.
- iv. Indicadores de rezago social por tamaño de localidad, resaltando aquellas que presenten el mayor número de personas o viviendas por tipo de rezago (SEDESOL, 2016c: 5 y 6).

En este sentido es necesario recordar que los Lineamientos Generales para la Operación del FAIS posicionan al Informe Anual de Pobreza como

el instrumento que SEDESOL debe brindar anualmente a los municipios para la planeación y focalización sociodemográfica y territorial del FAIS, por lo que se espera que la información contenida en él sea confiable para ser utilizada para los fines que fue establecida normativamente.

Recapitulando, tenemos los siguientes problemas de información:

- a) La imprecisión en la información por las diferencias en la medición de las carencias y en los Informes Anuales de Pobreza de un año a otro;
- b) Dada la importancia que reviste en este ejercicio de evaluación tomar como referencia información válida, confiable y con el mayor nivel de desagregación geográfica posible.

En este sentido, es necesario crear el siguiente cuadro donde se exponen los cálculos efectuados por TECSO con base en la Encuesta Intercensal 2015, así como su comparación con los datos equivalentes publicados en los Informes Anuales 2016, 2017 y 2018, esto para fines de esta evaluación:

Cuadro 2.4. Comparativo de carencias por Población según Base de Datos Intercensal, Informe 2016, 2017, 2018, Cunducacán, Tabasco.

TIPO DE CARENCIA	Porcentaje de la población						
	Base Intercensal 2015 (A)	Informe 2016 (B)	Informe 2017 (C)	Informe 2018 (D)	Diferencia (B-A)	Diferencia (C-A)	Diferencia (D-A)
REZAGO EDUCATIVO	20.9	16.7	16.7	16.1	-4.2	-4.2	-0.5
CARENCIA POR ACCESO A LOS SERVICIOS DE SALUD	16.9	7.4	7.4	8.5	-9.5	-9.5	-8.4
Carencia por material de pisos en la vivienda	5.6	5.6	5.1	4	0	-0.5	-1.6
Carencia por material de muros en la vivienda	3.5	14	13	10.6	10.5	9.5	7.1
Carencia por material de techos de la vivienda	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0
Carencia por hacinamiento en la vivienda	11.4	14.7	19.7	13.3	3.3	8.3	1.9
CARENCIA POR CALIDAD Y ESPACIOS EN LA VIVIENDA	15.9	27.3	nd	20.7	11.4	nd	4.8
Carencia por acceso al agua entubada en la vivienda*	16.7	16	16	23	-0.7	-0.7	6.3
Carencia por servicio de drenaje en la vivienda	3.2	3.2	8.3	11.8	0	5.1	8.6
Carencia por servicio de electricidad en la vivienda	0.3	0.7	0.5	0.3	0.4	0.2	0
Carencia de chimenea en la vivienda al usar leña o carbón para cocinar	48.3	30.3	nd	38.2	-18	nd	-10.1
CARENCIA POR ACCESO A LOS SERVICIOS BÁSICOS EN LA VIVIENDA	53.8	54.2	nd	58.9	0.4	nd	5.1
*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, 2017 y 2018.							

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.

Así una posible explicación de esta diferencia en la medición de esta carencia, puede deberse a la clasificación que se hizo por la carencia de acceso al agua. Sin embargo, lo relevante para fines de esta evaluación es que, un instrumento obligado para la planeación municipal considere esas diferencias, ya que esos errores de información pueden traducirse en una errada planeación por parte del Municipio.

2.2.3. Sobre la metodología utilizada para evaluar el uso y destino del FISM (Diferencias con estadísticas oficiales)

Dentro de la correcta planeación que deberá tener el municipio para la focalización de los recursos se deben considerar fuentes de información que determinen las condiciones de vulnerabilidad o pobreza de las viviendas pertenecientes al municipio.

De este modo, los lineamientos de operación del FAIS en el apartado 2.2.1 establece que:

“El informe anual es la herramienta para orientar la planeación de los recursos que ejercen los gobiernos locales para el mejoramiento de los indicadores de situación de pobreza y rezago social que publicará SEDESOL en el Diario Oficial de la Federación a más tardar el último día hábil de enero con base en lo que se establece en la LGDS, para la medición de la pobreza...”

En ese sentido, es importante señalar que las fuentes de información para el informe anual publicado por SEDESOL debe contener información fidedigna, precisa y clara, así mismo el contenido del documento anterior está sustentado (en su mayoría) en los documentos:

- El Censo de Población y Vivienda, INEGI, 2010;
- Encuesta Intercensal, INEGI, 2015;
- Declaratoria de ZAP en el diario oficial de la federación;
- Censo de escuelas INEGI, 2013;
- Información sobre la pobreza multidimensional del CONEVAL;
- Proyecciones de población de CONAPO;

Además de estas fuentes de información, el gobierno municipal de Cunduacán se dio a la tarea de contar con información complementaria para una medición más precisa en cuanto a la situación social dentro del municipio.

Así, en el año 2016, se planteó establecer una evaluación que permitiera establecer un diagnóstico más completo sobre las carencias sociales en el municipio, fue así que se generó un documento denominado

“Evaluación específica de diagnóstico para la línea base de la inversión del FISM 2016²³”

Para esta evaluación se diseñó una encuesta que contiene los elementos esenciales determinados por el CONEVAL para el cálculo de las carencias sociales y la pobreza multidimensional. Sin embargo, no solo contiene los elementos principales para el cálculo de las carencias, sino que se complementan de manera basta con un módulo para determinar de manera más completa las carencias por alimentación, así como determinar la suficiencia energética y proteica de la alimentación en la población del municipio. Existen elementos más técnicos los cuales se pueden consultar en los anexos metodológicos de la DSE Cunduacán 2016 (TECSO, 2016: 197).

Otro aspecto importante para señalar es que la encuesta no se aplicó de manera censal, es decir, a toda la población del municipio, en este caso, se aplicó un esquema de muestreo determinando por el grado de rezago social establecido en el censo del año 2010, así como la determinación de localidades urbanas y rurales finalizando con clasificación de AGEB ZAP y No ZAP, mismas que se establecieron en la declaratoria de ZAP para el año 2016. En el anexo metodológico mencionado anteriormente se explica de una manera más profunda la metodología empleada para el muestreo.

Bajo este escenario, se debe destacar la herramienta con la que cuenta el municipio para tener un panorama más preciso y actualizado de la situación social de las viviendas y sus respectivas carencias.

Dicho esto, y recordando que en el apartado anterior se mencionaron diferencias en la información de los informes sobre la situación de pobreza y rezago social, lo cual puede generar incertidumbre en cuanto a la asertividad de la información, pero aún más importante que la incertidumbre que esto pueda generar, es el hecho de que esa información es la base para la planeación de las políticas públicas y las acciones que el gobierno municipal pueda emprender para mitigar las

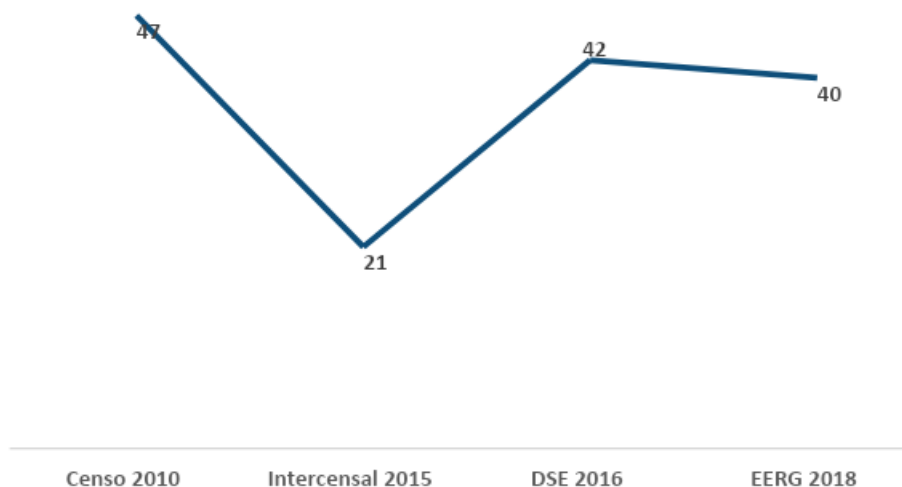
²³ DSE Cunduacán 2016, en lo sucesivo.

condiciones de carencias sociales y de pobreza en la población del municipio.

El hecho principal de establecer esta situación sobre las fuentes de información es destacar que el gobierno municipal busca alternativas de información que permitan la toma de decisiones con datos más precisos sobre el contexto social del municipio.

Dicho esto, a continuación, se presenta una gráfica de ejemplo sobre la carencia de agua entubada con las diferentes fuentes de información que cuenta el municipio:

Gráfica 2.1. Porcentaje de carencia por agua entubada.



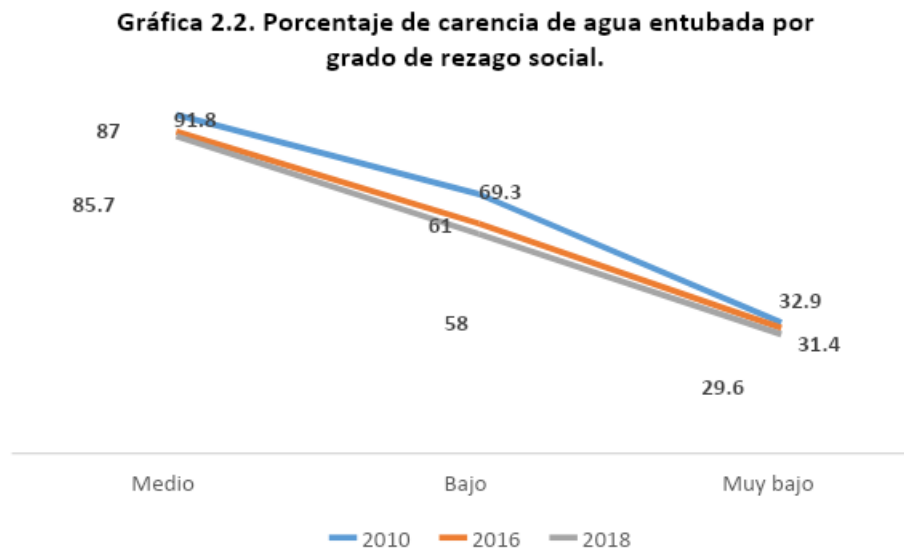
Fuente: Censo, INEGI 2010; Intercensal, INEGI 2015; DSE, Cunduacán 2016; EERG, Cunduacán 2018.

Aquí, podemos observar el porcentaje de viviendas con la carencia por agua entubada del año 2010 al año 2018, está determinada por una clara tendencia a disminuir la carencia conforme pasan los años. Como se puede observar hay un claro contraste entre el dato de la Encuesta Intercensal con 21% de población con carencia por agua entubada frente a porcentajes más precisos entre el Censo 2010, el DSE y la EERG. Lo anterior se debe a que en la Encuesta Intercensal del 2015 se tomó como referente para la medición de carencia de agua el no tener ningún tipo de acceso a este elemento, no obstante sí se contaba con alguna fuente de agua (ríos, pozos, arroyos, etc.) no se tenía carencia del agua,

esto sin diferenciar el agua obtenida de fuentes alternativas del agua obtenida vía tubería municipal.

Esto, como ya se mencionó puede generar incertidumbre, ya que la información disponible de fuentes oficiales puede llevar a tomar decisiones que no contribuyan de manera eficaz a disminuir una carencia de la cuál prácticamente la mitad de la población padece.

De este modo, se puede establecer y más importante aún, comprobar la confiabilidad de la información con la que el gobierno municipal optó para la toma de decisiones, y que bajo la referencia en cuanto al agua entubada, en la siguiente gráfica se puede ver la consistencia con la que el gobierno municipal trabajó.



Fuente: Censo, INEGI 2010; DSE, Cunduacán 2016; EERG, Cunduacán 2018.

Continuando con lo anterior, en esta gráfica se puede ver una similitud en la información desagregada por grado de rezago social, tanto para el Censo 2010, la DSE Cunduacán 2016 y la EERG Cunduacán 2018. Dichos datos son congruentes entre sí y no hay variaciones tan abruptas entre las tres líneas de medición, además se debe considerar que la tendencia es a la baja.

Ante este escenario el gobierno municipal toma la decisión de utilizar y basarse en información confiable, precisa y actualizada, ya que como se mencionó anteriormente, los gobiernos municipales deben considerar la

información proporcionada en el Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social, sin embargo esto no implica que estén limitados a buscar alternativas más exactas en cuando a la información sobre las carencias sociales que presente el municipio.

Como colofón en cuanto a la búsqueda de información precisa el gobierno municipal de Cunduacán se dio a la tarea de realizar una evaluación similar; la **“Evaluación Específica de los Resultados de la Gestión 2016-2018 con la aplicación de los recursos federales (FISM, FORTAMUN y de los recursos locales²⁴”** siendo esta una evaluación de impacto sobre el ejercicio del fondo en los años del trienio 2016-2018 y cuya consistencia de información se ve reflejada también en las gráficas anteriores.

2.2.4. 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.

2) Vulnerabilidad por ingreso, que distingue a la población sin carencias pero con ingreso menor o igual al de la línea de bienestar.

Los datos del CONEVAL en cuanto a temas de población 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

²⁴ EERG Cunduacán 2018.

reportada con base en la información del Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) 2010²⁵.

