



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

SERIE 4-2017

Municipio: Balancán, Tabasco



Nombre de la evaluación:

Evaluación específica del destino y uso de los recursos del FISM para el año fiscal 2017.

Fecha de inicio de la evaluación:

Fecha de término de la evaluación:

Presidente Municipal

Mario Eugenio Bocanegra Cruz

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:

C.P. Alfonso de la Cruz García

Principales colaboradores:

Instancia Evaluadora:

Tecnología Social para el Desarrollo SA de CV

Coordinador de la evaluación:

Víctor Manuel Fajardo Correa

Principales colaboradores:

Lorena Ugalde

Adrián López Alcalá

Erika Barrero C.

Sandra Adriana Cruz Mendoza



Índice

Introducción	7
1. Evolución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM): combate a la pobreza y rezago social.....	12
1.1. La creación FISM en el contexto de la orientación del proceso presupuestario hacia el desarrollo social.....	12
1.2. Creación de los Lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal	17
1.3. Evolución de los Lineamientos del FAIS (2014-2016)	19
1.4. Efectos para el uso de los recursos a partir a la modificación de los lineamientos del FAIS 2016 y 2017	25
1.4.1. Cambios en el instrumento para la focalización territorial	25
1.4.2. Cambios en los instrumentos para la focalización en el uso de los recursos	26
2. Situación de la pobreza y Rezago Social en el municipio de Balancán, Tabasco.	29
2.1. Contexto sociodemográfico del municipio de Balancán, Tabasco.	31
2.2. La Medición de la pobreza	35
2.2.1 Definición de la pobreza y metodología para su medición	35
2.2.2 Situación de la pobreza en el municipio de Balancán, Tabasco ..	41
2.2.3 Indicadores de Carencias Sociales en el Municipio de Balancán	44
2.3. Rezago social	47
2.3.1 Definición y metodología para su medición	48
2.3.2 Situación del Rezago Social en el municipio de Balancán, Tabasco	50
2.4. Principales carencias en las viviendas ubicadas en localidades prioritarias.....	55
2.4.1 Principales carencias de la población ubicada en ZAP urbanas..	56
2.5. Infraestructura educativa	64
3. Metodología a emplear	69
3.1. Destino territorial de la inversión ejercida	69
3.1.1. Cambios en la fórmula de inversión en ZAP urbana	77
3.2 Inversión según orientación (uso) a tipos de proyectos prioritarios (obras)	80
4. Análisis de los resultados	88
4.2. Sobre el destino	96
4.3. Sobre el uso	99
5. Análisis de la dinámica de focalización en el uso y destino de los recursos del FISM (2017).....	104
5.1 La focalización hacia el combate a las carencias sociales	104
5.2 La focalización hacia los territorios con carencias sociales	107



6. Estimaciones de impacto sobre la pobreza con recursos del FISM.....	114
Análisis FODA y Recomendaciones	117
Conclusiones	121
ANEXO 1.....	124
Fuentes de consulta	128



Índice de Cuadros

	Página
Cuadro 1. Fondos que integran las aportaciones federales a entidades federativas y municipios del Ramo 33.	15
Cuadro 2.1. Total de viviendas y personas, Balancán, 2010 y 2015.	31
Cuadro 2.2. Tamaño de localidades y población, Balancán, 2010.	33
Cuadro 2.3. Principales características sociodemográficas, Balancán, 2010.	34
Cuadro 2.4. Medición Multidimensional de la Pobreza, Balancán, 2010 y 2015.	42
Cuadro 2.5. Cuadro comparativo del porcentaje de población por carencias sociales en Balancán 2010 y 2015.	46
Cuadro 2.6. Nivel de Rezago Social, Balancán, 2010.	50
Cuadro 2.7. Viviendas con piso de tierra según tamaño y grado de rezago social, Balancán, 2010.	51
Cuadro 2.8. Viviendas sin energía eléctrica según tamaño y grado de rezago social, Balancán, 2010.	52
Cuadro 2.9. Viviendas sin agua entubada según tamaño y grado de rezago social, Balancán, 2010.	53
Cuadro 2.10. Viviendas sin drenaje según tamaño y grado de rezago social, Balancán, 2010.	54
Cuadro 2.11. ZAP urbanas, Balancán, Tabasco 2017 con población 2010.	56
Cuadro 2.12. Principales carencias en localidades con ZAP, Balancán, 2010.	57
Cuadro 2.13. Localidades con ZAP Urbanas con mayor carencia en viviendas con piso de tierra, Balancán, 2010.	58
Cuadro 2.14. Localidades con ZAP Urbanas con mayor carencia en viviendas con un solo cuarto, Balancán, 2010.	59
Cuadro 2.15 Localidades con ZAP Urbanas con mayor carencia en viviendas sin electricidad, Balancán, 2010.	60
Cuadro 2.16 Localidades con ZAP Urbanas con mayor carencia en viviendas sin agua entubada, Balancán, 2010.	61
Cuadro 2.17. Localidades con ZAP Urbanas con mayor carencia en viviendas sin drenaje, Balancán, 2010.	62
Cuadro 2.18. Principales carencias en viviendas en localidades con los 2 mayores grados de rezago social, Balancán, 2010.	63
Cuadro 2.19. Infraestructura educativa, Balancán, Tabasco, 2013.	65
Cuadro 2.20. Escuelas con y sin carencias por servicios básicos (drenaje, agua, luz eléctrica) y baño, Balancán, 2013.	67
Cuadro 2.21. Escuelas Con Carencia Por Localidad, Balancán, 2013.	68
Cuadro 3.1. Modificación a la fórmula del PIZU, 2015.	77
Cuadro 4.1. Número de localidades y presupuesto programado por tipo de localidad, Balancán 2017.	89
Cuadro 4.2. Inversión programada en localidades urbanas, Balancán, 2017.	89
Cuadro 4.3. Programación de inversión por AGEB de localidades urbanas, Balancán, 2017.	90
Cuadro 4.4. Localidades rurales programadas por rezago social Balancán, 2017.	91
Cuadro 4.5. Obras ejercidas por tipo de proyecto e inversión, Balancán, 2017.	93
Cuadro 4.6. Obras por tipo, modalidad y subcategoría del tipo de proyecto, Balancán, 2017.	95



Índice de Cuadros

	Página
Cuadro 4.7. Número de obras ejercidas por criterio de prioridad y monto, Balancán, 2017.	97
Cuadro 4.8. Obras por tipo, modalidad y subcategoría del tipo de proyecto, Balancán, 2017.	100
Cuadro 5.1. Población y presupuesto por carencia de servicios básicos en la vivienda, Balancán, 2017.	105
Cuadro 5.2. Población y Presupuesto por carencia de calidad y espacios en la vivienda, Balancán, 2017.	106
Cuadro 5.3. Localidades con intervención a la carencia de agua entubada en la vivienda, Balancán, 2017	108
Cuadro 5.4. Localidades con intervención a la carencia de drenaje en la vivienda, Balancán, 2017	110
Cuadro 5.5. Localidades con intervención a la carencia de electricidad en la vivienda, Balancán, 2017	111
Cuadro 5.6. Localidades con intervención a la carencia de pisos en la vivienda, Balancán, 2017	112
Cuadro 6.1. Porcentaje de población por carencia social y masa de carencias en el municipio de Balancán, 2017	115
Cuadro 6.2. Estimación de beneficiarios por obras del FISM para el ejercicio fiscal 2017 en el municipio de Balancán	116

Índice de Figuras

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

Índice de Gráficas

	Página
Gráfica 2.1 Distribución de la población por tipo de localidad, Balancán, 2010 (porcentajes).	32
Gráfica 2.2 Carencia específica por servicios básicos, comparativo, Balancán 2010-2015 (porcentajes).	44
Gráfica 2.3 Carencia específica por calidad y espacios en la vivienda, Balancán, 2010-2015 (porcentajes).	45
Gráfica 4.1 Inversión Per cápita, Balancán 2017	93



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

Introducción

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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



Dentro de este contexto legal, entendiendo que las distintas formas de aplicación del gasto se miden a través de distintas evaluaciones, siendo una de ellas la Evaluación de Uso y Destino del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM); el municipio de 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" y al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, consideró en su Programa Anual de Evaluación (PAE) 2017 el desarrollo de una *Evaluación Específica del destino y uso de los recursos del fondo para el año fiscal 2017*.

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

Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban las entidades, los municipios y las demarcaciones territoriales, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria (DOF 18-07-2016).

Asimismo, dicho ejercicio se realizará considerando los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, particularmente en su título segundo, numeral 2.1, que 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:

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



Objetivos específicos:

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

El presente documento expone la evaluación específica del destino y uso de los recursos del FISM ejercidos para el año fiscal 2017; es decir, evalúa la “pertinencia y eficacia” de las políticas públicas implementadas en el municipio de Balancán en materia de reducción de la pobreza. Así, la **evaluación de destino** identifica si las obras realizadas se focalizaron hacia las localidades donde habitan las personas más afectadas por la pobreza, y la **evaluación de uso** identifica si el tipo de obras están dirigidas a disminuir las carencias sociales que son factor de la pobreza.

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

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

- I. **Presupuesto del FISM y obras realizadas:** se describe el monto del FISM y las obras en las que fue utilizado;



- II. **Sobre el destino:** consiste en determinar si las obras se realizaron en localidades prioritarias;
- III. **Sobre los usos:** se determina si las obras inciden de forma directa o complementaria sobre la pobreza multidimensional;

En el capítulo quinto se presenta el **Análisis de la dinámica de focalización en el uso y destino de los recursos del FISM (2017)**. En el capítulo sexto se exponen **Estimaciones de impacto sobre la pobreza con recursos del FISM**, y, finalmente, en el capítulo séptimo, se analizan las **Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas** observadas en el manejo de estos recursos, y se plantean **Conclusiones y Recomendaciones** orientadas a mejorar el ejercicio del Fondo en el municipio de Balancán.



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

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

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

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

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

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

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



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

- ▶ Cierta cantidad de las participaciones deberían distribuirse no sólo en función de donde se genera la recaudación, sino dependiendo del grado de desarrollo regional;
- ▶ La colaboración administrativa de los estados con la Federación debería hacerse mediante convenios (Barceinas J. y Monroy Luna, 2003: 1);

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

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

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

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



Solidaridad Municipal; y de 1996 a 1997, Fondo de Desarrollo Social Municipal¹.

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

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

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

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

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

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

transferencia de recursos federalizados a estados y municipios, principalmente **para la atención de responsabilidades de desarrollo social** (CONEVAL, 2011:6).

Así, el nuevo Ramo 33 pasó de ser un tema preponderante del poder ejecutivo, a uno donde la toma de decisiones se abrió al poder legislativo, pero sin contar con un manual único de operación. Esta característica permitió una mayor autonomía en la gestión de los recursos que reciben las entidades federativas y, a su vez, posibilitó que el manejo de dichos recursos a nivel estatal y local fuera diverso y en ocasiones poco transparente (Sour y Ortega, 2010).

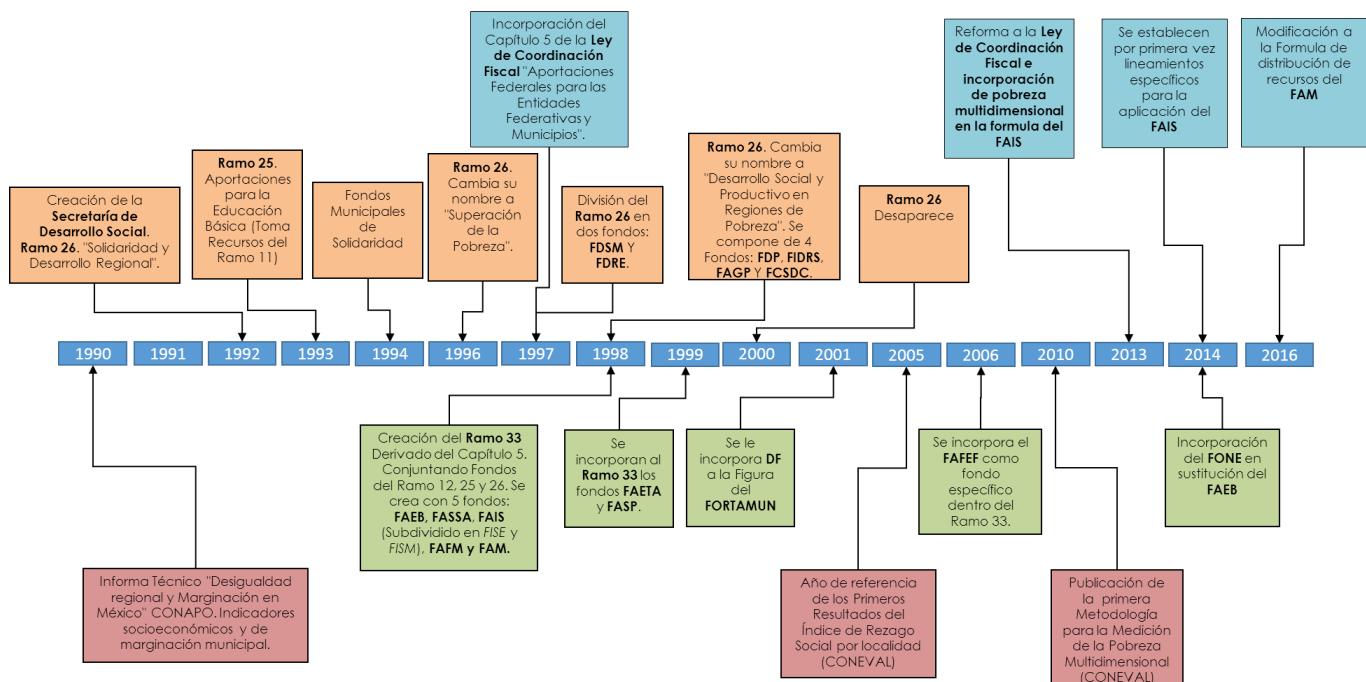
El Ramo 33 se compone, desde el ejercicio fiscal de 2006, de ocho fondos, tal como aparecen en la tabla siguiente:

Cuadro 1. Fondos que integran las aportaciones federales a entidades federativas y municipios del Ramo 33.				
Fondo	Destino de los recursos	Antecedente	Año de creación	Dependencia coordinadora
*Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)	Educación Básica	*Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB)	*2014	Secretaría de Educación Pública (SEP)
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	Servicios de salud a la población abierta	Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud	1998	Secretaría de Salud (SALUD)
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	Infraestructura social básica	Recursos del Ramo 26. Programa Nacional de Solidaridad	1998	Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal *(FORTAMUN-DF)	Obligaciones financieras y desarrollo municipal	Fondos de Desarrollo Municipal	1998 *(En 2001 se incorpora la figura de DF)	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	Desayunos escolares y acciones de asistencia social	Desayunos escolares	1998	Secretaría de Salud (SALUD)
	Construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de educación básica y superior	Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPCE): infraestructura educativa	1998	Secretaría de Educación Pública (SEP)
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	Educación tecnológica y educación para adultos	Convenios de coordinación CONALEP e INEA	1998	Secretaría de Educación Pública (SEP)
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)	Seguridad pública	Convenio de coordinación en materia de seguridad pública	1998	Secretaría de Seguridad Pública (SSP)
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)	Infraestructura física y saneamiento financiero	Ramo 23 *Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF)	2006	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

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

El FISM, como expresión municipal del FAIS, constituye uno de los ocho fondos que componen el Ramo 33. El FAIS, se orienta al “*financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria*” (SEDESOL, 2017a).

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



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

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

Cabe destacar que el FISM está direccionado **a combatir el rezago social y la pobreza extrema y es el único Fondo que de 1997 a 2012** se distribuyó mediante una fórmula que consideraba brechas de las necesidades básicas con respecto a la norma de pobreza extrema definida por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), mas no con cifras absolutas que dieran cuenta



de la magnitud y dispersión geográfica de la pobreza extrema³. Esta ausencia de datos duros a nivel municipal se solucionó **a partir de 2013, pues desde ese año, la fórmula de distribución de los recursos del FAIS toma en consideración los resultados de la metodología para la medición de la pobreza multidimensional, desarrollada en el 2010 por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)**⁴.

1.2. Creación de los Lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal⁵

La creación del FISM, en el contexto del Ramo 33, marca un hito en el establecimiento de políticas públicas orientadas a mejorar las condiciones de vida de la población. La evolución de este fondo muestra que el espíritu inaugurado por la LCF en 1980, en donde se resaltaba que el proceso presupuestario debe orientarse al desarrollo social, continúa profundizándose.

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

La ausencia de una normatividad provocó graves problemas en la ejecución de las obras y propició divergencias entre los distintos niveles de

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

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

⁵Según 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.



gobierno en la interpretación de la Ley; pero, sobre todo, dificultó el cumplimiento de los objetivos para los cuales fueron creados los fondos, disminuyendo el impacto en el abatimiento de la pobreza e, incluso, desalentando la realización de proyectos y obras de escala regional, acciones sustantivas para el desarrollo integral del país. En consecuencia, no se trata solamente de un asunto de finanzas públicas estatales o municipales, sino de un aspecto eminentemente social y político.

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

De esta forma, el FAIS y, por ende, el FISM ha pasado de tener una regulación mínima en la LCF y los lineamientos del Ramo 33, a una normatividad detallada y específica en unos Lineamientos generales con **cinco títulos** y **cuatro anexos** que desarrollan instrumentos específicos para que los entes involucrados en la operación de estos recursos sean capaces de orientar con mayor asertividad la inversión para combatir la pobreza.

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

En conformidad con el artículo 33 de la LCF, los rubros de inversión previstos para el FISM son: **agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas;**



urbanización municipal; electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura.

Además, los lineamientos del FAIS se caracterizan por establecer criterios claros y específicos para la correcta focalización de la inversión, en este sentido, el Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social (IASSPRS) es el instrumento que orienta la planificación de la inversión.⁶

Éste debe ser publicado por SEDESOL, a más tardar el último día hábil de enero del año fiscal correspondiente⁷.

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

1.3. Evolución de los Lineamientos del FAIS (2014-2016)

En 2014, los lineamientos para la operación del FAIS sufrieron una modificación que afectó elementos muy precisos en cuanto al destino de los recursos. El **13 de mayo de 2014** se publicó una **modificación** que explicitaba algunos temas referentes a utilización de los recursos, realización, clasificación, revisión y seguimiento de los proyectos y de las responsabilidades de las entidades y municipios.

El dinamismo en los cambios de estos lineamientos manifiesta un esfuerzo por acotar con la mayor precisión posible el uso de los recursos de este Fondo. De tal modo que estos cambios, más que señalar innovaciones legales, son ajustes de precisión que sugieren un seguimiento puntual por parte de las

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

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



autoridades responsables del funcionamiento del FSM. Como ejemplo tenemos que, en 2015, se modificaron 18 numerales y se adicionaron 9; en tanto que para 2016, se modificaron 11 y 12 fueron adicionados.

