



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

SERIE 3 - 2016



Municipio: Balancán, Tabasco



**Nombre de la evaluación:**

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

**Fecha de inicio de la evaluación:**

27 de enero de 2017

**Fecha de término de la evaluación:**

29 de marzo de 2017

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

Unidad de Evaluación del Desempeño del municipio de Balancán, Tabasco

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

Lic. José Ángel Torres García

**Principales colaboradores:**

C. Lic. Mario Eugenio Bocanegra Cruz

C. Ing. Yuder López de la Cruz

Lic. Jessica del Carmen Dehesa Diaz

Lic. Sergio Enrique Alfaro Gordillo

**Instancia evaluadora:**

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

**Coordinador de la evaluación:**

Víctor Manuel Fajardo Correa

**Principales colaboradores:**

Nancy Paola Hernández Clavijo

Adrián López Alcalá

Jorge Antonio Hernández Gamboa



## Contenido

1. La evolución del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), el combate a la pobreza y el rezago social .....	7
1.1. Creación de los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS). .....	10
1.2. Lineamientos del FAIS y ajustes (2014-2016).....	11
1.3. Efectos para el uso de los recursos a partir a la modificación de los lineamientos del FAIS 2015 y 2016.....	17
2. Situación de la pobreza y rezago social en el municipio Balancán.....	22
2.1. Contexto sociodemográfico.....	23
2.2.1. Definición de pobreza y metodología para medirla .....	27
2.2.2 Situación de la pobreza multidimensional en el municipio de Balancán. ....	32
2.3 Rezago social.....	35
2.4 Principales carencias en viviendas ubicadas en localidades prioritarias.....	46
2.4.1 Carencias de la población en ZAP urbana .....	46
3. Metodología a emplear .....	51
3.1. Destino territorial de la inversión. ....	52
3.1.1 Cambios en la fórmula de inversión en ZAP urbana. ....	58
3.2 Inversión según orientación (uso) a tipos de proyectos prioritarios (obras) .....	60
4. Análisis de los resultados.....	66
4.1. Presupuesto del FISM y obras realizadas .....	66
4.3. Sobre el uso .....	73
4.4. Mejoras en el uso de recursos con los lineamientos del FAIS.....	77
4.4.1. Mejoras en el uso de recursos con los nuevos lineamientos del FAIS .....	78
4.4.2 Estimación del impacto en la reducción de carencias sociales. ....	82
5. Análisis FODA y recomendaciones.....	86
Fortalezas: .....	86
Debilidades: .....	87
Oportunidades:.....	87
Amenazas:.....	88
Recomendaciones. ....	89
6. Conclusiones. ....	92
Bibliografía .....	95



## Índice de figuras y mapas

Figura 1.	Evolución de los Fondos que conforman el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de Entidades Federativas y Municipios (FAFEFM)	9
Mapa 1.	Rezago social por localidad en el municipio de Balancán	37
Mapa 2.	Grado de marginación por ZAP en la localidad de Balancán	47
Mapa 3.	Grado de marginación por ZAP en la localidad de El Triunfo	49

## Índice de gráficas

Gráfica 2.1.	Comportamiento comparativo de algunas carencias en las viviendas del municipio de Balancán	45
Gráfica 4.1.	Distribución de los recursos por tipo de proyecto 2016	68
Gráfica 4.2.	Comparativo de la inversión según incidencia en la pobreza multidimensional, 2013 - 2016	78
Gráfica 4.3.	Comparativo de la inversión en obras complementarias, 2013 - 2016	80
Gráfica 4.4.	Comparativo de la inversión en obras de incidencia directa, 2013 - 2016	80
Gráfica 4.5.	Comparativo de la inversión y carencia en servicios básicos en la vivienda 2013 -2016	81
Gráfica 4.6.	Comparativo de la inversión y carencia en calidad y espacios de la vivienda 2013 -2016	82

## Índice de cuadros

Cuadro 2.1.	Número total de viviendas y personas, 2015	23
Cuadro 2.2.	ZAP urbanas 2016	24
Cuadro 2.3.	Principales características sociodemográficas del municipio y localidades de atención, 2010	25
Cuadro 2.4.	Infraestructura física	26
Cuadro 2.5.	Niveles de pobreza y vulnerabilidad, 2010	33
Cuadro 2.6.	Porcentaje de población por carencias sociales, 2010 y 2015	34
Cuadro 2.7.	Nivel de Rezago Social	35
Cuadro 2.8.	Población sin derechohabencia a los servicios de salud, según tamaño y grado de rezago de la localidad	38
Cuadro 2.9.	Viviendas con piso de tierra, según tamaño y grado de rezago de la localidad	39
Cuadro 2.10.	Viviendas sin energía eléctrica, según tamaño y grado de rezago de la localidad	41
Cuadro 2.11.	Viviendas sin agua potable, según tamaño y grado de rezago de la localidad	42
Cuadro 2.12.	Viviendas sin drenaje, según tamaño y grado de rezago de la localidad	43
Cuadro 2.13.	Carencias en las viviendas de la ZAP urbana Balancán, 2010	47
Cuadro 2.14.	Carencias en las viviendas de la ZAP urbana El Triunfo, 2010	49
Cuadro 3.1.	Modificación a la fórmula del PIZU, 2015	58
Cuadro 4.1.	Obras programadas por tipo de proyectos e inversión, 2016	67
Cuadro 4.2.	Obras por tipo, modalidad y subcategoría del tipo de proyecto, 2016	69
Cuadro 4.3.	Obras por tipos de contribución, 2016	70
Cuadro 4.4.	Obras por criterio de prioridad, localidades e inversión, 2015	71
Cuadro 4.5.	Obras por tipos de contribución, 2016	73
Cuadro 4.6.	Porcentaje de la población por carencia social y masa carencial, 2015	83
Cuadro 4.7.	Porcentaje de carencias que impactan en la pobreza multidimensional 2010 y 2015	85



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

### Introducción

La evaluación de los fondos y sus resultados forma parte del *Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)*, así como del programa de mejoramiento de la gestión y se articula sistemáticamente con la planeación y el proceso presupuestario.

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

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

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

Esta evaluación contempla los siguientes objetivos:



### **Objetivo general:**

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

### **Objetivos específicos:**

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

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

El documento se compone de cinco capítulos. El primero: **La evolución del FISM y el combate a la pobreza y rezago social**, contextualiza históricamente los cambios que ha tenido la normatividad que lo regula, así como los cambios sustantivos que se han dado en cuanto a la forma de operarlo. El segundo, **Situación de la pobreza y rezago social en Balancán**,



describe la situación en estos dos aspectos en el municipio. Posteriormente, en el tercer capítulo se describen los principios **metodológicos** empleados.

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

- **“Presupuesto del FISM y obras programadas”** describe el monto del FISM y las obras que fueron seleccionadas para realizarse en el año evaluado.
- **“Sobre el destino”** determina si fueron seleccionadas las localidades prioritarias para realizar en ellas obras con recursos del FISM.
- **“Sobre los usos”** determina si las obras contribuyen de forma directa, indirecta o complementaria a impactar sobre la pobreza.
- **“La orientación del FISM para incidir en los factores de la pobreza multidimensional”** demuestra la mejor focalización de las políticas públicas para combatir la pobreza como resultado de los ajustes a los lineamientos emitidos por SEDESOL y estima el posible impacto de las obras programadas en la reducción de la masa de carencias sociales de los habitantes de Balancán.

El quinto y último capítulo presenta el **Análisis FODA**, derivado del análisis de la información de los recursos del FISM utilizados por el municipio y las conclusiones y recomendaciones:



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

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

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

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

Entre 1990 y 1997, los municipios del país recibieron recursos de la federación para el financiamiento de infraestructura social y servicios básicos para los **grupos en pobreza extrema**. Los mecanismos programáticos utilizados para realizar esas transferencias tuvieron un espíritu compensatorio, a saber: de 1990 a 1994, *Fondos Municipales de Solidaridad*; de 1994 a 1995, *Fondo de Solidaridad Municipal*; y de 1996 a 1997, *Fondo de Desarrollo Social Municipal*.<sup>1</sup>

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

---

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



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

Así, desde la década de los noventa, México ha estado inmerso en un proceso de descentralización de la acción pública “en apoyo a la redistribución de funciones, de decisión y de operación de las políticas públicas para acercarlas a la población que se beneficia de ellas” (CONEVAL, 2010: 6).

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

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

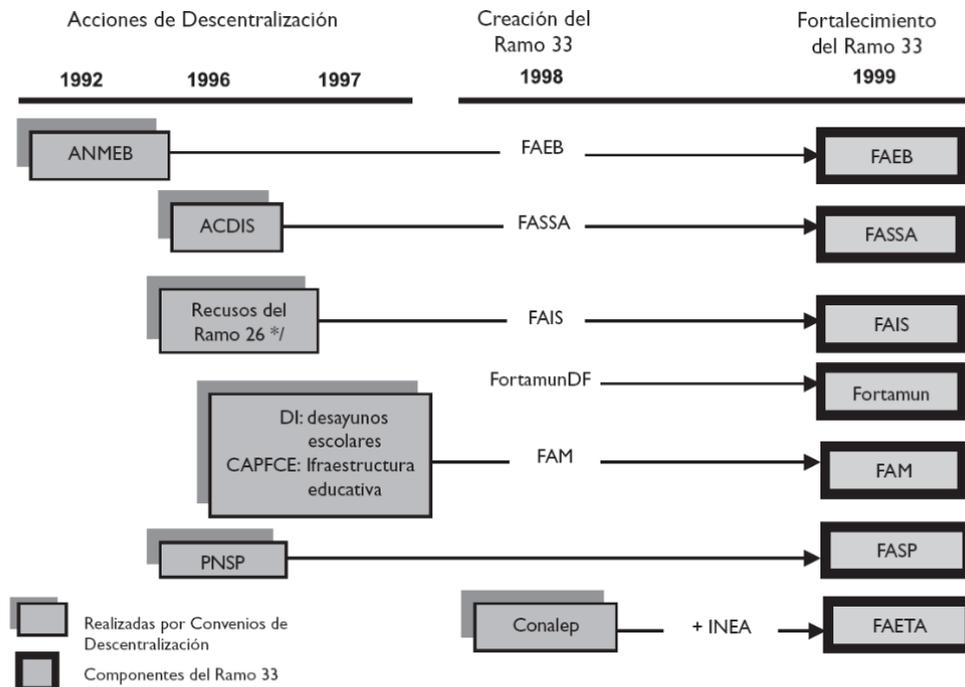
La nueva figura jurídica del Ramo 33 comenzó un nuevo discurso político, resaltaba la importancia del nacimiento del “auténtico federalismo” que mejoraría, entre otras cosas, la comunicación entre los ciudadanos y sus autoridades locales. La innovación más importante de la creación del Ramo 33 en el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

Así, el nuevo Ramo 33 pasó de ser un tema preponderante del poder ejecutivo a uno donde la toma de decisiones se abrió al poder legislativo, pero sin contar con un manual único de operación. Esta característica permitió una mayor autonomía en la gestión de los recursos que reciben las



entidades federativas y, a su vez, permitió que el manejo de dichos recursos a nivel estatal y local fuera diverso y en ocasiones poco transparente.<sup>2</sup>

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



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

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

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

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



## 1.1. Creación de los Lineamientos<sup>3</sup> generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).

El **14 de febrero de 2014** se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los primeros **Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social**, donde se detallan los principios, ámbito de aplicación, uso, población objetivo y tipos de proyectos bajo los que deberá regirse la operación del fondo, así como las obligaciones de cada dependencia involucrada y los procedimientos de seguimiento y evaluación.

De conformidad con el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, los recursos que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social —que contiene a los fondos de carácter estatal (FISE) y los de carácter municipal (FISM)— reciban las entidades, los municipios y las demarcaciones territoriales se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones **que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social** conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP).

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

Según el artículo 33, los rubros de inversión previstos para el FISM son: **agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas; urbanización municipal; electrificación rural y de colonias pobres; infraestructura básica de salud;**

---

<sup>3</sup> 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.



## **infraestructura básica educativa; mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural.**

La creación de los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social es un hito dentro de los esfuerzos de la Federación por elaborar una legislación completa y precisa para la correcta y adecuada operación de los fondos que componen las *aportaciones a entidades federativas y municipios*. La ausencia de tal normatividad, antes de 2014, provocó graves problemas en la ejecución de las obras y propició divergencias entre los distintos niveles de gobierno en la interpretación de la Ley; pero, sobre todo, dificultó el cumplimiento de los objetivos para los cuales fueron creados los fondos, disminuyendo el impacto que se busca en el abatimiento de la pobreza extrema, y desalentando incluso, la realización de proyectos y obras de escala regional sustantiva para el desarrollo integral del país. En consecuencia, la organización normativa de la que hablamos aquí no se trata solamente de un asunto de finanzas públicas estatales o municipales, sino de un aspecto eminentemente social y político.

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

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

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

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



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

Es interesante observar el dinamismo en los cambios de estos lineamientos, ya que, desde nuestro ángulo de observación, manifiestan un esfuerzo por acotar con la mayor precisión posible el uso de los recursos de este Fondo. De tal modo que estos cambios, más que señalar innovaciones legales, son ajustes de precisión que sugieren un seguimiento puntual por parte de las autoridades responsables del funcionamiento del FISM. Es interesante destacar que, al día de hoy, es posible empezar a dimensionar el impacto que estos cambios normativos han tenido sobre la mejor focalización de la inversión de recursos del FAIS.

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

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

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

---

<sup>4</sup> 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



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

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

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

Vale la pena destacar que los lineamientos para los fondos destinados a infraestructura social agrupados en el FAIS precisan con mucho detalle el uso y destino de los recursos. De hecho, es uno de los pocos fondos que proporcionan criterios tan puntuales que exige a los ejecutores de la política pública, en todos sus niveles, habilidades de planeación y manejo de criterios normativos e instrumentos técnicos que les permitan aterrizar en acciones el ejercicio de dichos recursos.<sup>6</sup>

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

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

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

- En el caso de que **la ZAP no esté habitada** se deberá recabar evidencia fotográfica y documentación que permita georreferenciar esas zonas. **La población asociada a esa ZAP según el Censo 2010, deberá descontarse del numerador** establecido en la fórmula (DOF, 2015)

---

buscan abatir desigualdades e inequidades sociales. Cfr. LINEAMIENTOS de la Política de Prevención Social de la Violencia, la Delincuencia y la Participación Ciudadana.

<sup>5</sup> La explicación del indicador *Porcentaje de inversión en las ZAP urbanas del municipio i* (PIZU) se realiza en el capítulo metodológico.

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



- En aquellos casos en los que la SEDESOL verifique, a partir de los registros administrativos del Padrón Único de Beneficiarios (**PUB**), que al menos el 85% de las viviendas que enfrentan rezagos asociados a las carencias por calidad y espacios de la vivienda y servicios básicos de la vivienda han sido atendidas, podrá descontarse la población asociada a esa ZAP del numerador establecido en la fórmula señalada en el numeral 2.3 de estos Lineamientos (DOF, 2016).

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

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

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

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

Valgan estos casos para ilustrar la manera en que los cambios normativos **pueden ayudar a corregir sesgos** (caso de las mediciones de población), pero también **pueden generar riesgos de exclusión de población.** Es

---

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



importante observar esto en las diversas realidades de los municipios del país para aportar al proceso de perfeccionamiento de los Lineamientos.

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

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

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

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

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

---

<sup>8</sup> **MIDS:** Matriz de Inversión para el Desarrollo Social. Herramienta que la SEDESOL utilizará para identificar la incidencia de los proyectos que realicen las entidades, municipios y DTF 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.



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

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

A reserva de que más adelante se precisa el análisis, es necesario enfatizar que las principales dimensiones de impacto sobre la pobreza en las cuales los municipios tienen mayor capacidad de incidencia son las obras directas: calidad de los espacios de vivienda y servicios básicos.

En las otras dimensiones, la capacidad de incidencia es menor debido a los candados normativos para obras en otros rubros que impactan en dimensiones de la pobreza tales como la educación y la salud. Así, en materia de salud, por ejemplo, prácticamente todos los tipos de obra son clasificados como “incidencia directa”, aunque condicionados a la toma de acuerdos formales con los gobiernos estatales y federal para contar con los recursos humanos y materiales (medicamentos, equipo, entre otros) antes de autorizar la realización de obras de infraestructura en materia de salud. Este candado, aunque parece limitativo, es sumamente relevante para que la inversión en infraestructura de la salud se traduzca en beneficio de la población, ya que, en general, la responsabilidad de otorgar los servicios de salud es competencia estatal.

En materia de educación se dio una reclasificación de las obras, colocándolas a la mayoría en la categoría de “Complementarias”, con



excepción de los comedores escolares, ello por ser tema de alimentación. Además, también cuentan con los candados normativos similares a los del rubro de salud.

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

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

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

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

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

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



Programa de Desarrollo Institucional Municipal (**PRODIM**) y el Informe Anual sobre la situación de la pobreza y rezago social.

#### **A. Cambios en el instrumento para la focalización territorial.**

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

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

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

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

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

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

Por estas modificaciones, SEDESOL establece el Informe Anual como instrumento de planeación del uso de los recursos para mejorar la



focalización territorial de las obras y para procurar fondos de programas federales complementarios al FAIS.