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 2.5. Niveles de pobreza en el municipio			
Nivel de pobreza	Porcentaje con datos del Censo 2010	Estimación de individuos 2010	Estimación de individuos 2015
Pobreza moderada	49.8	62,955	68,975
Pobreza extrema	12.7	16,055	17,590
Vulnerable social	30.2	38,178	41,828
Vulnerable económico	2.4	3,034	3,324
No pobre, no vulnerable	4.9	6,194	6,787
Total	100.0	126,416	138,504
Fuente: CONEVAL, Resultados a nivel municipal de pobreza en México; INEGI 2015, Encuesta intercensal; TECSO, DSE 2016			

De acuerdo a las cifras del cuadro anterior en 2010 el 49.8 de la población en Cunduacán se encontraba en pobreza moderada, es decir 1 de cada 2 habitantes del municipio es pobre. Por otra parte en el cuadro también se muestra que en 2015, la pobreza afectaba a poco más de 85 mil habitantes del Municipio de Cunduacán, es decir, lo que equivale al 62% del total de la población. De esta, el 49% (casi 69 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 5

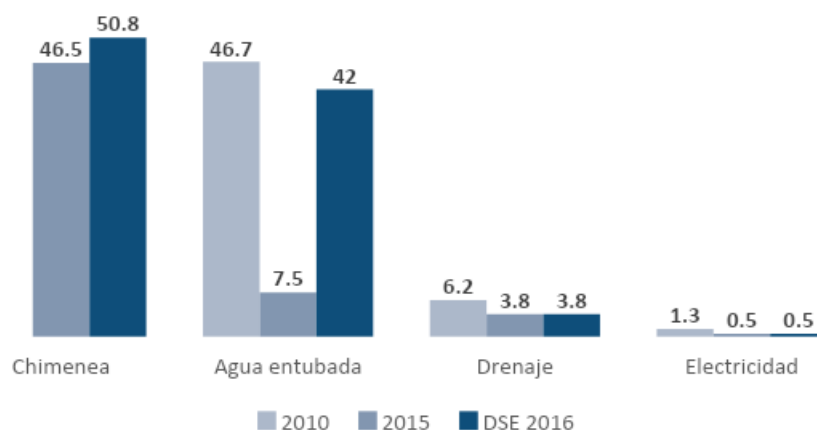
²⁵Para mayor información del Módulo de condiciones socioeconómicas (MCS) 2010. Publicado el día 16 de Julio de 2011, consultar en: <http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Modulo-de-Condiciones-Socioeconomicas.aspx>

individuos en esta situación existían 95 en condición de pobreza o vulnerabilidad económica, se puede observar que una proporción considerable de la población se encuentra en situación de desventaja social, 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.

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 2010, 2015 y 2016 en las viviendas del Municipio.

Gráfica 2.3. Tendencia específica por servicios básicos en las viviendas (2010, 2015, 2016)



Fuente: Censo, INEGI 2010; DSE, Cunduacán 2016; EERG, Cunduacán 2018.

Así, se observa que para el año 2015 en las viviendas del municipio de Cunduacán, la principal carencia era la carencia por ventilación cuando se usa leña o carbón para cocinar, pues el 46.5% de las viviendas que

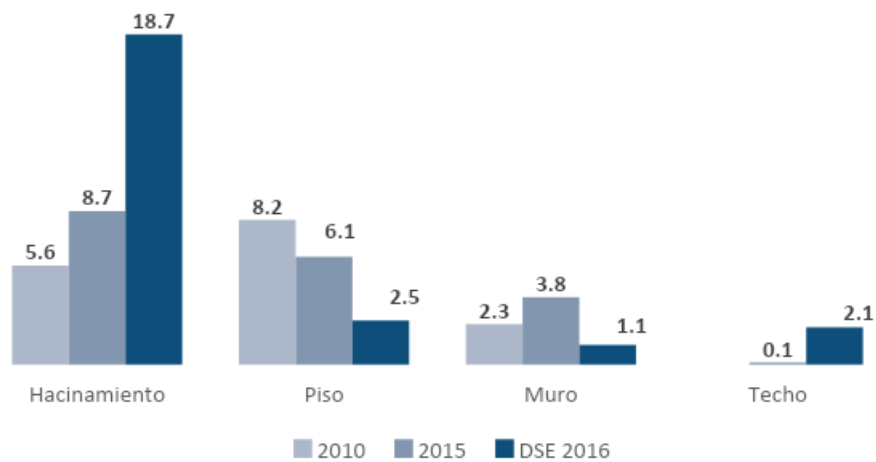
cocinan con estos combustibles lo hacen en un cuarto sin Chimenea, la importancia de atenderlo se relaciona al hecho de que esta situación aumenta la posibilidad de contraer enfermedades respiratorias. Para el año 2016 se observa un 50.8 en carencia por ventilación.

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 así como extractores de aire, los 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 (según datos de la Encuesta Intercensal 2015), es decir, una reducción del 29.2%, en un periodo de 5 años. No obstante de acuerdo al DSE 2016 la carencia por acceso al agua es del 42%, lo que contrasta con los resultados de la Encuesta Intercensal.

Mientras que para el tema de drenaje, el 3.8% de las viviendas se veían afectadas en 2015, cifra que continuo para 2016. Finalmente para el caso de la carencia por electricidad se tiene que, el 0.5% de las viviendas del Municipio presentaban está problemática para 2015 y continuaron los mismos porcentajes para 2016, lo que significa una disminución respecto a la carencia de 2010. Con respecto a la carencia en el rubro de **calidad y espacios de la vivienda**, se obtuvieron los siguientes resultados:

Gráfica 2.4. Carencia específica por calidad y espacios en las viviendas (2010, 2015, 2016)



Fuente: Censo, INEGI 2010; DSE, Cunduacán 2016; EERG, Cunduacán 2018.

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. Por otra parte, de acuerdo a los resultados del DSE 2016 la tasa porcentual de hacinamiento fue de 18.7, esto nos indica que la población (a pesar de los datos anteriores) subió con respecto a los años anteriores, generando una concentración mayor en esta carencia.

En segundo lugar se encuentra la carencia por piso con un 6.1%, lo anterior es relevante por la cantidad de padecimientos que se pueden evitar al mejorar la calidad de piso, como lo son las enfermedades gastrointestinales.

En un tercer lugar se ubica la carencia por materiales de los muros (3.8% para 2015) y al igual que la carencia por piso, bajó a 1.1% para el 2016, indicando que las políticas de impacto generaron un resultado favorable al otorgar mejores elementos para la vivienda, no obstante la carencia por techo firme aumento al 2.1% en 2016 de 0.1% en 2015.

Dado lo anterior se recomienda atender y priorizar las carencias por hacinamiento y techos que se encuentran clasificadas en el catálogo del

FISM, con el rubro de gastos de vivienda, como de incidencia directa²⁶, con la finalidad de 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, subsecuentemente para el 2016, esto en el caso de techo, considerando que anteriormente se detectó un incremento en las viviendas, y por consecuencia 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.

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 se utilizó la base de la Encuesta Intercensal 2015.

Cuadro 2.6. 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	49.5	38.9	70.6	46.2
Porcentaje de la población con carencia por calidad y espacios de la vivienda	15.8	21.7	11.5	11.7
Fuente: Elaborado por TECSO con base en Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social 2018, 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 49.5% de la población padecía

²⁶ 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.

de estas carencias, mientras que para 2015, el porcentaje aumentó en 21.1 puntos porcentuales.

Por otra parte, en el rubro de carencia por calidad y espacios de la vivienda en 2010, el 15.8% de la población se veía afectada, sin embargo, para 2015, esta carencia disminuyó 4.3 puntos porcentuales.

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.

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 2017-2018, constituyen al Informe Anual, como instrumento para la planeación de los recursos y también como instrumento para mejorar la focalización de las obras** (SEDESOL, 2017-2018d: 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 Áreas Geo-estadísticas Básicas (AGEB)²⁷ urbanas por grado de rezago social. Información que permite mejorar la focalización de las obras a un nivel más detallado, además es información actual y se sigue usando hoy en día.²⁸ En este sentido, vale

²⁷ CONEVAL, consultado el 3 de septiembre de 2019, recuperado de: https://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Rezago_social_AGEB_2010.aspx

²⁸ CONEVAL, consultado el 3 de septiembre de 2019, recuperado de: https://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Mapas_interactivos_loc_100milmas.aspx

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, 2019).

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.

Cabe hacer mención de una situación relevante en el municipio; por decreto Federal, es que Cunduacán cuenta con 5 localidades con AGEB'S que son ZAP, y a través de la medición del **Índice de Rezago Social** con dos grados: Alto y Medio en el que se encuentran 1 y 4 localidades respectivamente. A continuación se refleja los niveles del Índice de Rezago por grado, localidad y habitantes:

Cuadro 2.7. Nivel de Rezago Social en el Municipio de Cunduacán.							
2010				2015			
Grado de rezago social	Número de localidades	Porcentaje de localidades	Total de habitantes	Porcentaje de habitantes	Número de localidades	Porcentaje de localidades	Total de habitantes
Muy alto	-	-	-	-	-	-	-
Alto	1	0.9	34	0.03	1	0.9	SD
Medio	4	3.5	2373	1.9	4	3.4	SD
Bajo	54	47	44,866	35.5	54	46.6	SD
Muy bajo	56	48.7	79,143	62.6	57	49.1	SD
Total	115	100	126,416	100	116	100	138,504
Fuente: Censo, INEGI 2010; Encuesta intercensal, INEGI 2015; Actualización cartográfica, INEGI 2014.							

De acuerdo al cuadro anterior, las zonas con más número de localidades en el año 2010, son las que se encuentran en zonas de rezago social Bajo y Muy Bajo, esta tendencia continuó para el 2015. Otro punto a resaltar es que la cantidad de habitantes en total cambió muy poco entre ambos periodos, de hecho se incrementó la población en 12,088 habitantes.

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, 2019). 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, 2019).

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 no derechohabiente 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 126,416 personas como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 2.8. Nivel de Rezago Social en el municipio de Cunduacán.							
Grado de rezago social	2010				2015		
	Número de localidades	Porcentaje de localidades	Total de habitantes	Porcentaje de habitantes	Número de localidades	Porcentaje de localidades	Total de habitantes
Muy alto	-	-	-	-	-	-	-
Alto	1	0.9	34	0.03	1	0.9	SD
Medio	4	3.5	2373	1.9	4	3.4	SD
Bajo	54	47	44,866	35.5	54	46.6	SD
Muy bajo	56	48.7	79,143	62.6	57	49.1	SD
Total	115	100	126,416	100	116	100	138,504

Fuente: Censo 2010, INEGI; Encuesta Intercensal 2015, INEGI; Actualización cartográfica 2014, INEGI.

En el cuadro se observa, que en 2010 el municipio estaba desagregado por grado de rezago social en una localidad con grado Alto y cuatro con grado de rezago medio, en las que se concentra una población del 0.03% y 1.9% respectivamente, mientras que 54 localidades se encontraban con clasificación de grado bajo con una población de poco más de 44 mil habitantes (35.5%). Finalmente, en cuanto al grado muy bajo, se refiere que se tenían poco más de 79 mil habitantes, que representan al 62.6 % de la población.

Es importante señalar que con esta información se debería atender 5 de las 115 localidades, 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 decir se beneficiarían 2,407 habitantes,

De acuerdo con la actualización cartográfica 2014, se decreta una nueva localidad. Dicha localidad fue desconurbada de la localidad Once de Febrero 1ra Sección. Esta nueva localidad (La Plantita) se asumirá con grado de rezago social muy bajo dado que la localidad urbana de Once de Febrero 1ra Sección es grado de rezago social bajo.

Por otra parte, para identificar las carencias del municipio con mayor detalle, se realizó el análisis de la información por grado 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 2.9. Porcentaje de viviendas con piso de tierra según grado de rezago social				
GRS	Censo 2010	Intercensal 2015	DSE 2016	Reducción 2010-2016
Alto	12.5	SD	-	
Medio	22.9	SD	2.6	20.3
Bajo	12.3	SD	2.7	9.6
Muy bajo	5.5	SD	2.5	3
Total	8.2	6.1	2.5	5.7
Fuente: Censo 2010, INEGI; Encuesta Intercensal 2015, INEGI; DSE 2016, Cunduacán. *Para el año 2016 que se realizó el Diagnóstico Socioeconómico la localidad de alto grado de rezago social no fue considerada como comunidad ya que era solo un grupo de 4 casas pertenecientes a otra localidad, por ello no hay dato para 2016.				

Ahora bien, en el cuadro anterior se muestra el porcentaje de viviendas que tenían piso de tierra en 2010, siendo el grado medio de rezago social el que presentaba el porcentaje más alto (22.9%). Asimismo, en el grado alto y bajo, 1 de cada 10 viviendas no contaban con piso firme, por lo que es importante analizar los cambios en los últimos años.

De acuerdo con los datos obtenidos, se puede observar que hubo una reducción de 5.7 puntos porcentuales en seis años respecto a las viviendas con carencia de piso firme. Asimismo, la reducción más importante se dio en el nivel medio de rezago social ya que pasó de representar el 22.9% al 2.6% en seis años. Esto significa que cada año se redujeron 3 puntos, por lo que se puede decir que hubo una eficiente y pertinente acción por parte del municipio en las viviendas con grado de rezago medio.