Es importante destacar, los cambios referidos a la **focalización de la inversión del FSM**. El numeral 2.2 constituye al **Informe anual en instrumento de referencia para la planeación y focalización sociodemográfica y territorial** y obliga a los gobiernos locales a utilizarlo. Este mismo numeral precisa que para obras relacionadas a proyectos de electrificación se deberán coordinar con la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y se podrán atender las áreas ubicadas dentro de los polígonos detectados en la Política Pública para la Prevención Social de la Violencia y de la Delincuencia⁸.

El **numeral 2.3, inciso B, apartado II** precisa los **criterios para la focalización territorial de la inversión (destino)**, en municipios que, como 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 PIZU⁹ (SEDESOL, 2016d:6).

Esta modificación implica cambios en las fórmulas de cálculo del Porcentaje de Inversión en Zonas Urbanas (PIZU) que serán presentadas en el apartado 3 de este documento.

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

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

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



criterios normativos e instrumentos técnicos que les permitan aterrizar en acciones el ejercicio de dichos recursos¹⁰.

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

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

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

- ▶ En el caso de que **la ZAP no esté habitada** se deberá recabar evidencia fotográfica y documentación que permita georreferenciar esas zonas. **La población asociada a esa ZAP según el Censo 2010, deberá descontarse del numerador** establecido en la fórmula.
- ▶ En aquellos casos en los que la SEDESOL verifique, a partir de los registros administrativos del Padrón Único de Beneficiarios (**PUB**), que al menos el 85% de las viviendas que enfrentan rezagos asociados a las carencias por calidad y espacios de la vivienda y servicios básicos de la vivienda han sido atendidas, podrá descontarse la población asociada a esa ZAP del numerador establecido en la fórmula señalada en el numeral 2.3 de los Lineamientos (SEDESOL, 2016d:7).

Este criterio ayuda a precisar el **destino** de los recursos al **corregir un desfase** importante existente **entre los datos estadísticos usados para la planeación** (basados en el censo 2010 de INEGI) y la **dinámica poblacional cambiante en los municipios**¹¹. Al establecer un mecanismo de actualización de la

¹⁰ De hecho, en el apartado 3.3.1 de estos mismos lineamientos se precisa "I. Dar capacitación a las Delegaciones de la SEDESOL **y a los gobiernos locales** sobre la operación del FAIS, con el fin de que los proyectos que se realicen con los recursos del **FAIS** incidan en los indicadores de carencias sociales y de rezago social identificados en el Informe Anual, conforme al Catálogo del FAIS."

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



información sociodemográfica se resuelve ese desfase, lo que es un cambio muy positivo.

En segundo lugar, el mismo numeral establece que:

En el caso de que la normativa federal o estatal impida la inversión en la ZAP, o en parte de la ZAP, deberá de presentar la documentación técnico-jurídica que lo soporte, avalado por una Institución de Educación Superior del estado. La población asociada a esa ZAP, según el Censo 2010, deberá descontarse del numerador establecido en la fórmula (SEDESOL, 2016d: 7).

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

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

Otro cambio importante en los lineamientos tiene que ver con la identificación de la población beneficiaria, en el numeral 2.3, inciso B, punto III, establece:

Para la identificación de la población en pobreza extrema, **los gobiernos locales deberán hacer uso de los Criterios de Acreditación de Beneficio a Población en Pobreza Extrema, que la SEDESOL publicará en su Normateca Interna**. La SEDESOL, a través de sus Delegaciones brindará asesoría técnica para su uso, llenado



y captura **en la MIDS**.¹² Una vez que **los gobiernos locales** recolecten la información del instrumento, ésta será **analizada por la SEDESOL** a través de los medios definidos por esta última, para su evaluación y determinación de los hogares y personas en pobreza extrema (SEDESOL, 2016d:6).

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

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

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

No debe obviarse que las modificaciones en las normas presupuestales y en la regulación del FAIS —y sus Fondos derivados— pretenden concretar las intenciones de política pública con respecto al combate a la pobreza.

Gracias a la evolución en los lineamientos de operación de este fondo, se logró precisar de manera conceptual e instrumental la medición de la pobreza como objetivo de las políticas de desarrollo social. Por ello, es necesario comprender uno de sus conceptos centrales: la *pobreza multidimensional*. En el siguiente apartado se profundiza sobre el contenido de dicho concepto. Hay que destacar que los municipios pueden precisar

¹²**MIDS:** Matriz de Inversión para el Desarrollo Social. Herramienta que la SEDESOL utilizará para identificar la incidencia de los proyectos que realicen las entidades, municipios y 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.



sus ámbitos de impacto en el combate a la pobreza y en la promoción del desarrollo social a partir del concepto de pobreza multidimensional y considerando los lineamientos ya citados.

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

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

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

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

Más allá de los cambios de detalle, los ajustes normativos han permitido mejorar el combate a la pobreza. La dinámica de ajustes en los Lineamientos del FAIS es una experiencia importante para concretar los ideales del bien común, (en este caso enfocados en el combate a la pobreza), en una serie de instrumentos que ayuden a que, en el terreno



operativo, los objetivos de la política pública y el uso de los recursos tengan mejores impactos sociales.

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

1.4. Efectos para el uso de los recursos a partir a la modificación de los lineamientos del FAIS 2016 y 2017

A continuación, se describirán los cambios en el uso de los instrumentos esenciales para la operación del FAIS en dos dimensiones:

- A. Para la focalización territorial, en la que se utiliza como instrumento base el Informe Anual sobre la Situación de la Pobreza y Rezago Social, publicado por SEDESOL.
- B. Para la focalización en el uso hacia obras de incidencia en la pobreza, en la que se utiliza el Catálogo único del FAIS, dos formatos para proyectos especiales que se pueden ejecutar con recursos del Programa de Desarrollo Institucional Municipal (**PRODIM**) y el Informe Anual.

1.4.1. Cambios en el instrumento para la focalización territorial

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

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

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

- Instrumento de evaluación que debe usar SEDESOL.



- ▶ Base-insumo para la planeación, seguimiento y evaluación de los proyectos del FAIS, en este sentido, deben utilizarlos las entidades, municipios y DTFD.

Las reglas del FAIS, para el ejercicio fiscal 2016 y 2017, contienen los siguientes cambios significativos en el uso del Informe Anual:

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

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

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

Como se ha mencionado, uno de los aspectos más importantes de la normatividad del FAIS es “llevar a cabo la planeación, seguimiento y evaluación de los proyectos que se realicen con (sus) recursos, con base en los indicadores de carencias sociales y de rezago social identificados en el Informe Anual y conforme al Catálogo del FAIS” (SEDESOL, 2015 y 2016).

Este catálogo único precisa los usos a los que se deben destinar los recursos de este fondo y lo combina con el criterio sociodemográfico al definirlo como un “listado de proyectos de infraestructura social básica que se pueden llevar a cabo con recursos del FAIS, el cual permite identificar la



incidencia de éstos en los indicadores de carencias sociales que define el CONEVAL para la medición multidimensional de la pobreza y el rezago social” (SEDESOL, 2014a:2).

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

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

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

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

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

En materia de **vivienda** la focalización en la inversión se fortalece y se incorporan tipos de obra para servicios básicos, permite, además, el uso de



tecnología sustentable (calentadores solares, electrificación no convencional, entre otros).

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

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

Como se analizará en el Capítulo 3 (metodológico), con respecto a las fórmulas, hay muchas posibilidades de seguir afinando este instrumento de política social para corregir errores e imprecisiones, pero el balance es positivo en cuanto a que puede aportar experiencias para el diseño de instrumentos de política pública que permitan hacer más eficiente el uso de los recursos públicos y, en paralelo, mejorar las relaciones entre los estados y municipios con la federación.



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

En la última década se han dado importantes avances en cuanto al combate a la pobreza en México. Esto se refleja en un marco jurídico que precisa con mucho detalle las obligaciones y facultades que componen a los diferentes niveles de servidores públicos. En ese sentido, la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), en el capítulo II, artículo 14, establece que “la Política Nacional de Desarrollo Social debe incluir, cuando menos, las siguientes vertientes:

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

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

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

De esta manera, para cumplir con tales objetivos, los lineamientos establecen el Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social como instrumento para orientar la planificación de los recursos y mejorar la focalización de las obras:

“...los gobiernos locales deben incorporar a su plan de desarrollo estatal y municipal o de las DTDF, la información contenida en el Informe Anual, el cual permite identificar qué indicadores de



situación de pobreza y rezago social son prioritarios de atender para mejorar el bienestar de las comunidades” (SEDESOL, 2015d: 4).

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

En cuanto a las fuentes de información, es importante aclarar que la Encuesta Intercensal 2015 publicada por INEGI,¹³ proporciona información sólo a nivel municipal, por lo que, al no existir información desagregada por localidad y AGEB, fundamental para la presente evaluación, se utilizarán los datos disponibles para esos niveles geográficos contenidos en el Censo de Población y Vivienda 2010 realizado por INEGI. Esto genera sesgos en la medición de algunos indicadores que se intentarán subsanar en el análisis para construir un panorama social lo más preciso posible; sin embargo, esto tiene la limitación de no poder captar la dinámica demográfica del municipio en los últimos 5 años y, por ende, los impactos reales sobre la disminución de las carencias.

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

¹³ Instituto Nacional de Estadística y Geografía.



2.1. Contexto sociodemográfico del municipio de Balancán, Tabasco.

En el siguiente apartado se abordará el análisis en torno a las características sociodemográficas que presenta el municipio de Balancán, con base en datos proporcionados por la encuesta intercensal de INEGI de 2010 y 2015, esto con la finalidad de conocer la dinámica poblacional y geográfica del municipio.

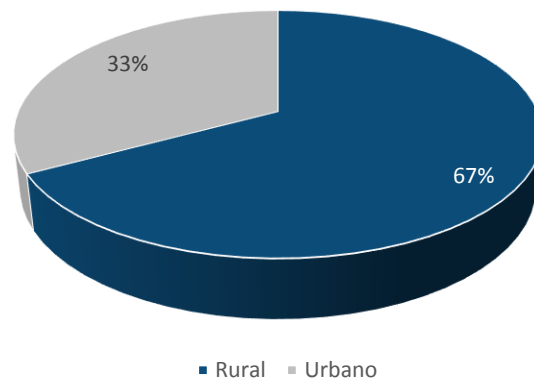
En el siguiente cuadro, se presenta información en torno a que en el municipio de Balancán, de 2010 a 2015 presentó un incremento poblacional del 6.7%, mismo que equivale a poco más de 3,500 habitantes adicionales, mientras que para el caso de las viviendas particulares habitadas, en este también se observa un ligero incremento del 14%, lo cual en retrospectiva refleja un cambio en la conformación de los hogares por su estructura, ya que de 2010 a 2015 el número de integrantes por hogar disminuyó de 3.8 a 3.5. Sin embargo, a pesar de que se presentó una disminución esto no refleja un cambio significativo en la conformación de los hogares.

Cuadro 2.1. Total de viviendas y personas, Balancán, 2010 y 2015.						
Características	2010			2015		
	Balancán	Tabasco	Porcentaje con respecto al total de la entidad	Balancán	Tabasco	Porcentaje con respecto al total de la entidad
Número de personas	56,739	2,238,603	2.5	60,516	2,395,272	2.5
Número de viviendas	14,997	559,114	2.7	17,156	646,448	2.7
Integrantes por hogar	3.8	4.0	*	3.5	3.7	*

Fuente: Elaborado por TECSO con base en los datos presentados por la Encuesta Intercensal INEGI, 2015 y Base del Censo (ITER), 2010.

Otro de los aspectos principales a considerar para el análisis sociodemográfico del municipio de Balancán, es la dispersión de los habitantes en las comunidades urbanas y rurales.

Gráfica 2.1 Distribución de la población por tipo de localidad, Balancán, 2010 (Porcentajes)



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

En la gráfica se muestra, la distribución poblacional por localidad urbana y rural en el año 2010¹⁴. En la que claramente se distingue que el 67% del total de la población se concentraba en las localidades rurales, mientras que el 33% de la población restante se ubicaba en las localidades urbanas, caracterizando así a Balancán como un municipio predominantemente rural.

Es decir, la importancia de que la concentración de la población se ubique principalmente en las localidades rurales, permite conocer el peso relativo de los grupos poblacionales ubicados en las localidades pequeñas, los

¹⁴ Es importante mencionar que se presenta el dato de la distribución de la población de 2010, dado que para el año 2015 no se cuenta con información suficiente para obtener estos datos, debido a que los resultados de la encuesta intercensal de 2015, no presentan información desagregada por localidad, que permitan observar si la tendencia continua o hubo una transición de lo rural a lo urbano.



cuales generalmente son las que enfrentan mayores desventajas y desigualdades estructurales¹⁵.

A continuación, se presenta el indicador de la distribución de la población, por tamaño de localidad a nivel municipal.

Cuadro 2.2. Tamaño de localidades y población, Balancán, 2010.			
Tamaño de localidad	Número de localidades	Población por tamaño de localidad	% de población
1 a 249 habitantes	328	8,051	14.2
250 a 499 habitantes	24	8,484	15.0
500 a 999 habitantes	19	12,793	22.5
1,000 a 2,499 habitantes	7	8,754	15.4
5,000 a 9,999 habitantes	1	5,627	9.9
10,000 a 14,999 habitantes	1	13,030	23.0
<i>Total</i>	380	56,739	100.0

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

En el cuadro anterior se observa que el municipio de Balancán cuenta con un total de 380 localidades, de las cuales 378 cuentan con menos de 2,499 habitantes, por lo que son consideradas como conglomerados rurales¹⁶. Mientras que las dos localidades restantes son clasificadas como conglomerados urbanos, dado que presentan un número de habitantes mayor a 2,500.

La relevancia del indicador de número de localidades por tamaño poblacional en una demarcación, radica en que permite ilustrar el fenómeno de la dispersión espacial de la población por localidad, comportamiento que es importante conocer para estar en posibilidad de generar estrategias alternativas a la política pública, tendientes a mitigar

¹⁵ INEGI (2011) Consultado en http://www.inee.edu.mx/bie/mapa_indica/2011/PanoramaEducativoDeMexico/CS/CS02/2011_CS02_ab.pdf: el 06 de noviembre de 2017. 14:30

¹⁶ De acuerdo con el INEGI, una población se considera rural cuando tiene menos de 2,499 habitantes, mientras que la urbana es aquella donde viven más de 2,500 personas. Consultado en http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/rur_urb.aspx?tema=P el 06 de noviembre de 2017. 14:30.



diferenciaciones sociales que están relacionadas con la dispersión y aislamiento, y que por lo regular afectan a las localidades pequeñas¹⁷.

Como anteriormente se mencionó, en las localidades rurales se caracterizan principalmente por presentar un alto grado de carencias entre las cuales resaltan problemas de bajo promedio de escolaridad, analfabetismo y habitantes sin derechohabiencia a los servicios de salud. Por lo que, en el siguiente cuadro, se muestran las principales características en torno a las temáticas ya antes mencionadas.

Cuadro 2.3. Principales características sociodemográficas, Balancán, 2010.					
Características	Estado Tabasco	Municipio Balancán	Localidades con los dos mayores grados de rezago social	ZAP urbanas	AGEB Urbanas
Promedio de ocupantes en viviendas particulares habitadas	4.0	3.8	3.7	3.7	3.6
Grado promedio de escolaridad de la población de 15 o más años	8.6	7.1	4.3	7.6	8.8
Población analfabeta de 15 años o más	108,954	4,448	136	505	986
Población sin derechohabiencia a servicios de salud	564,496	7,906	166	881	2,082
Fuente: Elaborado por TECSO con base en el Informe Anual sobre la situación de la pobreza y rezago social 2015, SEDESOL.					

En el cuadro anterior se muestra que en 2010, en cuanto al grado promedio de escolaridad en la población de 15 años o más, en las localidades con los dos mayores grados de rezago social, la población no concluía la educación primaria, en contraste a la población de las ZAP y AGEB Urbanas del municipio, los cuales concluían la educación primaria, mientras que para el caso de la educación secundaria en las ZAP Urbanas queda

17



inconclusa en una etapa intermedia y de manera general en las AGEB Urbanas se acercan a concluir la educación secundaria.

Para el caso del indicador de población de 15 años o más analfabeta, se muestra que en las AGEB y ZAP Urbanas se concentraba en un mayor número de personas analfabetas, mientras que en las localidades con los dos mayores grados de rezago social el número era menor.

Por otra parte, para el caso del indicador de la población no derechohabiente a los servicios de salud, se observa que el mayor número de habitantes que presentaban esta carencia se concentraban en las ZAP y AGEB Urbanas, a pesar de la instauración de la Comisión Nacional de Protección Social de Salud (Seguro Popular).

Es decir, con lo anteriormente planteado se puede observar, que a pesar de que en las localidades rurales se presentan un menor grado de escolaridad, en contraste a las ZAP y AGEB Urbanas, es en estas mismas, en donde el mayor número de personas con carencia por los servicios de salud y el número de personas analfabetas se acentúan en mayor magnitud.

2.2. La Medición de la pobreza

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

2.2.1 Definición de la pobreza y metodología para su medición

Los *Lineamientos y Criterios Generales para la Definición, Identificación y Medición de la Pobreza*, emitidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (**CONEVAL**), establecen en su título 2, capítulo único, numeral 4, que “**la definición de la pobreza considera las condiciones**



de vida de la población a partir de **tres espacios**: el de **bienestar económico**, el de los **derechos sociales** y el del **contexto territorial**" (DOF, 2010:2).

Asimismo, el numeral 8 señala que:

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

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

Rezago educativo:¹⁸

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 con su edad ha concluido la primaria o secundaria.

¹⁸ 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 10 marzo 2017.



Acceso a los servicios de salud:¹⁹

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:²⁰

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

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

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

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

Que la persona reciba jubilación o pensión, independientemente de su edad. Que las personas de 65 años y más sean beneficiarias de algún programa de adultos mayores de transferencias monetarias. Que las

¹⁹ Ídem.

²⁰ Ídem.

siguientes personas con parentesco directo con algún familiar, con acceso a la seguridad social, tengan derecho a recibir servicios médicos:

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

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

Calidad y espacios de la vivienda:²¹

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

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

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

²¹ Ídem.

Acceso a los servicios básicos de la vivienda:²²

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 séptica²³;
- ▶ 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 alimentación²⁴

“El indicador se construye a partir de la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA)²⁵ 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.

²² Ídem.

²³ 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.