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

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

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

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

El catálogo publicado en los lineamientos 2015 es más sintético. Desaparece la columna “Contribución del proyecto en la pobreza (carencia social)” donde se establece la dimensión social específica a la que el proyecto puede impactar (calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos de la vivienda, etc.). Permanece sólo el tipo de contribución a la pobreza multidimensional (Directa y Complementaria). A nuestro parecer, se disminuye la precisión del instrumento en ésta materia, ya que, si bien el catálogo es específico en temas de contribución a la pobreza, se pierde un tanto el impacto sobre las carencias sociales al realizar una clasificación general del proyecto.

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



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

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

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

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

En síntesis, **los cambios normativos** que se observan en los Lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social entre 2013 y el año en curso son **expresión de un esfuerzo importante por dar mayor asertividad al destino y uso de los recursos de este Fondo y define de una manera muy cuidadosa el sentido de combate a la pobreza.**

Como se analiza en el capítulo metodológico, con respecto a las fórmulas, hay muchas posibilidades de seguir afinando este instrumento de política social para corregir errores e imprecisiones, pero el balance es positivo en



cuanto a que puede aportar experiencias para el diseño de instrumentos de política pública que permitan hacer más eficiente el uso de los recursos públicos y, en paralelo, mejorar las relaciones entre los estados y municipios y la federación.



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

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

- I. *Superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación;*
- II. *Seguridad social y programas asistenciales;*
- III. *Desarrollo regional;*
- IV. *Infraestructura social básica, y*
- V. *Fomento del sector social de la economía”* (DOF, 2013a).

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

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

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

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



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

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

Adicionalmente, para el año 2016, el Informe Anual sobre la situación de la pobreza no contó con información para el módulo económico, por ello, la información con la que se describe la situación de pobreza en el municipio corresponde a los datos del Informe Anual sobre la situación de la pobreza y rezago social, 2015 publicados por SEDESOL y a los Resultados a Nivel Municipal 2010 sobre la Pobreza en México, presentados por CONEVAL, con base en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de INEGI del censo 2010.

## 2.1. Contexto sociodemográfico

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

Cuadro 2.1. Número total de viviendas y personas en el municipio de Balancán, 2015.

Características	Balancán	Tabasco	Porcentaje con respecto al total de la entidad
Número de personas	60,516	2,395,272	2.53%
Número de viviendas	17,156	646,448	2.65%
Integrantes por hogar	3.4	3.7	

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

De acuerdo con la encuesta, el municipio tiene 60,516 habitantes, esto es, poco más de 4 mil habitantes adicionales a los reportados por el censo 2010, que fue de 56,739; Asimismo, el número de viviendas creció en la proporción



similar pasando de 14,997 en 2010 a 17,516 en 2015, lo cual indica un incremento del número de hogares en el municipio, sin embargo, el promedio de habitantes por hogar bajó de 3.8 en 2010 a 3.4 en 2015.

Según datos del año 2010, el municipio cuenta con dos localidades urbanas, Balancán y El Triunfo, en el caso de la localidad de Balancán hay un total de 13,030 habitantes, equivalente al 23% de la población total; en la localidad Triunfo hay un total de 5,627 habitantes, que representa el 10% de la población municipal. En suma, las localidades urbanas concentran el 33% de la población, es decir, 3 de cada 10 personas del municipio viven en zonas urbanas.

El 27 de noviembre de 2015 el Diario Oficial de la Federación (DOF) declaró 11 AGEB's urbanas como Zonas de Atención Prioritaria<sup>9</sup> (ZAP) en el municipio para el año 2016, éstas se distribuyen en las 2 localidades urbanas antes mencionadas

En total, las 11 ZAP's suman una población de 6,976 habitantes, equivalente al 12.3 % de la población municipal, Balancán tiene 6 ZAP, concentrando 2,553 habitantes y Triunfo con 5 ZAP, con 4,463 habitantes. En el siguiente cuadro se detalla la información por localidad y AGEB:

Cuadro 2.2 ZAP urbanas del municipio de Balancán 2016			
Localidad	Clave AGEB	Población total	% Respecto a la población del municipio
Balancán	0562	1,102	1.9%
	0685	161	0.3%
	0702	216	0.4%
	0717	117	0.2%
	0721	615	1.1%
	0736	342	0.6%
Triunfo	0577	945	1.7%
	0596	924	1.6%
	0609	788	1.4%
	0613	982	1.7%
	0628	784	1.4%
<b>Total</b>		<b>6,976</b>	<b>12.3%</b>

**Fuente:** Elaborado por TECSO con base en la declaratoria de ZAP urbanas DOF 2016 y los principales resultados por AGEB y manzana urbana, INEGI, 2010.

<sup>9</sup> Aquellas AGEB que presentan niveles altos de marginación, rezago social o pobreza extrema.



A continuación, se presentan algunos datos contenidos en el informe anual sobre la situación de la pobreza y rezago social elaborado por CONEVAL y SEDESOL a partir de información del censo 2010, con la finalidad de tener un panorama amplio y conocer algunos antecedentes sociodemográficos del municipio.

Cuadro 2.3. Principales características sociodemográficas del municipio y localidades de atención del municipio de Balancán, 2010.					
Características	Estado Tabasco	Municipio Balancán	Localidades con los dos mayores grados de rezago social	ZAP urbanas	AGEB's Urbanas
Total de Hogares	559,114	14,997			
Hogares con jefatura femenina	129,184	3,132	27	508	1,501
Grado promedio de escolaridad de la población de 15 años o más	9	7.1	4.3	7.6	8.8
Población de 15 años o más analfabeta	108,954	4,448	136	505	986
Población sin derechohabiencia a servicios de salud	564,426	7,906	166	881	2,082
<b>Fuente:</b> Elaborado por TECSO con base en el Informe Anual sobre la situación de la pobreza y rezago social 2015, SEDESOL					

Un total de 3,132 hogares cuentan con jefatura femenina, lo que equivale al 20.8% de los hogares del municipio. En el caso de las localidades prioritarias por rezago, el número de hogares con esta característica es de 27. Por otra parte, las ZAP urbanas tienen un total de 508 viviendas con jefatura femenina, representando al 16.2 %. Por último en la AGEB urbanas, hay un total de 1, 501 viviendas, que representa el 10% a nivel municipal.

El grado de escolaridad de la población de 15 años o más, a nivel municipal es de 7.1 años, menor al registrado a nivel estatal que es de 9 años, situación que se agudiza en la población que habita en las localidades con los dos grados más altos de rezago social donde el promedio de escolaridad es de 4.3 años, es decir la población no concluye la educación primaria.

Mientras que el promedio en educación es mayor en ZAP y AGEBS urbanas con 7.6 y 8.8 años, respectivamente, destacándose que es mayor al promedio municipal, esto indica que en las zonas urbanas se puede aspirar



a completar la primaria, en contraste con las zonas rurales donde el nivel de escolaridad promedio es de 4.6, sólo se aspira a concluir el nivel cuarto de primaria.

Un indicador importante en materia de acceso a la salud, es el porcentaje de población sin derechohabiencia. Los resultados reflejan que 7,906 personas, que representan, al 13.9% de la población, no cuentan con éste servicio. Es importante destacar que el promedio municipal se encuentra por debajo del estatal, donde la cuarta parte de la población (25.2%) no cuenta con éste.

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

Cuadro 2.4. Infraestructura física del municipio de Balancán		
Características	Balancan	Tabasco
	%	%
Porcentaje de inmuebles sin barda perimetral o barda incompleta	32.2	33.4
Porcentaje de inmuebles con techo distinto a losa de concreto o viguetas con bovedilla	30	24.8
Porcentaje de inmuebles sin fuente de abastecimiento de agua conectada a la red pública	26.7	37.3
Porcentaje de inmuebles sin fuente de abastecimiento de agua	1.7	1
Porcentaje de inmuebles sin baño, sanitario, letrina u hoyo negro	0.6	1
Porcentaje de inmuebles sin drenaje	70	61.9
Porcentaje de canchas deportivas sin techo	85.3	72.6
Total de inmuebles educativos	180	4,040
<b>Fuente:</b> Elaborado por TECSO con base en datos del Informe Anual sobre la situación de la Pobreza y Rezago Social, SEDESOL, 2015.		

El municipio de Balancán cuenta con el 4.45% de los inmuebles educativos de educación básica de la entidad. En general, los indicadores con carencia más alta en el municipio y en la entidad son;

- **Inmuebles con canchas deportivas sin techo:** El 85.3 % de los inmuebles presentan esta carencia, siendo esto una carencia importante a cubrir, si se considera que las condiciones climatológicas de la entidad, son un factor importante que dificultan las actividades deportivas de los estudiantes.



- ▶ **Inmuebles sin drenaje:** Un alto número de los inmuebles educativos de educación básica (70%) no cuenta con sistemas de drenaje; en este caso, las niñas/os se encuentran vulnerables a enfermedades infecciosas y trasmisibles. El promedio municipal es más alto que a nivel estatal (61.9%)
- ▶ **Inmuebles sin barda perimetral o barda incompleta:** La carencia es alta, tres de cada diez inmuebles educativos (32.2%) no cuenta con una de las condiciones principales para salvaguardar la seguridad de niñas/os, adolescentes y bienes del propio inmueble, situación similar a la del estado (33.4%).
- ▶ **Inmuebles sin agua conectada a la red pública:** El 26.7% de los inmuebles presentan ésta carencia, proporción menor a la situación que presenta la entidad con 37.3%. No obstante, es un valor significativo de la carencia considerando el acceso al agua como un derecho humano fundamental, por lo que es recomendable su atención, garantizando la cantidad y la calidad del recurso, en los centros educativos.

Con menor frecuencia, los inmuebles presentan otras carencias que aumentan la vulnerabilidad de niños y adolescentes, mismas que pueden ser mitigadas con los recursos del FISM: inmuebles sin fuente de abastecimiento de agua (1.7%), inmuebles sin baño, sanitario, letrina u hoyo negro (0.6%).

## 2.2. La medición de la pobreza

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

El concepto de pobreza, la metodología utilizada para su medición y realizar con ello una caracterización de la situación de la pobreza del municipio de Balancán.

### 2.2.1. Definición de pobreza y metodología para medirla

Los *Lineamientos y Criterios Generales para la Definición, Identificación y Medición de la Pobreza* emitidos por el Consejo Nacional de Evaluación de



la Política de Desarrollo Social (**CONEVAL**) establecen en su título 2, capítulo único, numeral 4, que “**la definición de la pobreza considera las condiciones de vida de la población a partir de tres espacios: el de bienestar económico, el de los derechos sociales y el del contexto territorial**” (DOF, 2010: 2).

Asimismo, el numeral 8 señala que:

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

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

### **Rezago educativo:**<sup>10</sup>

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.

---

<sup>10</sup> La composición de los 6 indicadores considerados por CONEVAL para medir la pobreza se puede conocer en <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medición/Indicadores-de-carencia-social.aspx>, consultada el 11 Abril 2017.



## Acceso a los servicios de salud:<sup>11</sup>

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

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

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

## Acceso a la seguridad social:<sup>12</sup>

El indicador toma en consideración los siguientes elementos: Que la población económicamente activa (PEA) asalariada tenga todas y cada una de las siguientes prestaciones laborales:

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

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

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

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:

---

<sup>11</sup> Ídem.

<sup>12</sup> Ídem.



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

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

### **Calidad y espacios de la vivienda:**<sup>13</sup>

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.

---

<sup>13</sup> Ídem



## Acceso a los servicios básicos de la vivienda:<sup>14</sup>

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

- Agua entubada dentro de la vivienda o fuera de la vivienda, pero dentro del terreno.
- Drenaje conectado a la red pública o a una fosa séptica<sup>15</sup>.
- 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 alimentación<sup>16</sup>

*“El indicador se construye a partir de la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA)<sup>17</sup> 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.*

---

<sup>14</sup> Ídem.

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> Ídem.

<sup>17</sup> En la medición multidimensional de la pobreza, CONEVAL retoma el enfoque de seguridad alimentaria como medio de aproximación al acceso a los alimentos; para medirlo, recurre a escalas de seguridad alimentaria como la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria. La EMSA fue aplicada en colaboración con INEGI, como parte del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH), 2008 y 2010 (Villagómez-Ornelas, 2014: S6).



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

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

### **2.2.2 Situación de la pobreza multidimensional en el municipio de Balancán.**

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

En este sentido, CONEVAL publica en su página de internet los Resultados a Nivel Municipal, 2010, de las estimaciones sobre la pobreza en México<sup>18</sup>; Asimismo, el Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social (IASPRS) para municipios y entidades presenta esta información. En ambas fuentes se establece la situación de la pobreza multidimensional del municipio. Cabe aclarar, como se mencionó anteriormente que para 2016 el IASSPRS no contó con la información del Módulo de Condiciones Socioeconómicas, por lo que se toma como referente el publicado en 2015.

Bajo este contexto, se analizan los niveles de pobreza en el municipio de Balancán, presentado las siguientes características:

---

<sup>18</sup> Mayor información: <http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Informacion-por-Municipio.aspx>



Cuadro 2.5 Niveles de pobreza y vulnerabilidad en el municipio de Balancán, 2010 <sup>19</sup>		
Tipo de pobreza o vulnerabilidad	Porcentaje	Individuos
Pobreza moderada	54	30,869
Pobreza extrema	17.9	10,260
Vulnerable por carencia social	27.2	15,577
Vulnerable por ingreso	0.3	148
No pobres y no vulnerables	0.6	325
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>57,179</b>

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

Con base a los datos presentados por CONEVAL (2010), la pobreza en el municipio afecta a 41,129 personas, es decir, al 72.4%<sup>20</sup> de la población. El 54% (30,869 personas) se encuentran en pobreza moderada y el 17.9% (10,260 personas) están en condiciones de pobreza extrema. En contraste, tan sólo el 0.6 % de la población es considerada no pobre y no vulnerable y sólo el 0.3 % es vulnerable por ingreso.

Esta es una medida de la desigualdad en el municipio que justifica las acciones del municipio en cuanto a combate de las carencias sociales, pues en promedio la población en pobreza presenta 2.6 carencias, el número de las carencias aumenta en la población con pobreza extrema las cuales en promedio presentan 3.8 carencias.

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

Un dato a destacar, es que hay 126 habitantes pobres por cada uno no pobre y no vulnerable, sólo 6 de cada mil habitantes no presentan carencias, lo que refleja esta desigualdad económica y social en el municipio, representa una oportunidad para que el gobierno municipal

<sup>19</sup> La población presentada en estos cuadros tiene un propósito exclusivamente estadístico: está calibrada para que en las estimaciones de pobreza la suma de la población municipal sea igual a la población de cada entidad federativa reportada con base en la información del Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) 2010 publicado el día 16 de julio de 2011. Por lo anterior, estas cifras de población podrían diferir de las reportadas por el INEGI y CONAPO a nivel municipal, existe una diferencia de 440 personas con respecto a los resultados del Censo de Población, 2010.

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



estratégicamente focalice los apoyos a esta población y eleve su eficacia en el combate a la pobreza.

En el siguiente cuadro, se muestra la proporción de población en Balancán que presenta carencias en 5 de los 6 indicadores de pobreza multidimensional<sup>21</sup>. Para medidas de referencia, el cuadro también presenta la situación del estado Tabasco<sup>22</sup> y los datos 2010 y los 2015.

Cuadro 2.6. Porcentaje de población por carencias sociales del municipio de Balancán, 2010 y 2015				
Indicadores de carencia social	Municipio % 2010	Estado % 2010	Municipio % 2015	Estado % 2015
Porcentaje de población con carencia por acceso a los servicios de salud	7	23.9	7.3	16.9
Porcentaje de población con carencia por Rezago educativo	30.2	19.8	24.5	17
Porcentaje de la población con carencia por servicios básicos en la vivienda	63.9	38.9	59.9	43.9
Porcentaje de la población con carencia por acceso a la alimentación	34.1	33.3	35.3	45
Porcentaje de la población con carencia por calidad y espacios de vivienda	28.3	21.7	22.1	13.4

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

Al analizar las carencias sociales a partir de los resultados del Censo 2010 y de la Encuesta Intercensal, INEGI 2015<sup>23</sup>, se observa lo siguiente para estos indicadores:

El indicador de **acceso a los servicios de salud** en el 2010 presentó un porcentaje de carencia de 7% a nivel municipal, porcentaje menor presentado ese mismo año a nivel estatal 23.9 %. Sin embargo, para el 2015 en el municipio la carencia se mantuvo de 7.3%. A nivel estatal, se redujo a 16.9%.

La **Carencia por rezago educativo** se presentó en el 30.2% de la población en 2010, porcentaje mayor al presentado en la entidad 19.8% para el mismo año. Para 2015, según los datos de la Encuesta Intercensal, la carencia se

<sup>21</sup> En la evaluación se consideran 5 indicadores, debido a que en el Informe Anual 2015, no se presentan datos de Acceso a la Seguridad Social.

<sup>22</sup> Las filas resaltadas en color gris representan las carencias que el municipio puede combatir con recursos del FISM.

<sup>23</sup> Recordando que los datos 2015 son de una muestra intercensal, con margen de error de 10%,



presentó en el 24.5% de la población a nivel municipal y a nivel estatal en el 17.0%, disminuyendo esta carencia tanto en el municipio como en el estado en el periodo de 5 años.

La **carencia por servicios básicos en las viviendas** a nivel municipal disminuyó, de 63.9% en el año 2010 a 59.9% en 2015, mientras que, a nivel estatal, la carencia aumentó, pasando de 38.9% a 43.6% y su crecimiento fue de 16.7%.