En cuanto al indicador de carencia de acceso al agua entubada, se observa que este tema afectaba en 2010 a casi la mitad de las viviendas, siendo las localidades con grado de rezago alto, medio y bajo las más

afectadas, ya que el 100%, 91.8% y 69.3% de sus viviendas respectivamente no tienen agua entubada.

Cuadro 2.10. Porcentaje de viviendas sin agua entubada según grado de rezago social				
GRS	Censo 2010	Intercensal 2015	DSE 2016	Reducción 2010-2016
Alto	100	SD	-	
Medio	91.8	SD	87	4.8
Bajo	69.3	SD	59.4	9.9
Muy bajo	32.9	SD	30.8	2.1
Total	46.7	17.5	42	4.7
Fuente: Censo 2010, INEGI; Encuesta Intercensal 2015, INEGI; DSE 2016, Cunduacán.				

Ahora bien, si tomamos en cuenta los datos de la Encuesta Intercensal 2015, no hay datos desglosados de la presencia de dicha carencia en los diferentes grados de rezago, sin embargo se presenta que en cinco años se redujo 29.2 puntos porcentuales esta carencia.

Por lo tanto, para fines de esta evaluación, tomaremos los datos recabados del Diagnóstico Socioeconómico realizado en 2016, el cual plantea que solamente hubo una reducción de 4.7 puntos porcentuales de la carencia de agua entubada en seis años. Lo que contrasta con los resultados de la Encuesta Intercensal.

En 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. En 2016 esta carencia sólo afecta al 3.8% del total de las viviendas localizadas en algún grado de rezago, por lo que en seis años, hubo una reducción de 2.4 puntos porcentuales.

Cuadro 2.11. Porcentaje de viviendas sin drenaje según grado de rezago social				
GRS	Censo 2010	Intercensal 2015	DSE 2016	Reducción 2010-2016
Alto	50	SD	-	
Medio	18.7	SD	4.8	13.9
Bajo	10.1	SD	1.7	8.4
Muy bajo	3.7	SD	5	-1.3
Total	6.2	3.8	3.8	2.4
Fuente: Censo 2010, INEGI; Encuesta Intercensal 2015, INEGI; DSE 2016, Cunduacán.				

Como podemos ver, esta carencia no afecta a un porcentaje tan alto de las viviendas como lo es la carencia de agua entubada, sin embargo es importante seguir contribuyendo y focalizando los recursos para que este tipo de carencias se abatan.

Respecto a la carencia por electricidad, el 1.3% (400) de las viviendas particulares habitadas en el municipio carecían de este servicio en 2010, es decir 1 de cada 100.

Cuadro 2.12. Porcentaje de viviendas sin luz eléctrica según grado de rezago social				
GRS	Censo 2010	Encuesta Intercensal 2015	DSE 2016	Reducción 2010-2016
Alto	25	SD	-	
Medio	3.3	SD	1.9	1.4
Bajo	1.8	SD	0.7	1.1
Muy bajo	0.9	SD	0.3	0.6
Total	1.3	0.5	0.5	0.8
Fuente: Censo 2010, INEGI; Encuesta Intercensal 2015, INEGI; DSE 2016, Cunduacán.				

En seis años hubo una reducción de 0.8% por lo que en 2016 sólo el 0.5% de las viviendas localizadas en algún grado de rezago presentan carencia por luz eléctrica.

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 42% no cuentan con el servicio. Por lo que se sugiere que el municipio tome en

consideración las alternativas que se plantean en el catálogo del FAIS, en favor del combate a la carencia.

Dentro del catálogo se encuentran las siguientes alternativas como proyectos de incidencia directa: pozos de absorción, cárcamo, norias, depósitos de agua potable, pozos artesianos, pozos profundos de agua potable y red o sistema de agua potable. Estos proyectos pueden ser gestionados por el municipio como opciones para reducir el porcentaje de viviendas que no tienen acceso al agua potable.

Asimismo, es importante mencionar que de acuerdo al catálogo del FAIS, *“la planeación que realicen los gobiernos locales considerará la atención de los municipios con alta y muy alta vulnerabilidad de carencia de acceso al servicio de agua potable. Para esto, los gobiernos locales podrán apoyarse en los diagnósticos que deriven del Programa de Medidas Preventivas y de Mitigación de la Sequía coordinado por CONAGUA.”* (SEDESOL, 2018: 17)

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 analizó en el apartado de la pobreza, el conocer las carencias por servicios básicos es fundamental para entender la pobreza desde una visión multidimensional, ya que se consideran otros aspectos que van más allá del ingreso; se plantea a la vivienda y sus condiciones como un factor de bienestar y desarrollo social. Por lo que es fundamental que el municipio atienda las principales carencias en las viviendas de localidades en rezago social.

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

En los Lineamientos del FAIS se toma en cuenta al Informe Anual como instrumento que caracteriza las principales carencias sociales que deben ser combatidas con los recursos del FISM y por lo que el municipio 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.

De tal forma, es importante hacer un análisis de dichas carencias para entender el contexto de las viviendas en Cunduacán, qué aspectos son los que han cambiado en los últimos años y bajo qué carencias vive la población del municipio.

2.4.1 Principales carencias de la población ubicada en ZAP urbanas

Para el año 2018 según la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritarias, el Municipio de Cunduacán fue declarado con un total de 8 AGEB urbanas como ZAP. Es importante mencionar que en este año, la localidad de Cunduacán dejó de tener AGEBs consideradas como ZAP, por lo que se consideran estas cuatro localidades:

Cuadro 2.13. Población en ZAP urbanas en el Municipio de Cunduacán, Tabasco.			
Localidad	AGEB	Población del AGEB	Porcentaje respecto al Municipio
Once de Febrero 1ra. Sección	249	5,548	4.4
	287	1,292	1
	291	1,160	0.9
	Total	8,000	6.3
Huimango	145	4,158	3.3
	Total	4,158	3.3
Cucuyulapa	107	3,966	3.1
	268	154	0.1
	Total	4,120	3.3
Libertad	215	1,121	0.9
	022A	2,764	2.2
	Total	3,885	3.1
Total		20,163	14.5
Fuente: Elaborado por TECSO con base en los datos presentados por la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria 2018 y Principales resultados por AGEB y Mza Urbana (CENSO 2010).			

En el cuadro se observa, que el 14.5% de la población del municipio de Cunduacán se concentraba en 8 AGEB con ZAP Urbanas del municipio. Lo que significa que el municipio podrá focalizar los recursos del FISM en la atención de esta población, por lo que se verán beneficiadas 20,163 personas. 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.

Una vez entendida la magnitud de personas que se encuentran en ZAP urbanas, es importante analizar sus condiciones de vivienda. Por lo tanto, a continuación se analizarán las carencias por calidad y espacios de la vivienda, las cuales tienen que ver con la calidad del piso, techo y muros y en cuanto al espacio, si existe o no hacinamiento.

Para la realización de este cuadro se tomó en cuenta información del Censo 2010 ya que en este documento se tienen datos de la localidad de Cucuyulapa respecto a la carencia por piso firme, y se complementó con el Diagnóstico realizado por Tecso en 2016 que toma en cuenta otras carencias.

Cuadro 2.14. Carencias por calidad y espacios de la vivienda en localidades con ZAP					
Localidad	Total Viviendas en AGEB ZAP	Porcentaje de viviendas con carencia			
		Piso	Techo	Muros	Hacinamiento
Huimango	1,345	8.3	1.6		25
Libertad	983	7.4	4.6	0.8	28.3
Once de Febrero (1ra sección)	3,175	5.6	1	1	9.6
Total	5,503	6.6	1.8	0.7	16.7
Cucuyulapa (2010)	1,033	3.7	SD	SD	SD
Fuente: DSE 2016, Cunduacán y Principales resultados por AGEB y MZA Urbana, Censo 2010					

Por su parte, se puede observar que en la localidad de Huimango y Libertad, 1 de cada 4 viviendas tienen carencia por hacinamiento, y en la localidad Once de Febrero (1ra sección), 1 de cada 10. Es así como el 16.7% de las viviendas en estas tres localidades presentan hacinamiento, por lo que se podría focalizar el presupuesto en estas localidades para abatir esta carencia en gran medida.

Por el otro lado, están las carencias por calidad de la vivienda, siendo 6.6% de las viviendas que tienen carencia por calidad en el piso, 1.8% carencia por calidad de techo y 0.7% por calidad de muros.

Otro aspecto importante que analizar en las viviendas que se encuentran en ZAP urbanas son las carencias por servicios básicos. De esta forma, se puede analizar qué servicios son de los que más carece la población de Cunduacán en estas zonas. Es así como se puede observar que la carencia por ventilación es la más alta ya que representa el 51.2% del total de las viviendas en tres localidades; en la localidad Huimango y Libertad 3 de cada 5 viviendas tienen esta carencia y en la localidad Once de Febrero (1ra sección) 2 de cada 5 viviendas carecen de ventilación.

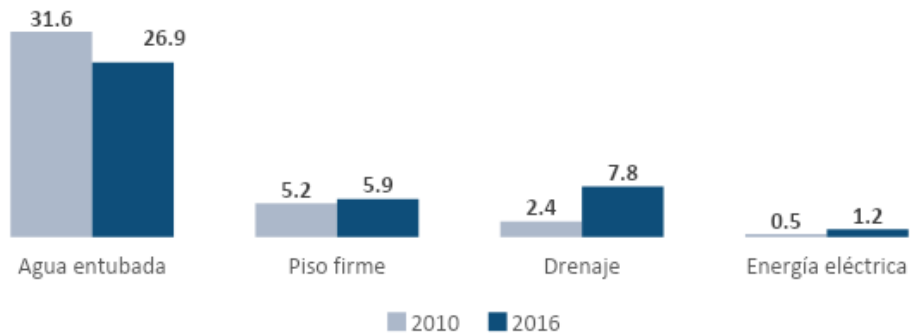
Cuadro 2.15. Carencias por servicios básicos de la vivienda en localidades con ZAP					
Localidad	Total Viviendas en AGEZ ZAP	Porcentaje de viviendas con carencia			
		Agua potable	Ventilación	Electricidad	Drenaje
Huimango	1,345	61.6	63.3	5	
Libertad	983	41.8	64.5	0.8	3.6
Once de Febrero (1ra sección)	3,175	7.9	42		13.5
Total	6,153	27.1	51.2	1.4	8.5
Cucuyulapa (2010)	1,033	43.6	SD	0.9	3.9
Fuente: DSE 2016, Cunduacán y Principales resultados por AGEZ y MZA Urbana (Censo 2010)					

La carencia por servicio de agua potable es alta en tres de las cuatro localidades; en Huimango 2 de cada 3, y en Libertad y Cucuyulapa 1 de cada 2 viviendas no tienen acceso a agua potable.

Así, podemos observar que la carencia por agua potable y por ventilación son las carencias que más padece la población de dichas localidades; ya que la carencia en drenaje y electricidad se encuentra en tres localidades de las cuatro localidades.

Entendiendo qué carencias se encuentran en localidades con ZAP, se puede conocer el contexto de la vivienda en el municipio. Asimismo, otra forma de analizar las carencias es a través de su distribución porcentual a lo largo de los años como se puede ver en la siguiente gráfica, cabe destacar que el comparativo de las carencias por agua entubada, piso firme, drenaje y energía eléctrica se realiza así debido a que en el Censo de 2010 solo se cuenta con información de esas carencias.

Gráfica 2.5. Porcentaje de carencias en localidades con ZAP



Fuente: Elaborado por TECSO con base en los Principales Resultados por localidad (ITER) 2010, del Censo Nacional de Población y Vivienda 2010, INEGI y DSE 2016, Cunducacán.

Así en términos generales, se tiene que la carencia por servicios básicos que más afecta a las ZAP de las localidades del municipio de Cunducacán, es la carencia al acceso de agua entubada ya que en 2010 representaba el 31.6% y en 2016 el 26.9%. En el lapso de 6 años se nota una mejora de 5 puntos porcentuales, aunque sigue representando una cuarta parte de las viviendas en el municipio.

Siguiendo la carencia por piso firme en 2010 era del 5.2%, y en 2016 pasó a ser el 5.9%. Este fenómeno se puede explicar por el crecimiento poblacional que conlleva la construcción de nuevas viviendas, que pueden presentar este tipo de carencia.

Ahora bien, en el 2010 la carencia por drenaje se encontraba en tercer lugar de importancia con el 2.4%, sin embargo, en seis años pasó a ser el segundo lugar ya que se triplicó representando en el 2016, el 7.8%. 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 las viviendas, aunque de 2010 a 2016 se duplicó llegando a representar el 1.2%, lo cual puede deberse al crecimiento poblacional.

2.4.2 Carencias en vivienda en localidades con los dos mayores grados de rezago social

En las localidades con los dos mayores grados de rezago social, hay un total de 592 viviendas habitadas, por lo tanto, es importante entender qué

carencias existen en dichos hogares y qué porcentaje representa del total de viviendas. Ahora bien, como se puede observar, en Cunduacán en las viviendas que se encuentran en localidades con grados de rezago social alto y medio, la principal carencia en las viviendas es el no tener agua entubada ya que el 91.9% de las viviendas presentan esta carencia. Es así como solamente 48 viviendas de 592 no tienen carencia por agua entubada, lo que significa que 9 de cada 10 viviendas de estas localidades no tienen acceso a agua entubada.