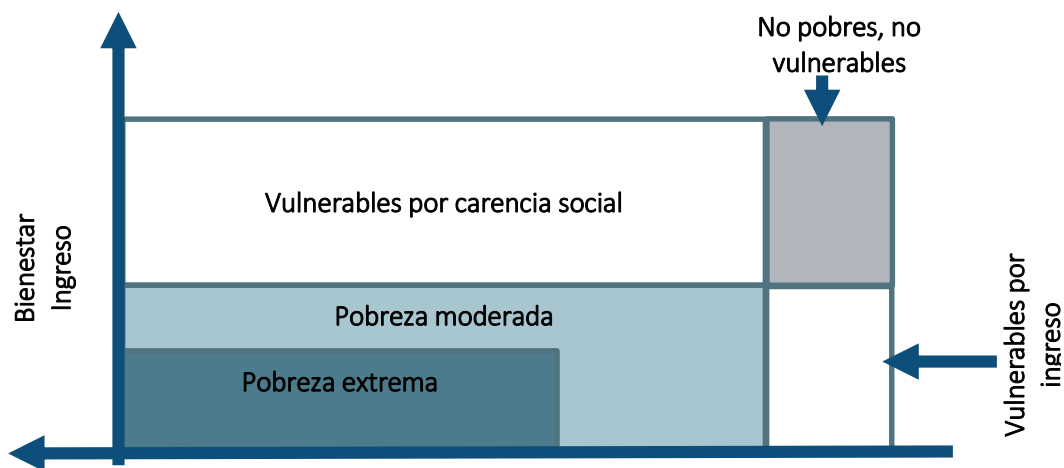
²⁴ Ídem

²⁵ 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).

Esquema conceptual de la pobreza multidimensional



Fuente: Tomada de la Metodología de Medición Multidimensional de la Pobreza en México, Fernando Cortés CONEVAL, 13 de mayo de 2010.

- ▶ **Pobreza Moderada:** Es aquella persona que, siendo pobre, no es pobre extrema. La incidencia de pobreza moderada se obtiene al calcular la diferencia entre la incidencia de la población en pobreza menos la de la población en pobreza extrema.
- ▶ **Pobreza Extrema:** Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y que, además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana.



- ▶ Vulnerable por Carencias Sociales: Aquella población que presenta una o más carencias sociales, pero cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar.
- ▶ Vulnerable por Ingreso: Aquella población que no presenta carencias sociales pero cuyo ingreso es inferior o igual a la línea de bienestar.
- ▶ No pobres y No vulnerables: Aquella población cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar y que no tiene ninguna de las carencias sociales que se utilizan en la medición de la pobreza.²⁶

2.2.2 Situación de la pobreza en el municipio de Balancán, Tabasco

Para poder desarrollar la medición de la pobreza en el municipio, se deben aclarar primero otras definiciones presentadas por el CONEVAL para vulnerabilidad y pobreza en sus distintos matices. La diferencia sustantiva que se encuentra entre ambas es que la pobreza incluye carencias sociales e ingreso por debajo de las líneas de bienestar²⁷, en tanto que la vulnerabilidad se da en dos sentidos: 1) por carencia social de algún tipo, pero con ingreso superior a la línea de bienestar, y 2) vulnerabilidad por ingreso, que distingue a la población sin carencias, pero con ingreso menor o igual al de la línea de bienestar.

En este sentido, el CONEVAL publica en su página de internet los Resultados a Nivel Municipal, 2010, de las estimaciones sobre la pobreza en México²⁸. También, el Informe Anual sobre la Situación de Pobreza para municipios y entidades presenta esta información. En ambas fuentes se establece la situación de la pobreza multidimensional del municipio (SEDESOL, 2014).

²⁶ Medición de la Pobreza. Consultado en: <http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx> el 15 de noviembre de 2017. 11:39

²⁷ Línea de bienestar: Valor monetario de una canasta de alimentos, bienes y servicios básicos. Es importante resaltar que la línea de bienestar se actualiza mensualmente toma en cuenta los cambios del valor de las canastas alimentaria y no alimentaria utilizando el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) calculado y publicado por el INEGI. Consultado en: <http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx> el 15 de noviembre de 2017. 15:46.

²⁸ Mayor información: <http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Informacion-por-Municipio.aspx>



Sin embargo, el dato sobre población presentada por el CONEVAL para este informe tiene un propósito exclusivamente estadístico, por lo que está calibrado para que, en las estimaciones de pobreza, la suma de la población municipal sea igual a la población de cada entidad federativa reportada con base en la información del Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) 2010²⁹, por lo anterior, estas cifras de población difieren de las reportadas por el INEGI y CONAPO³⁰ a nivel municipal.

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

Como ya se mencionó, en este apartado se abordará el tema de la situación de la pobreza multidimensional en el municipio, para lo cual se presentan datos de 2010 y 2015.

A continuación, se exponen los indicadores de pobreza y vulnerabilidad que presenta el municipio de Balancán.

Cuadro 2.4. Medición Multidimensional de la Pobreza, Balancán, 2010 y 2015.			
Tipo de pobreza o vulnerabilidad	Porcentaje	Estimación de Individuos en 2010	Estimación de Individuos en 2015
Pobreza moderada	54	30,639	32,679
Pobreza extrema	17.9	10,156	10,832
Vulnerable por carencia social	27.2	15,433	16,460
Vulnerable por ingreso	0.3	170	182
No pobres y no vulnerables	0.6	340	363
Total	100	56,738	60,516

Fuente: Elaborado por TECSO con base en los datos presentados por el CONEVAL en sus Resultados a Nivel Municipal 2010 sobre la Pobreza en México, Censo 2010 INEGI y Encuesta Intercensal INEGI, 2015.

²⁹Para mayor información del Módulo de condiciones socioeconómicas (MCS) 2010. Publicado el día 16 de Julio de 2011, consultar en: <http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Modulo-de-Condiciones-Socioeconomicas.aspx>

³⁰ Consejo Nacional de Población



En el cuadro anterior se observa, que el 54% del total de la población entre 2010 y 2015 se encontraba en un nivel de pobreza moderada, mientras que el 17.9% de los habitantes se ubicaban en un grado de pobreza extrema, es decir, esta población presenta tres o más carencias. Lo que significa, que más del 70% del total de la población del municipio de Balancán se ubicaba en un tipo de pobreza.

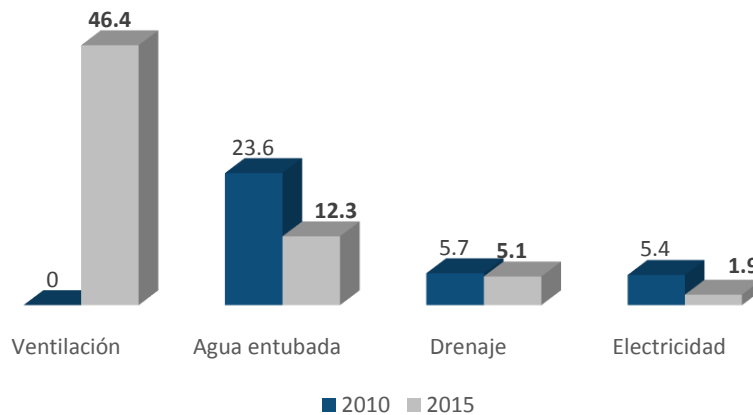
Por otra parte, en el caso de la población considerada vulnerable por carencia social, en esta se observa que el 27.2% del total de la población presentan más de una o más carencias, mientras que para el caso de vulnerabilidad por ingreso se tiene que el 0.3% de la población percibe ingresos por debajo de la línea de bienestar.

En este contexto conocer los indicadores de pobreza y vulnerabilidad en el municipio de Balancán, permiten establecer estrategias, "que contribuyan a la promoción de las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, así como la superación de la discriminación y la exclusión" (CONEVAL, 2016:11).

2.2.3 Indicadores de Carencias Sociales en el Municipio de Balancán

A continuación, se analizan las variables de los rubros de **Servicios Básicos en la Vivienda** y de **Calidad y Espacios en la Vivienda** en los periodos de 2010 a 2015.

Gráfica 2.2 Carencia específica por servicios básicos en la vivienda, comparativo 2010-2015, Balancán (Porcentajes).



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

En 2015 INEGI reportó que el 48.9% del total de las viviendas del municipio, presentaba algún tipo de carencia en los servicios básicos. En 2010, una de las principales carencias en este rubro era la ventilación, ya que alrededor del 46.4% de las viviendas carecían de este servicio.

Por otro lado, respecto al indicador asociado a la carencia por agua entubada, los resultados muestran que en 2010 el 23.6% tenían esta carencia, mientras que en 2015 sólo el 12.3% de las viviendas continuaban con ella.

Por otra parte, en cuanto al indicador de electricidad se observa que en 2010 el 5.4% del total de las viviendas del municipio se veían afectadas por esta situación, sin embargo, para 2015 sólo el 1.9% de las viviendas no disponían de energía eléctrica, reflejando que la carencia se redujo en 3.5 puntos porcentuales. Por último, para el indicador de drenaje en este se

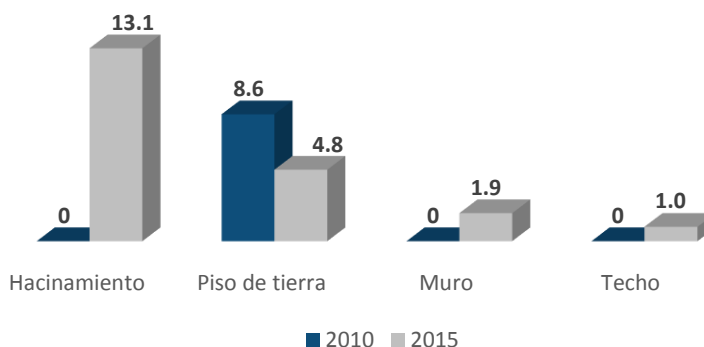
muestra que de 2010 a 2015, este presentó una reducción del 0.6%, lo cual no refleja una reducción significativa de la carencia por drenaje.

Con base en los datos presentados anteriormente, en lo que respecta al rubro de Servicios Básicos en la Vivienda, se percibe que la carencia por ventilación es la que más afectaba a las viviendas del municipio de Balancán en 2015, por lo que se recomienda que se implementen proyectos como: el de estufas ecológicas para disminuir el riesgo de enfermedades respiratorias, que se encuentran asociadas a la carencia por ventilación.

Por otra parte, para el caso de los indicadores asociados a las viviendas que no disponen de agua entubada a la red pública y ventilación, se recomienda tener en cuenta que dentro del catálogo del FISM³¹ existen obras de incidencia directa para combatir estas carencias tales como: Estufas ecológicas y cisternas.

En la gráfica 2.3 se presentan, los indicadores vinculados al rubro de **calidad y espacios en la vivienda** de los años 2010 y 2015.

Gráfica 2.3. Carencia específica por calidad y espacios en la vivienda, comparativo 2010-2015, Balancán (Porcentajes).



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

³¹ En el catálogo del FISM se establecen el tipo 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.



Para 2015, el 17.9% del total de las viviendas presentaban carencias asociadas al indicador de calidad y espacios de la vivienda. La carencia que más afectaba al municipio de Balancán, era el hacinamiento, ya que el 13.1% del total de las viviendas se veían afectadas.

Por otro lado, respecto a la carencia por piso de tierra, se observa que de 2010 a 2015 la carencia se redujo en 3.8 puntos porcentuales. Finalmente, en cuanto a la carencia por muros y techos, se observa que estas se presentan en porcentajes menores, ya que para el año 2015, en el caso de muros sólo el 1.9% de las viviendas se encontraban en esta situación y en el caso de la carencia de techos únicamente el 1% del total de las viviendas carecían de techo firme.

Sin embargo, para reducir los porcentajes de las carencias que se presentan en el rubro de calidad y espacios de la vivienda. Se recomienda implementar proyectos de ampliación de las viviendas con cuartos dormitorio y proyectos de piso firme, lo cual puede impactar en la reducción de las carencias de hacinamiento y piso de tierra.

En el siguiente cuadro se muestra, la situación del municipio de Balancán y del estado de Tabasco, en torno al rubro de las carencias sociales de los periodos de 2010 y 2015. Para la realización de los cálculos que se presentaran a continuación, TECSO utilizó la base de la encuesta intercensal de 2015.

Cuadro 2.5. Cuadro comparativo del porcentaje de población por carencias sociales en Balancán 2010 y 2015.				
Indicadores de carencia social	Porcentaje de la Población			
	Municipio Balancán 2010	Tabasco 2010	Municipio Balancán 2015	Tabasco 2015
Porcentaje de la población con carencia por servicios básicos en la vivienda.	63.9	38.9	51.5	32.5
Porcentaje de la población con carencia por calidad y espacios de vivienda.	28.3	21.7	22.1	16.0

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

En el cuadro anterior se observa que entre 2010 y 2015, el porcentaje de carencias por servicios básicos en el municipio disminuyó en 12.4 puntos



porcentuales y para el caso de la carencia por calidad y espacios en la vivienda en este se muestra una disminución de 6.2 puntos porcentuales. En contraste el estado de Tabasco presenta que de 2015 a 2010, en el rubro de servicios se presentó una disminución de 6.4 y para el rubro de calidad se observa una disminución del 12.3 puntos porcentuales.

En este sentido se puede observar una disminución significativamente más acelerada en materia de carencia por servicios básicos respecto al total del estado. No obstante, en cuanto a calidad y espacios de la vivienda la disminución es prácticamente de la mitad en comparación al avance que existe en el estado.

Por otra parte, al contrastar los datos de la población con carencia por servicios básicos en la vivienda del municipio de Balancán y los de la población con carencia por calidad y espacios de vivienda del estado de Tabasco, se observa una diferencia de un punto porcentual, mientras que en la población con carencia por calidad y espacios de vivienda de Balancán y la población con carencia por servicios básicos en la vivienda del estado en este se percibe una diferencia de dos puntos porcentuales en el municipio.

2.3. Rezago social

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

En cambio, el rezago social se toma en cuenta como criterio para mejorar la focalización de las acciones del FISM. En este sentido, los lineamientos del FAIS para el año 2015, establecen al Informe Anual, como instrumento para la planeación de los recursos y también como instrumento para mejorar la focalización de las obras (SEDESOL, 2015d: 4). Así mismo, brinda información



sobre la situación del rezago social del municipio desglosada a nivel de localidad y de AGEB, como se mencionó anteriormente.

Entre las novedades que incluye la edición del Informe Anual para el año 2017, destaca la caracterización de las AGEB urbanas por grado de rezago social. Esta información permite mejorar la focalización de las obras a un nivel más detallado; en este sentido, vale destacar que, para la clasificación de las AGEB por grado de rezago social, SEDESOL utiliza una metodología diferente a la instrumentada en el Índice de Rezago Social para localidades, municipios y entidades; por lo que a nivel de AGEB sólo se distinguen tres grados de rezago social: Bajo, Medio y Alto (SEDESOL, 2015).

En el siguiente apartado se expone, en primer lugar, la definición y metodología utilizada para la medición del rezago social, y, en segundo lugar, se caracteriza la situación del municipio con relación al rezago social.

2.3.1 Definición y metodología para su medición

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

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

- ▶ Primera: Es una medida sintética que integra en una sola variable indicadores ponderados asociados a las carencias sociales;
- ▶ Segunda: Esta medida ordena las unidades de observación según las carencias sociales, lo que significa que el índice otorga valores a las entidades federativas, municipios y/o localidades de acuerdo a la situación de las carencias sociales. Así, al asignarles valor, se pueden



ordenar e identificar las entidades, municipios o localidades prioritarias con relación a las carencias sociales;

- ▶ Tercera: Derivada de lo anterior, la desagregación del IRS hasta nivel de localidad lo constituye en un adecuado instrumento de planificación y evaluación que permite mejorar la focalización de las políticas públicas orientadas a combatir la pobreza y el rezago social;
- ▶ Es necesario destacar que el IRS no constituye una medida de pobreza, porque “no incorpora los indicadores de ingreso, seguridad social y alimentación” (CONEVAL, 2015).

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

Educativos

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

Acceso a servicios de salud

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

Calidad y espacios en la vivienda

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

Servicios básicos en la vivienda

- ▶ Porcentaje de las viviendas particulares habitadas que no disponen de agua entubada de la red pública;
- ▶ Porcentaje de las viviendas particulares habitadas que no disponen de drenaje;
- ▶ Porcentaje de las viviendas particulares habitadas que no disponen de energía eléctrica;
- ▶ Porcentaje de las viviendas particulares habitadas que no disponen de excusado o sanitario.

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

A continuación, se presentan los datos que CONEVAL realizó en torno al cálculo de rezago social para 184 de las localidades del municipio, esto debido a que el resto de localidades tiene una población inferior a los 90 habitantes.

Cuadro 2.6. Nivel de Rezago Social, Balancán, 2010.				
Grado de rezago social	Número de localidades	Porcentaje de localidades	Total de habitantes	Porcentaje de habitantes
Muy alto	3	1.6	90	0.16
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
Total	184	100.0	55,909	100.0

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

En el cuadro se observa que, en 2010, el municipio de Balancán presentaba un total de 184 localidades con clasificación de rezago social y en el cual 160 de las localidades se ubicaban en el grado de rezago social medio, bajo y muy bajo, es decir más de 55,069 habitantes (98.5%) de la población se situaba en alguno de estos niveles, mientras que en el grado de rezago social muy alto y alto se encontraban menos del 1.5 %.

Esto llama la atención ya que, de acuerdo con los lineamientos del FAIS, solamente se puede invertir en las localidades con los dos más altos grados de rezago social, lo que correspondería con sólo 24 localidades con un total de 840 habitantes, lo cual representa menos del 1.5% de la población municipal.

Una manera para identificar las carencias del municipio con mayor detalle es analizar la información por tamaño de localidad y nivel de rezago, por lo que en el siguiente apartado se presentan resultados del municipio de Balancán; iniciando con la descripción del comportamiento del indicador.

A continuación, se presenta el indicador de las **viviendas particulares habitadas con piso de tierra**, misma que se está clasificada en el rubro de calidad y espacios en la vivienda.

Cuadro 2.7. Viviendas con piso de tierra según tamaño y grado de rezago social, Balancán, 2010.					
Grado de rezago social	Tamaño de localidad	Número de localidades	Total de Viviendas Habitadas	Viviendas con carencia	% de viviendas con carencia
Muy Alto	1 a 249 habitantes	3	26	25	96.2
	Total	3	26	25	96.2
Alto	1 a 249 habitantes	21	203	79	38.9
	Total	21	203	79	38.9
Medio	1 a 249 habitantes	42	509	95	18.7
	250 a 499 habitantes	5	361	106	29.4
	500 a 999 habitantes	1	172	65	37.8
	1,000 a 2,499 habitantes	1	233	63	27.0
	Total	49	1,275	329	25.8
Bajo	1 a 249 habitantes	42	832	73	8.8
	250 a 499 habitantes	14	1,153	137	11.9
	500 a 999 habitantes	9	1,494	181	12.1
	1,000 a 2,499 habitantes	2	579	61	10.5
	Total	67	4,058	452	11.1
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	1,574	74	4.7
	1,000 a 2,499 habitantes	4	1,576	93	5.9
	5,000 a 9,999 habitantes	1	1,528	98	6.4
	10,000 a 14,999 habitantes	1	3,606	73	2.0
	Total	44	9,177	386	4.2
	Total	184	14,739	1,271	8.6

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

En este indicador se muestra que el 8.6% del total de las viviendas se ven afectadas por la carencia por piso de tierra. En el grado de rezago social bajo y muy bajo, se presentan el mayor número de viviendas con la carencia, mientras que el menor número de viviendas se localizan en las localidades con los dos mayores grados de rezago social.