La **Carencia por acceso a la alimentación** a nivel municipal en 2010 se presentó en el 34.1% de la población, para el 2015 aumentó a 35.3%. A nivel estatal, en 2010, el 33.3% de la población la presentaba mientras que en 2015 aumentó a 45%. En conclusión, para el nivel municipal la carencia creció muy poco (un punto) y en la entidad el crecimiento fue de 14.98 %.

En el caso de **carencia por calidad y espacios de la vivienda**, en 2010 el municipio presentó 28.3% de población en carencia, para 2015 la carencia disminuyó a un porcentaje de 22.1%. En el caso de la entidad, se presentó una reducción significativa, 21.7 % en 2010 a 13.4 % en 2015.

## 2.3 Rezago social

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

Cuadro 2.7. Nivel de Rezago Social en el municipio de Balancán				
Grado de rezago social	Número de localidades	Porcentaje de localidades	Total de habitantes	Porcentaje de Habitantes
Muy alto	3	1.6%	90	0.2%
Alto	21	11.4%	750	1.3%
Medio	49	26.6%	5,301	9.5%
Bajo	67	36.4%	16,160	28.9%
Muy bajo	44	23.9%	33,608	60.1%
<b>Total</b>	<b>184</b>	<b>100%</b>	<b>55,909</b>	<b>100%</b>

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



Tres localidades con un total de 90 habitantes, presentan rezago social Muy alto, que representa 0.2% de la población total municipal. Por otra parte, 21 localidades se encuentran en grado de rezago social Alto, con una población total de 750 habitantes, equivalente al 1.3% de la población total del municipio.

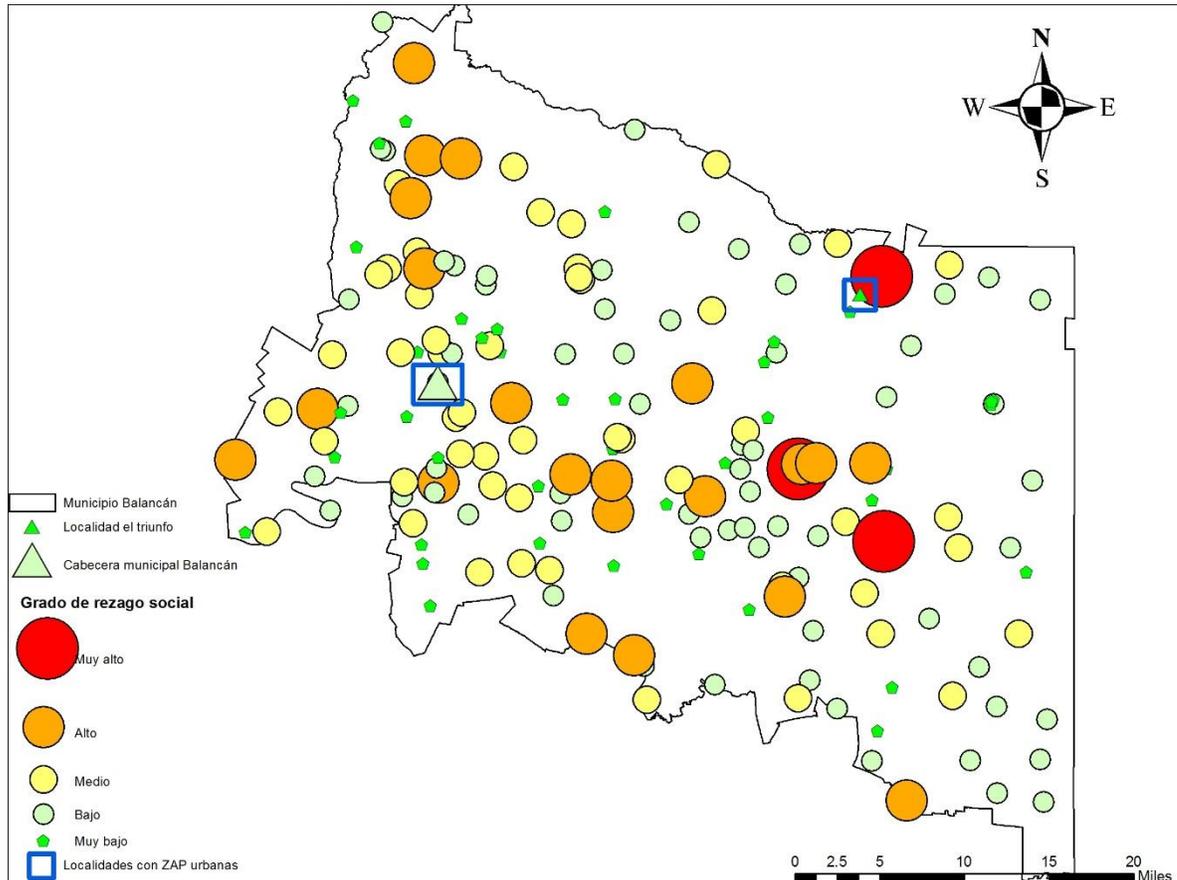
Mientras que 49 localidades se encuentran en el grado de rezago social Medio, es decir, 5,301 habitantes, representando el 9.5% de la población total del municipio. En el grado de rezago social Bajo, se encuentran el mayor número de localidades con 67 concentrando 16,160 habitante, el 28.9% de la población municipal.

Finalmente, 44 localidades tienen Muy bajo rezago social, concentrando el mayor número de población con 33,608 habitantes, más de la mitad de la población municipal 60.1%.

Sin embargo, siguiendo la línea normativa para la operación de los recursos del FISM y el cumplimiento del criterio numeral 2.3, sólo se deberá contemplar la inversión en localidades con Alto y Muy alto grado de rezago social. Por consecuencia, la focalización territorial del FISM en cuanto a rezago social, se deberá realizar tomando en cuenta 24 localidades y una población total de 840 habitantes.

Con el objetivo de ilustrar e identificar las zonas de atención prioritaria y las zonas que requieren mayor inversión, se elaboró el **Mapa 1**, que muestra la distribución de localidades con rezago social en el municipio de Balancán.

**Mapa 1: Rezago social por localidad en el municipio de Balancán**



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

Un factor para identificar las carencias del municipio con mayor detalle, es el análisis de la información por tamaño de localidad, para lo cual se toma la información disponible en los Principales Resultados por localidad del censo 2010, relacionados con las dimensiones de la pobreza. Por lo que a continuación se presentan los resultados, por tamaño de localidad, para las carencias por Derechohabiencia en los servicios de salud, piso de tierra, energía eléctrica, agua potable y drenaje.

Se inicia con la descripción del comportamiento del indicador “**población sin derechohabiencia a los servicios de salud**”, a partir de los datos que se muestran a continuación:



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

Grado de rezago social	Tamaño de localidad	Número de localidades	Población total	Población sin derechohabiencia a servicios de salud	Porcentaje
Muy alto	1 a 249 habitantes	3	90	26	28.9%
Alto	1 a 249 habitantes	21	750	140	18.7%
Medio	1 a 249 habitantes	42	1,936	377	19.5%
	250 a 499 habitantes	5	1,587	317	20%
	500 a 999 habitantes	1	731	31	4.2%
	1000 a 2 499 habitantes	1	1,047	206	19.7%
Bajo	1 a 249 habitantes	42	3,172	503	15.9%
	250 a 499 habitantes	14	4,794	896	18.7%
	500 a 999 habitantes	9	6,043	975	16.1%
	1000 a 2 499 habitantes	2	2,151	393	18.3%
Muy bajo	1 a 249 habitantes	24	1,273	148	11.6%
	250 a 499 habitantes	5	2,103	253	12%
	500 a 999 habitantes	9	6,019	721	12%
	1000 a 2 499 habitantes	4	5,556	664	12%
	5000 a 9 999 habitantes	1	5,627	819	14.6%
	10000 a 14999 habitantes	1	13,030	1,263	9.7%
<b>Total</b>		184	55,909	7,732	13.8%

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

En términos generales, el 13.8% de la población de Balancán no tiene acceso a los servicios de salud, es decir, 7,732 habitantes, por ello es importante conocer las zonas en dónde se deben implementar estrategias para reducir la carencia. Es importante aclarar que, en la carencia por servicios de salud, el municipio no puede intervenir directamente.

Las localidades con Muy Alto y Alto grado de rezago social, existe un total de 166 habitantes sin derechohabiencia, lo que representa tan sólo el 2.1% de la carencia del municipio.

Las localidades con grado de rezago social Medio concentran el 12% de la carencia total en el municipio, equivalente a 931 habitantes, mientras que en el rezago social Bajo se concentran 2,767 habitantes que representan el 35.7% de la carencia.

Ante ello, es importante destacar que las localidades no prioritarias por grado de rezago social, concentran el 97.9 % de la población sin derechohabiencia.



En las 44 localidades con grado de rezago social Muy bajo se concentra el 50% de la población sin acceso a los servicios de salud; equivalente a 3,868 habitantes con carencia. Es importante resaltar que, las dos localidades con mayor población (Balancán y El Triunfo) se concentran el 27% de la carencia total del municipio.

Al respecto de esta carencia, el municipio solo puede contribuir con la construcción de infraestructura médica; sin embargo, para poder influir en la disminución de ésta se debe contemplar el equipamiento de los centros médicos y recursos humanos disponibles. En el municipio existe 1 médico por cada 567 personas, mientras que a nivel estatal es 1 por cada 421.

Éste dato indica una cobertura baja de operación en el servicio médico por lo que el municipio debe buscar estrategias que mejoren la operación del servicio médico, como convenios con instancias federales que permitan el equipamiento y potencien el servicio, particularmente la ampliación de cobertura del seguro popular.

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

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

Cuadro 2.9. Viviendas con piso de tierra, según tamaño y grado de rezago de la localidad del municipio de Balancán					
Grado de rezago social	Tamaño de localidad	Número de localidades	Viviendas part. habitadas	Viviendas con piso de tierra	Porcentaje
Muy alto	1 a 249 habitante	3	26	25	96.2%
Alto	1 a 249 habitantes	21	203	79	38.9%
Medio	1 a 249 habitantes	42	509	95	18.7%
	250 a 499 habitantes	5	362	106	29.3%
	500 a 999 habitantes	1	172	65	37.8%
	1000 a 2 499 habitantes	1	233	63	27.0%
Bajo	1 a 249 habitantes	42	833	73	8.8%
	250 a 499 habitantes	14	1,154	137	11.9%
	500 a 999 habitantes	9	1,494	181	12.1%
	1000 a 2 499 habitantes	2	579	61	10.5%



Grado de rezago social	Tamaño de localidad	Número de localidades	Viviendas part. habitadas	Viviendas con piso de tierra	Porcentaje
Muy bajo	1 a 249 habitantes	24	340	9	2.6%
	250 a 499 habitantes	5	553	39	7.1%
	500 a 999 habitantes	9	1,576	74	4.7%
	1000 a 2 499 habitantes	4	1,577	93	5.9%
	5000 a 9 999 habitantes	1	1,529	98	6.4%
	10000 a 14999 habitantes	1	3,635	73	2.0%
<b>Total</b>		<b>184</b>	<b>14,775</b>	<b>1,271</b>	<b>13.8%</b>

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

En el municipio, el 13.8% de las viviendas tienen piso de tierra, es decir, 1,271 viviendas presentan dicha carencia. La carencia en el municipio se distribuye de la siguiente manera:

La carencia se concentra en las localidades con grado de rezago social Muy alto y Alto lo cual indica una buena focalización por la proporción de la carencia, no obstante, hay que observar que la mayor magnitud se encuentra en localidades no prioritarias.

En las localidades prioritarias por rezago social, el porcentaje de viviendas con esta carencia, es elevado. En el grado de rezago social Muy alto el 96.2% de las viviendas tienen carencia, en el grado Alto de rezago social, 3 de cada 10 viviendas cuentan con piso de tierra.

Sin embargo, hay 160 localidades no prioritarias por grado de rezago social, donde hay un total de 1,167 viviendas con piso de tierra, distribuyéndose de la siguiente manera:

En las localidades con grado Medio de rezago social, hay un total de 329 viviendas con esta carencia, las localidades El Capulín y Los Cenotes, concentran el mayor número de viviendas 65 y 63 respectivamente.

En el grado Bajo de rezago social, hay un total de 452 viviendas con carencia, en términos porcentuales representa el 35.5 % del municipio, no obstante, concentra la mayor magnitud.



Finalmente, en las localidades con Muy bajo rezago social, el 4.1% presenta la carencia, si bien la proporción no es alta, la magnitud representa 386 viviendas que deben ser atendidas.

Con estos resultados es importante reconsiderar la política de atención, pues considerando el grado de rezago de rezago social de las localidades, sólo el 8.1% de las viviendas del municipio puede recibir apoyo del FSM, en tanto que el 91.8% no pueden ser beneficiadas con recursos del Fondo o bien, necesitan ser acreditadas mediante Cuestionarios Únicos de Información Socioeconómica (CUI), para estar en condiciones de recibir atención con recursos del FSM.

En el caso del indicador de **viviendas sin energía eléctrica**, en comparación con los otros indicadores, su intensidad es baja sólo el 4.9% de las viviendas del municipio (722 en cifras absolutas), carecen de éste servicio.

Analizando los resultados, se puede decir que la carencia es mayor en las localidades rurales con mayor grado de rezago social y en las que presentan menos densidad poblacional, tal como se detalla a continuación:

Cuadro 2.10. Viviendas sin energía eléctrica, según tamaño y grado de rezago de la localidad en el municipio de Balancán					
Grado de rezago social	Tamaño de localidad	Número de localidades	Viviendas part. habitadas	Viviendas sin energía eléctrica	Porcentaje
Muy alto	1 a 249 habitantes	3	26	23	88.5%
Alto	1 a 249 habitantes	21	203	177	87.2%
Medio	1 a 249 habitantes	42	509	135	26.5%
	250 a 499 habitantes	5	362	53	14.6%
	500 a 999 habitantes	1	172	3	1.7%
	1000 a 2 499 habitantes	1	233	5	2.1%
Bajo	1 a 249 habitantes	42	833	77	9.2%
	250 a 499 habitantes	14	1,154	69	6.0%
	500 a 999 habitantes	9	1,494	58	3.9%
	1000 a 2 499 habitantes	2	579	16	2.8%
Muy bajo	1 a 249 habitantes	24	340	10	2.9%
	250 a 499 habitantes	5	553	7	1.3%
	500 a 999 habitantes	9	1,576	39	2.5%
	1000 a 2 499 habitantes	4	1,577	10	0.6%
	5000 a 9 999 habitantes	1	1,529	17	1.1%
	10000 a 14999 habitantes	1	3,635	23	0.6%
<b>Total</b>		<b>184</b>	<b>14,775</b>	<b>722</b>	<b>4.9%</b>

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

En las localidades con grado rezago social Muy alto, el porcentaje de las viviendas sin energía eléctrica es de 88.5%, el más alto del municipio; seguido



de las localidades en Alto grado de rezago social, con 87.2%, equivalente a 177 viviendas. Por otra parte, las localidades con grado de rezago social Medio, los porcentajes disminuyen considerablemente, el promedio de carencia es del 15%.

En el caso de las localidades con grado de rezago social Bajo y Muy bajo, hay un total de 326 viviendas carentes de este servicio, concentrando el 45.1% de la carencia. En este punto toma relevancia el análisis de magnitudes, porque en las localidades no prioritarias se está excluyendo de la atención a 522 viviendas, es decir, el 72.3% de la carencia.

La mayoría de estas viviendas, se encuentran en localidades rurales y son de pocos habitantes, complicando la atención debido a la dispersión de las viviendas. Por ello, dotar de energía eléctrica puede resultar costoso, ante este escenario, se recomienda utilizar otras fuentes de energía, como paneles solares, con el objetivo de disminuir la carencia en localidades rurales que no cuentan con el servicio.

Cuadro 2.11. Viviendas sin conexión a una red de agua potable, según tamaño y grado de rezago de la localidad en el municipio de Balancán					
Grado de rezago social	Tamaño de localidad	Número de localidades	Viviendas part. habitadas	Viviendas no disponen de agua potable	Porcentaje
Muy alto	1 a 249 habitantes	3	26	26	100%
Alto	1 a 249 habitantes	21	203	200	98.5%
Medio	1 a 249 habitantes	42	509	377	74.1%
	250 a 499 habitantes	5	362	226	62.4%
	500 a 999 habitantes	1	172	172	100%
	1000 a 2 499 habitantes	1	233	67	28.8%
Bajo	1 a 249 habitantes	42	833	455	54.6%
	250 a 499 habitantes	14	1,154	343	29.7%
	500 a 999 habitantes	9	1,494	246	16.5%
	1000 a 2 499 habitantes	2	579	334	57.7%
Muy bajo	1 a 249 habitantes	24	340	114	33.5%
	250 a 499 habitantes	5	553	121	21.9%
	500 a 999 habitantes	9	1,576	191	12.1%
	1000 a 2 499 habitantes	4	1,577	265	16.8%
	5000 a 9 999 habitantes	1	1,529	49	3.2%
	10000 a 14999 habitantes	1	3,635	107	2.9%
<b>Total</b>		<b>184</b>	<b>14,775</b>	<b>3,293</b>	<b>22.3%</b>

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

El indicador de **viviendas sin agua potable**, presenta las siguientes características: En todo el municipio, 3,293 viviendas no disponen de



conexión a un red de agua potable, representando al 22.3% del total de viviendas, lo cual habla de una carencia alta.