Cuadro 2.16. Principales carencias en viviendas en localidades con los 2 mayores grados de rezago social en el municipio de Cunduacán, 2010.

Nivel de rezago social	Localidad	Viviendas habitadas	Con piso de tierra	%	Sin agua entubada	%	Sin drenaje	%	Sin luz eléctrica	%
Alto	Emiliano Zapata	8	1	12.5	8	100.0	4	50.0	2	25.0
Medio	La Lucha	490	98	20.0	448	91.4	97	19.8	18	3.7
	Libertad 6ta. Sección (Los Martínez)	34	14	41.2	32	94.1	3	8.8	0	0.0
	La Isla	11	0	0.0	11	100.0	3	27.3	0	0.0
	Dieciséis de Septiembre	49	22	44.9	45	91.8	6	12.2	1	2.0
Total		592	135	22.8	544	91.9	113	19.1	21	3.5

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

Asimismo, podemos observar un dato preocupante de la localidad Emiliano Zapata que se encuentra en alto grado de rezago social, ya que el 100% de sus viviendas (8), no cuentan con el servicio.

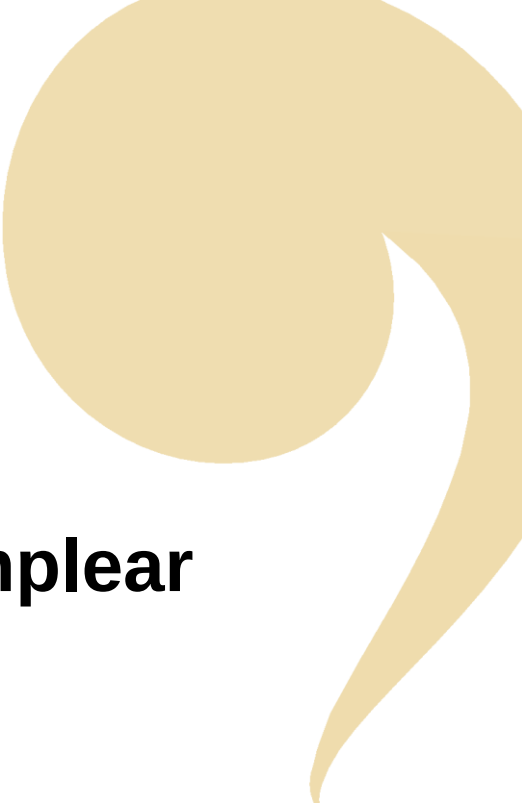
Siguiendo con las carencias en servicios básicos, las viviendas sin drenaje representan el 19.1%; en este caso en la localidad Emiliano Zapata, 1 de cada 2 viviendas no cuentan con drenaje y en la localidad La Isla, 27.3% de las viviendas presentan la carencia.

En la carencia de electricidad, 2 de las 4 localidades de grado de rezago social medio no carecen de servicio, por lo que la carencia se concentra en 21 localidades que representan el 3.5% del total.

Sin embargo, la carencia en cuanto a calidad de piso se encuentra en 135 viviendas ya que tienen piso de tierra; en la localidad Dieciséis de Septiembre y Libertad, 1 de cada 2 viviendas carece de piso firme,

mientras que en la localidad La Lucha, 1 de cada 5 viviendas presenta la carencia.

Es así como estos datos reflejan la importancia de la atención de estas carencias, enfocando recursos en estas localidades que son consideradas como prioritarias de atención por los lineamientos.



Capítulo III

Metodología a emplear



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 clasificadas como ZAP.
- ▶ Localidades con los dos mayores grados de rezago social.
- ▶ Localidades en donde exista pobreza extrema (SEDESOL, 2017d: 6).

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

Cabe señalar que las proporciones de inversión varían según las características de los municipios. Así, para el municipio de Cunducacán 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:

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

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 hasta 2018, 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:

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

Donde:

PIZU= **P**orcentaje a **I**nvertir en las **ZAP Urbanas** del municipio.

PZU_i= **P**oblación que habita en la **ZAP Urbana 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, 2017d: 7).

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 realizada en ZAP urbana la fórmula es:

$$PIRZU = \frac{IZU}{TIFISM} \times 100$$

Donde:

PIpZU = **P**orcentaje de **I**nversión **R**ealizada 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 PIRZU tenemos:

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

Donde:

GCIZU = **G**rado de **C**umplimiento de la **I**nversión en **Z**AP **U**rbana.

PIpZU = **P**orcentaje de **I**nversión **R**ealizada 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 30%, éste constituye el mínimo de la inversión en ZAP urbana, es decir:

Cuando $PIZU > 30\% \Rightarrow PIZU = 30\%$.

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: $((GCIZU-1) \times 100)$.
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: $((1-GCIZU) \times 100)$.

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 30% en los casos que PIZU llegue a 30% o lo supere. Su expresión algebraica quedaría de la siguiente forma:

$$PaIRSPE = (100 - PIZU)$$

Donde:

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

PIZU = **P**orcentaje a Invertir en las **ZAP 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:

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

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 **Pobreza Extrema** (Zonas con carencias aprobadas por la SEDESOL mediante la aplicación del Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUI) 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:

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

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 localidades 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 $((GCIRSPE - 1) \times 100)$
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: $((1 - GCIRSPE) \times 100)$.

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)²⁹.

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 (CUI)**, 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 CUI 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

²⁹ 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).

el Anexo I de los presentes criterios) y a pesar de no encontrarse dentro de las Zonas de Atención Prioritaria y/o municipios/ localidades con los dos grados de rezago social más alto, estos proyectos benefician 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, 2017.	
Fórmula 2014	Fórmula 2018
$PIZU = \frac{\sum_{i=1}^n PZU_i}{PPM} \times 100$	$PIZU = \left(\frac{\sum_{i=1}^n PZU_i}{PPM} \right)^2 \times 100$
Fuente: Elaborado por TECSO con base en los lineamientos Generales para la Operación del FAIS (Mayo 2014, Marzo 2105 y Marzo 2016).	

Para 2017 se hizo un cambio en la fórmula donde 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 30% 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:

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

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), clasifica las obras en dos 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:

$$PID = \frac{IPD}{TIFISM} \times 100$$

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:

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

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 indicador sea mayor a la unidad, su excedente porcentual se medirá mediante la siguiente expresión: $((GPURD - 1) \times 100)$.
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: $((1 - GPURD) \times 100)$.

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:

$$PIPCE = \frac{IPCE}{TIFISM} \times 100$$

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:

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

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:

$$PIPUCC = \frac{IPUCC}{TIFISM} \times 100$$

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:

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

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**rbанизación 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:

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

Dónde:

GPURCUCC= **G**rado de **P**ertinencia en el **U**so de los **R**ecursos en obras de **C**ontingencia para **U**rbанизación de **C**alles y **C**aminos.

PIPUCC= **P**orcentaje de **I**nversión en **P**royectos de **U**rbанизación 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:

$$TIP = TI - (CRFID + CREPCE + CREPUCC)$$

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:

$$TIP = TI - (CRFID + CREPCE + CREPUCC)$$

Tal que:

$$CRFID = (TI * 0.7) - IPD.$$

$$CREPCE = IPCE - (TI * 0.3).$$

$$CREPUCC = IPUCC - (TI * 0.15).$$

$$CREPUCC = IPUCC - (TI * 0.30).$$

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= Cantidad de Recursos que Exceden el 15% en Proyectos de Urbanización de Calles y Caminos.

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:

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

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:

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: $(1 - GPURTO) \times 100$.

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:

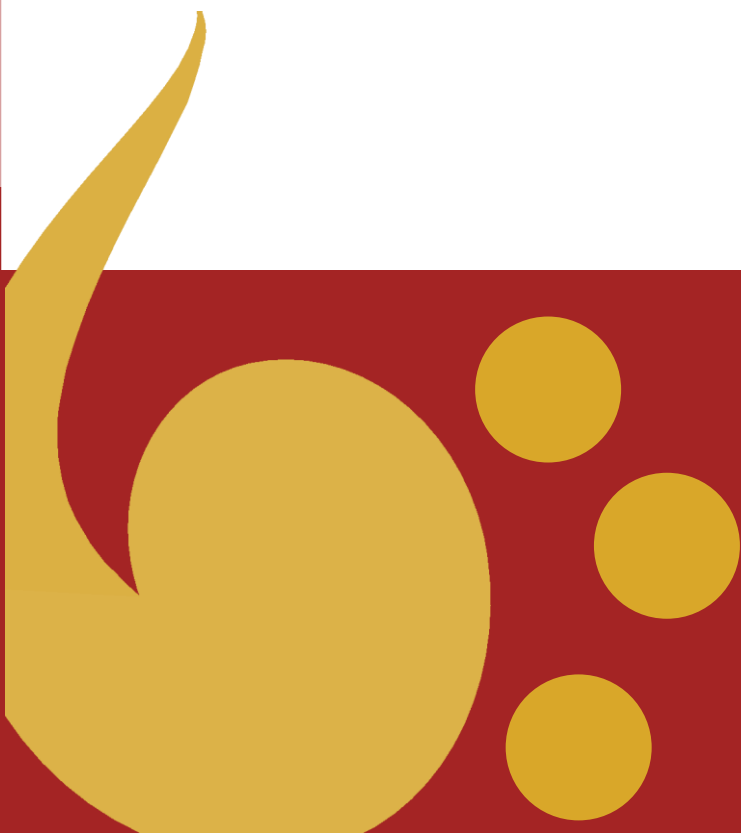
- Grado de pertinencia en el uso de los recursos de incidencia directa.

- ▶ 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 cumplimiento en cuanto al uso y destino de los recursos del FISM previstos en el artículo 33 de la LCF.**

Capítulo IV

Análisis de Resultados



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 2018.

La evaluación de destino se caracteriza por identificar si las obras fueron programadas en las localidades prioritarias de acuerdo con los 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 con mayor desventaja social.

4.1. Presupuesto del FISM y obras

El **presupuesto** que programó el municipio de Cunduacán para 2018 fue de \$57,033,802.40 siguiendo una tendencia histórica de \$ 47,420,090.23 en 2016 y de \$55,262,040.23 en 2017 lo que implicó un crecimiento de solo el 16.5% entre 2016 y 2017. Finalmente, el presupuesto asignado de acuerdo con el Periódico Oficial del Estado de Tabasco fue de \$ 77,129,466.79.

Grafica 4.1 Presupuesto ejercido en el municipio de Cunducacán (2016-2018)



Fuente: Elaborado por TECSO, Con base en la Evaluación Específica de los resultados de la inversión del Fondo de Infraestructura Social Municipal (2016-2018). *El monto ejercido en 2018, se retoma de la Cuenta Pública Estatal 2018.

Cabe destacar el incremento de \$21,867,425.56 del monto presupuestal ejercido entre 2017 y 2018, implicó un aumento del 39%, el cual es significativamente mayor a los años inmediatos anteriores (16.5%).

El presupuesto modificado de los recursos del FISM en 2018 fue de \$73,106,752.82, de los cuales 2.5% fueron para gastos indirectos, lo cual está dentro del monto máximo establecido en los lineamientos del FISM que marcan un tope máximo de 3%.

Cuadro 4.1. Recursos del FISM, según monto modificado, Cunducacán 2018.		
Concepto		% respecto al monto total modificado
Modificado total	\$ 75,106,752.82	100%
Para gastos indirectos	\$ 1,870,876.48	2.5%
Para obras	\$ 73,235,876.34	97.5%
Fuentes: - Formato de Obras Cunducacán 2018. - Informe de Cuenta Pública, Cunducacán 2018. - Cuenta de la Hacienda Pública Estatal 2018.		

De esta manera el monto considerado para esta evaluación es el presupuesto modificado exclusivamente para obras (\$ 73,235,876.34). Sin embargo, para fines del análisis del cumplimiento de las disposiciones de uso y destino establecido en los lineamientos, se utilizará el monto comprometido como referente y para la aplicación de las fórmulas se usará el monto ejercido.

Cabe destacar que el ayuntamiento logró gestionar recursos por más de 10.5 millones, así el monto comprometido aumentó de \$ 73,228,673.68 a \$ 83,756,214.87.

Cuadro 4.2. Recursos del FISM 2018, según el monto comprometido	
Concepto	Monto Comprometido
Recursos del FISM	\$ 73,228,673.68
Otra fuente federal	\$ 10,527,541.19
Total	\$ 83,756,214.87
Fuente: Formato de Obras Cunduacán 2018	

Cuadro 4.3. Momentos contables del recurso proveniente del FISM para el municipio de Cunduacán, 2018				
Momento contable	FISM			
	Núm. Obras	Monto	Otras fuentes	Total
Modificado para obras	150	\$ 73,235,876.34	-	\$ 73,235,876.34
Comprometido para obras	150	\$ 73,228,673.68	\$ 10,527,541.19	\$ 83,756,214.87
Ejercido	127	\$ 67,570,006.18	\$ 10,527,541.19	\$ 78,097,547.37
Pagado	127	\$ 67,570,006.18	\$ 10,527,541.19	\$ 78,097,547.37
Fuente: Formato de obras Cunduacán 2018				

Cabe destacar que la diferencia entre lo comprometido y ejercido también implicó la caída de 23 obras, es decir se tenían planeadas 150 obras con el presupuesto comprometido y al final solo se realizaron 127

con el presupuesto ejercido. Las obras no ejercidas corresponden a proyectos de vivienda.