En el siguiente cuadro, se analiza la carencia por **viviendas sin energía eléctrica**.

Cuadro 2.8. Viviendas sin energía eléctrica según tamaño y grado de rezago social, Balancán, 2010.					
Grado de rezago social	Tamaño de localidad	Número de localidades	Total de Viviendas Habitadas	viviendas con carencia	% de viviendas con carencia
Muy Alto	1 a 249 habitantes	3	26	23	88.5
	Total	3	26	23	88.5
Alto	1 a 249 habitantes	21	203	177	87.2
	Total	21	203	177	87.2
Medio	1 a 249 habitantes	42	509	135	26.5
	250 a 499 habitantes	5	361	53	14.7
	500 a 999 habitantes	1	172	3	1.7
	1,000 a 2,499 habitantes	1	233	5	2.1
	Total	49	1,275	196	15.4
Bajo	1 a 249 habitantes	42	832	77	9.3
	250 a 499 habitantes	14	1,153	69	6.0
	500 a 999 habitantes	9	1,494	58	3.9
	1,000 a 2,499 habitantes	2	579	16	2.8
	Total	67	4,058	220	5.4
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	1,574	39	2.5
	1,000 a 2,499 habitantes	4	1,576	10	0.6
	5,000 a 9,999 habitantes	1	1,528	17	1.1
	10,000 a 14,999 habitantes	1	3,606	23	0.6
	Total	44	9,177	106	1.2
Total		184	14,739	722	4.9

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

Se observa, que el porcentaje más alto de viviendas con esta carencia corresponden a los grados de rezago social Muy alto y Alto, mientras que en

el grado de rezago clasificado como medio y bajo el porcentaje es menor, pero es en estos grados es donde se sitúa el mayor número de viviendas que presentan la carencia por energía eléctrica, es decir, en los resultados de este indicador se vuelve a presentar la misma situación que en el indicador de viviendas con piso de tierra, en donde la concentración se ubica en los niveles más bajos de rezago social, teniendo así magnitudes mayores, aunque con porcentajes menores comparados con las localidades con los dos mayores grados de rezago social.

Para el caso del indicador de las **viviendas particulares habitadas que no disponen de agua entubada de la red pública.**

Cuadro 2.9. Viviendas sin agua entubada según tamaño y grado de rezago social, Balancán, 2010.					
Grado de rezago social	Tamaño de localidad	Número de localidades	Total de Viviendas Habitadas	viviendas con carencia	% de viviendas con carencia
Muy Alto	1 a 249 habitantes	3	26	26	100.0
	Total	3	26	26	100.0
Alto	1 a 249 habitantes	21	203	200	98.5
	Total	21	203	200	98.5
Medio	1 a 249 habitantes	42	509	377	74.1
	250 a 499 habitantes	5	361	226	62.6
	500 a 999 habitantes	1	172	172	100.0
	1,000 a 2,499 habitantes	1	233	67	28.8
	Total	49	1,275	842	66.0
Bajo	1 a 249 habitantes	42	832	455	54.7
	250 a 499 habitantes	14	1,153	343	29.7
	500 a 999 habitantes	9	1,494	246	16.5
	1,000 a 2,499 habitantes	2	579	334	57.7
	Total	67	4,058	1,378	34.0
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	1,574	191	12.1
	1,000 a 2,499 habitantes	4	1,576	265	16.8
	5,000 a 9,999 habitantes	1	1,528	49	3.2
	10,000 a 14,999 habitantes	1	3,606	107	3.0
	Total	44	9,177	847	9.2
Total	184	14,739	3,293	22.3	

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

En el cuadro anterior se muestra, que la carencia de viviendas por acceso al agua entubada se presenta con mayor magnitud en el grado de rezago social bajo, que representa un porcentaje del 34% respecto al número de viviendas que se encuentran este nivel de rezago social; por otro lado, en el grado de rezago medio el porcentaje es del 66%, es importante aclarar que a pesar de que el porcentaje es mayor en el grado medio, es en el caso del grado de rezago social bajo dónde se concentran el mayor número de viviendas sin acceso al agua. Por otra parte, se observa que el indicador de las viviendas que no disponen de agua potable de la red pública es una de las carencias que más afecta a la población del municipio de Balancán.

A continuación, se presentan los resultados del indicador de **viviendas que no disponen de drenaje**.

Cuadro 2.10. Viviendas sin drenaje según tamaño y grado de rezago social, Balancán, 2010.					
Grado de rezago social	Tamaño de localidad	Número de localidades	Total de Viviendas Habitadas	viviendas con carencia	% de viviendas con carencia
Muy Alto	1 a 249 habitantes	3	26	24	92.3
	Total	3	26	24	92.3
Alto	1 a 249 habitantes	21	203	81	39.9
	Total	21	203	81	39.9
Medio	1 a 249 habitantes	42	509	87	17.1
	250 a 499 habitantes	5	361	56	15.5
	500 a 999 habitantes	1	172	57	33.1
	1,000 a 2,499 habitantes	1	233	30	12.9
	Total	49	1,275	230	18.0
Bajo	1 a 249 habitantes	42	832	46	5.5
	250 a 499 habitantes	14	1,153	128	11.1
	500 a 999 habitantes	9	1,494	90	6.0
	1,000 a 2,499 habitantes	2	579	54	9.3
	Total	67	4,058	318	7.8
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	1,574	51	3.2
	1,000 a 2,499 habitantes	4	1,576	54	3.4
	5,000 a 9,999 habitantes	1	1,528	22	1.4
	10,000 a 14,999 habitantes	1	3,606	22	0.6
	Total	44	9,177	176	1.9
	Total	184	14,739	829	5.6

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

En el cuadro se muestra, que a nivel general, se presenta una baja intensidad de la carencia en el total de las viviendas correspondientes al



municipio, con únicamente el 5.6%, es decir, sólo 829 viviendas particulares del municipio carecen del servicio de drenaje.

Los grados de rezago social medio y bajo concentran más del 50% de viviendas con carencia de drenaje, por lo que, se recomienda implementar proyectos como; de conexión a la red de drenaje o fosa séptica (Descarga domiciliaria), o tanques sépticos conectado a la fosa séptica o drenaje, con la finalidad de atender carencia por drenaje.

2.4. Principales carencias en las viviendas ubicadas en localidades prioritarias

Considerando que los Lineamientos del FAIS para el año 2017, establecen el Informe Anual como instrumento que caracteriza las principales carencias sociales que deben ser combatidas con los recursos provenientes del FISM, no obstante, éste no provee información sobre la situación del rezago social a nivel de localidad y AGEB Urbanas, y, 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, con base en información del INEGI 2010.

2.4.1 Principales carencias de la población ubicada en ZAP urbanas

Para el año 2017 de acuerdo con la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria, el municipio de Balancán³² fue declarado con un total de 10 AGEB Urbanas con un grado de rezago social muy bajo, que se ubican en las localidades de Balancán y el Triunfo, las cuales concentran 6,859 habitantes que presentan las siguientes características:

Cuadro 2.11. ZAP urbanas, Balancán, Tabasco 2017 con población 2010.				
Localidad	Grado de rezago social	AGEB	Población del AGEB	Porcentaje respecto al municipio
Balancán	Muy bajo	0562	1,102	1.9
		0685	161	0.3
		0702	216	0.4
		0721	615	1.1
		0736	342	0.6
		0577	945	1.7
El triunfo	Muy bajo	0596	924	1.6
		0609	788	1.4
		0613	982	1.7
		0628	784	1.4
Total			6,859	12.1

Fuente: Elaborado por TECSO con base en los datos presentados por la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria 2017 y los Principales Resultados por localidad (ITER) 2010, del Censo Nacional de Población y Vivienda, INEGI.

El cuadro anterior muestra el registro de las zonas donde, la administración pública del municipio de Balancán debe de ejercer por normatividad, parte de los recursos provenientes del Fondo de Aportaciones de Infraestructura Social, con el objetivo de combatir las carencias que se presentan dentro de las dos localidades. Sin embargo, esto no quiere decir que la planeación municipal deje de focalizar los recursos del FISM por condiciones de alta concentración de pobreza.

Es decir, para que el municipio pueda focalizar de mejor manera sus recursos, es importante que contemplen diagnósticos y estudios previos que

³² Es importante aclarar que el Municipio de Balancán, cuenta con un total de dos localidades que son Balancán y El triunfo, las cuales presentan AGEB con grado de rezago social muy alto y alto.



le permita desarrollar una buena planificación estratégica, y así atender a las localidades que requieren de mayor atención.

A continuación, se presentan las principales características de las localidades con ZAP del municipio de Balancán conforme a las carencias por calidad y espacios en la vivienda, así como acceso a los servicios básicos en la vivienda.

Cuadro 2.12. Principales carencias en localidades con ZAP, Balancán, 2010.

Localidad	Población total	AGEB	Viviendas Habitadas	Con piso de tierra	%	Con un solo cuarto	%	Sin electricidad	%	Sin agua entubada	%	Sin drenaje	%
Balancán	2436	5	653	30	4.6	136	20.8	9	1.4	71	10.9	11	1.7
El Triunfo	4423	5	1210	87	7.2	312	25.8	16	1.3	44	3.6	16	1.3
Total	6,859	10	1,863	117	6.3	448	24.0	25	1.3	115	6.2	27	1.4

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

Como se puede observar, la principal carencia que afecta al municipio es la de viviendas con un sólo cuarto, con el 24%, mismo que equivale a 448 viviendas con esta carencia. En segundo lugar, la carencia que afecta a estas localidades es la de viviendas con piso de tierra y sin agua entubada. Y finalmente, el indicador de viviendas sin electricidad y drenaje en estas se presentan los menores porcentajes, ya que esta carencia se presenta en menos de 30 viviendas.

En el siguiente cuadro se presentan, las localidades con las diez ZAP Urbanas con mayores carencias en las viviendas del municipio.

Cuadro 2.13. Localidades con ZAP Urbanas con mayor carencia en viviendas con piso de tierra, Balancán, 2010.			
Localidad	AGEB	Viviendas	
		Habitadas	Con piso de tierra
El Triunfo	0577	258	22
El Triunfo	0609	205	21
El Triunfo	0628	214	17
El Triunfo	0613	284	17
El Triunfo	0596	249	10
Balancán	0721	163	11
Balancán	0562	291	10
Balancán	0736	94	9
Balancán	0702	65	-
Balancán	0685	40	-
<i>Total 10 AGEB</i>		<i>1,863</i>	<i>117</i>
Total AGEB		1,863	117

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

En el cuadro anterior se muestra, que del total de viviendas particulares habitadas en localidades con ZAP Urbanas, 117 de estas carecen de piso firme. La localidad que presenta el mayor número de viviendas con piso de tierra es el Triunfo con 87 viviendas, mientras que en la localidad de Balancán sólo cuenta con 30 viviendas en esta situación.

Por otra parte, la localidad del Triunfo con AGEB 0577, presenta el mayor número de viviendas con piso de tierra, mientras que la localidad de Balancán 0721, en este se concentra el mayor número de hogares con esta carencia.

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

Cuadro 2.14. Localidades con ZAP Urbanas con mayor carencia en viviendas con un solo cuarto, Balancán, 2010.			
Localidad	AGEB	Viviendas	
		Habitadas	Con un solo cuarto
El Triunfo	0609	205	89
El Triunfo	0577	258	62
El Triunfo	0596	249	55
El Triunfo	0628	214	53
El Triunfo	0613	284	53
Balancán	0562	291	61
Balancán	0736	94	32
Balancán	0721	163	24
Balancán	0702	65	10
Balancán	0685	40	9
<i>Total 10 AGEB</i>		<i>1,863</i>	<i>448</i>
Total AGEB		1,863	448

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

En el cuadro se observa, que la localidad El Triunfo es la que concentra el mayor número de viviendas con un solo cuarto, ya que 312 viviendas presentan esta carencia, mientras que en la localidad de Balancán esta situación se presenta con menor intensidad con sólo 136 viviendas.

Es importante mencionar que en las AGEB 0609 de la localidad El Triunfo, se ubican el mayor número de viviendas con un solo cuarto. Por otra parte en la localidad de Balancán con AGEB 0562, se presenta la misma situación.



En el siguiente cuadro se exponen las localidades con ZAP Urbanas con mayor carencia en viviendas sin electricidad:

Cuadro 2.15 Localidades con ZAP Urbanas con mayor carencia en viviendas sin electricidad, Balancán, 2010.			
Localidad	AGEB	Viviendas	
		Habitadas	Sin electricidad
El Triunfo	0609	205	5
El Triunfo	0628	214	
El Triunfo	0613	284	4
El Triunfo	0577	258	4
El Triunfo	0596	249	3
Balancán	0702	65	0
Balancán	0685	40	0
Balancán	0562	291	0
Balancán	0721	163	4
Balancán	0736	94	5
<i>Total 10 AGEB</i>		1,863	25
Total AGEB		1,863	25

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

A continuación se observa que en las localidades con ZAP Urbanas, el indicador de viviendas sin electricidad, es de baja intensidad, dado a que sólo 25 del total de las viviendas carecen del servicio de electrificación, en la cual la localidad del triunfo, se ubican 16 de las 25 viviendas que se encuentran sin electricidad, mientras que en la localidad de Balancán en esta solo 9 de 25 viviendas presentan esta carencia.

Las localidades que presentan el mayor número de viviendas sin electricidad son la AGEB 0736 de la localidad de Balancán, y la AGEB 0609 de la localidad el Triunfo.



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

Cuadro 2.16 Localidades con ZAP Urbanas con mayor carencia en viviendas sin agua entubada, Balancán, 2010.			
Localidad	AGEB	Viviendas	
		Habitadas	Sin agua entubada
Balancán	0736	94	38
Balancán	0721	163	27
El Triunfo	0613	284	16
El Triunfo	0577	258	10
El Triunfo	0628	214	8
El Triunfo	0609	205	7
Balancán	0562	291	6
El Triunfo	0596	249	3
Balancán	0685	40	0
Balancán	0702	65	
<i>Total 10 AGEB</i>		<i>1,863</i>	<i>115</i>
Total AGEB		1,863	115

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

Las localidades con mayor carencia por agua entubada se presentan en la localidad de Balancán, dado a que en esta se encuentran más de 71 viviendas sin agua entubada, mientras que, en las AGEB de El Triunfo, sólo 44 del total de las viviendas carecen de este servicio.

Es importante mencionar que las AGEB que presentan el mayor número de viviendas sin agua son; 0736 perteneciente a la localidad de Balancán cuenta con 38 viviendas sin agua entubada, mientras que la AGEB 0613 de la localidad El Triunfo se presenta 16 viviendas con esta carencia.

Por último, en el cuadro siguiente se muestran las 10 ZAP urbanas, que concentran el mayor número de viviendas sin drenaje.

Cuadro 2.17. Localidades con ZAP Urbanas con mayor carencia en viviendas sin drenaje, Balancán, 2010.			
Localidad	AGEB	Viviendas	
		Habitadas	Sin drenaje
El Triunfo	0609	205	12
Balancán	0562	291	6
Balancán	0721	163	5
El Triunfo	0577	258	4
Balancán	0685	40	0
Balancán	0736	94	
Balancán	0702	65	
El Triunfo	0628	214	
El Triunfo	0613	284	
El Triunfo	0596	249	
<i>Total 10 AGEB</i>		1,863	27
Total AGEB		1,863	27

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

En el cuadro anterior se muestra, que en las localidades con ZAP Urbanas se presentan pocas viviendas sin drenaje. De estas, en la localidad de el Triunfo se concentran 16 y en la localidad de Balancán sólo 11.

Por otra parte, se puede observar que el indicador de vivienda sin drenaje tiene un comportamiento similar al indicador de vivienda sin electricidad, ya que en estos dos indicadores se presentan el menor número de viviendas con carencia.

En atención a estos resultados, es recomendable localizar las viviendas en aquellas ZAP con carencia marginal, y erradicarla, dado a que las obras de drenaje son catalogadas como de incidencia directa en el combate de la pobreza.

A nivel global, las principales características de las carencias que afectan a las viviendas de las 10 ZAP son: 122 viviendas particulares habitadas con piso de tierra, 448 viviendas con un solo cuarto, 25 sin electricidad, 115 viviendas sin agua y 27 viviendas particulares habitadas que no disponen de drenaje.

- ▶ **Viviendas con piso de tierra:** En general el 6.2% de las viviendas localizadas en ZAP carecen de piso firme, en las cuales el mayor número de viviendas se localizan en las AGEB: 0577, 0609, 0628, 0613 y 0596 de la localidad el Triunfo.
- ▶ **Viviendas con un solo cuarto:** El 24% del total de las viviendas habitadas en las ZAP urbanas cuentan con un solo cuarto, el mayor número de viviendas con esta carencia se concentran en las AGEB Urbanas: 0609, 0577, 0596, 0628 y 0613 de la localidad el Triunfo.
- ▶ **Viviendas sin electricidad:** El 1.3% de las viviendas no cuentan con electricidad.
- ▶ **Viviendas sin Agua:** El 6.1% del total de las viviendas localizadas en ZAP Urbanas, presentan carencia por acceso al agua entubada de la red pública. Las AGEB, en donde se enfatiza mayormente la carencia son: 0736, 0721, 0562, 0685 y 0702 de la localidad de Balancán.
- ▶ **Viviendas sin drenaje:** El 1.4% del total de las viviendas carecen del servicio de drenaje.

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

En el siguiente apartado se presentan, las principales carencias que afectan a las viviendas en las localidades con los dos mayores grados de rezago social en el municipio de Balancán.

Cuadro 2.18. Principales carencias en viviendas en localidades con los 2 mayores grados de rezago social, Balancán, 2010.													
Grado de rezago social	Tamaño de localidad	Número de localidades	Viviendas habitadas	Piso de tierra	%	Un solo cuarto	%	Sin electricidad	%	Sin agua entubada	%	Sin drenaje	%
Muy alto	1 a 249 habitantes	3	26	25	96.2	18	69.2	23	88.5	26	100.0	24	92.3
	Total	3	26	25	96.2	18	69.2	23	88.5	26	100.0	24	92.3
Alto	1 a 249 habitantes	21	203	79	38.9	63	31.0	177	0.9	200	98.5	81	39.9
	Total	21	203	79	38.9	63	31.0	177	0.9	200	98.5	81	39.9
Total		24	229	104	45.4	81	35.4	200	87.3	226	98.7	105	45.9

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

En el cuadro se observa, que los dos mayores grados de rezago social, afectan a 229 viviendas particulares habitadas, en las cuales la principal carencia es por viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública, dado a que esta situación se presenta en 226 de las 229 viviendas. En segundo lugar, tenemos que la carencia por electrificación, afecta al 87.3% lo cual equivale a 200 viviendas. Por otra parte, la carencia por



viviendas habitadas particulares por piso de tierra, afectan a alrededor del 45% del total de las viviendas que se encuentran en las localidades con los dos mayores grados de rezago social; de igual manera la carencia por drenaje se presenta casi en la misma magnitud que la carencia por piso firme y finalmente la carencia de viviendas que disponen de un solo cuarto es la que menos afecta a las viviendas con grado de rezago alto y muy alto.