Un primer aspecto a resaltar es que alrededor del 95% de las viviendas en localidades prioritarias por rezago, no cuentan con agua potable, por su parte, en las localidades con grado de rezago social Bajo, el porcentaje es menor, 34%, pero no deja de ser alta, pues son en total 1,378 viviendas que no disponen del servicio.

En las localidades con grado de rezago social Muy bajo, el porcentaje de viviendas en carencia es menor; sin embargo, en la localidad urbana Balancán, el 28% de las viviendas presentan carencia, equivalente a 236 viviendas, dato significativo, si se considera que ese una localidad urbana.

Ante esta situación y dado que muchas son localidades de baja concentración poblacional y dispersas la introducción de red puede resultar inviable, por los costos, por lo que se recomienda la utilización de tecnologías alternativas para su atención, como la situación de captación de agua.

Pasemos al último indicador, **viviendas sin drenaje**, los resultados presentaron las siguientes características:

Cuadro 2.12. Viviendas sin drenaje, según tamaño y grado de rezago de la localidad en el municipio de Balancán					
Grado de rezago social	Tamaño de localidad	Número de localidades	Viviendas part. Habitadas	Viviendas sin drenaje	Porcentaje
Muy alto	1 a 249 habitantes	3	26	24	92.3%
Alto	1 a 249 habitantes	21	203	81	39.9%
Medio	1 a 249 habitantes	42	509	87	17.1%
	250 a 499 habitantes	5	362	56	15.5%
	500 a 999 habitantes	1	172	57	33.1%
	1000 a 2 499 habitantes	1	233	30	12.9%
Bajo	1 a 249 habitantes	42	833	46	5.5%
	250 a 499 habitantes	14	1,154	128	11.1%
	500 a 999 habitantes	9	1,494	90	6.0%
	1000 a 2 499 habitantes	2	579	54	9.3%
Muy bajo	1 a 249 habitantes	24	340	12	3.5%
	250 a 499 habitantes	5	553	15	2.7%
	500 a 999 habitantes	9	1,576	51	3.2%
	1000 a 2 499 habitantes	4	1,577	54	3.4%
	5000 a 9 999 habitantes	1	1,529	22	1.4%
	10000 a 14999 habitantes	1	3,635	22	0.6%
<b>Total</b>		<b>184</b>	<b>14,775</b>	<b>829</b>	<b>5.6%</b>

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



En general, el 5.6% de las viviendas en el municipio no cuentan con drenaje, equivalente a 829 viviendas. Las localidades prioritarias, con Muy alto grado de rezago, presentan el porcentaje mayor de todo el municipio con 92.3%, es decir, 9 de cada 10 viviendas carecen del servicio. Mientras que en localidades con Alto grado de rezago el porcentaje es de 39.9%, en suma, 105 viviendas carecen del servicio, es estos dos grados de rezago social.

Por su parte, en las localidades con grado de rezago social Medio se concentran 230 viviendas sin drenaje, es decir, el 27.9 % de la carencia. Las localidades con grado de rezago social Bajo presentan la magnitud más alta del municipio, con un total de 318 viviendas en carencia, que representa el 38% total del municipio.

Finalmente, en las localidades con Muy Bajo grado rezago, se destaca que su porcentaje de carencia es baja, en promedio, sólo el 2% de las viviendas carecen del drenaje, en este sentido, no hay problemática de cobertura, lo importante a atender sería el mantenimiento de la infraestructura, con el objetivo de disminuir el riesgo de inundaciones.

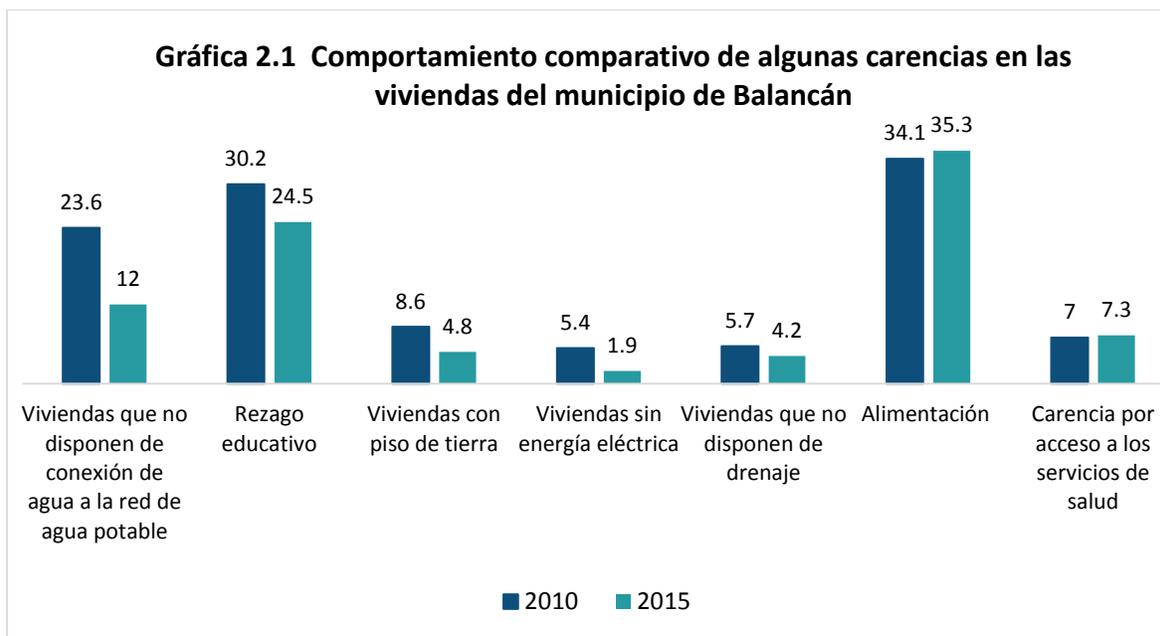
En conclusión, sólo 105 viviendas, sin drenaje del municipio 12%, pueden ser atendidas con inversión del FISM, al estar dentro de los dos mayores grados de rezago social, excluyendo de la inversión alrededor del 90% de las viviendas con carencia, para las cuales en caso de realizar obras se deben justificar mediante CUIS.

Ante éste escenario, se recomienda implementar estrategias de inversión según el tipo de localidad y su población, así, la ampliación de la red es viable en localidades con alta concentración poblacional, mientras que en localidades de baja densidad lo recomendable es la implementación de tecnologías alternativas, como fosas sépticas, o baños secos, entre otros; teniendo en cuenta que las localidades no prioritarias se debe justificar la inversión por medio de CUIS, y así puedan recibir inversión para la realización de obras que contribuyan a la disminución de la carencia.

Por otro lado, otro factor que nos permite identificar el comportamiento en los indicadores de carencia social, es la información presentada por SEDESOL en el Informe Anual sobre la situación de la pobreza y rezago social.



Al revisar la información, plasmada en estos informes para 2015 (Censo 2010) y 2016 (Encuesta Intercensal, 2015) se observan los siguientes resultados:



**Fuente:** Elaborado por TECSO con base en el Informe anual sobre la situación de la pobreza, SEDESOL 2015 y 2016,

En general, se observa una reducción considerable en la mayoría de los indicadores; destacando el indicador de viviendas sin acceso a la red de agua potable, el cual registró la mayor reducción en el transcurso de cinco años (alrededor del 50%).

Otro indicador que registró una reducción importante en 5 años fue la carencia de viviendas con piso de tierra, pues en el 2010 el 8.6 % de las viviendas estaban en tal situación, mientras que en el 2015, el porcentaje de viviendas con dicha carencia disminuyó a 4.8%, es decir, casi la mitad de la carencia que se tenía en 2010.

Se destaca, el incremento de la cobertura en los servicios urbanos de agua potable y energía eléctrica, porque fueron los indicadores que presentaron mayor disminución de la carencia.

Por otra parte, los indicadores de alimentación y carencia por acceso a los servicios de salud, presentaron incremento, por ello, es importante que el



municipio, en el caso de alimentación, enfoqué recursos a obras que permitan su reducción; para el caso del acceso a los servicios de salud, se puede gestionar un convenio o un acuerdo con el Seguro popular y así lograr una cobertura de atención en su población.

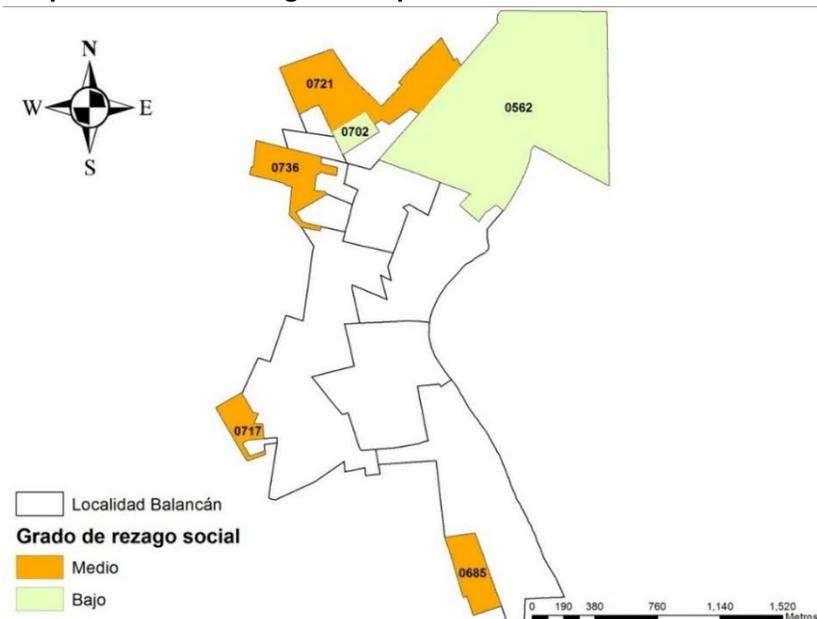
## **2.4 Principales carencias en viviendas ubicadas en localidades prioritarias.**

Considerando que los Lineamientos del FAIS para el año 2015 y 2016 determinan al Informe Anual sobre la pobreza como instrumento que caracteriza las principales carencias sociales que deben ser combatidas con los recursos del FISM y provee información sobre la situación del rezago social a nivel de localidad y AGEB's urbanas, y que también, de acuerdo a la competencia del municipio, este puede realizar obras para disminuir las carencias sociales en calidad y espacios de la vivienda y sus servicios básicos, la presente sección caracteriza las principales afectaciones de las viviendas en localidades prioritarias: ZAP urbanas y localidades con los dos mayores grados de rezago social.

### **2.4.1 Carencias de la población en ZAP urbana**

Para el año 2016 según la **Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria, el municipio de Balancán tiene un total de 11 ZAP** urbanas ubicadas en las localidades de Balancán y El Triunfo, tal como se detalla en los siguientes mapas4:

**Mapa 2: Grado de rezago social por ZAP en la localidad de Balancán**



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

Las características de las viviendas en estas ZAP urbanas, son las siguientes

Cuadro 2.13. Carencias en las viviendas de la ZAP urbana Balancán, 2010								
Localidad	Clave ZAP urbana	Viviendas						
		Habitadas	Con piso de tierra	Con un solo cuarto	Sin electricidad	Sin agua entubada	Sin excusado	Sin drenaje
Balancán	0562	291	10	61	0	6	8	6
Balancán	0685	40	0	9	0	0	2	0
Balancán	0702	65	*	39	0	*	1	*
Balancán	0717	35	5	12	0	7	13	0
Balancán	0721	163	11	24	4	27	7	5
Balancán	0736	96	9	32	5	38	3	0
Total		690	35	177	9	78	34	11

**Fuente:** Elaborado por TECSO con base en los Principales Resultados por AGEB y Manzana urbana, 2010, del Censo Nacional de Población y Vivienda, INEGI  
 \* No existe dato en la localidad

La ZAP con clave 0562 tiene un total de 291 viviendas habitadas de las cuales 61 cuentan con un solo cuarto, 10 disponen con piso de tierra, 9 no cuentan con excusado y 6 no cuenta con drenaje. En tanto la ZAP con clave 0721 cuenta con 163 viviendas habitadas, 27 de ellas no cuentan con agua entubada, 24 con un solo cuarto, además de 11 tienen piso de tierra y 7 no



tienen excusad; la ZAP con clave 0736, tiene un total de 96 viviendas habitadas, 38 no tienen agua entubada, 32 cuentan con un solo cuarto y 9 tienen piso de tierra.

Las ZAP urbanas con menos viviendas particulares habitadas son: la ZAP 0685 con un total de 40 viviendas, 9 de ellas sólo disponen de un cuarto y 2 no tienen excusado, la ZAP 0717 tiene un total de 35 viviendas, 13 no tienen excusado, 12 disponen de un solo cuarto, 7 no tienen agua entubada y 5 carecen de piso firme

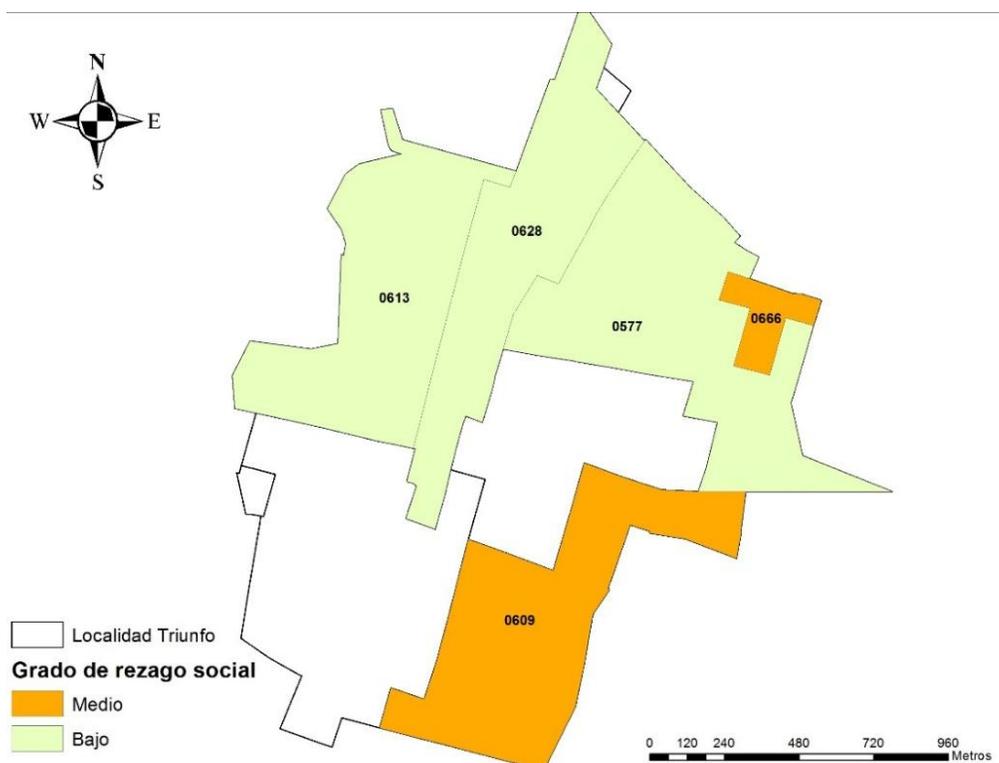
Las principales carencias que afectan a las viviendas de las ZAP urbanas de la localidad Balancán son: viviendas con un solo cuarto y viviendas sin agua entubada

**Viviendas con un solo cuarto:** El 25.6% de las viviendas habitadas en las ZAP's urbana de la localidad, presentan problemas de hacinamiento, es decir, cada 2 de 10 viviendas.

- **Viviendas sin agua entubada** El 11.3% de las viviendas no tienen acceso al recurso, es decir, 78 viviendas. La ZAP 0736 concentra el mayor número de viviendas sin este bien (38 viviendas).

En el caso de la localidad El Triunfo, hay un total de 5 ZAP urbanas (0628, 0577, 0613, 0609 y 0596) 3 de ellas cuentan con bajo grado de rezago social y 2 tienen un grado Medio, a continuación se presenta la ilustración.

**Mapa 3:** Grado de Rezago social por ZAP El Triunfo



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

Una vez identificadas y localizadas las ZAP, es importante conocer sus condiciones sociales, cuáles son sus carencias principales y en dónde es recomendable brindar atención, por ello se presenta un cuadro con las principales carencias sociales.

Cuadro 2.14. Carencias en las viviendas de la ZAP urbana El Triunfo, 2010								
Localidad	Clave ZAP urbana	Viviendas						
		Habitadas	Con piso de tierra	Con solo cuarto	Sin electricidad	Sin agua entubada	Sin excusado	Sin drenaje
El Triunfo	0613	284	17	53	4	16	5	0
El Triunfo	0577	258	22	62	4	10	11	4
El Triunfo	0596	249	10	55	3	3	3	0
El Triunfo	0628	214	17	53	0	8	5	0
El Triunfo	0609	205	21	89	5	7	15	12
Total		1,210	87	312	16	44	39	16

**Fuente:** Elaborado por TECSO con base en los Principales Resultados por AGEB y Manzana urbana, 2010, del Censo Nacional de Población y Vivienda, INEGI



La ZAP con clave 0577, tiene un total de 258 viviendas habitada, 62 de ellas cuentan con un sólo cuarto, 22 con piso de tierra, 10 sin agua entubada y 11 no disponen de drenaje. La ZAP con clave 0613, cuenta con 284 viviendas, 53 viviendas sólo disponen de un cuarto, 17 tienen piso de tierra y 16 no tienen agua entubada. En el caso de la ZAP con clave 0596, hay 249 viviendas habitadas, 55 disponen de un solo cuarto, 10 tienen piso de tierra.