Así el monto del FISM ejercido de 67.5 millones más lo gestionado con otras fuentes por 10.5 millones logró un monto de inversión total de \$ 78,097,547.37 incluyendo todas las fuentes de financiamiento.

De acuerdo con la clasificación de las obras según su tipo y su contribución en el abatimiento a las carencias sociales, se tiene que del total de los recursos ejercidos incluyendo el monto convenido, es decir los 10.5 millones, el 31.2% se destinó a obras de calidad y espacios de la vivienda (\$24,330,884.83) y en segundo lugar las obras de servicios básicos aunque fueron solo 14 obras el monto ejercido fue una proporción similar (28.3%). Esto significa que \$6.00 de cada \$10.00 pesos invertidos corresponden a proyectos de vivienda.

De las 127 obras realizadas con el total de recursos, 93 corresponden a obras para el combate de la carencia en calidad y espacios de la vivienda, lo que equivale al 73.23% del total de obras.

Cuadro 4.4. Inversión ejercida del FISM por tipo de proyecto, Cunduacán 2018			
Clasificación	Ejercido		
	Obras	Total	Porcentaje de recursos destinados por tipo de obra
Agua y saneamiento	1	\$ 1,971,211.02	2.5%
Alimentación	2	\$ 721,655.31	0.9%
Calidad y espacios de la vivienda	93	\$ 24,330,884.83	31.2%
Educación	14	\$ 15,640,905.96	20.0%
Servicios básicos de la vivienda	14	\$ 22,084,060.72	28.3%
Otros rubros	3	\$ 13,348,829.53	17.1%
Total	127	\$ 78,097,547.37	100.0%
Fuente: Formato de obras Cunduacán 2018			

Cabe destacar que 2 de las 3 obras realizadas con coinversión de otras fuentes que para este caso provienen del FISE, corresponden a la construcción del sistema de agua potable, mientras que la otra obra fue la rehabilitación de un camino, lo que se clasifica en urbanización y

corresponde a una obra complementaria. El monto proveniente de otras fuentes para estas dos obras fue de \$ 10,527,367.19.

Cuadro 4.5. Inversión ejercida del FISM por tipo de proyecto (Desagregada por otras fuentes)					
Clasificación	Ejercido				
	Obras	FISM	Obras	Otras fuentes	Total
Agua y saneamiento	1	\$ 1,971,211.02			\$ 1,971,211.02
Alimentación	2	\$ 721,655.31			\$ 721,655.31
Calidad y espacios de la vivienda	93	\$ 24,330,710.83	1	\$ 174.00	\$ 24,330,884.83
Educación	14	\$ 15,640,905.96			\$ 15,640,905.96
Servicios básicos de la vivienda	14	\$ 18,049,753.76	1	\$ 4,034,306.96	\$ 22,084,060.72
Otros rubros	3	\$ 6,855,769.30	1	\$ 6,493,060.23	\$ 13,348,829.53
Total	127	\$ 67,570,006.18	3	\$ 10,527,541.19	\$ 78,097,547.37

Fuente: Formato de obras Cunduacán 2018

Por su parte el presupuesto comprometido se programó para la realización de 150 obras, de las cuales 124 eran obras para localidades rurales y 26 para localidades urbanas. Sin embargo, como se observa en el cuadro siguiente de acuerdo con el presupuesto ejercido hubo una caída de 18 obras en localidades rurales y de 5 en urbanas. En suma, el 83.9 % del monto ejercido se destinó a obras en 70 localidades rurales de las 115 que tiene el municipio.

Cuadro 4.6. Número de localidades y presupuesto por tipo de localidad en el municipio de Cunduacán, 2018								
Tipo de localidad	Presupuesto comprometido				Presupuesto ejercido			
	Núm de localidades	Núm de obras	Presupuesto	%	Núm de localidades	Núm de obras	Presupuesto	%
Rural	73	124	\$ 69,028,996.51	82.4	70	106	\$ 65,507,623.27	83.9
Urbano	5	26	\$ 14,727,218.36	17.6	5	21	\$ 12,589,924.10	16.1
Total general	78	150	\$ 83,756,214.87	100.0	75	127	\$ 78,097,547.37	100.0

Fuente: Formato de obras Cunduacán 2018

No obstante, que se ejecutaron 23 obras de vivienda menos solo se redujo la atención a 3 localidades.

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 ZAP's urbanas para el año 2018, 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 127 obras ejercidas, 4 se localizan en las localidades con los dos mayores Grados de Rezago Social, 10 en las ZAP urbanas y 113 en zonas identificadas con pobreza extrema en base a los Lineamientos de operación del FAIS:

Cuadro 4.7. Número de obras y presupuesto por criterios de prioridad en el municipio de Cunduacán, 2018.						
Criterio	Presupuesto comprometido			Presupuesto ejercido		
	Número de obras	Presupuesto	%	Número de obras	Presupuesto	%
Localidades de mayor grado de rezago social	4	\$ 2,826,492.54	3.9	4	\$ 2,826,492.54	4.2
ZAP	15	\$ 7,581,743.47	10.4	10	\$ 5,444,449.21	8.1
Localidades en pobreza extrema	131	\$ 62,820,437.67	85.8	113	\$ 59,299,064.43	87.8
Total	150	\$ 73,228,673.68	100.0	127	\$ 67,570,006.18	100.0
Fuente: Formato de obras Cunduacán 2018						

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 ejercido en estas zonas asciende a 59.2 millones de pesos, mientras que el presupuesto programado en las ZAP, fue de 5.4 millones de pesos (8.1%). Por otro lado, para las localidades con los dos mayores Grados de Rezago Social se invirtieron \$2,826,492.54 pesos, es decir, el 4.2% 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:

$$PIPT = \frac{IPD}{TIFISM} \times 100 = \frac{\$67,570,006.18}{\$67,570,006.18} \times 100 = 100\%$$

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 ejercidos en la realización de las 127 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 2018, y como se ha señalado en el presente 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:

$$PIZU = \left(\frac{20,163}{91,708} \right)^2 \times 100 = 4.83\%$$

Dónde:

PIZU_i = **P**orcentaje a **I**ntervir en las **ZAP Urbanas** del municipio.

PZU_{ij} = **P**oblación que habita en la **ZAP Urbana i** del municipio.

j = 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 en las ZAP:

$$PIrZU = \frac{IZU}{TIFISM} \times 100 = \frac{\$5,444,449.21}{\$67,570,006.18} = 8.06\%$$

Dónde:

PIpZU = **P**orcentaje de **I**nversión programada en **ZAP Urbanas**.

IZU = **I**nversión en **ZAP Urbana**.

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

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

$$GCIZU = \frac{PIrZU}{PIZU} = \frac{8.06}{4.83} = 1.67$$

Dónde:

GCIZU = **G**rado de **C**umplimiento de la **I**nversión en **ZAP Urbana**.

PIpZU = **P**orcentaje de **I**nversión programada en **ZAP Urbanas**.

PIZU = **P**orcentaje a **I**nvertir en las **ZAP Urbanas** del municipio.

Lo anterior significa que el municipio de Cunducacán ejerció casi el doble de lo establecido por la norma en ZAP urbanas. Es decir, que la inversión programada por el municipio en las ZAP urbanas es 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)³⁰ del cual será:

$$PaIRSPE = (1 - PIrZU) = (1 - 0.0806) = 91.94\%$$

Dónde:

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

Urbanas del municipio.

PIZU = **P**orcentaje a **I**nvertir en las **ZAP**

³⁰ Este tema se profundizará más en el Capítulo 5 de este documento.

Teniendo en cuenta que en las localidades con los dos mayores grados de rezago social se realizaron 4 obras y las acreditadas como de pobreza extrema mediante CUIS con 113 obras, la proporción de inversión queda de la siguiente manera:

$$PIRSPE = \frac{IMRS + IPE}{PaIRSPE * TI} = \frac{\$2,826,492.54 + \$59,299,064.43}{\$62,125,556.97} = 1$$

Dónde:

PIRSPE = Porcentaje de Inversión en localidades con **Rezago Social** o **Pobreza Extrema**.

IMRS = Inversión en localidades con los dos **Mayores** grados de **Rezago Social**.

IPE = Inversión en localidades con **Pobreza Extrema** (Zonas con carencias aprobadas por la SEDESOL mediante la aplicación del Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIS) o del Anexo III de los Criterios Generales del FAIS 2016) (SEDESOL, 2016).

TIFISM = Total de la Inversión 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:

$$GCIRSPE = \frac{PIRSPE}{PaIRSPE} = \frac{1}{0.9194} = 1.087$$

Dónde:

GCIRSPE = **G**rado de **C**umplimiento de la Inversión en localidades con **Rezago Social** o **Pobreza Extrema**.

PIRSPE = Porcentaje de la Inversión en localidades con **Rezago Social** o **Pobreza Extrema**.

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

Así, en cuanto al destino el municipio de Cunduacán ejerció los recursos del FISM 2018 de tal manera que cumple con lo establecido en los Lineamientos.

4.3. Sobre el uso

Como ya se mencionó, los lineamientos del FISM 2017-2018 señalan 3 reglas en cuanto al uso de la inversión de acuerdo al tipo de proyecto, es decir, se debe invertir un mínimo de 70% en obras de incidencia directa en la pobreza y como máximo 30% a obras catalogadas como complementarias. Adicionalmente, de dicho 30% se puede destinar el 15% de los recursos en obras de urbanización a caminos y calles,

contemplando un 15% adicional en este tipo de obras en caso de haber acreditado un estado de emergencia por desastre natural.

En el municipio de Cunduacán, según la inversión comprometida para 2018, hay 132 obras que inciden directamente en la pobreza multidimensional, 18 que lo hacen de manera complementaria. Por su parte de acuerdo con la inversión ejercida se realizaron 109 obras de incidencia directa y en las obras complementarias no hubo variación respecto a lo comprometido (18 obras). 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:

Cuadro 4.8. Obras por monto, tipo de contribución a la pobreza multidimensional, clasificación y subclasificación de la obra en el municipio de Cunduacán, 2018.

Tipo de contribución	Clasificación	Subclasificación	Presupuesto comprometido			Presupuesto ejercido		
			# de obras	Presupuesto	%	# de obras	Presupuesto	%
Directa	Agua y saneamiento	Red de alcantarillado	1	\$ 978,748.46	1.3	1	\$ 978,748.46	1.4
		Red o sistema de agua potable	1	\$ 2,689,537.98	3.7	1	\$ 2,689,537.98	4.0
		Total	2	\$ 3,668,286.44	5.0	2	\$ 3,668,286.44	5.4
	Educación	Preescolar (Comedores escolares)	1	\$ 363,043.70	0.5	1	\$ 363,043.70	0.5
		Primaria (Comedores escolares)	1	\$ 358,611.61	0.5	1	\$ 358,611.61	0.5
		Total	2	\$ 721,655.31	1.0	2	\$ 721,655.31	1.1
	Vivienda	Cuartos dormitorio	26	\$ 16,319,562.68	22.3	26	\$ 16,319,562.68	24.2
		Electrificación	15	\$ 17,404,508.31	23.8	12	\$ 14,381,467.32	21.3
		Estufas ecológicas	41	\$ 3,659,999.54	5.0	41	\$ 3,659,999.54	5.4
		Piso firme	14	\$ 1,188,662.82	1.6	5	\$ 517,059.69	0.8
		Techo firme	32	\$ 5,798,112.30	7.9	21	\$ 3,834,088.92	5.7
		Total	128	\$ 44,370,845.65	60.6	105	\$ 38,712,178.15	57.3
	Total		132	\$ 48,760,787.40	66.6	109	\$ 43,102,119.90	63.8
Complementaria	Agua y saneamiento	Planta de tratamiento de aguas residuales	1	\$ 1,971,211.02	2.7	1	\$ 1,971,211.02	2.9
	Educación	Preescolar (Dotación de servicios básicos)	1	\$ 558,538.13	0.8	1	\$ 558,538.13	0.8
		Preescolar (Sanitarios)	1	\$ 154,307.42	0.2	1	\$ 154,307.42	0.2
		Primaria (Sanitarios)	1	\$ 437,649.80	0.6	1	\$ 437,649.80	0.6
		Techados en áreas de impartición de educación física	11	\$ 14,490,410.61	19.8	11	\$ 14,490,410.61	21.4
		Total	14	\$ 17,612,116.98	21.4	14	\$ 17,612,116.98	23.1
	Urbanización	Puentes	2	\$ 2,527,062.48	3.5	2	\$ 2,527,062.48	3.7
		Revestimiento	1	\$ 4,328,706.82	5.9	1	\$ 4,328,706.82	6.4
		Total	3	\$ 6,855,769.30	9.4	3	\$ 6,855,769.30	10.1
	Total		18	\$ 24,467,886.28	33.4	18	\$ 24,467,886.28	36.2
Total			150	\$ 73,228,673.68	100.0	127	\$ 67,570,006.18	100.0
Fuente: Formato de obras Cunduacán 2018								

Fuente: Formato de obras Cunduacán 2018

Como se puede observar, el municipio comprometió un total de \$48,760,787.40 en la realización de 132 obras de incidencia directa en la

pobreza. Para medir el porcentaje de inversión en obras directas tenemos que:

$$PID = \frac{IPD}{TIFISM} \times 100 = \frac{\$48,760,787.40}{\$73,228,673.68} \times 100 = 66.6\%$$

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 en obras de incidencia directa en 2018, no cumplieron con lo requerido por la norma, que es el 70% como mínimo.