Por lo que se recomienda focalizar los recursos de FISM, para atender la carencia por Agua entubada, así como también la carencia por electricidad y por drenaje, dado que estos presentan los más altos porcentajes que afectan a las localidades con los dos mayores grados de rezago social.

2.5. Infraestructura educativa

El rezago educativo, al ser una dimensión de la pobreza multidimensional, tiene la posibilidad de ser objeto de destino de los recursos del FISM, ya que, en sus lineamientos, numeral 2.3.1. “Clasificación de los proyectos del FAIS como proyectos complementarios en materia de infraestructura educativa”, se establece la infraestructura educativa como una alternativa de inversión. Sin embargo, está acotada, por ser considerada obra complementaria.

Es importante destacar que esto se debe a que el tema educativo es competencia estatal regulada por el nivel federal, sin facultades específicas de intervención por parte del municipio, pero sí como coadyuvante al mejoramiento de la infraestructura educativa y la introducción de servicios básicos a las escuelas, como lo indica el artículo 115 sección III sobre la previsión de agua entubada, drenaje y alcantarillado³³. Estos ámbitos son competencia de los ayuntamientos; de tal modo que el municipio puede intervenir en este tipo de obras.

Así, los indicadores que son de importancia para la inversión del FISM, al ser obras de tipo complementarios en el combate de la pobreza multidimensional, son los que caracterizan a las carencias físicas de

³³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2016.



materiales y servicios de la infraestructura educativa para la educación básica.

A continuación, se presenta información en torno a los inmuebles educativos del municipio de Balancán.

Cuadro 2.19. Infraestructura educativa, Balancán, Tabasco, 2013.		
Características	Balancán	Tabasco
	%	%
Porcentaje de inmuebles sin barda perimetral o barda incompleta	32.2	33.4
Porcentaje de inmuebles con pared distinta a tabique, ladrillo, block, piedra, cantera, cemento o concreto	0.0	0.6
Porcentaje de inmuebles con techo distinto a losa de concreto o viguetas con bovedilla	30.0	24.8
Porcentaje de inmuebles con piso de tierra o materiales removibles	0.0	0.3
Porcentaje de inmuebles sin fuente de abastecimiento de agua conectada a la red pública	26.7	37.3
Porcentaje de inmuebles sin energía eléctrica	0.0	0.9
Porcentaje de inmuebles sin baño, sanitario, letrina u hoyo negro	0.6	1.0
Porcentaje de inmuebles sin drenaje	70.0	61.9
Porcentaje de canchas deportivas sin techo	62.2	72.6
Total de inmuebles educativos	180	4,040

Fuente: Elaborado por TECSO con base a los Resultados del Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial, 2013.

En 2013 el municipio de Balancán contaba con el 4.4% del total de la infraestructura educativa de nivel básico del estado de Tabasco.

- ▶ **Inmuebles sin techo en canchas deportivas:** En el municipio de Balancán el 62.2% de los inmuebles de infraestructura de educación básica presentan condiciones inadecuadas, dado a que no cuentan con techo firme en las canchas deportivas para la protección de los estudiantes. Sin embargo, es importante resaltar que la carencia por techos es menor en el municipio en comparación con el estado (72.6%).
- ▶ **Inmuebles sin agua conectada a la red pública:** El 26.7% de los inmuebles presentan esta carencia, afectando la cantidad y la calidad del recurso. En contraste se observa que el porcentaje que presenta la entidad es del 37.3%, es decir este porcentaje es menor al del municipio. Lo que lo vuelve un aspecto importante, considerando que el agua es vital e influye en la enseñanza de las prácticas de higiene, pues al carecer de este servicio se hace difícil promover estos hábitos en los alumnos.



- ▶ **Inmuebles sin drenaje:** Se observa que los inmuebles educativos presentan un porcentaje muy alto en esta carencia, dado a que el 70% de los inmuebles se ven afectados, lo que sitúa un escenario de vulnerabilidad a niñas/os frente a enfermedades infecciosas y trasmisibles.
- ▶ **Inmuebles sin barda perimetral o barda incompleta:** el 32.2% de los inmuebles educativos carecen de barda, lo cual pone en riesgo la vida de los alumnos, así como también pone en riesgo la seguridad de los bienes del propio inmueble. Es importante mencionar que el porcentaje es menor en el municipio en contraste al del estado de Tabasco.

Es importante mencionar que los servicios educativos no son competencia del municipio. Sin embargo, se puede incidir con obras de infraestructura limitadas al catálogo de los lineamientos del FAIS³⁴. Además, debe de considerarse que existen recursos específicos destinados a la infraestructura educativa como es el caso de otros fondos del Ramo 33.

El siguiente cuadro se presenta información sobre las Escuelas de educación básica que carecen de servicios de drenaje, agua, electricidad y baño.

³⁴ Los recursos del FAIS 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. Consultado en: <http://fais.sedesol.gob.mx/>. El 15 de noviembre de 2017. 11:30

Cuadro 2.20. Escuelas con y sin carencias por servicios básicos (drenaje, agua, luz eléctrica) y baño, Balancán, 2013.

Carencia	Número de escuelas	Porcentaje respecto al total escuelas	Número de carencias
Sin carencias	52	28.9	0
Subtotal	52	28.9	0
Drenaje	116	64.4	1
Drenaje, Baño	8	4.4	2
Drenaje, Agua	2	1.1	2
Baño	1	0.6	1
Agua	1	0.6	3
Subtotal	128	71.1	3
Total	180	100.0	-

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

Actualmente el municipio de Balancán, tiene un total de 180 escuelas de las cuales 52 no tienen carencias de ningún tipo y 128, presentan carencias por drenaje, baño y agua. Por lo que se observa que existe una cantidad significativa de Escuelas que presentan carencias por servicios básicos.

Mayormente las escuelas presentan carencia relacionada al drenaje, la cual afecta a 116 de los 180 de educación básica y que equivale a 64.4%, mientras que los planteles que presentan dos carencias sólo son ocho y las que presentan carencia por agua y baño pertenecen a las unidades de servicio de apoyo a la educación regular núm. 19 y 99.

Con la intención de mejorar la focalización de la atención de los centros educativos, se presenta un listado de escuelas que incluye el nombre, clave y la localidad en donde se ubica el centro educativo. Además, se añade el Anexo, con los 116 centros educativos que presentan carencia por drenaje.

Cuadro 2.21. Escuelas Con Carencia Por Localidad, Balancán, 2013.

Clave Del Instituto	Escuela	Localidad	Carencia
27FUA0033E2	Unidad de servicios de apoyo a la educación regular núm. 19	Balancán	Agua
27FUA0099N1	Unidad de servicios de apoyo a la educación regular numero 99	Balancán	Baño
27DPR1064V1	Benito Juárez	San Elpidio (Banco de Grava)	Drenaje y Baño
27DPR1793J1	Emiliano Zapata Salazar	Uquina y la Loma	Drenaje y Baño
27EJN1735B1	Centro Rural Infantil	Uquina y la Loma	Drenaje y Baño
27DJN0463V1	Teresa Vera	Constitución	Drenaje y Baño
27DPR1912G1	José María Morelos y Pavón	Miguel Hidalgo y Costilla	Drenaje y Baño
27DPR1719B1	Gral. Lázaro Cárdenas del río	Ingeniero Mario Calcáneo Sánchez	Drenaje y Baño
27EJN0275A1	Elisa Sámara Sansores	Ingeniero Mario Calcáneo Sánchez	Drenaje y Baño
27ETV0398Z1	Gregorio Méndez Magaña	Cuyos de Caoba	Drenaje y Agua
27ETV0348S1	Benito Juárez García	Arroyo el Triunfo 1ra. Sección	Drenaje y Baño
27DJN0714J1	Benito Juárez García	Miguel Hidalgo Sacaolas	Drenaje y Agua

Fuente: Elaborado Por TECSO con Información De La Base De Datos Del Censo 2010 (Iter) Y En La Base De Datos De Censo De Escuelas 2013.



3. Metodología a emplear

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

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

Tipo de incidencia de las obras sobre la pobreza (uso): que se señalan en el artículo 33 de la LCF y su contribución a mejorar alguna(s) de las carencias sociales que inciden en la pobreza multidimensional (SEGOB, 2016: 25).

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

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

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

3.1. Destino territorial de la inversión ejercida

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



- ▶ AGEB que estén ubicadas en ZAP.
- ▶ Localidades con los dos mayores grados de rezago social.
- ▶ Localidades en donde exista pobreza extrema (SEDESOL, 2017d: 5 y 6).

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

Cabe señalar que las proporciones de inversión varían según las características de los municipios. Así, para el municipio Balancán aplica el inciso B del numeral 2.3, apartado II de los Lineamientos Generales para la Operación del FAIS publicados en marzo de 2017, que establece que la inversión en ZAP urbana, localidades con los dos mayores grados de rezago social y localidades con población en pobreza extrema son los tipos de localidades a priorizar en la adecuada focalización territorial de los recursos (SEDESOL, 2017d: 5 y 6).

Así, la inversión pertinente dependerá de tres componentes:

$$IPD = IZU + IMRS + IPE$$

Donde:

IPD = Inversión ejercida Pertinente en el Destino.

IZU = Inversión ejercida en ZAP Urbana.

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

IPE = Inversión ejercida en localidades con Pobreza Extrema.

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

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

Donde:

PIPT = Porcentaje de Inversión ejercida Pertinente por Territorio.

IPD = Inversión ejercida Pertinente en el Destino.

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



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

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

Cabe mencionar que el numeral 2.3 de los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social fue modificado en marzo del 2015 y sostenido en 2017, especificando cambios considerables en la fórmula planteada en mayo de 2014 y estableciendo un nuevo porcentaje mínimo de inversión en ZAP urbana, así se tiene que:

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

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

Donde:

PIZU=PIrZU= Porcentaje de Inversión (a realizar) en las ZAP urbanas del municipio.

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

i = ZAP urbana.

n = Número de ZAP urbanas en el municipio.

PPM= Población en pobreza del municipio.

*Los municipios o DT deberán invertir al menos el **30%** de los recursos para la atención de las ZAP urbana cuando el PIZU sea mayor a este porcentaje. El resto de los recursos podrá invertirse en beneficio de la población que vive en las localidades que presentan los dos **mayores** grados de rezago social, o bien, donde haya población en pobreza extrema” (SEDESOL, 2017d: 6).*

Adicionalmente, las modificaciones presentadas en los lineamientos de 2016 y 2017³⁵, agregan un par de criterios para el cálculo del PIZU. Por un lado, el

³⁵Los lineamientos, en el numeral 2.3, referidos a la inversión en ZAP, establecen que:



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

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

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

Donde:

PIZU=PIrZU =Porcentaje de Inversión (a realizar) en las ZAP urbanas del municipio.

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

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

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

PPM= Población en pobreza del municipio.

i = ZAP urbana.

n = Número de ZAP urbanas en el municipio.

-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 DTFD 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.

Vale destacar que los lineamientos describen al PIZU, como el “Porcentaje de Inversión en las ZAP urbanas del municipio”. Sin embargo, en realidad lo que mide es el cuadrado de la proporción de habitantes de las ZAP urbanas del municipio con respecto a la población en pobreza del municipio; por lo que establece el porcentaje de inversión que **debería invertirse en el conjunto de las ZAP urbanas**; lo que constituye un dato de referencia para la planeación.

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

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

Donde:

PleZU = Porcentaje de Inversión ejercida en ZAP Urbanas.

IZU = Inversión ejercida en ZAP Urbana.

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

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

$$GCIZU = \frac{PleZU}{PIrZU}$$

Donde:

GCIZU = Grado de Cumplimiento de la Inversión ejercida en ZAP Urbana.

PleZU = Porcentaje de Inversión ejercida en ZAP Urbanas.

PIrZU = Porcentaje de Inversión a realizar normativamente en las ZAP Urbana del municipio.

Considerando los topes establecidos en los lineamientos, cuando el PIRZU es superior a 30%, éste constituye el mínimo de la inversión en ZAP urbana, es decir:

Cuando $PIrZU > 30\% \Rightarrow PIRZU = 30\%$.



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

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

Las otras **localidades** donde es válido invertir son: **localidades con los dos mayores grados de rezago social y con población en pobreza extrema** y, el monto máximo que se debe invertir en ellas es lo que quede de los recursos una vez utilizados en las ZAP urbanas con un máximo de 30% en los casos que PIRZU llegue a 30% o lo supere. Su expresión algebraica quedaría de la siguiente forma:

$$PaIRSPE = (100 - PIRZU)$$

Donde:

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

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

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

Donde:

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

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



IPE = Inversión ejercida en localidades con Pobreza Extrema (Zonas con carencias aprobadas por la SEDESOL mediante la aplicación del Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIIS) o del Anexo III de los Criterios Generales del FAIS 2017) (SEDESOL, 2017).

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

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

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

Donde:

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

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

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

La escala de interpretación de los resultados del GCIRSPE es:

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

Cabe señalar que, para definir a las localidades con los dos mayores grados de rezago social, debe atenderse la clasificación que para ellas efectuó



CONEVAL y que presenta en el Índice de Rezago Social 2010 a nivel municipal y por localidad (CONEVAL, 2017)³⁶.

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

“Para la identificación de la población en pobreza extrema, los gobiernos locales deberán hacer uso de los Criterios de Acreditación de Beneficio a Población en Pobreza Extrema, que la SEDESOL, publicará en su Normateca Interna. La SEDESOL, a través de sus Delegaciones brindará asesoría técnica para su uso, llenado y captura en la MIDS. Una vez que los gobiernos locales recolecten la información del instrumento vigente para la identificación de los beneficiarios, ésta será analizada a través de los medios definidos por la [Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios] DGGPB para su evaluación y determinación de los hogares y personas en pobreza extrema” (SEDESOL, 2016d: 6).

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

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

Adicionalmente, el 31 de Marzo de 2016, SEDESOL publicó los “Criterios Generales para la Acreditación de Beneficio a Población en Pobreza Extrema en el marco de los Proyectos Financiados con recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social 2016” (SEDESOL, 2016), mismo que permite ampliar la posibilidad de realizar obras de beneficio colectivo en zonas no prioritarias, exponiendo que:

³⁶ Para entidades y municipios, el rezago social establece cinco grados (Muy alto, Alto, Medio, Bajo y Muy bajo) y para localidades, establece tres grados (Alto, Medio y Bajo).

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

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

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

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

3.1.1. Cambios en la fórmula de inversión en ZAP urbana

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

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

Como se puede observar, el primer cambio para 2015 es que la proporción del PIZU original ahora considera una elevación al cuadrado, lo que provoca una reducción significativa del PIZU cuando es menor a “1”; sin embargo, cuando es mayor a “1”, el valor se incrementa. No obstante, la



misma norma señala que cuando el PIZU sea mayor a 30% se deberá invertir, a lo más, esta cantidad.

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

Además, también hay cambios en el numerador al descontar a la población en ZAP urbanas, la cantidad de individuos que no presenten carencias, estén impedidos normativamente, o bien, cuando dicha zona esté deshabitada. Estos tres cambios (función cuadrática, ampliación del denominador y reducción del numerador) apuntan a disminuir el PIZU, es decir, a reducir la cantidad de recursos que se deben destinar a las ZAP urbanas de un municipio.

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

Así, se tiene que:

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

Donde:

PZU= Porcentaje de población en ZAP urbanas.

PZAPU=Población que habita en las ZAP urbanas.

PPM= Población en Pobreza del Municipio.

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

Donde:

PPNEZ= Porcentaje de Población No Elegible en ZAP urbanas.

PNEZ= Población No Elegible en ZAP urbanas.

PPM= Población en Pobreza del Municipio.

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

Donde:

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

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

PPM= Población en Pobreza del Municipio.

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

$$PIZUF = PIZU - PPNEZ - PPINZ$$

Donde:

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

PIZU= Porcentaje de población en ZAP urbanas.

PPNEZ= Porcentaje de Población No Elegible en ZAP urbanas.

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

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

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

Donde:

PIDTP= Porcentaje de Inversión en destino territorial prioritaria ejercida.

IZUF= Inversión ejercida en ZAP urbanas Final.

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

IPE = Inversión ejercidas en localidades con Pobreza Extrema.

TI= Total de Inversión ejercida.



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

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

El inciso 2.3.1 de los Lineamientos para la operación del FAIS 2017 (SEDESOL, 2017d: 7), clasifican las obras en tres tipos de proyectos de acuerdo con su contribución al mejoramiento de los indicadores de pobreza multidimensional y rezago social; éstos son:

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

Complementarios: *Proyectos de infraestructura social básica que coadyuvan al mejoramiento de los indicadores de pobreza, rezago social y al desarrollo económico y social de los gobiernos locales.”* (SEDESOL, 2016d: 7).

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

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

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

“En el caso de los proyectos de infraestructura carretera, caminos, pavimentación, revestimiento, guarniciones y banquetas, sólo podrá destinarse hasta un 15% de los recursos FISE O FISMDF y hasta un 15% adicional para dicha infraestructura, en el caso de que haya sido dañada por un



desastre natural en el ejercicio fiscal actual o en el inmediato anterior" (SEDESOL, 2016d: 7).

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

- ▶ Mínimo de 70% en proyectos de incidencia directa y hasta 100%.
- ▶ Máximo de 30% en proyectos complementarios y especiales sin establecer un porcentaje mínimo.
- ▶ Máximo de 15% en proyectos complementarios de infraestructura para urbanización de calles y caminos y, en los casos de infraestructura dañada por un desastre natural, se podrá utilizar en esos rubros hasta un 15% de inversión adicional. Es decir, que la inversión máxima en infraestructura para la urbanización de calles y caminos es de 30% solo en casos de obras por contingencia (SEDESOL, 2016d: 7).

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

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

Donde:

PID = Porcentaje de inversión ejercida en proyectos de incidencia directa.

IPD = Inversión ejercida en proyectos de incidencia directa.

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

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

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

Donde:

GPURD = Grado de Pertinencia en el uso de los recursos de incidencia directa.

PID = Porcentaje de Inversión ejercida en proyectos de incidencia directa.

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

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

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

$$PIPCEC = \frac{IPCEC}{TIFISM} \times 100$$

Donde:

PIPCEC = Porcentaje de inversión ejercida en proyectos complementarios.