Las principales carencias que afectan a las viviendas de las ZAP urbanas de la localidad El Triunfo son: viviendas con un solo cuarto y viviendas con piso de tierra.

**Viviendas con un solo cuarto:** El 25.7% de las viviendas habitadas en las ZAP urbana de la localidad tienen un solo cuarto, es decir, una cuarta parte de las viviendas del municipio.

**Viviendas con piso de tierra:** En total 87 viviendas carecen de piso firme, equivalente al 7.19% del total de las viviendas en el municipio.



### 3. Metodología a emplear

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

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

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

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

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

Las reglas de operación son específicas en ambos sentidos, tanto en lo territorial, con una fórmula de distribución, como en el uso de la inversión en obras de incidencia directa a la pobreza multidimensional, con un porcentaje específico (70%) para este tipo de obras, por lo que el análisis se efectuará en estos dos niveles.



### 3.1. Destino territorial de la inversión.

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

- AGEB's que estén ubicadas en ZAP.
- Localidades con los dos mayores grados de rezago social.
- Localidades en donde exista pobreza extrema.

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

Cabe señalar que las proporciones de inversión varían según las características de los municipios. Así, para el municipio Balancán aplica el inciso B del numeral 2.3, apartado II de los Lineamientos Generales para la Operación del FAIS publicados en marzo de 2016: donde se establece que la inversión en ZAP urbana, localidades con los dos mayores grados de rezago social y localidades con población en pobreza extrema son los elementos a considerar para el adecuado enfoque territorial de los recursos (DOF, 2016).

Así, la inversión pertinente dependerá de tres componentes:

$$IPD = IZU + IMRS + IPE$$

Donde:

IPD = Inversión Pertinente en el Destino

IZU = Inversión en ZAP urbana

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

IPE = Inversión en localidades con Pobreza Extrema.

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



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

Donde:

PIPT = Porcentaje de Inversión Pertinente por Territorio.

IPD = Inversión Pertinente en el Destino.

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

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

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

$$PIZUi = \left( \frac{\sum_{j=1}^n PZU_{ij}}{PPM_i} \right)^2 \times 100$$

Donde:

PIZU<sub>i</sub> = Porcentaje de Inversión en las ZAP urbanas del municipio i.

PZU<sub>ij</sub> = Población que habita en la ZAP urbana j del municipio i.

j = ZAP urbana

n = Número de ZAP's urbanas en el municipio i.

PPM<sub>i</sub> = Población en pobreza del municipio i.

*Los municipios o DT deberán invertir al menos el **50%** de los recursos para la atención de las ZAP urbana 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, donde haya población en pobreza extrema" (DOF, 2016).*



Adicionalmente, las modificaciones presentadas en los lineamientos de 2015 y 2016<sup>24</sup>, agregan un par de criterios para el cálculo del PIZU. Por un lado, el reconocimiento de las diferencias entre los datos estadísticos 2010 con la situación actual de las ZAP; ya que en la fórmula precisa que, en el numerador, a la población en ZAP urbana se le deberá descontar la cantidad de individuos que no presenten carencias o cuando dicha zona esté deshabitada. En segundo lugar, se descontará a la población atendida con base en el Padrón Único de Beneficiarios (PUB) de SEDESOL, cuando se haya atendido al 85% de las viviendas. Por último, se descontará del numerador la cantidad de personas de la ZAP urbana, que por algún motivo jurídico normativo no puedan ser atendidas.

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

$$PIZU_i = \left( \frac{(\sum_{j=1}^n PZU_{ij}) - (\sum_{j=1}^n PNEZ_{ij} + \sum_{j=1}^n PINZ_{ij})}{PPM_i} \right)^2 \times 100$$

Donde:

PIZU<sub>i</sub> = Porcentaje de Inversión en las ZAP urbanas del municipio i.

PZU<sub>ij</sub> = Población que habita en la ZAP urbana j del municipio i.

PNEZ<sub>ij</sub> = Población No Elegible en la ZAP urbana j del municipio i.

PINZ<sub>ij</sub> = Población Impedida Normativamente para ser contemplada en la ZAP urbana j del municipio i.

PPM<sub>i</sub> = Población en pobreza del municipio i

j = ZAP urbana

n = Número de ZAP's urbanas en el municipio i.

---

<sup>24</sup> Los lineamientos, en el numeral 2.3, referidos a la inversión en ZAP, establecen que:

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

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

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



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

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

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

$$\text{PIZU} = \frac{\text{MIZU}}{\text{TI}} \times 100$$

Donde:

PIZU = Porcentaje de Inversión en ZAP urbana.

MIZU = Monto de la Inversión en ZAP urbanas

TI = Total de Inversión.

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

$$\text{GCIZU} = \frac{\text{PIZU}}{\text{PIZUi}}$$

Donde:

GCIZU = Grado de Cumplimiento de la Inversión en ZAP urbana

PIZU = Porcentaje de Inversión en ZAP urbana.

PIZUi = Porcentaje de Inversión en las ZAP urbanas del municipio i.

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

Cuando  $\text{PIZUi} > 50\% \Rightarrow \text{PIZUi} = 50\%$ .

Las otras **localidades** donde es válido invertir son las **de rezago social** y de **pobreza extrema**, y el monto máximo que se debe invertir en ellas es lo que



quede de recursos una vez utilizados en la ZAP urbana, con un máximo de 50% en los casos que PIZU llegue a 50% o lo supere:

$$PaIRSPE = (1 - PIZU_i)$$

Donde:

PaIRSPE = Proporción de recursos asignados en localidades con Rezago Social o Pobreza Extrema.

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

$$PIRSPE = \frac{ILRS + ILPE}{TI}$$

Donde:

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

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

ILPE = Inversión en Localidades con Pobreza Extrema (Zonas de marginación aprobadas).

TI = Total de Inversión

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

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

Donde:

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

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



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

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

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

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

Es importante mencionar que dichos criterios que fueron establecidos en los Lineamientos para la operación del FAIS del año 2015, se mantienen para los lineamientos emitidos para el año 2016.

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

En este sentido, en el año 2015 en el municipio se aplicaron 327 CUI, que lograron acreditar a 78 localidades con población en situación de pobreza.

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



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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

Así, se tiene que:

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

Donde:

PZU= Porcentaje de población en ZAP urbana

PZAPU=Población que habita en la ZAP urbana

PPM= Población en Pobreza del Municipio

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

Donde:

PPNEZ= Porcentaje de Población No Elegible en ZAP urbana

PNEZ= Población No Elegible en ZAP urbana

PPM= Población en Pobreza del Municipio

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

Donde:

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

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

PPM= Población en Pobreza del Municipio.



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

$$PIZUF = PIZU_i - PPNEZ - PPINZ$$

Donde:

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

PIZU= Porcentaje de población en ZAP urbana.

PPNEZ= Porcentaje de Población No Elegible en ZAP urbana.

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

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

$$IDTP = \frac{PIZUF + IMRS + IPE}{TI}$$

Donde:

IDTP= Inversión en destino territorial prioritaria.

PIZUF= Porcentaje de Inversión en ZAP urbana Final.

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

IPE = Inversión en localidades con Pobreza Extrema.

TI= Total de Inversión

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

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

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



**“Directa:** Proyectos de infraestructura social básica que contribuyen de manera inmediata a mejorar alguna de las carencias sociales relacionadas con la pobreza multidimensional e identificadas en el Informe Anual.

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

**Especiales:** Acciones y obras que no estén señaladas en el catálogo del FAIS, pero que por su impacto social se podrán realizar con los recursos provenientes de este Fondo, ya que corresponden a los destinos a que se refiere el artículo 33 de la LCF y que contribuyen a mejorar los indicadores de pobreza y rezago social que publica CONEVAL y se encuentren plenamente justificados con base en las necesidades de los gobiernos locales” (DOF, 2015)”.

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

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

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

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

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



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

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

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

Donde:

PID = Porcentaje de inversión directa.

IPD = Inversión en proyectos de incidencia directa.

TI = Total de inversión.

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

PID = Porcentaje de Inversión Directa.

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

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

Dónde:



GPUPCEC = Grado de Pertinencia en el Uso máximo de recursos en proyectos complementarios, Especiales y Contingentes

PIPCEC = Porcentaje de Inversión en Proyectos Complementarios y Especiales.

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

Adicionalmente los lineamientos 2016 establecen topes en la inversión para tipos de proyecto dentro de las obras complementarias, señalando lo siguiente:

*“En el caso de los proyectos de infraestructura carretera, caminos, pavimentación, revestimiento, guarniciones y banquetas, sólo se podrá destinar hasta un 15% de los recursos FISMDF y hasta un 15% adicional para dicha infraestructura, en el caso que haya sido dañada por un desastre natural en el ejercicio fiscal actual o en el inmediato anterior, con motivo del cual se cuente con una declaratoria de emergencia de las Secretaría de Gobernación o con un dictamen de protección civil de la entidad que avale dicha situación” (DOF, 2016)”.*

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

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

Donde:

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

PIPUCC= Porcentaje de Inversión en Proyectos de Urbanización de Calles y Caminos.



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

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

Donde:

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

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

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

La fórmula es:

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

Tal que:

$$CRFID = (TI * .7) - IPD$$

$$CREPCE = IPCE - (TI * .30)$$

$$CREPUCC = IPUCC - (TI * .15)$$

Donde:

TIP = Total de Inversión Pertinente.

TI = Total Inversión.

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

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

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



IPD = Inversión en proyectos de incidencia directa.

IPCE = Inversión en proyectos complementarios y especiales.

IPUCC= Inversión en proyectos de urbanización de calles y caminos.

**Cabe señalar que cuando CRFID, CREPCEC, CREPUCC o CREPCUCC sean  $\leq$  0 el valor será cero.**

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

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

Donde:

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

TIP = Total de inversión pertinente.

TI = Total de inversión.

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



## 4. Análisis de los resultados

El presente capítulo expone los resultados de la evaluación de “destino” y “uso” de los recursos, del FISM correspondiente al municipio de Balancán durante el año fiscal 2016.

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

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

### 4.1. Presupuesto del FISM y obras realizadas

El presupuesto final aprobado y modificado del FISM para el ejercicio fiscal 2016 en el municipio fue de \$65, 728,403. De los cuales se programaron un total de \$727,307 para gastos de operación. Dichos gastos representan un 1.1% de la inversión y se planearon conforme a la norma, ya que esta permite invertir hasta el 3% en este concepto. De esta manera el monto ejecutado en 278 obras en el año 2016 fue de \$65, 001,096.

Las obras realizadas se distribuyeron de la siguiente forma: la localidad en la que se programaron más obras fue en la cabecera municipal con un total de 18, que representa el 6.41% del total de obras. En la localidad de El Triunfo, se realizaron 9 obras, equivalente al 3.2%; en las localidades Netzahualcóyotl (Santa Ana) y Quetzalcóatl (Cuatro Poblados) se llevaron a cabo 6 obras para cada localidad, representando 4.27%; En Ejido Apatzingán y General Luis Felipe Domínguez Suárez fueron 5 obras para cada localidad y representa 3.56%. En 16 localidades se hicieron 4 obras que equivalen 24.2%. El resto (55.16%) se distribuyeron en 9 localidades con 3 obras, 42 localidades con 2 obras; y 44 localidades con 1 obra.



El siguiente cuadro muestra el número de obras realizadas y monto de inversión realizada por tipo de proyecto:

<b>Cuadro 4.1 Obras realizadas por tipo de proyecto e inversión en el municipio de Balancán 2016</b>			
<b>Tipo de Proyecto</b>	<b>Obras</b>	<b>Inversión</b>	
		<b>Monto</b>	<b>Porcentaje</b>
Vivienda	162	\$37,288,751.08	57
Agua y saneamiento	93	\$15,437,431.10	24
Educación	15	\$3,497,164.11	5
Rehabilitación de camino saca cosecha	6	\$7,859,676.06	12
Urbanización	2	\$ 918,073.65	2
<b>Total</b>	<b>278</b>	<b>\$ 65,001,096.00</b>	<b>100</b>

**Fuente:** Elaborado por TECSO con base en datos del formato de Relación de obras con recursos del FISM para el año 2016, Balancán.

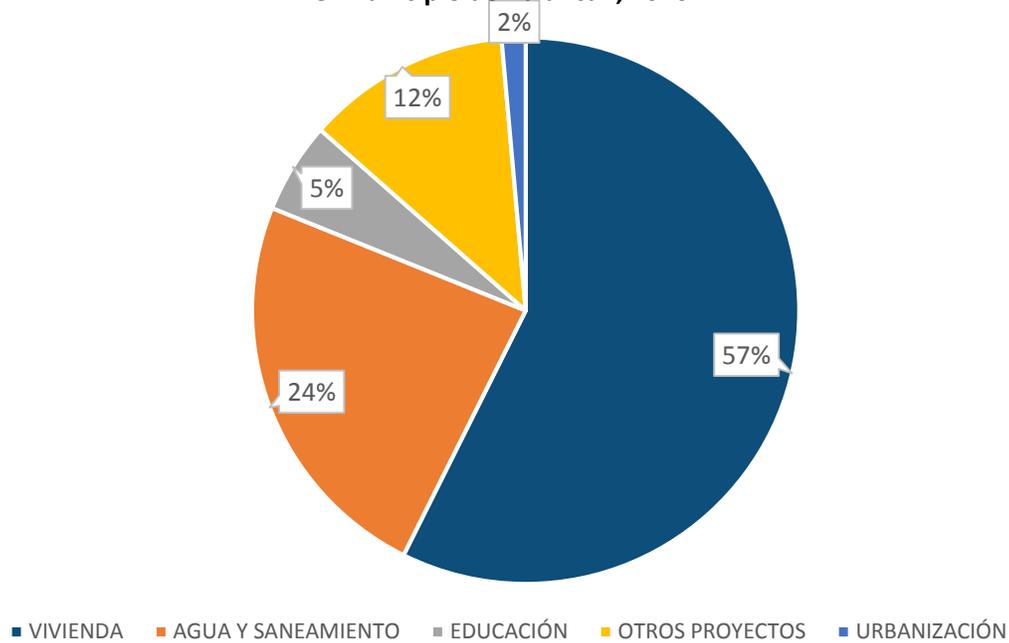
Cabe señalar que las obras realizadas tanto en Agua y Saneamiento como en Vivienda son de gran importancia, pues estos rubros representaban las principales carencias en Balancán al 2010.

De las 278 obras que fueron realizadas dentro del municipio por un monto de \$65,001,096, se distribuyeron en cinco tipos de proyectos: en vivienda donde se destinó poco más de la mitad de los recursos, 57%, equivalente a un monto de \$37,288,751.08, que abarcó 162 obras; en tanto que, para agua y saneamiento fueron programadas 93 obras con una inversión del 24% de los recursos, cuyo monto fue de \$15,437,431.10; para educación se destinaron 15 obras, con una inversión de \$3,3497,164.11, que corresponde al 5% del monto total; para otros proyectos, se destinó \$7,859,676.06, equivalente al 12%, en 6 obras y finalmente para urbanización hubo una inversión del 2%, \$918,073.65 para 2 obras.

En la siguiente gráfica podemos observar detalladamente la distribución de los recursos del FISM según el tipo de proyecto en el que se realizaron las obras:



**Grafica 4.1 Distribución de los recursos por tipo de proyecto ejecutados en el municipio de Balancán, 2016**



**Fuente:** Elaborado por TECSO con base en datos del formato de Relación de obras con recursos del FISM para el año 2016, Balancán.

Así, se tiene que los recursos del FISM se distribuyeron principalmente en obras de vivienda y agua y saneamiento, siendo estas las principales carencias en el municipio y que están relacionadas directamente con el abatimiento de la pobreza en el municipio. Es decir, el municipio está orientando eficazmente el uso de los recursos del FISM.

El siguiente cuadro muestra la especificidad de las obras realizadas, lo que permite tener una visión más detallada de la inversión del FISM. Los proyectos de vivienda, tanto en modalidad de ampliación, construcción, equipamiento y rehabilitación concentran el mayor número de obras, así mismo, también concentra la mayor parte de la inversión programada.



**Cuadro 4.2 Obras por tipo, modalidad y subcategoría del tipo de proyecto en el municipio de Balancán, 2016**

Tipo de proyecto	Modalidad	Subcategoría	Obras	Inversión
Vivienda	Ampliación	Electrificación	8	\$ 7,172,779.74
	Construcción	Cuartos Dormitorio	42	\$ 8,693,560.77
		Piso Firme	22	\$ 1,999,976.06
		Sanitarios Secos / Letrinas	35	\$ 8,848,067.00
		Techo Firme (No Material De Desecho, Ni Lámina De Cartón)	43	\$ 9,697,780.38
	Equipamiento	Electrificación	11	\$ 465,919.52
	Rehabilitación	Techo Firme (No Material De Desecho, Ni Lámina De Cartón)	1	\$ 410,667.61
<b>Subtotal Vivienda</b>			<b>162</b>	<b>\$ 37,288,751.08</b>
Agua Y Saneamiento	Ampliación	Drenaje Sanitario	3	\$ 2,628,493.35
		Red O Sistema De Agua Potable	2	\$ 1,609,275.41
	Construcción	Drenaje Sanitario	3	\$ 4,757,196.52
		Pozo Profundo De Agua Potable	1	\$ 829,016.13
		Red O Sistema De Agua Potable	2	\$ 758,225.56
	Equipamiento	Cárcamo	11	\$ 1,434,360.65
		Pozo Profundo De Agua Potable	68	\$ 1,917,911.53
	Rehabilitación	Cárcamo	1	\$ 40,228.88
		Drenaje Sanitario	1	\$ 1,406,518.33
		Pozo Profundo De Agua Potable	1	\$ 56,204.74
<b>Subtotal Agua Y Saneamiento</b>			<b>93</b>	<b>\$ 15,437,431.10</b>
Educación	Ampliación	Primaria (Comedores Escolares)	1	\$ 95,628.20
	Construcción	Preescolar (Comedores Escolares)	2	\$ 358,333.63
		Primaria (Comedores Escolares)	5	\$ 1,451,117.22
		Secundaria (Comedores Escolares)	7	\$ 1,592,085.06
<b>Subtotal Educación</b>			<b>15</b>	<b>\$ 3,497,164.11</b>
Otros Proyectos	Rehabilitación	Infraestructura Agrícola: Camino Saca cosechas	6	\$ 7,859,676.06
<b>Subtotal Otros Proyectos</b>			<b>6</b>	<b>\$ 7,859,676.06</b>
Urbanización	Rehabilitación	Caminos / Carreteras	2	\$ 918,073.65
<b>Subtotal Urbanización</b>			<b>2</b>	<b>\$ 918,073.65</b>
<b>Total</b>			<b>278</b>	<b>\$ 65,001,096.00</b>

**Fuente:** Elaborado por TECSO con base en datos del formato de Relación de obras con recursos del FISM para el año 2016, Balancán.