Para conocer el grado de pertinencia que tendrán estos recursos se calcula lo siguiente:

$$GPURD = \frac{63.8}{70} = 0.91$$

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 2018 no cumplen con lo estipulado en la normativa, pues se **invirtió 9% 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 2018 en este tipo de obras, las 18 obras complementarias realizadas fueron dentro de los rubros de agua, educación y urbanización. La fórmula para conocer la pertinencia del uso en este rubro es:

$$GPUPCE = \frac{30\% - (PIPCE)}{30\%} = \frac{30 - 36.2}{30} = -0.21$$

Dónde:

GPUPCE = **G**rado de **P**ertinencia en el **U**so máximo de recursos en **P**royectos **C**omplementarios y **E**speciales.

PIPCE = **P**orcentaje de **I**nversión en **P**royectos **C**omplementarios y **E**speciales.

La inversión comprometida en obras complementarias fue del 36.2%, proporción que se encuentra fuera de los límites normativos, pues se invirtió 21% por encima del tope máximo permitido, lo que equivale a poco más de 4.1 millones, de los más de 24,467,886.28 millones invertidos en obras complementarias.

Adicionalmente, los Lineamientos 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:

$$GPURUCC = \left(\frac{15\% - 10.1\%}{15\%} \right) = 0.32$$

Dónde:

GPURUCC= **G**rado de **P**ertinencia en el **U**so de los **R**ecursos en **U**rbанизación de **C**alles y **C**aminos.
PIP UCC = **P**orcentaje de **I**nversión en **P**royectos de **U**rbанизación de **C**alles y **C**aminos.

Esto quiere decir, que en el caso de obras de Urbanización no se excedió 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 \$67,570,006.18, y para calcular el monto de inversión ejercida de acuerdo a la norma, tenemos que:

$$TIP = TI - (CRFID + CREPCE + CREPUCC)$$

$$TIP = \$67,570,006.18 - (\$4,196,884.42 + \$4,196,884.43 + 0) = \$59,176,237.33$$

Dónde

TIP = Total de Inversión Pertinente en el destino de los recursos.

CRFID = Cantidad de Recursos que Falta para llegar al 70% en proyectos de Incidencia Directa.

CREPCE= Cantidad de Recursos que Exceden el 30% en Proyectos de incidencia Complementaria y Especiales.

CREPUCC= Cantidad de Recursos que Exceden el 15% en Proyectos de Urbanización de Calles y Caminos.

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:

$$GPURTO = \frac{TIP}{TIFISM} = \frac{\$59,176,237.33}{\$67,570,006.18} = 0.87$$

Dónde:

GPURTO = Grado de Pertinencia en el Uso de los Recursos en cuanto a la incidencia del Tipo de Obras en la pobreza multidimensional.

TIP = Total de Inversión Pertinente.

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

Ello significa que el 87% de los recursos que se han ejercido cumplen con los criterios en cuanto al uso de los recursos, no obstante que el monto máximo permitido para obras complementarias se rebasó **en 6.2% y el monto mínimo establecido para obras de incidencia directa no llegó al mínimo establecido.**

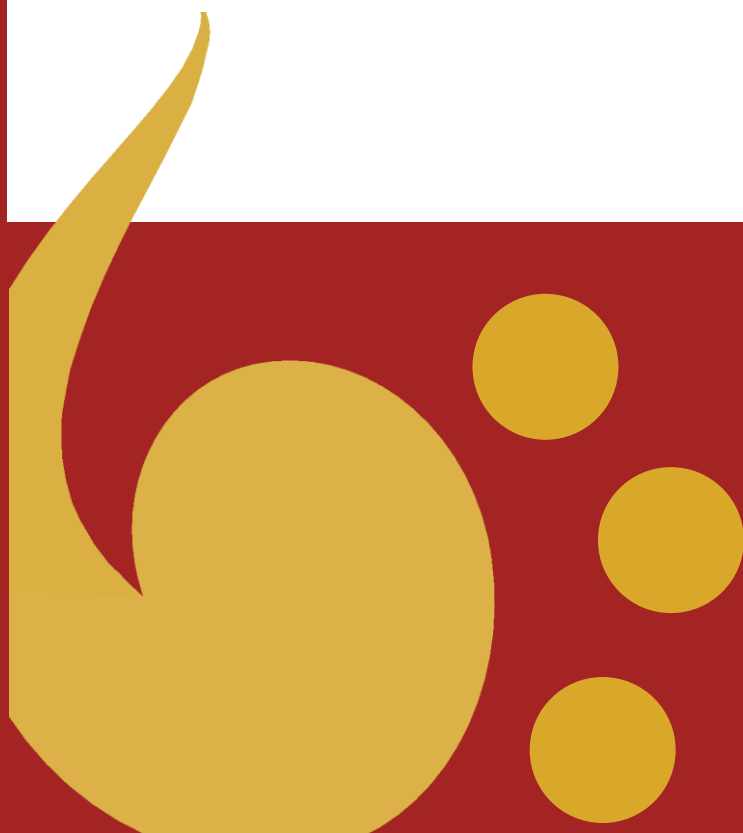
En cuanto al monto destinado a **Gastos Indirectos** se tiene que **el municipio cumplió con esta norma al no sobrepasar el 3%** estipulado en los lineamientos para la operación del FAIS.

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.



Capítulo V

Análisis de la dinámica de focalización en el uso y destino de los recursos del FISM (2018)



5. Análisis de la dinámica de focalización en el uso y destino de los recursos del FISM (2018)

Para continuar con el análisis es necesario exponer lo que se entiende por *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 en la disminución de 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.

Para el 2018 los criterios de focalización continuaron incrementando los porcentajes de inversión en obras de incidencia directa (70%) y limitando el porcentaje destinado a urbanización. No obstante, que es importante dirigir en mayor medida los recursos hacia aspectos que inciden de manera directa en las carencias sociales, aun no existen parámetros o normas para la distribución de las carencias sociales específicas, es decir la distribución entre obras para agua, drenaje o energía eléctrica no tiene definido un criterio para la intensidad de la inversión.

Por ello, en este capítulo se realizará un análisis para ver la proporcionalidad de la inversión en obras de incidencia directa de acuerdo con cada carencia específica, para dos dimensiones de la pobreza multidimensional: la carencia por servicios básicos y la carencia por calidad y espacios de la vivienda.

5.1 La focalización hacia el combate a las carencias sociales

Una primera limitación para la adecuada focalización, como se ha señalado anteriormente, 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.

No obstante, como ya se mencionó, el municipio de Cunduacán cuenta con evaluaciones externas de campo con información desagregada a nivel de ZAP para lo urbano, en ambos casos se cuenta con información de 2018 (EERG, 2018) la cual nos permite dimensionar con mayor precisión donde se ubican las carencias sociales.

5.1.1 Servicios básicos para la vivienda

La estimación de las carencias por servicios básicos en la vivienda es de 64.9% de la población actual, es decir, aproximadamente 90 mil personas padecen de esta carencia y habitan en 23,216 viviendas respecto a los datos presentados de población y vivienda de la Encuesta Intercensal 2015.

Cuadro 5.1. Habitantes e inversión por carencia de servicios básicos de la vivienda, 2018				
	Habitantes con carencia 2018		Presupuesto ejercido	
Tipo de Carencia	Cantidad	%	Inversión	%
Carencia por acceso al agua entubada en la vivienda	51,015	40.3	\$ 6,723,844.94	10.0
Carencia por servicio de drenaje en la vivienda	3,730	3.0	0	0.0
Carencia por servicio de electricidad en la vivienda	1,733	1.4	\$ 14,381,467.32	21.3
Carencia de chimenea en la vivienda al usar leña o carbón para cocinar	59,470	47.0	\$ 3,659,999.54	5.4
Total carencia de servicios básicos	82,165	64.9	\$ 24,765,311.80	36.7
Fuente: Elaborado por TECSO con base en los datos del formato de obras 2018 y EERG Cunduacán 2018				

En el anterior cuadro podemos observar que la inversión total para servicios básicos fue de 24.7 millones de pesos, lo que representa una inversión de 36.7% 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 47% de la población, como se observa en el cuadro se invirtió 3.6 millones de pesos en este rubro. La segunda carencia en importancia es por acceso al agua entubada en la vivienda (40.3%), en este caso se realizó una inversión de 6.7 millones de los recursos destinados al combate a las carencias por servicios básicos, es decir el 10% de los recursos destinados a los servicios básicos.

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 (1.4%), no obstante es donde hubo mayor inversión de los recursos del FISM en esta dimensión con el 14.3 millones de pesos. Si calculamos que esta carencia la padecen alrededor de 1,733 personas y el monto del presupuesto es de 14.3 millones.

En el caso de drenaje no se destinó ningún monto de inversión, como se puede apreciar en el anterior cuadro, esto afecta a un total de 3,730

habitantes, es decir existe un nicho de población que padece de esta carencia y no se realizó ninguna obra en 2018 para satisfacerla, es por ello que se recomienda atender a esta población vulnerable.

Mientras que para la carencia por acceso al agua entubada padecían la carencia el 40.3% de la población del municipio y se programaron para 2018 6.7 millones de pesos.

5.1.2. Calidad y espacios de vivienda

En cuanto a la carencia por calidad y espacios de la vivienda, se estima que para 2018 el 24.3% de la población la padecía. En esta materia la inversión fue de 20.6 millones de pesos, es decir, el 30.6% 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, 2018.				
Tipo de Carencia	Habitantes con carencia 2018		Presupuesto FISM	
	Cantidad	%	Inversión	%
Carencia por material de pisos en la vivienda	3,742	3.0	\$ 517,233.69	0.8
Carencia por material de muros en la vivienda	3,466	2.7	\$ -	0.0
Carencia por material de techos de la vivienda	2,827	2.2	\$ 3,834,088.92	5.7
Carencia por hacinamiento en la vivienda	23,912	19.5	\$ 16,319,562.68	24.2
Total carencia por calidad y espacios	30,574	24.3	\$ 20,670,885.29	30.6
Fuente: Elaborado por TECSO con base en los datos del formato de obras 2018 y EERG Cunduacán 2018.				

En esta dimensión de la pobreza, la mayor inversión entre los componentes de la carencia por calidad y espacios en la vivienda se orienta a hacinamiento, donde se programó una inversión de \$16.3 millones de pesos, es decir el 24.2% del presupuesto total, mientras que para la carencia por material de techos en la vivienda se programaron alrededor de 3.8 millones de pesos lo que representa el 5.7% de los recursos del FISM. Es importante mencionar que para la población que

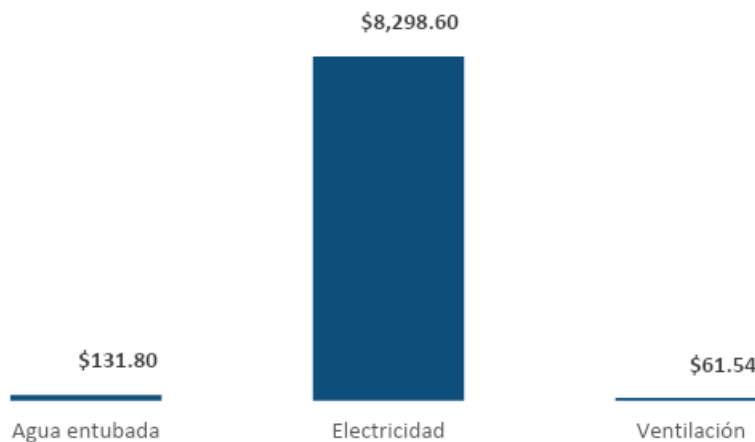
presenta carencia por materiales en los muros (3,466 habitantes) no se realizó ninguna obra.

De manera conjunta haciendo un análisis de la intensidad de la inversión para ambos tipos de carencias (servicios básicos y calidad y espacio en la vivienda) hay una desproporcionalidad, ya que se invirtió 8 mil por habitante en la carencia por electricidad frente a 61 pesos en el combate a la carencia por ventilación. En el siguiente apartado se analizará con mayor detalle la inversión per cápita.

5.1.3. Análisis de la inversión por número de habitantes con carencia (per cápita)

Por su parte a continuación revisamos la inversión per cápita por tipo de carencia atendida por el municipio de Cunduacán durante el ejercicio fiscal 2018:

Gráfica 5.1. Inversión por habitante con la carencia por tipo de carencia (Servicios Básicos) en el municipio de Cunduacán, 2018.



Fuente: Elaborado por TECSO con base en los datos del formato de obras 2018 y Base de datos de la Encuesta Intercensal 2015.