IPCEC = Inversión ejercida en proyectos complementarios.

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

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

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

Dónde:

GPUPCEC = Grado de pertinencia en el uso máximo de recursos ejercidos en proyectos complementarios.

PIPCEC = Porcentaje de Inversión ejercida en proyectos complementarios.

Para interpretar los resultados de este indicador se tiene que:

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

Adicionalmente los lineamientos 2017, establecen topes en la inversión para tipos de proyecto dentro de las obras complementarias, señalando lo siguiente:

“En el caso de los proyectos de infraestructura carretera, caminos, pavimentación, revestimiento, guarniciones y banquetas, sólo se podrá destinar hasta un 15% de los recursos FISMDF y hasta un 15% adicional para dicha infraestructura, en el caso que haya sido dañada por un desastre natural en el ejercicio fiscal actual o en el inmediato anterior, con motivo del cual se cuente con una declaratoria de emergencia de las Secretaría de Gobernación o con un dictamen de protección civil de la entidad que avale dicha situación” (SEDESOL, 2016d: 7).

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

$$PIPUC = \frac{IPUC}{TIFISM} \times 100$$

Donde:

PIPUC = Porcentaje de inversión ejercida en proyectos de urbanización de calles y caminos.

IPUC = Inversión ejercida en proyectos de urbanización de calles y caminos.

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



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

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

Donde:

GPURUCC= Grado de pertinencia en el uso de los recursos en urbanización de calles y caminos.

PIPUCC= Porcentaje de inversión ejercida en proyectos de urbanización de calles y caminos.

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

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

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

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

Donde:

GPURCUCC= Grado de pertinencia en el uso de los recursos en obras de contingencia para urbanización de calles y caminos.

PIPUCC= Porcentaje de inversión ejercida en proyectos de urbanización de calles y caminos, considerando los recursos aprobados por contingencia.

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

Si $GPURCUCC \geq 0$	La Inversión en el uso de los recursos en obras de contingencia para urbanización de calles y caminos fue pertinente y en un porcentaje menor o igual al máximo permitido por los lineamientos.
--	--



Si GPURCUCC < 0	La inversión en el uso de los recursos para la urbanización de calles y caminos no fue pertinente, toda vez que rebasó el porcentaje máximo ordenado por la norma.
---------------------------	---

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

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

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

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

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

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

Tal que:

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

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

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

$$CREPCUCC = IPCUCC - (TI * 0.30).$$

Donde:

TIP = Total de inversión ejercida pertinente en el destino de los recursos.

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

CRFID = Cantidad de recursos ejercidos que faltaron para llegar al 70% en proyectos de incidencia directa.



CREPCE= Cantidad de recursos ejercidos que excedieron el 30% en proyectos de incidencia complementaria.

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

CREPCUCC= Cantidad de recursos ejercidos en proyectos de urbanización de calles y caminos, **considerando los aprobados por contingencia.**

IPD = Inversión ejercida en proyectos de incidencia directa.

IPCE = Inversión ejercida en proyectos de incidencia complementaria.

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

IPCUC= Inversión ejercida en proyectos de urbanización de calles y caminos, **considerando los aprobados por contingencia.**

Cabe señalar que, cuando los indicadores: **CRFID, CREPCE, CREPUCCo CREPCUC sean menores a cero**, el valor que se **les asignará será cero.**

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

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

Donde:

GPURTO = Grado de pertinencia en el uso de los recursos ejercidos en cuanto a la incidencia del tipo de obras en la pobreza multidimensional.

TIP = Total de inversión ejercida pertinente.

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

Cuya escala de valoración es:

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



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

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

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

4. Análisis de los resultados

En el presente capítulo se exponen los resultados de la evaluación de “destino” y “uso” de los recursos del FISM correspondiente al municipio de Balancán, del estado de Tabasco durante el ejercicio fiscal 2017.

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

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

4.1. Presupuesto del FISM y obras

Durante el ejercicio fiscal 2017, el municipio de Balancán recibió un presupuesto de **\$69,254,455.47**, provenientes del Fondo de Infraestructura Social Municipal, que exclusivamente se orienta al “Financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a Sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros: **agua potable, alcantarillado, Drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura Productiva rural(...)**”³⁷

³⁷ Artículo 33 del Manual de operación del Fondo III-2 de Infraestructura Social Municipal Ramo 33 (2017).

A continuación, se muestra información sobre la distribución del presupuesto por tipo de localidad, número y presupuesto del municipio de Balancán.

Cuadro 4.1. Número de localidades y presupuesto programado por tipo de localidad, Balancán 2017.		
Tipo de localidad	Número de localidades	Presupuesto
Rural	70	\$40,140,228.67
Urbano	2	\$29,114,226.80
Total	72	\$69,254,455.47
Fuente: Elaborado por TECSO con base de datos del formato relación de obras 2017.		

En el cuadro anterior se observa, que el presupuesto destinado al municipio de Balancán para el ejercicio fiscal 2017, se focalizó en un total de **72 de las 380 localidades** que conforman la jurisdicción, y en la que el **58% del total de los recursos se focalizó en 70 localidades rurales**. Mientras que el **42% se programó en las dos localidades urbanas con las que cuenta el municipio**.

Es importante señalar que en el municipio de Balancán se excluyeron a 308 de las 380 localidades, dado que las focalizaciones de los recursos se priorizaron hacia aquellas que presentaron las mayores carencias.

Por otra parte, con lo que respecta a la inversión programada en las localidades urbanas, en el siguiente cuadro se presenta información sobre las obras programadas para las localidades urbanas del municipio.

Cuadro 4.2. Inversión programada en localidades urbanas, Balancán, 2017.			
Localidad	Obras programadas		
	Número	Monto	Porcentaje de monto
Balancán	2	\$18,507,141.74	61.9
El Triunfo	1	\$11,406,412.97	38.1
Total	3	\$29,913,554.71	100.0
Fuente: Elaborado por TECSO con base en el formato de obras 2017.			

El cuadro anterior muestra que en el municipio de Balancán se programó una inversión de poco más de **\$29 millones de pesos** en las dos localidades urbanas del municipio, lo que equivale al **42%** del total de los recursos provenientes de Fondo III.

Para el ejercicio fiscal 2017, en el municipio de Balancán se programaron un total de tres obras, de las cuales dos se focalizaron en la localidad de Balancán con un monto de inversión de \$18,507,141.74 y una en la localidad de El Triunfo, con un presupuesto de poco más de \$11 millones de pesos. Es importante recordar, como se hizo mención en el Capítulo 2, que el municipio cuenta con sólo dos localidades clasificadas como urbanas, por lo cual se explica la programación de los recursos hacia estas dos localidades.

Otro de los destinos en donde el municipio programo inversión fueron las localidades urbanas con AGEB, por lo que a continuación se presenta información.

Cuadro 4.3. Programación de inversión por AGEB de localidades urbanas, Balancán, 2017.

Localidad	AGEB	Número de obras	Monto de inversión	Porcentaje
Balancán	562	5	\$ 8,239,724.26	41.5
	721	1	\$ 41,567.44	0.2
	562	1	\$ 400,000.00	2.0
	685			
	702			
	717			
721				
736				
El Triunfo	577	2	\$ 699,412.68	3.5
	596	2	\$ 448,074.94	2.3
	609	2	\$ 131,430.97	0.7
	613	3	\$ 4,466,803.62	22.5
	628	1	\$ 35,755.00	0.2
	577	2	\$ 5,384,386.44	27.1
	596			
	609			
613				
628				
Total		19	\$ 19,847,155.35	100

Fuente: Elaborado por TECSO con datos del formato de relación de obras del FISM 2017 y resultados de la base de datos del Censo (ITER), 2010.

En el cuadro anterior se observa, que en 2017 se programó una inversión de **\$19,847,155.35** que equivale al **28.6%** con respecto al total de presupuesto proveniente del Fondo III, el cual se focalizó hacia 11 AGEB del municipio, para la realización de un total de 19 obras.

En la localidad de Balancán se programó una inversión de **\$ 8,681,291.70**, que equivale al **43.7%** de los recursos que se programaron para las localidades urbanas con AGEB, mientras que para el caso de la localidad de El Triunfo se programó una inversión de **\$ 11,165,863.65**, que representa al **56.3%** de los recursos.

Cabe señalar que el monto de inversión es más alto en la localidad de El Triunfo, dado que en esta se ejecutaran 12 de las 19 obras, en contraste con la localidad de Balancán, en la que sólo se llevaran a cabo siete obras.

Para el caso de las localidades rurales el municipio de Balancán, realizó una programación de **\$40,140,228.67**, cifra que representa a **57.9%** del total de los recursos provenientes del FISM.

Cuadro 4.4. Localidades rurales programadas por rezago social Balancán, 2017.

Grado de rezago social	Localidades Totales		Localidades rurales con programación		Número de obras	Monto de Presupuesto	Presupuesto Per Cápita
	Número	Población	Número	Población			
Alto	21	750	2	203	4	\$ 672,417.38	\$ 3,312.40
Medio	49	5,301	11	3,394	22	\$ 3,587,359.64	\$ 1,056.97
Subtotal	70	6,051	13	3,597	26	\$ 4,259,777.02	\$ 1,184.26
Bajo	67	16,160	33	13,267	81	\$ 14,003,349.35	\$ 1,055.50
Muy bajo	44	33,608	21	13,569	58	\$ 21,613,918.24	\$ 1,592.89
Subtotal	111	49,768	54	26,836	139	\$ 35,617,267.59	\$ 1,327.22
Sin dato	-	-	3	4	4	\$ 263,184.06	\$ 65,796.02
Subtotal	-	-	3	4	4	\$ 263,184.06	\$ 65,796.02
Total	181	55,819	70	30,437	169	\$ 40,140,228.67	\$ 141,121.27

Fuente: Elaborado por TECSO con base en el Formato de Obras FISM 2017 y base de datos del censo 2010
 * En el dato no se está contabilizando una localidad, dado que no se tienen datos oficiales de la misma, pero sí registro de la existencia de esta
<http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/contenido.aspx?refnac=270120273>

En el cuadro anterior se muestra que, para 2017, el municipio realizó una programación en **70** de las **181** localidades que se encuentran clasificadas con algún grado de rezago social, misma en la que se concentra el **54.5%** del total de la población. Por otra parte, se observa, que en las 70 localidades rurales con programación, se ejecutaran un total de 169 obras.

En el caso del grado de rezago social bajo se observa, que se realizaran un total de 81 obras con un monto de inversión de más de **\$14 millones de pesos**, que equivale al **34.9%** de los recursos destinados localidades rurales. Para el grado de rezago social muy bajo se muestra, que se llevaran a cabo 58 obras con un monto de inversión de más de **\$21.5 millones de pesos**, que representa al **53.8%**, mientras que la localidad clasificada con grado de



rezago social medio se programó la ejecución de 22 obras con una inversión **de \$3,587,359.64**, que equivale al **8.9%** destinados hacia este rubro y finalmente para el caso de las localidades clasificadas con grado de rezago social alto, en este se focalizo el **1.7%** de los recursos.

Cabe señalar que existen tres localidades sin clasificación de grado de rezago social y con población de sólo 4 habitantes, sin embargo, es importante mencionar que esta población pertenece sólo a una de las localidades, mientras que, en las dos localidades restantes, no presentan información sobre el número de personas que se encuentran en estas localidades. Sin embargo, el municipio de Balancán programo un monto de inversión de **\$263,184.06**, que equivale al **0.7%** de los recursos para la realización de 4 obras.

Es importante señalar la buena focalización que realizó el municipio de Balancán, en torno a la programación de los recursos hacia las localidades rurales dado que, en las **70** localidades rurales, en donde se programó inversión se focaliza más del **50%** del total de los habitantes.

Por otra parte, a continuación, se presenta el análisis de la intensidad programada, que se refiere al monto destinado por nivel territorial y se contrasta con el número de habitantes que se encuentran en las:

- ▶ Zonas de atención prioritarias (ZAP)
- ▶ Localidades rurales
- ▶ Localidades con rezago social alto
- ▶ Localidades con rezago social bajo
- ▶ Localidades en Pobreza Extrema

Gráfica 4.1. Inversión per cápita, Balancán, 2017.



Fuente: Elaborado por TECSO con base en el Formato de Obras FISM 2017 y base de datos del censo 2010.

En la gráfica anterior se observa que la mayor intensidad de la programación se focalizó hacia las localidades urbanas con ZAP, con una inversión de \$2,893.6 pesos por habitante, siguiéndole las localidades con pobreza extrema con una inversión de \$1,030.9, mientras que en las localidades rurales la intensidad fue de \$1,054 y finalmente para el caso de las localidades con rezago social alto y bajo se programó una inversión de \$896.6 y \$866.5.

A continuación, se presentan los montos de inversión programados para el ejercicio fiscal 2017, por clasificación de proyectos.

Cuadro 4.5. Obras ejercidas por tipo de proyecto e inversión, Balancán, 2017.			
Tipo de proyecto	Obras	Inversión	
		Monto	Porcentaje
Agua y saneamiento	20	\$ 30,997,376.42	44.8
Vivienda	106	\$ 19,108,331.81	27.6
Educación	27	\$ 9,638,101.98	13.9
Otros proyectos	8	\$ 7,266,601.57	10.5
Urbanización	36	\$ 2,244,043.69	3.2
Total	197	\$ 69,254,455.47	100.0

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

En el cuadro anterior se observa, que de los recursos provenientes de FISM se programó la realización de **197** obras con una inversión de, **\$69,254,455.47**.



Las obras que presentan el mayor monto de inversión, son referentes a la ejecución de 20 proyectos de Agua y Saneamiento, con el 44.8% del total de los recursos. Para el caso de los proyectos de vivienda se programó la realización de un total de 106 obras con una inversión de \$19,108,331.81, que equivale al 27.6%; para los rubros de educación se programó una inversión de más de \$9 millones de pesos, para la ejecución de 27 obras.

En el tema de urbanización el monto de inversión fue de \$2,244,043.69, lo que representa al 3.2% del total de los recursos. Finalmente, el municipio reporto, que se programó una inversión de poco más de \$7 millones pesos, para la ejecución de proyectos clasificados como otros proyectos.

Por otra parte, es importante mencionar que el municipio de Balancán destino el 72.4% del total de los recursos provenientes del FISM, hacia la ejecución de proyectos clasificados como de incidencia directa y sólo el 3% de los recursos hacia proyectos complementarios.

Para efectos de un análisis más detallado de la clasificación del proyecto, se tomará en cuenta el tipo de obra, modalidad de la obra, es decir, si es construcción, ampliación o rehabilitación, lo cual contribuye a determinar de una manera más clara el impacto que se tendrá en la carencia.

Cuadro 4.6. Obras por tipo, modalidad y subcategoría del tipo de proyecto, Balancán, 2017.

Tipo de Proyecto	Modalidad	Sub categoría	Número de obras	Monto de inversión	Porcentaje de inversión
AGUA Y SANEAMIENTO	Ampliación	Drenaje Sanitario	3	\$ 4,250,894.60	6.1
		Red o Sistema de Agua Potable	4	\$ 6,785,799.85	9.8
	Construcción	Drenaje Sanitario	2	\$ 14,485,942.53	20.9
		Red o Sistema de Agua Potable	1	\$ 657,653.78	0.9
	Equipamiento	Pozo Profundo de Agua Potable	2	\$ 141,833.18	0.2
		Red O Sistema de Agua Potable	1	\$ 63,686.55	0.1
	Rehabilitación	Drenaje Sanitario	2	\$ 4,431,048.62	6.4
		Planta Potabilizadora	1	\$ 41,487.30	0.1
		Pozo Profundo de Agua Potable	4	\$ 139,030.01	0.2
			Total	20	\$ 30,997,376.42
EDUCACION	Construcción	Preescolar (Comedores Escolares)	8	\$ 2,766,624.11	4.0
		Preparatoria (Aulas)	1	\$ 476,243.34	0.7
		Preparatoria (Bardas Perimetrales)	1	\$ 162,763.27	0.2
		Primaria (Comedores Escolares)	14	\$ 5,025,419.57	7.3
		Secundaria (Comedores Escolares)	3	\$ 1,207,051.69	1.7
			Total	27	\$ 9,638,101.98
OTROS PROYECTOS	Rehabilitación	Infraestructura Agrícola: Camino Saca cosechas	8	\$ 7,266,601.57	10.5
		Total	8	\$ 7,266,601.57	10.5
URBANIZACION	Rehabilitación	Alumbrado Publico	34	\$ 1,366,752.20	2.0
		Caminos/Carreteras	2	\$ 877,291.49	1.3
		Total	36	\$ 2,244,043.69	3.2
VIVIENDA	Ampliación	Electrificación	4	\$ 7,855,020.50	11.3
	Construcción	Conexión A La Red De Drenaje O Fosa Séptica (Descarga Domiciliaria)	23	\$ 1,831,360.53	2.6
		Piso Firme	25	\$ 1,711,531.61	2.5
		Sanitarios Secos/Letrinas	32	\$ 6,488,955.05	9.4
	Equipamiento	Electrificación	1	\$ 93,661.39	0.1
	Mejoramiento	Electrificación	7	\$ 498,941.76	0.7
	Rehabilitación	Techo Firme (No Material De Desecho, Ni Lámina De Cartón)	14	\$ 628,860.97	0.9
		Total	106	\$ 19,108,331.81	27.6
	TOTAL	197	\$ 69,254,455.47	100	

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

En el cuadro anterior se observa que, para la clasificación de proyecto de agua y saneamiento el mayor monto de inversión se programó hacia el rubro de la construcción con el 21.9% del total de los recursos, mientras que



el 15.9% se focalizó hacia la ampliación, el 6.7% se programó para el tema de rehabilitación y sólo el 0.3% se focalizó al rubro del equipamiento.

Para el caso de los proyectos de vivienda, el municipio programó una inversión del 14.5% hacia el rubro de la construcción, continuándole el rubro de ampliación con el 11.3% y el 1.8% de los recursos se focalizó hacia los rubros de equipamiento, mejoramiento y rehabilitación.

Por último, en cuanto a los proyectos de educación, la inversión se enfatizó solamente en el rubro de la construcción, significando el 13.9% del total de los recursos. Por otra parte, en la clasificación de los proyectos de urbanización y otros proyectos en estos se programó inversión en torno al rubro de Rehabilitación con el 10.5% y 3.2% del total de los recursos.

4.2. Sobre el destino

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

Conforme al numeral 2.3 de dichos lineamientos, al contar con **11 AGEB urbanas declaradas como Zonas de Atención Prioritaria para el año 2017**, el municipio de Balancán puede invertir en esas zonas, en las localidades con los 2 grados más altos de rezago social (Alto y Medio según el dato 2010 del CONEVAL) y en donde exista población en pobreza extrema. En este sentido, de las 197 obras ejercidas, 19 se localizan en las ZAP urbanas y 4 en localidades de los dos mayores grados de rezago social, 156 en localidades identificadas con pobreza extrema y por último 18 en localidades identificadas como no prioritarias.