Los aciertos principales en la inversión del FISM fueron las obras en vivienda, principalmente las de construcción de cuartos dormitorios, ya que el 13.1% de las viviendas presenta hacinamiento y en las obras en Agua y Saneamiento en construcción o rehabilitación de la red o sistema de agua



potable, pozos profundos o en depósitos o tanques de agua al igual es una carencia acentuada en el municipio, el 38.4% de las viviendas no tiene acceso al agua potable<sup>25</sup>; éstas son obras que mejoran, de manera sostenida, el acceso y disponibilidad al agua potable.

<b>Cuadro 4.3 Obras por tipo de Contribución en el municipio de Balancán, 2016</b>				
<b>Tipo de proyecto</b>	<b>Modalidad</b>	<b>Obras</b>	<b>Inversión</b>	<b>Porcentaje</b>
Directa	Agua y saneamiento	93	\$ 15,437,431.10	23.7
	Educación	15	\$ 3,497,164.11	5.4
	Vivienda	162	\$ 37,288,751.08	57.4
<b>Subtotal</b>		<b>270</b>	<b>\$ 56,223,346.29</b>	<b>86.5</b>
Complementaria	Caminos sacacosechas	6	\$ 7,859,676.06	12.1
	Urbanización	2	\$ 918,073.65	1.4
<b>Subtotal</b>		<b>8</b>	<b>\$ 8,777,749.71</b>	<b>13.5</b>
<b>Total</b>		<b>278</b>	<b>\$ 65,001,096.00</b>	<b>100</b>
<b>Fuente:</b> Elaborado por TECSO con base en datos del formato de Relación de obras con recursos del FISM para el año 2016, Balancán.				

**Cabe destacar que la totalidad de las obras (100%), inciden de manera directa o complementaria en la reducción de las carencias sociales de los habitantes de localidades caracterizadas por su rezago social en el municipio de Balancán,** como se muestra en el Cuadro anterior. En él se puede observar que, 270 obras (93 en Agua y saneamiento, 162 en Vivienda y 15 en educación), que constituyen 97% de las obras realizadas, tienen incidencia directa sobre la pobreza, mientras que las 8 obras restantes (Otros proyectos y urbanización), inciden de forma complementaria sobre la pobreza multidimensional.

## **4.2. Sobre el destino**

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

<sup>25</sup> Fuente: Informe Anual sobre la Situación de la Pobreza y Rezago Social, 2016.



localidades con mayores carencias de acuerdo a la medición de pobreza multidimensional y rezago social.

Por tanto, de acuerdo al numeral 2.3 de los lineamientos, al contar con ZAP urbanas para el año 2016, el municipio Balancán puede invertir en las AGEB's de dichas ZAP's, en las localidades con los dos mayores grados de rezago social (Muy Alto y Alto) y en donde exista población en pobreza extrema. En este sentido, de las 278 obras programadas por el municipio en 2016, 25 se localizan en las ZAP urbanas, 4 se ubican en localidades con grado de rezago social Muy Alto y Alto y 249 en localidades con población en pobreza extrema, justificadas mediante el mecanismo de CUIS (248) y 1 obra de validez por verificación estadística, tal como se observa en el siguiente cuadro:

<b>Cuadro 4.4. Número de obras realizadas por criterio de prioridad y monto en el municipio de Balancán, 2016.</b>			
<b>Criterio</b>	<b>Número de obras</b>	<b>Monto</b>	<b>Porcentaje de la inversión</b>
ZAP	25	\$ 13,570,017.90	20.8%
Localidades con los dos grados más altos de Rezago Social	4	\$ 1,232,861.17	1.9%
Localidades con población en pobreza extrema (CUIS y verificación estadística)	249	\$ 50,198,216.25	77.2%
Localidades no prioritarias	0	\$0	0%
<b>Total</b>	<b>278</b>	<b>\$ 65,001,096.00</b>	<b>100%</b>

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

De acuerdo al destino, la totalidad de las obras (100%) se programaron conforme a los criterios territoriales establecidos por los lineamientos; es decir, se ejecutaron en localidades prioritarias (ZAP urbanas, localidades con los 2 mayores grados de rezago social y localidades con población en pobreza extrema).

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

$$IPD = IZU + IMRS + IPE = \$13,570,017.9 + \$1,232,561.17 + \$50,147,076.25 + \$51,140.68 \\ = \$65,001,096.00$$



Así, el Porcentaje de Inversión programada Pertinente por Territorio es:

$$PIPT = \frac{IPD}{TIFISM} = \frac{65,001,096}{65,001,096} = 100\%$$

Es decir, la totalidad de las obras se realizaron en localidades prioritarias conforme a los lineamientos.

Como se señaló en la metodología, en los lineamientos se especifica que “deberá invertirse en la ZAP urbana por lo menos una proporción de los recursos del FISM” igual al PIZU, como se indica en el numeral 2.3, apartado B, inciso II. En este sentido el PIZU para Balancán es:

$$PIZU = \left(\frac{PZU}{PPM}\right)^2 \times 100 = \left(\frac{6,052}{41,129}\right)^2 \times 100 = 2.17\%$$

Como se señaló en la nota metodológica, esta es la proporción que debería invertirse en las ZAP's urbanas del municipio. Por tanto, para evaluar dicha regla debe calcularse el porcentaje de inversión realizada en la ZAP urbana:

$$PIrZU = \frac{MIZU}{TI} \times 100 = \frac{13,570,017.9}{65,001,096.0} = 20.9\%$$

Así, el Grado de Cumplimiento de la Inversión realizada en ZAP urbana es:

$$GCIZU = \frac{PIZU}{PIZUi} = \frac{20.9}{2.17} = 9.64$$

**Ello significa que el gobierno del municipio Balancán atendió las necesidades de la población en ZAP urbana con una prioridad de casi diez veces superior a la establecida por la normativa federal.**

En cuanto a la inversión en las localidades con los dos mayores grados de rezago social (Muy Alto y Alto), se programaron 4 acciones, con inversión de \$1, 232,861.17 equivalente al 1.9% de la inversión total del FISM.

Asimismo, el monto más importante de inversión (77.1%) se da en localidades con población en pobreza extrema, acreditadas mediante la aplicación del Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIIS). Lo que permitió afinar la focalización de la inversión del FISM hacia las



localidades que concentran la magnitud más importante de carencia en el municipio. Ello permite aumentar la cobertura territorial a localidades no priorizadas por los lineamientos.

**Así, el 100% de los recursos del FISM están programados conforme lo establecen los numerales 2.2 y 2.3 de los lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.**

### 4.3. Sobre el uso

Como ya se mencionó, los lineamientos del FISM 2015 señalan 3 reglas en cuanto al uso de la inversión de acuerdo con el tipo de proyecto: se debe invertir un mínimo de 70% en obras de Incidencia directa sobre la pobreza y un máximo de 30% en obras catalogadas como Complementarias y especiales. Entre las obras Complementarias y especiales, una prescripción limita a un máximo de 15% la inversión en proyectos de urbanización de calles y caminos; proporción que, en caso de contingencia climática, puede aumentar 15%.

Así, para el caso de Balancán la mayoría de las obras realizadas (270 obras que representan 97%) tienen incidencia directa sobre la pobreza; y 8 obras, que equivalen a 3% de los recursos del FISM, fueron de incidencia complementaria, tal como se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro 4.5 Obras por tipo de contribución en el municipio de Balancán, 2016							
Tipo de Contribución	Tipo de proyecto	Clasificación de la Obra	Subclasificación	Obras	Inversión	Porcentaje de Inversión	
Directa	Agua y saneamiento	Ampliación	Drenaje sanitario	3	\$2,628,493.35	4.0%	
			Red o sistema de agua potable	2	\$1,609,275.41	2.5%	
		Construcción	Drenaje sanitario	3	\$4,757,196.52	7.3%	
			Pozo profundo de agua potable	1	\$829,016.13	1.3%	
			Red o sistema de agua potable	2	\$758,225.56	1.2%	
		Equipamiento	Cárcamo	11	\$1,434,360.65	2.2%	
			Pozo profundo de agua potable	68	\$1,917,911.53	3.0%	
		Rehabilitación	Cárcamo	1	\$40,228.88	0.1%	
			Drenaje sanitario	1	\$1,406,518.33	2.2%	
			Pozo profundo de agua potable	1	\$56,204.74	0.1%	
		Educación	Ampliación	Primaria (comedores escolares)	1	\$95,628.20	0.1%
				Preescolar (comedores escolares)	2	\$358,333.63	0.6%
	Construcción		Primaria (comedores escolares)	5	\$1,451,117.22	2.2%	
			Secundaria (comedores escolares)	7	\$1,592,085.06	2.4%	



Tipo de proyecto		Clasificación de la Obra	Subclasificación	Obras	Inversión	Porcentaje de inversión
Vivienda	Ampliación		Electrificación	8	\$7,172,779.74	11.0%
			Cuartos dormitorio	42	\$8,693,560.77	13.4%
	Construcción		Piso firme	22	\$1,999,976.06	3.1%
			Sanitarios secos / letrinas	35	\$8,848,067.00	13.6%
			Techo firme (no material de desecho, ni lámina de cartón)	43	\$9,697,780.38	14.9%
	Equipamiento		Electrificación	11	\$465,919.52	0.7%
	Rehabilitación		Techo firme (no material de desecho, ni lámina de cartón)	1	\$410,667.61	0.6%
<b>Subtotal Directa</b>				<b>270</b>	<b>\$ 56,223,346.29</b>	<b>86.5%</b>
Complementaria	Caminos sacacosechas	Rehabilitación	Infraestructura agrícola: camino sacacosechas	6	\$7,859,676.06	12.1%
	Urbanización	Rehabilitación	Caminos / carreteras	2	\$918,073.65	1.4%
<b>Subtotal complementaria</b>				<b>8</b>	<b>\$8,777,749.71</b>	<b>13.5%</b>
<b>Total del FISM</b>				<b>278</b>	<b>\$65,001,096.00</b>	
<b>Fuente:</b> Elaborado por TECSO con base en datos del formato de Relación de obras con recursos del FISM para el año 2016, Balancán.						

De acuerdo con la información, se observa que el mayor número de obras se realizaron en el equipamiento de pozos profundos. Así, se realizaron 270 obras de incidencia directa en la pobreza, por un monto de \$56, 223,346, es decir, el 86% de los recursos del FISM para el año 2016.

Se destaca, que el municipio invirtió el 27% de los recursos del FISM, en obras asociadas en disminuir las carencias por acceso a los servicios básicos en la vivienda, donde el 59.9% presenta alguna carencia. Sin embargo, se observa que la mayor inversión se realizó en obras asociadas a servicios de donde el municipio presenta las menores carencias. Por ejemplo, en electricidad se realizó una inversión del 12% de los recursos del FISM, siendo esta la carencia de menor magnitud en el municipio, (1.9%).

Otro dato relevante a observar, es la inversión en calidad y espacios de la vivienda donde se ejerció el 32% de los recursos, principalmente en techos y en piso firme.

Cabe resaltar, que en la construcción de techos firmes, se ejecutó el 16% de los recursos, como dotación de láminas para las viviendas. Sin embargo, teniendo en cuenta los criterios de la CENAPRED, que señala que los materiales de láminas son de alto riesgo, ante los eventos meteorológicos y requieren de mantenimiento y cambio constante, se recomienda que este



tipo de obras se empiecen a realizar con materiales rígidos que no representen riesgo de caer en pobreza ante alguna contingencia ambiental: losa de concreto, tabique o ladrillo, como lo recomienda la CENAPRED<sup>26</sup>.

Así, el Porcentaje de inversión en obras directas (PID) fue de:

$$PID = \frac{IPD}{TI} \times 100 = \frac{56,223,346.29}{65,001,096.00} = 86.5\%$$

Lo que significa que la inversión en obras que reducen los factores de pobreza directamente fue superior al monto mínimo establecido por la norma (70%).

Con este dato se puede obtener el Grado de Pertinencia en el Uso de los Recursos en Proyectos de incidencia Directa (GPURD), como se estableció en la metodología:

$$GPURD = \frac{86}{70} = 1.24$$

Así, la inversión en obras que reducen las carencias sociales es superior a lo que establece la política pública nacional; es decir, la inversión en obras que inciden de manera directa en la reducción de la pobreza multidimensional se focalizó 24% por encima del mínimo requerido por los lineamientos.

Por otro lado, un parámetro establecido en los lineamientos es no invertir más del 30% de los recursos en obras complementarias. En este sentido, se programan 8 proyectos de incidencia complementaria sobre la pobreza multidimensional; en éstas se realizó una inversión de \$8,777,749.71 que representan 13.5% del FISM. Por lo tanto, el Grado de Pertinencia en el uso de los Recursos (GPUPCE) en cuanto al tope máximo es:

$$GPUPCE = \frac{30 - 13.5}{30} = 0.55$$

---

<sup>26</sup> Para mayor información consultar:

<http://www.proteccioncivil.tijuana.gob.mx/pdf/guias/Guia%20de%20Prevencion%20Desastres%20CENAPRED%20Mar%202006.pdf>



Esto significa que el municipio de Balancán ejecutó correctamente por debajo del máximo permitido de inversión en este tipo de proyectos.

El siguiente parámetro a considerar, como se destacó en la metodología, es que la inversión programada en obras de infraestructura carretera (caminos, pavimentación, revestimiento, guarniciones y banquetas) no exceda el 15% del presupuesto del FISM.

Así, en el año 2016, la inversión del FISM para infraestructura carretera (pavimentación, caminos rurales y banquetas) equivale a \$918,073.65, que representa 1.4% del FISM. Por lo que el Grado de Pertinencia en el Uso de los Recursos en Urbanización de Calles y Caminos es:

$$GPURCUCC = \frac{15\% - (PIPUCC)}{15\%} = \frac{15\% - (1.4\%)}{15\%} = 0.91$$

**Ello significa que el municipio invirtió en obras complementarias en materia de urbanización de acuerdo a los límites normativos, ya que en este rubro fue mínima.**

Un aspecto importante, en cuanto a la realización de proyectos y obras especiales, es que la norma solo permite invertir máximo el 15% de los recursos del fondo, para ello se plantea la siguiente ecuación:

$$PIPE = \left( \frac{IPE}{TI} \right) * 100 = \left( \frac{7,859,676.06}{65,001,096.00} \right) * 100 = 12.09\%$$

**De esta forma la inversión programada en proyectos especiales se encuentra dentro de los límites normativos, destinando solo un 12.09% para este tipo de proyectos.**

Tomando en cuenta el uso de recursos en obras directas y los máximos permitidos en obras complementarias, infraestructura carretera y proyectos especiales, se tiene que el Total de Inversión Pertinente:

$$TIP = \$65,001,096 - (0) - (0) - (0) = \$65,001,096$$

Por tanto, utilizando la fórmula del grado general de pertinencia en el uso de los recursos (GPURTO), en cuanto al tipo de obra tenemos:



$$GPURTO = \frac{65,001,096}{65,001,096} = 1$$

Lo anterior permite concluir que **la inversión de los recursos del FISM en el municipio para el año 2016 en cuanto al uso en el tipo de proyectos es pertinente en el 100%; es decir, se priorizó la totalidad de los recursos en obras que inciden de manera directa en la pobreza multidimensional.** Se destaca que el municipio ha mantenido esta tendencia de priorización correcta del uso de los recursos tanto en la ejecución 2014 con 100% (TECSO, 2015), como en lo programado para 2015 en la misma proporción (100%) (TECSO, 2015).

El municipio, ha enfocado la inversión para reducir la pobreza, al invertir más de lo que establece la norma.

#### **4.4. Mejoras en el uso de recursos con los lineamientos del FAIS**

Con la nueva forma de medir la pobreza, que no solo se limita al ingreso, sino a una serie de factores sociales (pobreza multidimensional) y con la modificación de los lineamientos específicos del FISM, se cuenta con herramientas más precisas para la planeación y evaluación, pero sobre todo para la orientación de los recursos hacia obras que inciden de manera directa en las principales carencias que provocan la pobreza.