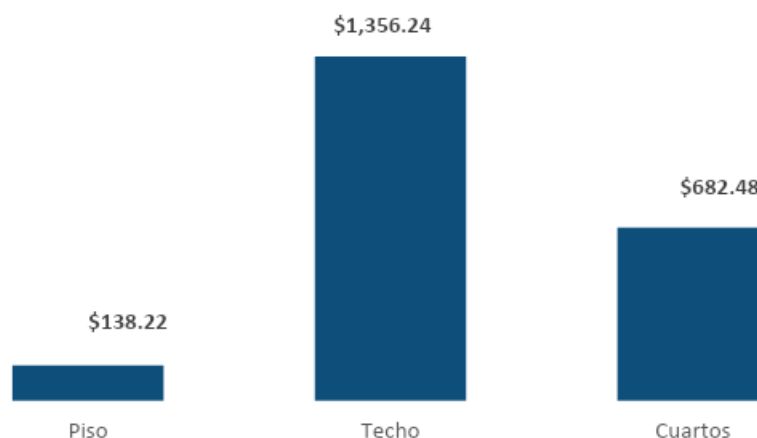
En la gráfica se observa que el mayor monto de inversión per cápita se realizó en la carencia por electrificación con \$8,298.60 pesos, mientras que la carencia por agua entubada en la vivienda tuvo una inversión de

\$131.80 lo que refleja una baja inversión debido a la cantidad de gente respecto al total de población con esta carencia.

En menor proporción se invirtió en la carencia por chimenea cuando se cocina con leña o carbón con sólo \$61.54 pesos. Llama la atención que, la carencia por chimenea al usar leña o carbón para cocinar, es la mayor carencia en la dimensión de servicios básicos de la vivienda con una población de más de 26 mil habitantes y es en la que menos se invierte, por lo tanto 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).

Por otro lado, en cuanto a las carencias por calidad y espacios de la vivienda, en el caso del indicador asociado a la carencia por hacinamiento se tuvo una inversión de \$682, siendo la mayor carencia de esta dimensión, así como también representó el mayor monto de inversión, por lo tanto, el promedio por habitante es bajo debido a la gran cantidad de personas que padecen la carencia. El caso de la inversión per cápita de techos fue de \$ 1,356, el cual es el monto más alto por habitante de los rubros en los que se invirtió para el combate a la carencia por calidad y espacios de la vivienda. Cabe destacar que no se realizó inversión para el combate a la carencia por muros.

Gráfica 5.2. Inversión por habitante con la carencia por tipo de carencia (Calidad y Espacios en la Vivienda) Cunducacán, 2018.



Fuente: Elaborado por TECSO con base en los datos del formato de obras 2018 y Base de datos de la Encuesta Intercensal 2015.

5.2 La focalización hacia los territorios con carencias sociales

Para analizar la correcta focalización hacia los territorios con carencias sociales, partiremos de los criterios establecidos en los lineamientos de operación del FSM, los cuales toman en cuenta lo siguiente:

- ▶ Población en localidades con los **dos mayores grados** de rezago social (Para este caso el municipio programó obras para el grado de Rezago Social Medio durante el ejercicio fiscal 2018, ya que la localidad 128 Emiliano Zapata no existe como tal, son 4 viviendas que pertenecen a otra localidad).
- ▶ 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 (Cabe señalar que el municipio no invirtió en 2018 en estas localidades, el 100% de los recursos fue en localidades prioritarias).

Cuadro 5.3. Comparativo de ZAP urbanas contra atención por obras, en el municipio de Cunduacán 2018.								
AGEB			ZAP			ZAP con atención		
Grado de rezago social	Total	Población	Total de AGEB	Población	% de población	Total de AGEB	Población	% de población
Alto	0	-	-	-	-	0	-	-
Medio	11	22,819	8	20,163	88.3	5	16,124	79.9
Bajo	5	17,168	-	-	-	0	-	-
Total	16	39,987	8	20,163	50.4	5	16,124	79.9
Fuente: Elaborado por TECSO con datos de la base del CENSO 2010 y la declaratoria de ZAP 2018 y formato de obras 2018.								

Del total de localidades urbanas (6), están conformadas por 16 AGEB que en conjunto son 39,987 habitantes. De las 5 AGEB con bajo grado de rezago social ninguna es ZAP, mientras que de las 11 de nivel medio de rezago social, 8 son ZAP.

Con respecto a la atención de ZAP, de las 8 existentes, se atendieron a 5 de ellas cuyas localidades son: Cucuyulapa, Huimango y Once de Febrero 1ra. Sección, con un total de 16,124 habitantes, lo que significa el 79.9% de la población total de las ZAP del municipio. En suma, se puede observar una buena focalización de recursos hacia las zonas de atención prioritaria con mayor densidad de población.

Otro de los criterios para analizar la focalización territorial de los recursos, es establecer un análisis de las localidades rurales. A continuación, se muestra las localidades rurales que se atendieron mediante la ejecución de obras.

Cuadro 5.4. Comparativo de Localidades rurales contra atención por obras, en el municipio de Cunduacán 2018.						
Criterio	Nivel de Rezago social	Total		Con atención		
		Número de localidades	Población	Número de localidades	Población	% de población respecto al total
Localidades con los 2 mayores GRS	Alto	1*	34	-	-	-
	Medio	4	2,373	3	2,335	98.4
Subtotal		5	2,407	3	2,335	98.4
Localidades en pobreza extrema (CUI5)	Bajo	53	40,981	34	32,451	79.2
	Muy bajo	51	40,365	36	29,615	73.4
Subtotal		104	81,346	70	62,066	76.3
Total		109	83,753	73	64401	77.0
Fuente: Elaborado por TECSO con datos de la base del CENSO 2010 y la declaratoria de ZAP 2016 y formato de obras 2016.						

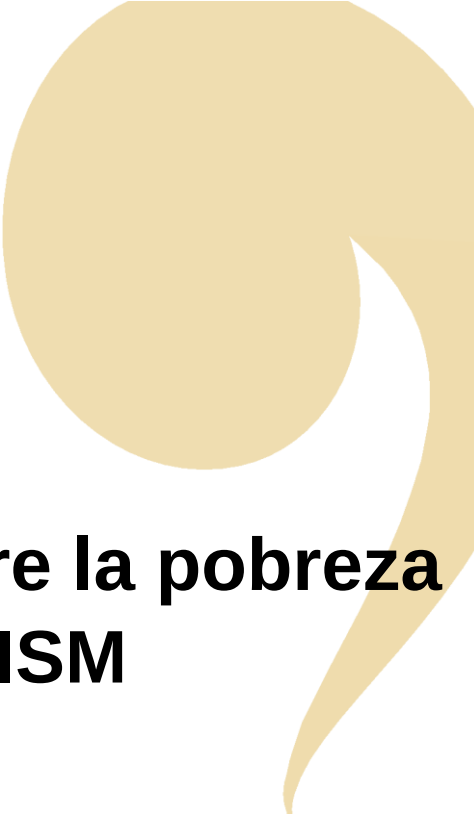
Como se puede observar de las 109 localidades rurales que presentan alguno de los grados de rezago social en el municipio de Cunduacán, fueron atendidas 73 localidades lo que equivale al 77% con respecto al total de la población que se ubica dentro de estas localidades y corresponde al 50.9 de la población total del municipio, lo que significa la atención de 1 de cada 2 habitantes.

Para el caso de las localidades con mayor grado de rezago social, se aclara que la localidad de nivel alto (Emiliano Zapata clave de AGEB 270060128) señalada por INEGI en el Censo de 2010 como localidad, en la actualidad no es considerada como localidad debido a como se mencionó anteriormente son solo 4 viviendas pertenecientes a otra localidad. Considerar a esta localidad puede desvirtuar la focalización de los recursos, una vez que se deje de considerar como localidad, el municipio puede invertir en localidades de medio y bajo grado de rezago social.

Por su parte, en las localidades de nivel de rezago social medio se atendieron a 2,335 habitantes de las 3 localidades: La Lucha, Libertad 6ta. Sección (Los Martínez) y Dieciséis de Septiembre, lo que significa el 98.4 % de la población total de localidades con este nivel de rezago. La única localidad no atendida fue La Isla con una población de 38 habitantes.

Para las 104 localidades de nivel bajo y muy bajo rezago social, 70 se acreditaron como localidades en pobreza extrema mediante CUIS, atendiendo a una población de 62,066 habitantes, que equivale al 76.3%.

En suma, se establece que el municipio dio prioridad a la atención de 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. Asimismo, la focalización de recursos en las localidades de nivel medio impactó en 98.4% de su población total. Es decir, se observa que el municipio realizó una buena focalización de los recursos provenientes del fondo, de acuerdo con lo establecido en el numeral 2.1 y 2.2.



Capítulo VI

Estimación de impacto sobre la pobreza con recursos del FISM



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 8 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 EERG 2018. A partir de ello se estima el posible impacto de la inversión realizada con los recursos del FISM en el año 2018.

Cabe mencionar que el municipio tiene incidencia directa sobre dos dimensiones, que son:

1. Servicios básicos de la vivienda
2. Calidad y espacios de la vivienda

Se calculó la posible masa de carencias a partir de multiplicar la proporción de la dimensión de carencia social determinada en la EERG 2018, por la población total del municipio de acuerdo con cifras de la Encuesta Intercensal 2015. 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 112, 759 carencias.

Cuadro 6.1. Porcentaje de población por carencia social y masa de carencias en el municipio de Cunduacán, 2018.		
Carencia	Porcentaje de personas con carencia	Masa de carencia
Calidad y espacios de la vivienda	24.1	30,574
Servicios básicos de la vivienda	64.9	82,185
Total de carencias estimadas en el municipio		112,759
Fuente: Elaborado por TECSO, con base en la información de la EERG 2018, Cunduacán.		

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.

En 2018, el municipio realizó obras de incidencia directa tanto en servicios básicos como en calidad y espacios de la vivienda; sin embargo, para efectos del análisis, se tomarán en cuenta únicamente los rubros que inciden en la disminución de la carencia.

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

Cuadro 6.2. Estimación de beneficiarios por tipo de obra Cunduacán 2018.						
Obra	Número de localidades	Beneficiarios estimados	Monto de inversión	% de inversión	Población con carencia	% de población atendida respecto a la población con carencia
Cuarto dormitorio	26	780	\$ 16,319,562.68	20.9	23,912	3.3
Piso	13	477	\$ 517,233.69	0.7	3,742	12.7
Techo	29	960	\$ 3,834,088.92	4.9	2,827	34.0
Electricidad	14	3143	\$ 14,381,467.32	18.4	1,733	100.0
Agua entubada	1	843	\$ 6,723,844.94	8.6	51,015	1.7
Estufas ecológicas	40	1800	\$ 3,659,999.54	4.7	59,470	3.0
Total	-	6203	\$ 41,776,197.55	53.5	-	-
Fuente: Formato de obras Cunduacán 2018, EERG Cunduacán 2018.						

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 y servicios básicos en la vivienda se observa que se benefició a 1800 personas con estufas ecológicas, es decir al 3% de la población con carencia por ventilación; para el caso de la construcción de cuartos se estima se benefició a 780 habitantes es decir al 3.3%, mientras que los beneficiarios de obras asociadas con luz eléctrica fueron 3,143 es decir más habitantes de los que se estima padecen esta carencia, el porcentaje de población beneficiada con carencia fue del 100%.

Para el ejercicio fiscal 2018, el municipio contribuyó en un importante avance en el combate a las carencias por electricidad y techo, sin embargo, estas carencias son las que se presentan en menor cantidad en el municipio, con 0.5% y 2.1% respectivamente.

Mientras que la carencia por ventilación, al ser una de las carencias más importantes presentada por el municipio, (50.8%) y la carencia por hacinamiento (18.7%), fueron atendidas en un 3% y 3.3%, es decir, con los

recursos del FISM se atiende a 3 de cada 100 habitantes con estas carencias.

Cabe aclarar que la carencia por hacinamiento fue la segunda mayor inversión en el municipio, no obstante su impacto es bajo debido a la gran cantidad de habitantes en condición de hacinamiento, así como también, el costo de las obras en cuanto a ampliación de cuartos es más elevado respecto a otras inversiones.

Cuadro 6.3. Estimación de la necesidad de inversión para atender a la totalidad de la población con carencias sociales, Cunduacán 2018						
Obra	Monto de inversión (a)	Población con carencia (b)	Beneficiarios estimados (c)	Costo por habitante con carencia [a/b] (d)	Costo por beneficiario [a/c] (e)	Inversión estimada (b x e)
Cuarto dormitorio	\$ 16,319,562.68	23,912	780	\$ 682.48	\$ 20,922.52	\$ 500,299,208.72
Piso	\$ 517,233.69	3,742	477	\$ 138.22	\$ 1,084.35	\$ 4,057,627.82
Techo	\$ 3,834,088.92	2,827	960	\$ 1,356.24	\$ 3,993.84	\$ 11,290,593.10
Electricidad	\$ 14,381,467.32	1,733	3,143	\$ 8,298.60	\$ 4,575.71	\$ 7,929,711.38
Agua entubada	\$ 6,723,844.94	51,015	843	\$ 131.80	\$ 7,976.09	\$ 406,900,296.10
Estufas ecológicas	\$ 3,659,999.54	59,470	1,800	\$ 61.54	\$ 2,033.33	\$ 120,922,318.14
Total	\$ 45,436,197.09	142,699	8,003	\$ 318.41	\$ 5,677.40	\$ 1,051,399,755.26
Fuente: Formato de obras Cunduacán 2018, EERG Cunduacán 2018						

Retomando el mandato constitucional de los municipios de atender los servicios básicos y la calidad y espacios de las viviendas de sus habitantes, TECSO realizó una estimación de la necesidad de inversión para el combate a las carencias. Como se puede observar en el siguiente cuadro, la inversión estimada para erradicar la carencia por ventilación es de \$ 120,922,318.14, 4 veces menos que la que se necesitaría para erradicar el hacinamiento (\$ 500,299,208.72), el costo por beneficiario de estufas eléctricas es 10 veces menor que el costo de construcción de un cuarto dormitorio.