Cuadro 4.7. Número de obras ejercidas por criterio de prioridad y monto, Balancán, 2017.			
Criterio	Número de obras	Monto	Porcentaje
Localidades con los dos mayores grados de rezago social	4	\$ 672,417.38	0.97
Localidad por ZAP	19	\$ 19,847,155.35	28.66
Localidad con pobreza extrema	156	\$ 45,358,279.09	65.50
Localidad no prioritaria	18	\$ 3,376,603.65	4.88
Total	197	\$ 69,254,455.47	100.00

Fuente: Elaborado por TECSO con base en datos suministrados por el municipio en la Relación de Obras, 2017.

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

$$PIPT = \frac{IPD}{TIFISM} \times 100 = \frac{\$65,877,851.82}{\$69,254,455.47} \times 100 = 95.12\%$$

Por tanto, el 95.12% de los recursos asignados en la realización de las 197 obras, están focalizados en zonas prioritarias según su rezago social o su situación de pobreza extrema (179 obras), lo que indica que la inversión por territorio cumplió con la norma con un amplio margen adicional del 25.12%, con lo cual se puede resaltar una acertada programación que realizó el municipio de Balancán.

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

$$PIZU = \left(\frac{6,859}{43,511}\right)^2 \times 100 = 2.48\%$$

Como se señaló en el capítulo metodológico, esta es la proporción que debería invertirse en las ZAP urbanas del municipio, por lo que para evaluar

dicha regla se debe calcular el porcentaje de inversión ejercida a realizar en las ZAP:

$$PIeZU = \frac{IZU}{TIFISM} \times 100 = \frac{\$19,847,155.35}{\$69,254,455.47} = 28.6\%$$

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

$$GCIZU = \frac{PIeZU}{PIZUi} = \frac{28.66}{2.48} = 11.53$$

De acuerdo con los lineamientos generales para la operación del FAIS, la inversión mínima en ZAP urbanas o rurales, debe ser de al menos 30%. En este sentido, se observa que la inversión ejercida por el municipio de Balancán queda ligeramente por debajo de lo establecido, ya que fue de 28.6%, es decir, 1.4% por debajo de la norma. Aun cuando no es una cifra significativamente grave, se recomienda en futuros ejercicios fiscales prestar atención en este punto para cumplir adecuadamente con los parámetros mínimos establecidos por SEDESOL.

En lo que respecta a la inversión realizada en localidades con los dos mayores grado de rezago social y pobreza extrema, se utiliza el indicador de grado de cumplimiento en la inversión ejercida en localidades con Rezago Social o Pobreza Extrema (GCIRSPE), que sirve como referente para valorar si la magnitud de la inversión fue proporcional a las zonas urbanas (ZAP) por lo que en primer lugar se estima el porcentaje de recursos que debería invertir en localidades rurales prioritarias (PaIRSPE)³⁸ del cual será:

$$PaIRSPE = (1 - PIZU) = (1 - 0.025) = 0.975$$

Teniendo en cuenta que en las localidades con los dos mayores grados de rezago social (Alto y Medio) se realizaron **4** obras con un monto de **\$672,417.38**, la proporción de la inversión fue:

³⁸ Este tema se profundizará más en el Capítulo 5 de este documento.

$$\text{PIRSPE} = \frac{\text{ILRS} + \text{ILPE}}{\text{TI}} = \frac{\$672,417.38 + \$45,358,279.09}{\$69,254,455.47} = 0.66$$

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

$$\text{GCIRSPE} = \frac{\text{PRRSPE}}{\text{PaIRSPE}} = \frac{0.66}{0.975} = 0.68$$

Así, la proporción de inversión en localidades rurales fue menor a la que se pudo efectuar de acuerdo con la norma para este municipio (97%), ello no implica incumplimiento normativo ya que para las ZAP se establecen mínimos (en PIZU de 2.5%), dejando sin referencia de mínimo a las localidades rurales con mayor rezago social.

4.3. Sobre el uso

Los lineamientos del FISM 2017 señalan 3 reglas en cuanto al uso de la inversión de acuerdo al tipo de proyecto: se debe invertir un mínimo de 70% en obras de incidencia directa en la pobreza y como máximo 30% a obras catalogadas como de incidencia complementaria; adicionalmente, de dicho 30% se puede destinar el 15% de los recursos en obras de urbanización a caminos y calles, contemplando un 15% adicional en este tipo de obras en caso de haber acreditado un estado de emergencia por desastre natural.

En el municipio de Balancán, según la inversión programada para 2017, hay 150 obras que inciden directamente en la pobreza multidimensional y 47 que lo hacen de manera complementaria. En el cuadro siguiente se muestran las obras según su tipo de contribución, clasificación, sub clasificación de proyecto y monto ejercido de inversión:

Cuadro 4.8. Obras por tipo, modalidad y subcategoría del tipo de proyecto, Balancán, 2017.

Tipo de Proyecto	Modalidad	Sub categoría	Número de obras	Monto de inversión	Porcentaje de inversión	
DIRECTA	Agua y Saneamiento	Drenaje Sanitario	7	\$ 23,167,885.75	33.5	
		Planta Potabilizadora	1	\$ 41,487.30	0.1	
		Pozo Profundo de Agua Potable	6	\$ 280,863.19	0.4	
		Red o Sistema de Agua Potable	6	\$ 7,507,140.18	10.8	
	Total			20	\$ 30,997,376.42	44.8
	Educación	Preescolar (Comedores Escolares)	8	\$ 2,766,624.11	4.0	
		Primaria (Comedores Escolares)	13	\$ 4,730,892.52	6.8	
		Secundaria (Comedores Escolares)	3	\$ 1,207,051.69	1.7	
	Total			24	\$ 8,704,568.32	12.57
	Vivienda	Conexión a la Red de Drenaje o Fosa Séptica (Descarga Domiciliaria)	23	\$ 1,831,360.53	2.6	
		Electrificación	12	\$ 8,447,623.65	12.2	
		Piso Firme	25	\$ 1,711,531.61	2.5	
		Sanitarios Secos/Letrinas	32	\$ 6,488,955.05	9.4	
		Techo Firme (No Material De Desecho, Ni Lámina De Cartón)	14	\$ 628,860.97	0.9	
	Total			106	\$ 19,108,331.81	27.59
COMPLEMENTARIA	Educación	Preparatoria (Aulas)	1	\$ 476,243.34	0.7	
		Preparatoria (Bardas Perimetrales)	1	\$ 162,763.27	0.2	
		Primaria (Comedores Escolares)	1	\$ 294,527.05	0.4	
	Total			3	\$ 933,533.66	1.35
	Otros proyectos	Infraestructura Agrícola: Camino Saca cosechas	8	\$ 7,266,601.57	10.5	
	Total			8	\$ 7,266,601.57	10.49
	Urbanización	Alumbrado Publico	34	\$ 1,366,752.20	2.0	
		Caminos/Carreteras	2	\$ 877,291.49	1.3	
Total			36	\$ 2,244,043.69	3.24	
TOTAL			197	\$ 69,254,455.47	100.00	

Fuente: Elaborado por TECSO con base en datos suministrados por el municipio en la Relación de Obras 2017

Como se puede observar, el municipio ejerció una inversión total de \$58,810,276.55 en la realización de 150 obras de incidencia Directa en la



disminución de la pobreza. En este sentido, para medir el porcentaje de inversión en obras directas tenemos que:

$$PID = \frac{IPD}{TI} \times 100 = \frac{\$58,810,276.55}{\$69,254,455.47} * 100 = 84.92\%$$

Los recursos del FISM ejercidos a realizar en obras de incidencia directa en 2017, sobrepasan el porcentaje de inversión mínimo requerido por la norma, que es el 70%. Para conocer el grado de pertinencia que tendrán estos recursos se calcula lo siguiente:

$$GPURD = \frac{84.92}{70} = 1.2$$

Ello significa que los recursos programados para 2017 cumplen con lo estimado en la normativa, y que **se invirtió 14% más del porcentaje mínimo instruido.**

Como ya se señaló en la metodología, existen topes máximos respecto al uso de los recursos en obras complementarias, en este sentido, para conocer el grado de pertinencia en el uso de los recursos ejercidos para obras complementarias se tiene que, derivado de la programación de recursos para 2017 en este tipo de obras, las 47 obras complementarias ejercidas fueron dentro de los rubros educación (específicamente en la en el techado de áreas de impartición de educación física) y en urbanización (caminos rurales y calles).

La fórmula para conocer la pertinencia del uso en este rubro es:

$$GPUPCEC = \frac{30\% - (PIPCEC)}{30\%} = \frac{30 - 15}{30} = 0.5$$

La inversión en obras complementarias fue de 15% proporción que se encuentra dentro de los límites normativos.

Adicionalmente, los lineamientos 2017 establecen topes en la inversión para tipos de proyecto dentro de las obras complementarias, señalando que, en el caso de los proyectos de infraestructura carretera, caminos,



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

De esta forma tenemos que en el caso de la inversión programada **por el municipio en 2017 en caminos rurales y calles fue de \$2,244,043.69, equivalentes al 3.2% de la inversión total del FISM.** El nivel de cumplimiento de la normatividad se calcula de la siguiente manera:

$$GPURUCC = \left(\frac{15\% - 16\%}{15\%} \right) = 8.45$$

Así, el municipio supero por 1% la inversión en obras complementarias en cuanto a caminos y calles, excediendo ligeramente el tope de inversión en este rubro por 8.45% por encima de lo permitido por la norma; lo que equivale a \$877,291.49, de los poco más de 2 millones que invirtió.

Tomando en cuenta tanto el uso de recursos ejercidos en obras directas como el máximo permitido en obras de incidencia complementaria, en conjunto, tenemos el **Total de Inversión ejercida Pertinente**, partiendo del Total de inversión ejercida (TI), la cual fue de \$69,254,455.47, y para calcular el monto de inversión ejercida de acuerdo a la norma, tenemos que:

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

$$TIP = 69,254,455.47 - (0 + 0 + 877,291.49) = 68,377,163.98$$

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

$$GPURTO = \frac{TIP}{TI} = \frac{68,377,163.98}{69,254,455.47} = 98.73$$



Ello significa que la pertinencia en el uso de los recursos ejercidos fue del 100%, cumpliendo así con los criterios en cuanto al uso de los recursos en obras complementarias, al no rebasar los montos de inversión permitidos en pavimentación, guarniciones y banquetas.

En conclusión, se tiene que en el apartado del Destino se tuvo un cumplimiento del 95.12%, dado que se realizaron inversiones en localidades no prioritarias, en cuanto al Uso de los recursos del FISM se observa una correcta focalización de los recursos del Fondo dado que tuvo un cumplimiento del 100% cumpliendo con establecido en los Lineamientos emitidos por SEDESOL; así mismo refleja una acertada programación de los recursos por parte del municipio de Balancán.



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

Para continuar con el análisis de este Fondo, es necesario exponer lo se entiende como *focalización*, para ello se retomó el enfoque de CEPAL, que señala que la focalización “consiste en concentrar los recursos disponibles en una población de beneficiarios potenciales, claramente identificada, y luego diseñar el programa o proyecto con que se pretende atender un problema o necesidad insatisfecha, teniendo en cuenta las características de esa población per cápita (Citado en Fajardo, 2000:47).

Una vez definido el concepto, se procederá a realizar el análisis sobre **focalización en el uso y destino** de los recursos correspondientes a este Fondo en el municipio de Balancán.

El FISM está claramente dirigido a poblaciones en territorios concretos con carencias específicas asociadas a la pobreza multidimensional. Con la publicación de los lineamientos del FISM en 2014, se establecieron por primera vez criterios precisos que acotan y orientan, en particular a los municipios, sobre los usos y destinos para el ejercicio de los recursos del fondo. Con el establecimiento de límites máximos y mínimos para el preciso uso de los recursos en cuanto a su contribución a la disminución de la pobreza, se destaca el hecho de que las disposiciones normativas han tenido impactos positivos en la reorientación de los mismos y en focalizar dicho uso.

5.1 La focalización hacia el combate a las carencias sociales

Una primera limitación para la adecuada focalización de los recursos —como se ha señalado ya en el segundo capítulo de este documento—, es la falta de información desagregada a nivel localidad para el año 2015. Esta carencia se subsana en parte ya que a nivel municipal si se cuenta con datos de la *Encuesta Intercensal 2015*, que permiten dimensionar las carencias sociales para el municipio. Adicionalmente se cuenta también con datos para el análisis territorial por localidad y AGEB, los cuales, aunque



son del censo 2010, nos sirven como referente para ubicar las carencias en las zonas prioritarias.

Tomando en cuenta estas consideraciones, el análisis de la focalización se concentrará, en primera instancia, a las 2 carencias sociales para las que se disponen datos:

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

a) servicios básicos para la vivienda.

En el siguiente apartado se presenta información, sobre la estimación de las carencias por servicios básicos en las viviendas del municipio de Balancán.

Cuadro 5.1. Población y presupuesto por carencia de servicios básicos en la vivienda, Balancán, 2017.				
Tipo de Carencia	Población con carencia 2015		Presupuesto FISM 2017	
	Cantidad	%	Inversión	%
Carencia por acceso al agua entubada en la vivienda	7,414	12.3	\$7,829,490.67	11.3
Carencia por servicio de drenaje en la vivienda	3,000	5.0	\$31,488,201.33	45.5
Carencia por servicio de electricidad en la vivienda	937	1.5	\$8,447,623.65	12.2
Carencia de chimenea en la vivienda al usar leña o carbón para cocinar	29,250	48.3	\$0.00	0.0
Total carencia de servicios básicos	31,186	51.5	\$47,765,315.65	69.0
TOTAL DEL MUNICIPIO	60,516	100	\$69,254,455.47	100.0

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

En el cuadro anterior se observa que, en 2015, la carencia por servicios básicos en la vivienda afectaba al 51.5% del total de la población del municipio de Balancán. Por lo que para el año fiscal 2017 el municipio programó una inversión de **\$47,765,315.65, que equivale al 69% del total de los recursos provenientes del Fondo III**, para la atención de la carencia por servicios básicos en la vivienda.

Por un lado, se observa, que la carencia que más afecta al municipio es la carencia por chimeneas en la vivienda al usar leña o carbón para cocinar, dado que el 48.3% de la población presentaba esta condición; por otro lado, la carencia por acceso al agua entubada en la vivienda solamente

afectaba al 12.3% de los habitantes, para lo cual se programó una inversión de poco más de 7 millones de pesos, que equivalen al 11.3% del total del presupuesto del FISM, del año fiscal 2017.

En el caso de la carencia por servicio de drenaje en la vivienda, se observa, que el 5% de la población presentaba esta condición en sus viviendas, por lo que el municipio programó una inversión del 45.5%, lo cual significó más de 31 millones de pesos. Finalmente para el caso de la carencia por servicios de electricidad en la vivienda, sólo el 1.5% de los habitantes se veían afectados, programándose así una inversión del 12.2% del total de los recursos.

Resalta que el municipio no haya realizado ninguna inversión en el rubro de carencia de chimeneas, puesto que es la condición que más afecta a la población. Por lo que se recomienda focalizar los recursos del FISM, para la construcción de estufas ecológicas, mismas que se encuentran clasificadas como proyectos de incidencia directa dentro del catálogo del FAIS.

b) Calidad y espacios de vivienda

En cuanto al tema de calidad y espacios de la vivienda, a continuación se presenta la estimación obtenida para este municipio con respecto a estos datos.

Cuadro 5.2. Población y Presupuesto por carencia de calidad y espacios en la vivienda, Balancán, 2017.				
Tipo de Carencia	Población con carencia 2015		Presupuesto FISM 2017	
	Cantidad	%	Inversión	%
Carencia por material de pisos en la vivienda	2,771	4.6	\$1,711,531.61	2.5
Carencia por material de muros en la vivienda	1,168	1.9	\$0.00	0.0
Carencia por material de techos de la vivienda	651	1.1	\$628,860.97	0.9
Carencia por hacinamiento en la vivienda	10,833	17.9	\$0.00	0.0
Total carencia por calidad y espacios	13,271	21.9	\$2,340,392.58	3.4
TOTAL DEL MUNICIPIO	60,516	100	\$69,254,455.47	100.0

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



Con base en los datos anteriores, se observa que **el 21.9% del total de la población del municipio presentaba alguna carencia, para lo cual el municipio programó una inversión de más de \$ 2 millones de pesos, que equivale al 3.4% del total de los recursos del FAIS.**

El hacinamiento es la condición que más afecta a la población del municipio, puesto que el 17.9% de la población presenta esta situación, mientras que la segunda carencia que afecta a los habitantes del municipio es por material de pisos en la vivienda, dado que el 4.6% de la población carece de piso firme en sus hogares, por lo cual el municipio programó una inversión de 2.5% (\$1,711,531.61).

En cuanto a la carencia por material de techos en la vivienda se observa que solamente el 1.1% de la población carece de techo firme, por lo que el municipio programó una inversión de \$628,860.97, equivalente al 0.9% del total de los recursos.

El municipio de Balancán focalizó recursos únicamente, en torno a dos de los cuatro rubros que conforman el indicador de calidad y espacios en la vivienda; en este sentido se recomienda focalizar también los recursos hacia la construcción de cuartos dormitorio y muros en las viviendas, las cuales se encuentran clasificadas como proyectos de incidencia directa, dentro del catálogo de los lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la infraestructura social.

5.2 La focalización hacia los territorios con carencias sociales

La focalización territorial en el municipio de Balancán, presenta importantes áreas de oportunidad, en el sentido de que el 40.6% del total de los recursos provenientes del Fondo III, se programaron en las localidades con pobreza extrema, esto en base los criterios de la política pública nacional, plasmados a través de los Lineamientos de operación del FAIS.

Comenzando con el análisis de la focalización sobre la población en carencia, en primera instancia tenemos las obras de atención a la carencia por agua entubada, en la que el municipio realizó una inversión de **\$7,829,490.67, que equivale al 11.3% del total de los recursos de Fondo.**

Cuadro 5.3. Localidades con intervención a la carencia de agua entubada en la vivienda, Balancán, 2017							
Criterio de inversión	Localidad/AGEB	Población			Inversión		
		Total	Con carencia	%	Obras	Monto	Per Cápita
Localidades con los 2 mayores grados de rezago social	Pan Duro	123	123	100.0	2	\$ 575,765.88	\$ 4,681.02
	Total	123	123	100.0	2	\$ 575,765.88	\$ 4,681.02
ZAP	Balancán	1,102	189	17.2	1	\$ 41,487.30	\$ 37.65
	El Triunfo	2,711	1,811	66.8	3	\$ 5,398,616.00	\$ 1,991.37
	Total	3,813	2,000	52.5	4	\$ 5,440,103.30	\$ 1,426.73
Pobreza extrema	Balancán	13,030	387	3.0	1	\$ 373,906.04	\$ 28.70
	Jolochero	737	108	14.7	1	\$ 626,808.37	\$ 850.49
	El Pípila	512	48	9.4	1	\$ 32,427.95	\$ 63.34
	Francisco I. Madero 1ra. Sección	411	23	5.6	1	\$ 63,686.55	\$ 154.96
	San Joaquín 1ra. Sección	252	252	100.0	1	\$ 657,653.78	\$ 2,609.74
	Reforma (Provincia)	343	181	52.8	1	\$ 35,092.06	\$ 102.31
	Total	15,285	999	6.5	6	\$ 1,789,574.75	\$ 117.08
No prioritario	Villa Hermosa	69	13	18.8	1	\$ 24,046.74	\$ 348.50
	Total	69	13	18.8	1	\$ 24,046.74	\$ 348.50
TOTAL		19,290	3,135	177.8	13	\$ 7,829,490.67	\$ 6,573.33

Fuente: Elaborado por TECSO con base en los datos del formato de obras FISM 2017 y base del CENSO 2010.