Una vez más, es importante señalar los grandes aciertos de la modificación a los lineamientos para la operación del FAIS en 2015 y 2016, ya que la planeación y focalización de los recursos hacia el abatimiento de la pobreza se precisa en el informe anual hasta el nivel de mostrar las carencias específicas de las ZAP urbanas.

En este orden de ideas, un primer aspecto por analizar es la tendencia de inversión que provocaron dichas medidas normativas en la orientación de los recursos hacia obras prioritarias vinculadas a la pobreza multidimensional, ya que desde 2014 se contaba con lineamientos específicos para la operación del Fondo; otro, es estimar la posible contribución a disminuir las carencias sociales con la inversión programada por el municipio a partir de los recursos del FISM.



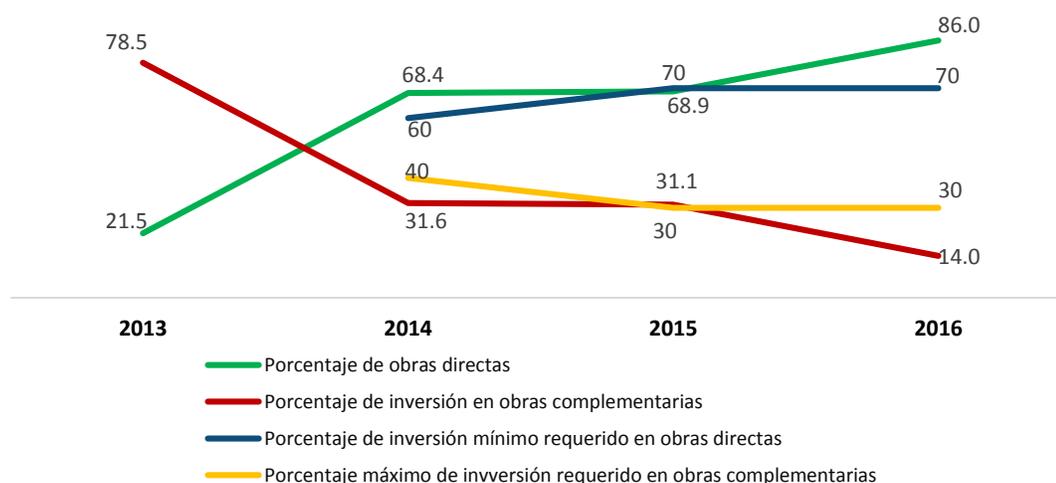
Así, se realizaron 2 análisis: por un lado, el cambio ocurrido en el destino de la inversión hacia las carencias sociales de la pobreza multidimensional del 2013 al 2016; y por otro, estimar la posible incidencia de la magnitud de las acciones programadas en el 2016 en obras destinadas a las carencias sociales con respecto a las carencias estimadas por CONEVAL en el Informe Anual sobre la Situación de la Pobreza y Rezago Social del periodo 2014 al 2016 para el municipio.

#### 4.4.1. Mejoras en el uso de recursos con los nuevos lineamientos del FAIS

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

La gráfica siguiente muestra las diferencias entre las obras realizadas con el presupuesto del FISM en el municipio de Balancán entre los años 2013 y 2016, analizadas desde el punto de vista de la incidencia sobre la pobreza multidimensional.

**Gráfica 4.2. Comparativo de la inversión según incidencia en la pobreza multidimensional, 2013 - 2016 (Porcentaje)**



**Fuente:** Elaborado por TECSO con base en datos de la evaluación específica de uso y destino de FISM 2014, 2015 y del formato de Relación de obras con recursos del FISM 2016, Balancán.



Se resalta que **el municipio de Balancán ha apostado a mejorar la inversión en obras de incidencia directa**, ya que la inversión en este tipo de obras ha ido incrementándose, pues en el año 2013 más de tres cuartas partes del presupuesto fueron destinados a obras complementarias, para el 2014 y 2015 la relación se invierte, pues en el 2014, el 68.4% de los recursos se destinaron a obras que inciden directamente sobre la pobreza y el 31.6% a obras con incidencia complementaria; tendencia que se mantiene para el 2015, 68.9% de los recursos son invertidos en obras de incidencia directa, ya para 2016 la inversión es mayor a lo establecido por los lineamientos, 86%, dándole una importancia mayor a este tipo de obras.

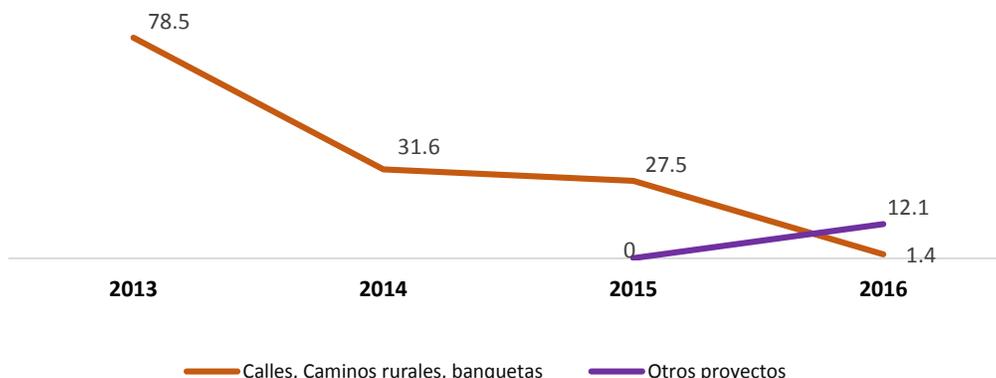
Es menester recordar, que el municipio Balancán, tuvo que programar el uso del 21.1% de la inversión del FISM a obras de infraestructura carretera (calles, caminos rurales y nivelación de tierra) para solucionar daños producidos por contingencia climáticas. Por esta razón, la inversión programa en obras de incidencia directa crece ligeramente con relación al 2014.

Así, a tres años de la implementación de los límites máximos y mínimos en el uso de los recursos, la inversión en obras complementarias bajó al 14% encontrándose por debajo del porcentaje límite (30%) en el año 2016.

El redireccionamiento de la inversión del FISM, impactó en el desarrollo de obras consideradas como complementarias, principalmente en obras de urbanización en calles, banquetas y caminos rurales. La siguiente gráfica muestra cómo esta inversión, que en los años anteriores era elevada, se reduce drásticamente para el año 2016.



**Gráfica 4.3. Comparativo de la inversión en obras complementarias, 2013 - 2016 (Porcentaje)**

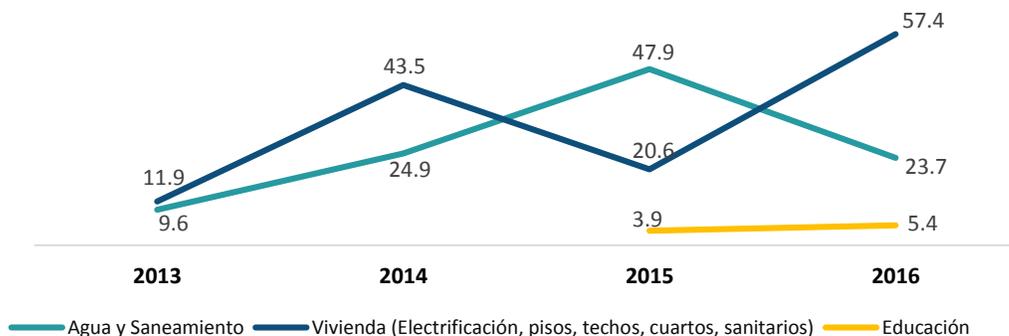


**Fuente:** Elaborado por TECSO con base en datos de la evaluación específica de uso y destino de FISM 2014, 2015 y del formato de Relación de obras con recursos del FISM 2016, Balancán.

Es destacable que, aunque el municipio durante el ejercicio fiscal 2014 y 2015, haya tenido que destinar recursos para calles, caminos rurales y nivelación de tierra, para solucionar problemas derivados de contingencias climáticas, lo haya realizado sin sacrificar el incremento de la inversión para obras de incidencia directa, lo cual sugiere una mayor eficiencia de los recursos para el combate a la pobreza.

La tendencia en cuanto a la inversión en obras de incidencia directa desde el año 2013 al año fiscal evaluado se muestra en la siguiente gráfica:

**Gráfica 4.4. Comparativo de la inversión en obras de incidencia directa, 2013 - 2016 (Porcentaje)**



**Fuente:** Elaborado por TECSO con base en 4 datos de la evaluación específica de uso y destino de FISM 2014, 2015 y del formato de Relación de obras con recursos del FISM 2016, Balancán.



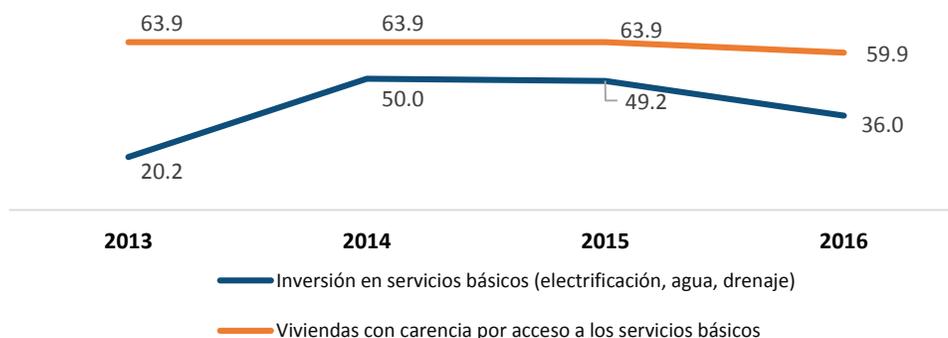
Como se puede observar, las estrategias del municipio han favorecido desde el año 2013 la inversión en obras de incidencia directa, alcanzando una inversión del 86% de los recursos en este tipo de proyectos para el año 2016.

La recomendación en este aspecto es que, si bien los lineamientos permiten un tope máximo de obras de incidencia complementaria, la inversión pueda ser reorientada para seguir favoreciendo el combate directo a la pobreza. Mantener un intenso combate directo a la pobreza habla de un trabajo estratégico de planeación municipal acorde con los objetivos de política pública estatal y federal.

Ahora bien, a continuación, se presenta un análisis que compara el porcentaje de inversión ejecutada, contra los porcentajes de carencia específica más importantes en el municipio, para visualizar el comportamiento de las estrategias municipales en cuanto al combate de éstas.

De las principales carencias en el municipio los servicios básicos en las viviendas destaca, pues a 2016 el 59.9% presenta alguna carencia respecto a servicios. La inversión en el municipio en este tema se ha venido incrementando significativamente entre los años 2013 y 2015, ya para el año 2016 la inversión fue menor, 36% de los recursos, lo cual se justifica con la reducción de la carencia en general en el municipio, tal como se detalla en la siguiente gráfica:

**Gráfica 4.5. Comparativo de la inversión y carencia en servicios básicos en la vivienda 2013 -2016 (Porcentaje)**

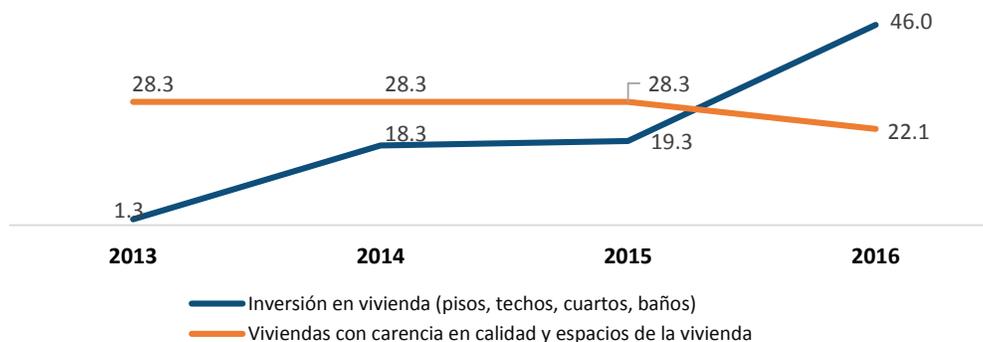


**Fuente:** Elaborado por TECISO con base en datos de la evaluación específica de uso y destino de FISM 2014, 2015 y del formato de Relación de obras con recursos del FISM 2016, Balancán.



De igual forma, otro de los temas relevantes a atender en el municipio es en cuanto a calidad y espacios de la vivienda, donde la inversión también ha ido incrementándose a través de los años logrando reducir dichas carencias:

**Gráfica 4.6. Comparativo de la inversión y carencia en calidad y espacios de la vivienda 2013 -2016 (Porcentaje)**



**Fuente:** Elaborado por TECSO con base en datos de la evaluación específica de uso y destino de FISM 2014, 2015 y del formato de Relación de obras con recursos del FISM 2016, Balancán.

La inversión en este tipo de obras presenta una reorientación de los recursos significativa, pasando de 1.3% en 2013 hasta casi la mitad de los recursos ejecutados en 2016, logrando reducir, en 2016, dicha carencia en el municipio.

Ello podría hablar del adecuado uso de los instrumentos de planeación dispuestos con la creación de los lineamientos de operación del fondo como es el Informe Anual sobre la situación de la pobreza y rezago social, en donde se encuentran datos sobre las principales carencias del municipio y mediante el cual se puede realizar una focalización más precisa del uso de los recursos.

#### **4.4.2 Estimación del impacto en la reducción de carencias sociales.**

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

En otro apartado hemos hablado de la importancia que ha tenido relacionar el uso de los recursos con el enfoque que el CONEVAL desarrolló



de la pobreza multidimensional. Por eso es que podemos hacer sólo una estimación de la carencia global. Así, se hablará de masa carencial y no de población con carencia.

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

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

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

<b>Cuadro 4.6. Porcentaje de población por carencia social y masa carencial en el municipio de Balancán, 2015.</b>		
<b>Carencia social</b>	<b>Porcentaje de personas con la carencia <sup>27</sup></b>	<b>Masa carencial<sup>28</sup></b>
Servicios básicos en la vivienda	59.9%	36,249
Alimentaria	35.3%	21,362
Calidad y espacios de vivienda	22.1%	13,374
Rezago educativo	24.5%	14,826
Seguridad social	87.3% <sup>29</sup>	52,830
Servicios de salud	7.3%	4,418
<b>Total de masa de carencias estimada en el municipio</b>		<b>143,060</b>
<b>Fuente:</b> Elaborado por TECSO con base en los datos presentados en el informe anual sobre la situación de la pobreza y rezago social, 2016.		

<sup>27</sup> Este porcentaje se tomó del Informe Anual sobre la Situación de la pobreza y Rezago social para el municipio de Balancán, 2016.

<sup>28</sup> El dato de masa de carencia se calcula en relación a la población total del municipio, que según dato de INEGI para el año 2015 fue de 60,516 habitantes.

<sup>29</sup> Dado que el Informe Anual sobre la Situación de la Pobreza y Rezago Social para el municipio de Balancán, 2016, no presenta este dato se tomó como referencia el de 2015.



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

Una vez calculada la masa de carencias para cada nivel de pobreza multidimensional se realizó una sumatoria que da como resultado una masa total de carencias de 143,060.

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

Con esto, y tomando como referencia los datos de beneficiarios proporcionados por la dependencia para los indicadores donde el municipio tuvo incidencia, es como se puede estimar el posible impacto en la reducción de carencias. **Así, el posible impacto estimado derivado de las acciones programadas del municipio en 2016 fue de 8.840 carencias atendidas**, lo que representa una estimación de reducción a nivel global del 6.2% del total de carencia que presenta el municipio en 2015.

En cuanto a los **tres ámbitos en donde el municipio puede incidir en la pobreza de manera directa a través de la inversión del FISM siguiendo la normatividad establecida**, servicios básicos, calidad y espacios de la vivienda y alimentación, la suma de carencias, en estos rubros, es de 70,985 por lo que **el impacto estimado por la inversión programada en obras en esos sectores es una reducción del 12.4%**.

La labor desempeñada por el municipio en lo correspondiente a la inversión del FISM, ha rendido sus frutos a favor de la disminución de las carencias sociales que impactan en la pobreza multidimensional y, aunque **no se dispone de cifras oficiales actualizadas a nivel localidad posteriores al 2010**, la Encuesta Intercensal 2015, realizada por el INEGI en ese año, da cuenta



de los impactos en algunos rubros de las carencias sociales **a nivel municipal**<sup>30</sup>, como se puede observar en el siguiente cuadro:

Cuadro 4.7. Porcentaje de algunas carencias que impactan en la pobreza multidimensional en el municipio de Balancán. 2010 y 2015.			
Viviendas:	Porcentaje de Viviendas		
	2010	2015	Variación 2010-2015
Sin agua entubada	23.6	12	-0.5
Sin drenaje	5.7	4.2	-0.3
Sin electricidad	5.4	1.9	-0.6
Con Hacinamiento	17.9	13.1	-0.3
Con piso de tierra	8.6	4.8	-0.4

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

**Las cifras anteriores dan cuenta de resultados favorables en el quinquenio para los 5 rubros; destacando los descensos en las carencias de: viviendas sin agua entubada y sin electricidad**, al haber disminuido estas carencias en el transcurso de cinco años en: -0.5 y -0.6 por ciento respectivamente.

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

<sup>30</sup> La Encuesta Intercensal 2015, presenta estimaciones a nivel nacional, por entidad federativa y municipio, pero no por localidad ni AGEB.