Cabe destacar el caso de electricidad donde el municipio invirtió en 2018 \$14,381,467.32, más de lo que se necesitaba para la erradicación de la carencia que era \$ 7,929,711.38, lo que implicó la inversión de 6.4 millones más, recursos que pudieron haberse focalizado hacia otros proyectos.

Para el caso de agua entubada (la segunda mayor carencia en el municipio) el costo por beneficiario es de \$7,976.09, aunque el costo no es tan elevado, la inversión resulta muy alta ya que hay 51,015 habitantes que carecen de agua entubada, ante estos casos es importante que el municipio busque otras alternativas para la provisión del servicio.

Bajo el supuesto de que el municipio de Cunduacán erradicara las carencias sociales en las que invirtió en 2018, necesitaría un monto de \$ 1,051,399,755.26. Partiendo del presupuesto modificado exclusivo para obras en 2018, es decir, los \$ 73,235,876.34, el municipio conseguiría erradicar estas carencias en un periodo de 14 años, esta estimación es considerando únicamente las carencias sociales presentes, ya que no se toma en cuenta el costo del mantenimiento de las obras.

Por ello es importante destacar la labor que realizan los municipios con el presupuesto que les asigna la federación, porque implica hacer esfuerzos en la elección de proyectos ante la escasez de recursos de los que parte para invertir. Tal es el caso de la actual administración que tiene como objetivo abatir la carencia de piso firme, lo que significaría la erradicación de una carencia al focalizar los recursos con mucha precisión hacia una dimensión específica.

Por lo tanto, se recomienda que el monto de inversión sea ligeramente superior al crecimiento de viviendas con carencias para lograr abatir gradualmente las carencias. En tanto el monto del presupuesto que se les asigne año con año no aumente, la inversión debe ser estratégica identificando a la población con mayores necesidades sociales.



Capítulo VII

Análisis FODA, recomendaciones y conclusiones



7. Análisis FODA, Recomendaciones y Conclusiones

Fortalezas

- Contar con fuentes alternativas de información (DSE, 2016 y EERG, 2018) como instrumentos para conocer las carencias y necesidades de su población lo que sirve para hacer una planeación más precisa de la inversión del FISM.
- En cuanto al destino de los recursos del FISM, el municipio de Cunduacán invirtió el 88% de los recursos en localidades en pobreza extrema.
- Se tuvo una pertinencia del 100% de la inversión de los recursos del FISM en la realización de 127 obras.
- La inversión en obras de urbanización fue de 10.1%, lo que significa que no se excedió el límite establecido en los lineamientos para la operación del FAIS que es el 15%.
- Adecuada programación de recursos para la atención de las carencias en servicios básicos y en calidad y espacios de las viviendas destinando el 60% del presupuesto del FISM a estos rubros.
- 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.

Oportunidades

- Se tuvo una baja inversión (4.7%) en obras para combatir la carencia por ventilación, destacando que es la mayor carencia en el municipio.
- 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 y así poder llegar a una cobertura total.
- Al focalizar los recursos para abatir el porcentaje de viviendas con hacinamiento, se requerirá de inversión en construcción de nuevas

viviendas lo que generará oportunidades de empleo dentro del municipio.

Debilidades

- Los recursos del FISM ejercidos para realizar obras de incidencia directa, no cumplieron con lo requerido por la norma, que es el 70%, ya que solo se destinó el 67%.
- La inversión en obras complementarias fue del 36.2% proporción que se encuentra fuera de los límites normativos, pues se invirtió 6.2% por encima del máximo permitido.
- Nula inversión en obras para disminuir las carencias por muros (1.1%) y drenaje (3.8). La población con carencia por drenaje es mayor que la proporción de la carencia por techos (2.1%) a la cual se le destinó el 4.9% de los recursos del FISM.
- La inversión en electricidad en el 2018 (\$14,381,467.32) excedió la atención de la población con carencia, lo que pudo haber representado un ahorro de \$ 6,451,755.94

Amenazas

- Las versiones del Informe Anual sobre la Situación de la Pobreza 2016 y 2017 presentan falta de precisión en sus datos; en el documento del 2016 se omitieron datos comparativos entre las entidades estatales y municipales y en la versión 2017 se realizaron comparativos entre 1990 y 2015 mediante una medición del aumento de la pobreza. Esta situación limita al municipio para el uso del Informe Anual sobre la Situación de la Pobreza para identificar con mayor precisión el uso y destino de los recursos.
- De no programarse y ejecutarse los recursos del FISM dando cumplimiento a lo que establecen los lineamientos del FAIS, se tiene el riesgo de observaciones por parte de los órganos de fiscalización.

Recomendaciones

- Dada la carencia por ventilación como la mayor carencia en el municipio, se recomienda seguir focalizando recursos para abatirla. Asimismo, se recomienda la inversión de extractores de aire o campanas ecológicas, como otra alternativa para la disminución de la carencia.
- Se recomienda que el municipio tome en cuenta las alternativas existentes para la provisión del agua en el catálogo del FAIS, ya que estas opciones pueden ser gestionadas por el municipio para reducir el porcentaje de viviendas que no tienen acceso al agua potable.
- En el caso de drenaje no se destinó ningún monto de inversión, por lo que se recomienda atender dicha carencia buscando alternativas como fosas ecológicas.
- Se recomienda que, al planear el monto de recursos destinados a la carencia por electricidad, se tome en cuenta la población que carece de dicho servicio para no exceder el monto.
- Se recomienda que al hacer la planeación de los recursos del FISM, se destine el 70% a obras de incidencia directa.
- Se recomienda que al hacer la planeación de los recursos del FISM, no se sobrepase el porcentaje permitido para obras complementarias.
- Se recomienda que el monto de inversión sea ligeramente superior al crecimiento de viviendas con carencias para lograr abatir gradualmente las carencias.

Conclusiones

Partiendo del mandato constitucional sobre el ejercicio de los recursos públicos, así como la obligación que tienen las dependencias gubernamentales de realizar evaluaciones periódicas sobre el uso de los recursos, esta evaluación cumple con la rendición de cuentas sobre el ejercicio del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) del año 2018.

Cabe destacar la importancia de este Fondo en el combate a las carencias sociales, así que evaluar el uso de estos recursos permite

identificar el impacto en la sociedad y si los objetivos propuestos se están cumpliendo. Las evaluaciones permiten contar con información útil para la toma de decisiones.

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, existe una dificultad para medir la pobreza e identificar las carencias con precisión con la información oficial disponible.

En relación con las competencias de los municipios de atender los servicios básicos y la calidad y espacios de las viviendas de sus habitantes, TECSO realizó una estimación de la necesidad de inversión para el combate a las carencias. Si el municipio erradicara las carencias sociales en las que invirtió en 2018, necesitaría un monto de **\$ 1,051,399,755.26, lo que equivale a 14 años del presupuesto** modificado exclusivo para obras en 2018, es decir, los \$ 73,235,876.34. Además dicha estimación realizada, se hizo considerando únicamente las carencias sociales presentes, sin tomar en cuenta el costo del mantenimiento de las obras.

Por ello es importante destacar la labor que realizan los municipios con el presupuesto que les asigna la federación, ya que implica hacer esfuerzos en la elección de proyectos ante la escasez de recursos disponibles para invertir.

Tal es el caso de la actual administración que tiene como objetivo abatir la carencia de piso firme, lo que significaría la erradicación de una problemática al focalizar los recursos con mucha precisión hacia una dimensión específica. En tanto el monto del presupuesto que se les asigne año con año no aumente, **la inversión debe ser estratégica** identificando a la población con mayores necesidades sociales.

Por su parte, en cuanto al análisis de los resultados de la inversión se tiene lo siguiente; la diferencia entre el presupuesto comprometido y ejercido implicó la caída de 23 obras, es decir se tenían planeadas 150 obras con el presupuesto comprometido y al final solo se realizaron 127 con el presupuesto ejercido. Las obras no ejercidas correspondieron a proyectos de vivienda.

El municipio de Cunduacán ejerció casi el doble de lo establecido por la norma en ZAP urbanas. Es decir, que la inversión programada por el municipio en las ZAP urbanas es mayor a la establecida en estos territorios, que son prioridad de la política pública nacional.

Teniendo en cuenta que en las localidades con los dos mayores grados de rezago social se realizaron 4 obras y las acreditadas como de pobreza extrema mediante CUIS con 113 obras, el municipio de Cunduacán ejerció los recursos del FISM 2018 de tal manera que cumple con lo establecido en los Lineamientos.

Los recursos del FISM ejercidos en obras de incidencia directa en 2018, no cumplieron con lo requerido por la norma, que es el 70% como mínimo. Ello significa que los recursos programados para 2018 no cumplen con lo estipulado en la normativa, pues se invirtió 3% menos del porcentaje mínimo establecido.

El 87% de los recursos que se han ejercido cumplen con los criterios en cuanto al uso de los recursos, no obstante que el monto máximo permitido para obras complementarias se rebasó en 6.2% y el monto mínimo establecido para obras de incidencia directa no llegó al mínimo establecido.

De manera conjunta haciendo un análisis de la intensidad de la inversión para las carencias por servicios básicos y calidad y espacio en la vivienda, hay una desproporcionalidad, ya que se invirtió 8 mil pesos por habitante en la carencia por electricidad frente a 61 pesos en el combate a la carencia por ventilación.

En suma, se establece que el municipio dio prioridad a la atención de 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 significativa pues en ellas se concentra la mayor proporción de carencias. Asimismo, la focalización de recursos en las localidades de nivel medio impactó en 98.4% de su población total. Es decir, se observa que el municipio realizó una buena focalización de los recursos provenientes del fondo.

Bibliografía

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

DOF (2016). Decreto por el que se formula la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el año 2017. Consultado el 03 de septiembre del 2019. Recuperado de:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5463189&fecha=30/11/2016

DOF (2019). La Ley General de Desarrollo Social. Diario Oficial de la Federación. Consultado el 03 de septiembre del 2019.
Recuperado de:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf

DOF (2018). Ley General de Contabilidad Gubernamental. Diario Oficial de la Federación. Consultado el 03 de septiembre del 2019.
Recuperado de:
http://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_17_001.pdf

DOF (2016b). Ley de Coordinación Fiscal.

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

CONEVAL (2019) Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. MAPAS INTERACTIVOS DE AGEB EN LOCALIDADES DE 100 MIL O MÁS HABITANTES POR ENTIDAD FEDERATIVA 2010. Consultado el 03 de septiembre del 2019. Recuperado de:
https://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Mapas_interactivos_loc_100milmas.aspx

CONEVAL (2019) Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. REZAGO SOCIAL A NIVEL ZONAS URBANAS (AGEB URBANAS). Consultado el 03 de septiembre del 2019. Recuperado de:

https://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Rezago_social_AGEB_2010.aspx

CONEVAL (2019) Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. MÓDULO DE CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS. Consultado el 03 de septiembre del 2019. Recuperado de:

<https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Modulo-de-Condiciones-Socioeconomicas.aspx>

CONEVAL (2019) Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. INDICADORES DE CARENCIA SOCIAL. Consultado el 03 de septiembre del 2019. Recuperado de:

<https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Indicadores-de-carencia-social.aspx>

CONEVAL (2019) Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Medición multidimensional de la pobreza en México: un enfoque de bienestar económico y de derechos sociales. Consultado el 03 de septiembre del 2019. Recuperado de:

<https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/FolletosInstitucionales/Documents/Medicion-multidimensional-de-la-pobreza-en-Mexico.pdf>

CONEVAL (2019) Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. POBREZA EN MÉXICO. Consultado el 03 de

septiembre del 2019. Recuperado de:

<https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>

Fajardo Correa, Víctor Manuel y Calzada Lemus, Francisco, 1995, La política social focalizada para el combate a la pobreza: Dificultades técnicas para la instrumentación, en CEPAL.

INEGI (2019) Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Población rural y urbana. Consultado el 03 de septiembre del 2019. Recuperado de: http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/rur_urb.aspx?tema=P

INEGI (2019) Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Encuesta Intercensal 2015. Consultado el 03 de septiembre del 2019. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/>

SEDESOL (2019) Secretaría de Desarrollo Social. Informe Anual sobre la situación de la pobreza y rezago social, Cunduacán, Tabasco (2015).

SEDESOL (2019) Secretaría de Desarrollo Social. Informe Anual sobre la situación de la pobreza y rezago social, Cunduacán, Tabasco (2016).

SEDESOL (2019) Secretaría de Desarrollo Social. Informe Anual sobre la situación de la pobreza y rezago social, Cunduacán, Tabasco (2017).

SEDESOL (2019) Secretaría de Desarrollo Social. Informe Anual sobre la situación de la pobreza y rezago social, Cunduacán, Tabasco (2018).

SEDESOL (2014) Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. Consultado el 03 de septiembre del 2019.

Recuperado de:

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332721&fecha=14/02/2014

SEDESOL (2015) Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. Consultado el 03 de septiembre del 2019.

Recuperado de:

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332721&fecha=14/02/2014

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. Consultado el 03 de septiembre del 2019. Recuperado de:

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5431512&fecha=31/03/2016

SEDESOL (2017) Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. Consultado el 03 de septiembre del 2019. Recuperado de:

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5495931&fecha=01/09/2017