## 5. Análisis FODA y recomendaciones

### Fortalezas:

- **Una planeación asertiva a partir de los instrumentos normativos que hacen que la inversión del 100% de los recursos del FISM se inviertan en localidades prioritarias, lo que implica una adecuada focalización territorial en la planeación de la inversión.**
- **La asertiva inversión del municipio se traduce en una reducción de la masa de carencias global del municipio:** se estima que las obras realizadas con la inversión ejercida del FISM redujeron en 6.2% la masa global de carencias del municipio.
- Claridad en la orientación de los recursos del FISM que se han reflejado en el incremento de los recursos programados para invertir en obras de incidencia directa sobre la pobreza multidimensional: el 86% de los recursos se programan para invertirse en este tipo de obras; proporción que ha venido aumentando drásticamente a lo que se invertía en 2013 (21.5%).
- Atinado balance entre la proporción de **la inversión del FISM destinada a drenaje (11.4%), cuartos dormitorio (13%) y agua potable (8%),** teniendo en consideración que **al 2015,** la magnitud de estas carencias en el municipio **afectaba al 5.1, 18 y 38 por ciento de las viviendas.**
- Atención de las carencias en calidad y espacios de la vivienda, **13% fue en obras para cuartos dormitorio,** siendo esto destacable ya que se han atendido las recomendaciones de las evaluaciones anteriores (FISM 2015), donde una debilidad era la nula atención de esta carencia.
- De igual forma se destaca la **inversión realizada en educación (5%),** ya que en los años anteriores no se había realizado obras en este sector a pesar de las altas carencias que tienen los inmuebles del municipio.
- **Uso de las CUIS como instrumento para ampliar la cobertura de inversión.** Bajo esta modalidad **se realizaron 248 obras,** con una



inversión de poco más de 50 millones de pesos, equivalente al 77.1% de los recursos del FISM para el 2016.

- **Apego a la norma para inversión en ZAP urbanas:** El monto invertido en estas zonas fue 9.64% mayor al mínimo establecido por la norma.
- **Reducción de la inversión en obras complementarias:** en el 2016 se invirtió el 14% de los recursos en obras complementarias; proporción que es significativamente inferior a la invertida en 2013 (78.5%), cuando aún no se contaba con los lineamientos del FAIS que han regularizado este tipo de inversión.

### Debilidades:

- **Inversión significativa en carencias de menor relevancia en el municipio**, como es el caso de electrificación y techo firme, donde la inversión fue del 12% y 15% respectivamente y en estos temas la carencia es mínima, 1.9% y 1%.
- A pesar de las enormes carencias de la población y viviendas de las localidades con los **dos mayores grados de rezago social, sólo se invierte el 1.9%** de los recursos en estas localidades.
- A pesar de que el Informe Anual (2015) informa sobre 14 programas federales con los que cuales se pueden establecer convenios para complementar la inversión municipal del FISM, **no se suministró información de que se realicen convenios con alguno de ellos, lo cual permitiría aumentar la cobertura.**

### Oportunidades:

- **Aprovechar el bajo número de localidades con grado de rezago social Muy Alto (3) y Alto (21)**, con una población de 229 habitantes y 142 viviendas en el 2010, pues de atender sus carencias permitirían elevarlas a un nivel de rezago social menor y con ello ampliar el número de localidades y población objetivo de atención del FISM conforme a las disposiciones normativas.



- **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 las carencias de localidades rurales y dispersas y lograr así una cobertura universal, dado que esta carencia en el municipio ya es mínima.
- **El catálogo del FAIS clasifica como obras de incidencia directa a la inversión en alimentación, lo que constituye una ventana de oportunidades para disminuir las carencias en alimentación** y la inseguridad alimentaria, carencia que **afecta a poco más de la mitad de la población al 2015**, según datos del informe anual 2016.
- **La normatividad del FAIS permite el uso de CUIS para documentar la existencia de localidades con población en pobreza extrema**, disposición que le ha permitido al municipio ampliar el destino territorial de la inversión a localidades no prioritarias en la normatividad federal.
- La existencia de programas federales tales como el de "Escuelas Dignas", es una ventana de oportunidad para complementar la inversión orientada a disminuir las graves carencias en la infraestructura de los inmuebles educativos.
- Realizar las mejoras de los techos, de techo de lámina a techo firme, siguiendo los criterios de la CENAPRED.

### **Amenazas:**

- Los lineamientos del FAIS 2016, establecen que **las obras en salud deben contar con un acuerdo previo** para garantizar la disponibilidad de personal médico y/o paramédico para su funcionamiento. Así mismo, **ordenan que las obras relativas a electrificación, deben considerar acuerdos con la CFE** para su realización, por lo que se ve limitada este tipo de inversión.
- **Las carencias que presenta la infraestructura educativa del municipio sólo pueden beneficiarse parcialmente con los recursos del FISM** y sus obras son consideradas como complementarias, por lo que es recomendable **gestionar que las necesidades no cubiertas de las**



**escuelas se financien con recursos exclusivos del FISE u otros programas estatales o federales.**

- Los techos de lámina son considerados por CENAPRED como frágiles y de riesgo ante eventos climatológicos, la amenaza radica en que a la población que se le dotó de estos materiales, son vulnerables a caer de nuevo en la carencia ante un evento climatológico, pues dado las características del estado, estos fenómenos son de alta probabilidad.
- El municipio no cuenta con la identificación y seguimiento de Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM), aunque se han acatado algunas recomendaciones, no se tiene plena identificación de éstos, lo cual en primera instancia provoca un incumplimiento a la ley, lo que puede derivarse en una observación por parte de los órganos y en segunda instancia, no permite dar seguimiento a las mejoras, enfatizando que ya se han hecho algunas, pero éstas no se encuentran sistematizadas.
- La existencia de viviendas donde los habitantes no cuentan con la propiedad de la tierra, (principalmente de los ranchos privados ubicados en las localidades con rezago social Alto y Muy alto) no permite que se puedan realizar obras en dichas viviendas, por lo cual es necesario diseñar estrategias que permitan su atención y así mitigar sus carencias.

## **Recomendaciones.**

- Continuar con la adecuada focalización de la inversión hacia localidades y zonas de atención prioritaria; continuando con la aplicación de CUIS en los casos que lo amerite para identificar localidades o sectores de población en pobreza extrema y con ello ampliar el destino territorial de la inversión.
- Atender las carencias de las 24 localidades clasificadas con nivel de rezago social Alto y Muy alto, mismas que agrupan 229 viviendas en total, 1.5%, a tal punto que el municipio pueda eliminar estos dos



grados de rezago social; ampliando con ello la posibilidad de atender a un mayor número de localidades conforme lo marca la normatividad.

- Como se ha recomendado en evaluaciones anteriores se debe buscar estrategias, acciones de reordenamiento y certeza jurídica sobre la propiedad de la tierra para poder atender a la población que vive en rancherías ubicadas en localidades con grados de rezago social *Alto* y *Muy alto* y que, por impedimentos normativos, quedan desprotegidas.
- Continuar la tendencia a la reducción de la masa de carencias de la población, principalmente de las que inciden en el combate a la pobreza multidimensional con la inversión del FISM.
- Continuar con el uso del Informe Anual sobre la Situación de la Pobreza y Rezago Social del municipio, como instrumento para la focalización del uso y destino territorial de las obras, lo que permitirá focalizar la inversión en función de la magnitud de las carencias.
- Gestionar convenios con programas de recursos con fondos federales y estatales para aumentar los recursos para el combate a la pobreza (el presupuesto del FISM), principalmente para la realización de obras de incidencia directa, lo que le permitirá una mayor cobertura.
- Establecer estrategias y convenios para la realización de obras basadas en energías no convencionales y eco tecnologías para combatir las carencias de las viviendas en localidades rurales y dispersas, para llegar así a una cobertura total, ya que la carencia en este servicio es mínima en el municipio.
- Planear la realización de obras sustentables para el combate de las carencias en alimentación e incrementar la inversión en este tipo de proyectos.
- Incrementar la inversión del FISM
- en obras relacionadas con la ampliación de vivienda (cuartos dormitorio), estufas ecológicas y acceso al agua potable, con el



objeto de reducir estas carencias que son las de mayor magnitud en el municipio.

- Realizar un conteo o actualización de la información sobre la población, utilizando un cuestionario que capte la información sobre las carencias en las que el municipio puede invertir; para ello se puede utilizar como referencia el CUIS o en su caso, un diagnóstico que incluya las mismas dimensiones o variables.
- Procurar recursos exclusivos del FISE o de otros programas federales o estatales para mejorar la infraestructura educativa del municipio.
- Cuidar que, en caso de decidir la realización de obras en salud y electrificación, éstas cumplan con las disposiciones establecidas en los Lineamientos del FAIS.
- Teniendo en cuenta el criterio de la CENAPRED, se recomienda identificar las zonas y la población en mayor vulnerabilidad ante riesgos por fenómenos climatológicos y desarrollar una estrategia para que se pase gradualmente de techos flexibles (lámina) a techos rígidos.
- Establecer un mecanismo para la identificación y seguimiento de los ASM, dando cumplimiento a la normatividad, identificar las mejoras y necesidades a atender.



## 6. Conclusiones.

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

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

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

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

La presente evaluación específica sobre el uso y destino de los recursos del FISM del municipio de Balancán, reporta que la inversión programada del Fondo para el ejercicio fiscal 2016, fue aproximadamente 65 millones de pesos, aplicados casi su totalidad a la ejecución de 278 obras.

De acuerdo con las definiciones del CONEVAL **en materia de pobreza**, el 54% de la población en el municipio de Balancán se encuentra dentro del umbral de pobreza moderada, 17.9% en pobreza extrema y tan sólo el 0.6% son no pobres y no vulnerables. Es así que poco más de 41 mil residentes del municipio de Balancán viven en pobreza, según estimaciones de dicho Consejo.



Por otra parte, y conforme a los Lineamientos Generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, el municipio de Balancán puede invertir los recursos del FISM en: a) 24 localidades clasificadas con grados de rezago social Muy Alto y Alto; b) 11 ZAP urbanas y c) en localidades de pobreza extrema acreditadas mediante la aplicación de CUIS.

Es así que el análisis del destino de los recursos programados del FISM para 2016, dio **como resultado que la focalización territorial de los recursos del Fondo lograra un 100% de cumplimiento, pues las 278 obras ejecutadas, se ubicaron en Áreas de Atención Prioritaria**, de acuerdo a lo indicado en los lineamientos del FAIS; el 1.9% se ejerció en localidades con los dos mayores grados de rezago social, 20.9% en ZAP y 77.2% en población en pobreza extrema (avalada por CUIS), cumpliendo así lo señalado en el inciso 2.3 de los Lineamientos Generales del Fondo.

En lo referente al análisis del uso de los recursos se encontró que, en obras de incidencia directa sobre las carencias sociales, se invirtió el 86% del FISM en la realización de 270 obras de incidencia directa.

Se realizaron 8 obras complementarias; las cuales equivalen al 13.5% de la inversión total. Ello significa que el municipio planeó adecuadamente la inversión en obras complementarias.

**La inversión del FISM para el año 2016 en cuanto al uso en el tipo de proyectos es pertinente en el 100%; es decir, se priorizó la totalidad de los recursos en obras que inciden de manera directa en la pobreza multidimensional.** Se destaca que el municipio ha mantenido esta tendencia de priorización correcta del uso de los recursos tanto en la ejecución 2014 con 100% (TECSO, 2015), como en lo programado para 2015 en la misma proporción (100%) (TECSO, 2015).

Se destaca la mejora en la inversión de los recursos del FISM en obras de incidencia directa en la pobreza ya que la inversión en este tipo de obras ha ido incrementándose, pues en el año 2013 más de tres cuartas partes del presupuesto fueron destinados a obras complementarias, para el 2014 y 2015 la relación se invierte, pues en el 2014, el 68.4% de los recursos se destinaron a obras que inciden directamente sobre la pobreza y el 31.6% a



obras con incidencia complementaria; tendencia que se mantiene para el 2015, 68.9% de los recursos son invertidos en obras de incidencia directa, ya para 2016 la inversión es mayor a lo establecido por los lineamientos, 86%, dándole una relativa importancia a este tipo de obras.

Con respecto al posible impacto en la reducción de las carencias sociales, se sabe que se atendió a más de **8,870** hogares. Con ello se pudo estimar que el municipio incidió en la reducción del **6.2%** de la carencia.

Finalmente es de resaltar que el esfuerzo realizado por el municipio se ha visto reflejado en las cifras de la Encuesta Intercensal 2015 realizada por el INEGI, mismas que indican una reducción importante en 5 indicadores relacionados con los servicios básicos y la calidad y espacios de la vivienda, **destaca la reducción de 11.6 puntos porcentuales en la carencia de agua entibada; 4.8 puntos porcentuales en la carencia de hacinamiento y 3.8 puntos porcentuales en la carencia por piso de tierra;** en el transcurso de cinco años.



## Bibliografía

- CONEVAL. (2010) *El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública*. México, D.F.: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social,
- (2010a). *Índice de rezago social 2010 a nivel municipal y por localidad*. Consultado en la página web de la institución: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/IRS/Paginas/Índice-de-Rezago-social-2010.aspx>
- (2013). *Metodología de medición de la pobreza en México*. Consultado en la página web de la institución: [http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/upri/dgapl/fais/Herramientas/MEDICION\\_DE\\_LA\\_POBREZA.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/upri/dgapl/fais/Herramientas/MEDICION_DE_LA_POBREZA.pdf).
- (2015). *Medición de la pobreza: indicadores de carencia social*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Consultado en la página web de la institución: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Indicadores-de-carencia-social.aspx>
- (2015a). *¿Qué es el índice de rezago social?*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Consultado en la página web de la institución: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/IRS/Paginas/Que-es-el-índice-de-rezago-social.aspx>
- DOF. (2010). *Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza* (16 de junio de 2010). Recuperado de: [http://indesol.gob.mx/download/disposicion\\_85.pdf](http://indesol.gob.mx/download/disposicion_85.pdf)
- (2013). *Ley de Coordinación Fiscal* (9 de diciembre de 2013).
- (2013a). *Ley General de Desarrollo Social* (7 de noviembre de 2013). Consultado en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf>
- (2014). *Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social* (14 de febrero de 2014).
- (2014a). *Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social* (13 de mayo de 2014).
- Fajardo Correa, Víctor Manuel y Calzada Lemus, Francisco. (1995). *La política social focalizada para el combate a la pobreza: Dificultades técnicas para la instrumentación*. En: CEPAL.
- González de la Rocha, Mercedes. (Abril, 1997). *Hogares de jefatura femenina en México: Patrones y forma de vida*. En: Ponencia en XX Congreso Internacional de la Sociedad de Estudios Latinoamericanos (LASA), Guadalajara, México. Consultado en: <http://lasa.international.pitt.edu/LASA97/rocha.pdf>
- INEGI. (2010). *Principales resultados del Censo de Población y Vivienda, 2010, Tabasco*, [http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/2010/princi\\_result/tab/27\\_principales\\_resultados\\_cpv2010-2.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/2010/princi_result/tab/27_principales_resultados_cpv2010-2.pdf)
- Ortega, J. (2004). Diagnóstico jurídico y presupuestario del ramo 33: Una etapa en la evolución del federalismo en México. México: CIDE.



- SEDESOL. (2014). *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social, Balancán, Tabasco*. Consultado en la página web de la institución: [http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/46742/Tabasco\\_01.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/46742/Tabasco_01.pdf)
- (2014a). *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social, Tabasco*. Consultado en la página web de la institución: [http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Informes\\_pobreza/2014/Estados/Tabasco.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Informes_pobreza/2014/Estados/Tabasco.pdf)
- (2015). *Catálogo de localidades en Sistema Apoyo para la Planeación del PDZP*. Consultado en la página web de la institución: <http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/LocdeMun.aspx?tipo=clave&campo=loc&ent=27&mun=015>
- (2015a). *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social, Balancán, Tabasco*. Consultado en la página web de la institución: [http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/46761/Tabasco\\_00.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/46761/Tabasco_00.pdf)
- (2015b). *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social, Tabasco*. Consultado el 3 de octubre de 2016 en la página web de la institución: [http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/31639/Tabasco\\_1\\_.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/31639/Tabasco_1_.pdf)
- (2015c). *Lineamientos de evaluación de condiciones socioeconómicas de los hogares*. Consultado el 10 de octubre de 2015 en la página web de la institución: [http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1\\_Menu\\_Principal/2\\_Normas/2\\_Sustantivas/Lineamientos\\_Evaluacion\\_CSH.pdf](http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1_Menu_Principal/2_Normas/2_Sustantivas/Lineamientos_Evaluacion_CSH.pdf)
- Sour L. & Ortega J. (2008). Marco institucional formal del FAIS y del FAFM en México. En: *Documentos de Trabajo División de Administración Pública*. Núm. 210. México: CIDE.
- TECSO (2015). Evaluación específica del destino y uso de los recursos del FISM para el año fiscal 2015, municipio de Balancán.
- TECSO (2014). Evaluación específica del destino y uso de los recursos del FISM para el año fiscal 2014, municipio de Balancán.
- Villagómez-Ornelas, P., Hernández-López P., Carrasco-Enríquez B., Barrios-Sánchez K., Pérez-Escamilla, R., & Melgar-Quinónez H. (2014). *Validez estadística de la escala mexicana de seguridad alimentaria y la escala latinoamericana y caribeña de seguridad alimentaria*. En: *Salud Pública de México*, 56, suplemento 1. Recuperado el 10 de agosto de 2015 de: <http://bvs.insp.mx/rsp/files/File/2014/vol%2056%20supl%201/1-Carencia.pdf>