En el cuadro anterior se observa que el municipio programó un total de 13 obras para la atención de la carencia por agua entubada, de las cuales el mayor número de estas se concentran en las localidades con pobreza extrema, habiéndose programado la realización de seis obras con un monto de inversión de más de un millón y medio de pesos; por otro lado, en las localidades con ZAP, se programó la realización de 4 obras con una inversión de **\$ 5,440,103.30 que equivale al 69.4% con respecto al presupuesto destinado a atender la carencia por agua entubada.**

Para el caso de las localidades clasificadas con los dos mayores grados de rezago social, se programaron únicamente la ejecución de dos obras con un presupuesto menor a 600,000 mil pesos lo cual equivale a 7.3%; llama la atención el caso de la localidad de villa hermosa con clasificación de no prioritaria, donde se programó la realización de una obra para atender la



carencia por agua entubada con una inversión de alrededor de \$24 mil pesos.

Es importante mencionar que el monto de inversión por obras varía dependiendo del tipo de obra, modalidad, sub categoría y el número de habitantes a los que se les considera atender con la realización de este tipo de proyectos.

Otro de los rubros en los que el municipio de Balancán programó presupuesto fue el de la carencia por drenaje en las viviendas, contando con una inversión de **\$ 31,488,201.33 pesos, que equivale al 45% del total de los recursos provenientes del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura social municipal.**

En el cuadro 5.4 se observa que en **las localidades clasificadas con pobreza extrema se ejecutaran 56 de 62 obras destinadas a la atención de la carencia por drenaje, contando con un monto de 58.2% del presupuesto total que se programó para la realización de este tipo de obras.**

Por otra parte, en el caso de **las localidades con ZAP** se programó un presupuesto de más de **10 millones de pesos, que equivale al 32.9%, para la realización de cuatro obras que beneficiaran a alrededor de más de 3,000 habitantes** que se ubican en estas localidades, mientras que en las localidades con clasificación de **no prioritaria se programaron dos obras con una inversión de casi 3 millones de pesos, que equivale al 8.9% y con la cual se pretende atender a más de 13 mil habitantes.**

Cuadro 5.4. Localidades con intervención a la carencia de drenaje en la vivienda, Balancán, 2017

Criterio de inversión	Localidad/AGEB	Población			Inversión		
		Total	Con carencia	%	Obras	Monto	Per Cápita
ZAP	Balancán	1,102	23	2.1	1	\$ 5,405,650.72	\$ 4,905.31
	El triunfo	1,927	14	0.7	3	\$ 4,697,488.85	\$ 2,437.72
	Total	3,029	37	1.2	4	\$ 10,103,139.57	\$ 3,335.47
Pobreza extrema	Balancán	13,030	3,606	27.7	1	\$ 1,419,651.09	\$ 108.95
	El Águila	757	205	27.1	2	\$ 366,219.41	\$ 483.78
	El Barí	161	43	26.7	2	\$ 261,491.48	\$ 1,624.17
	Carlos A. Madrazo Becerra	267	67	25.1	3	\$ 312,500.94	\$ 1,170.42
	La Cuchilla	332	91	27.4	1	\$ 391,285.02	\$ 1,178.57
	Tarimas (Emiliano Zapata)	427	107	25.1	2	\$ 339,885.30	\$ 795.98
	Mactún	1,055	317	30.0	3	\$ 397,169.70	\$ 376.46
	Missicab	130	32	24.6	1	\$ 69,170.03	\$ 532.08
	Multé	1,562	435	27.8	1	\$ 9,080,291.81	\$ 5,813.25
	Nicolás Bravo (San Nicolás)	221	64	29.0	2	\$ 224,565.05	\$ 1,016.13
	Paraíso (El Tinto)	509	127	25.0	3	\$ 960,642.39	\$ 1,887.31
	Missicab (La Pita)	871	238	27.3	2	\$ 617,141.74	\$ 708.54
	Adolfo López Mateos	278	71	25.5	2	\$ 106,594.66	\$ 383.43
	La Revancha	173	40	23.1	2	\$ 192,608.69	\$ 1,113.35
	El Cibalito	383	95	24.8	2	\$ 348,399.26	\$ 909.66
	El Mical	106	23	21.7	1	\$ 64,831.56	\$ 611.62
	Otatal	106	29	27.4	2	\$ 85,408.25	\$ 805.74
	Zacatecas	103	23	22.3	2	\$ 213,869.88	\$ 2,076.41
	Las Tarimas	270	69	25.6	2	\$ 382,673.17	\$ 1,417.31
	Presidente Adolfo López Mateos	488	128	26.2	1	\$ 143,587.46	\$ 294.24
	Buenavista	121	24	19.8	2	\$ 180,339.52	\$ 1,490.41
	El Limón	408	119	29.2	2	\$ 316,574.75	\$ 775.92
	Santa Cruz	132	34	25.8	2	\$ 243,362.36	\$ 1,843.65
	Reforma (Provincia)	343	93	27.1	1	\$ 359,581.56	\$ 1,048.34
	Francisco Villa	431	107	24.8	2	\$ 515,583.22	\$ 1,196.25
	Cibal de la Gloria	160	40	25.0	2	\$ 120,346.76	\$ 752.17
	Asunción	172	44	25.6	2	\$ 183,201.27	\$ 1,065.12
	Último Esfuerzo	182	46	25.3	1	\$ 134,183.55	\$ 737.27
	Plan de Guadalupe Sección Kilómetro 21	26	7	26.9	1	\$ 52,688.07	\$ 2,026.46
	Agricultores del Norte 2da. Sección	136	28	20.6	1	\$ 101,929.90	\$ 749.48
Caudillos del Sur	145	40	27.6	2	\$ 297,618.86	\$ 2,052.54	
El nuevo Barí	N/D	N/D	0.0	1	\$ 70,421.54	N/D	
Total	23,485	6,392	27.2	56	\$ 18,553,818.25	\$ 790.03	
No prioritario	Balancán	13,030	79	0.6	1	\$ 951,797.43	\$ 73.05
	Ingeniero Emilio López Zamora	726	47	6.4	1	\$ 1,879,446.08	\$ 2,588.77
	Total	13,756	126	0.9	2	\$ 2,831,243.51	\$ 205.82
TOTAL	40,270	6,555	29.4	62	\$ 31,488,201.33	\$ 4,331.32	

Fuente: Elaborado por TECSO con base en los datos del formato de obras FISM 2017 y base del CENSO 2010.

Para el caso de la carencia por electricidad en las viviendas del municipio de Balancán, a continuación, se presenta información sobre la inversión programada para el año fiscal 2017.

Cuadro 5.5. Localidades con intervención a la carencia de electricidad en la vivienda, Balancán, 2017

Criterio de inversión	Localidad/AGEB	Población			Inversión		
		Total	Con carencia	%	Obras	Monto	Per Cápita
ZAP	Balancán	1,102	0	0.0	1	\$ 2,070,879.77	\$ 1,879.20
	El triunfo	924	19	2.0	1	\$ 110,180.42	\$ 119.24
	Total	2,026	19	0.9	2	\$ 2,181,060.19	\$ 1,076.54
Pobreza extrema	Balancán	13,030	83	0.6	1	\$ 1,233,253.62	\$ 94.65
	Quetzalcóatl (Cuatro Poblados)	677	4	0.6	1	\$ 66,593.07	\$ 98.36
	Jolochero	737	33	4.5	1	\$ 29,603.85	\$ 40.17
	El Ramonal	470	0	0.0	1	\$ 21,256.03	\$ 45.23
	Miguel Hidalgo Sacaolas	452	14	3.0	1	\$ 45,664.26	\$ 101.03
	El Cibalito	383	69	17.9	1	\$ 152,837.24	\$ 399.05
	Zacatecas	103	31	30.4	1	\$ 2,981,130.09	\$ 28,943.01
	Presidente Adolfo López Mateos	488	15	3.1	3	\$ 1,736,225.30	\$ 3,557.84
	Total	16,340	249	1.5	10	\$ 6,266,563.46	\$ 383.51
TOTAL	18,366	268	2.4	12	\$ 8,447,623.65	\$ 459.96	

Fuente: Elaborado por TECSO con base en los datos del formato de obras FISM 2017 y base del CENSO 2010.

En el cuadro anterior se observa que, para la atención de la **carencia por electricidad, en las viviendas el municipio programó una inversión de \$8,447,623.65 lo que equivale al 12.1% con respecto al total de los recursos provenientes del Fondo III.**

El municipio de Balancán programó una mayor inversión en las localidades clasificadas con pobreza extrema, puesto que es en esta localidades donde se presenta en mayor magnitud la carencia por electricidad en las viviendas, para lo cual se programó una inversión de más de 6 millones de pesos para la realización de 10 proyectos que beneficiaran a más de 16 mil habitantes, esto permitirá contribuir a la reducción de la carencia. Por otro lado, en las localidades ubicadas en ZAP Urbanas, se programó una inversión de 2 millones de pesos para la realización de dos proyectos, con lo cual se atenderá a una población de 2,026, habitantes.

En el caso de las viviendas que presentan carencia por pisos de tierra, se presentan los siguientes datos.

Cuadro 5.6. Localidades con intervención a la carencia de pisos en la vivienda, Balancán, 2017							
Criterio de inversión	Localidad/AGEB	Población			Inversión		
		Total	Con carencia	%	Obras	Monto	Per Cápita
Localidades con los 2 mayores grados de rezago social	El Bilín	80	73	91.7	1	\$ 75,867.78	\$ 948.35
	Total	80	73	91.7	1	\$ 75,867.78	\$ 948.35
ZAP	El triunfo	788	81	10.2	1	\$ 100,255.39	\$ 127.23
	total	788	81	10.2	1	\$ 100,255.39	\$ 127.23
Pobreza extrema	El Águila	757	37	4.9	1	\$ 53,641.22	\$ 70.86
	El Barí	161	7	4.7	1	\$ 36,780.91	\$ 228.45
	Carlos A. Madrazo Becerra	267	20	7.5	1	\$ 29,862.99	\$ 111.85
	La Cuchilla	332	18	5.5	1	\$ 76,756.74	\$ 231.20
	Tarimas (Emiliano Zapata)	427	24	5.6	1	\$ 166,503.92	\$ 389.94
	Nicolás Bravo (San Nicolás)	221	24	10.9	1	\$ 81,763.96	\$ 369.97
	Paraíso (El Tinto)	509	32	6.3	1	\$ 65,556.05	\$ 128.79
	Missicab (La Pita)	871	37	4.2	1	\$ 44,295.33	\$ 50.86
	Adolfo López Mateos	278	8	2.8	1	\$ 36,759.30	\$ 132.23
	El Cibalito	383	36	9.5	1	\$ 63,502.72	\$ 165.80
	El Mical	106	32	30.4	1	\$ 43,852.38	\$ 413.70
	Zacatecas	103	4	4.3	1	\$ 50,501.53	\$ 490.31
	Las Tarimas	270	12	4.3	1	\$ 165,138.05	\$ 611.62
	Presidente Adolfo López Mateos	488	46	9.4	1	\$ 25,153.22	\$ 51.54
	Buenavista	121	5	4.2	1	\$ 71,223.77	\$ 588.63
	El Limón	408	17	4.2	1	\$ 150,239.49	\$ 368.23
	Santa Cruz	132	0	0.0	1	\$ 75,078.83	\$ 568.78
	Francisco Villa	431	64	15.0	1	\$ 86,491.39	\$ 200.68
	Cibal de la Gloria	160	20	12.5	1	\$ 27,979.30	\$ 174.87
	Último Esfuerzo	182	28	15.2	1	\$ 54,071.66	\$ 297.10
	Caudillos del Sur	145	33	22.5	1	\$ 21,767.16	\$ 150.12
	Isla Sebastopol	N/D	N/D	N/D	1	\$ 59,059.50	N/D
	El nuevo Barí	N/D	N/D	N/D	1	\$ 49,429.02	N/D
Total	6,752	505	7.5	23	\$ 1,535,408.44	\$ 227.40	
TOTAL		7,620	659	109.4	25	\$ 1,711,531.61	\$ 224.61

Fuente: Elaborado por TECISO con base en los datos del formato de obras FISM 2017 y base del CENSO 2010.

En el cuadro se muestra, que el municipio de Balancán, programó una inversión **\$1,711,531.61**, **equivalente al 2.4% del total de los recursos provenientes del FISM**.

Se observa que, en las localidades clasificadas con pobreza extrema, se focalizó el 89.7% para la realización de 23 obras destinadas a combatir la carencia por piso firme, cabe señalar que en estas localidades, es donde se concentra el mayor número de habitantes con esta condición.



Por su parte, las localidades con los mayores, grado de rezago social y ZAP, el municipio programó solamente una obra por cada una de estas localidades, dado que en estas se concentran de 788 y 80 habitantes con esta carencia, y en las cuales los montos de inversión fue por debajo de los 100 mil pesos, con lo cual se observa nuevamente que, el municipio de Balancán realizó una buena programación del presupuesto para el ejercicio fiscal 2017.

Es decir, **el municipio de Balancán realizó una buena focalización de sus recursos, sin embargo, es importante focalizar y atender las carencias en las que no se realizó ningún tipo de obra y las cuales se encuentran clasificadas como de incidencia directa dentro del catálogo del FAIS.**



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

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

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

Cabe destacar que los datos disponibles elaborados por el CONEVAL y empleados como base para el cálculo de la pobreza multidimensional son del año 2010, es decir, no se contemplan casi 5 años de dinámica poblacional. No obstante, este sesgo en los datos nos permite estimar una proporción de mejora con respecto a una condición inicial.

A partir de las consideraciones anteriores, se realizó el cálculo de la *masa carencial* del municipio retomando la información plasmada en la Encuesta Intercensal de 2015. A partir de ello se estima el posible impacto de la inversión programada con los recursos del FISM en el año 2017.

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



realizó una sumatoria que da como resultado una masa total de poco más de 44,419 carencias.

Cuadro 6.1. Porcentaje de población por carencia social y masa de carencias en el municipio de Balancán, 2017		
Carencia	Porcentaje de personas con la carencia*	Masa de carencia
Calidad y espacios de la Vivienda	21.9	13,253
Servicios básicos en la vivienda	51.5	31,166
Total, de carencias estimadas en el municipio	73.4	44,419

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

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

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

Para el año 2017, el municipio programó obras de incidencia directa tanto en servicios básicos, calidad y espacios de la vivienda, sin embargo, para efectos del análisis, se tomarán en cuenta únicamente los rubros que inciden en la disminución de la carencia, como se puede observar en el siguiente cuadro:

Cuadro 6.2. Estimación de beneficiarios por obras del FISM para el ejercicio fiscal 2017 en el municipio de Balancán

Obra	Número de localidades	Número de obras	Beneficiarios estimados	Monto de inversión	% carencia	Población con carencia
Red de agua potable	1	1	252	\$ 657,653.78	12.3	7,443
Comedores escolares	18	24	13,030	\$8,704,568.32	34.1	20,636
Red drenaje sanitario	33	57	776	\$22,806,258.11	5.1	3,086
Pisos	25	25	910	\$1,711,531.61	4.8	2,905

Fuente: Elaborado por TECSO con datos del formato de Obras 2017 y Base del Censo 2010.

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

En el caso de agua entubada, se estima una posible reducción de la carencia del 3.3%, puesto que el municipio de Balancán Programó una inversión del 0.9% del Total de los recursos con respecto al total de los recursos provenientes del Fondo III.

Para el caso de la red de drenaje sanitario, en el cuadro se observa que el municipio programó para el ejercicio fiscal del año 2017, la realización de 57 obras, con la cual se estima una posible reducción del 25.1% de la carencia.

En lo que respecta al tema de comedores escolares, en este se programó un monto de inversión de más de 8 millones de pesos, para la realización de 18 comedores comunitarios, con los que se estima una posible reducción 63.3% de la carencia, por lo que el municipio realizó una acertada focalización de los recursos, dado que dentro del catálogo de los lineamientos generales del FAIS, este tipo de obras están clasificadas como proyectos de incidencia directa, en el rubro de educación.

Análisis FODA y Recomendaciones

Fortalezas	Recomendaciones
Buena focalización de los recursos en torno a los servicios básicos en la vivienda, dado que se priorizó en el tema de carencia por drenaje, electricidad y agua entubada.	Continuar con la tendencia de la focalización de los recursos, en torno al combate de las carencias por servicios básicos en la vivienda (drenaje, electricidad y agua entubada).
En el caso de calidad y espacios en la vivienda, se observa que se realizó una buena focalización de los recursos del FISM, ya que se atendió al 29.2% de la población que presenta alguna carencia de este rubro.	Mantener la tendencia de la focalización de los recursos, en torno al rubro de Calidad y espacios de la vivienda (pisos y techos), para así contribuir a la disminución gradual, pero significativo.
El municipio de Balancán, durante el ejercicio fiscal 2017, realizó una buena focalización de los recursos puesto que destino el 95.12% del total de los recursos a la realización de proyectos de incidencia directa.	Continuar con la tendencia de la focalización de los recursos.
Debilidades	Recomendaciones
Para el año fiscal 2017, en el municipio de Balancán, no se realizó ninguna obra para la atención de la carencia de chimeneas en la vivienda al usar leña o carbón para cocinar, ya que esta carencia afecta al 48.3% de la población.	Se recomienda la implementación de proyectos como de estufas ecológicas, que se encuentran clasificadas como de incidencia directa.
En el caso del indicador de calidad y espacios en la vivienda, el municipio de Balancán, no programó ninguna obra relacionada con la carencia por material de muros en la vivienda, misma que afecta al 1.9% de la población.	Se recomienda realizar proyectos de muro firme, el cual se encuentra clasificado como de incidencia directa dentro del catálogo del FAIS, lo cual puede contribuir a la eliminación de este tipo de carencia.

<p>Para el caso de la carencia por hacinamiento en la vivienda, el municipio no programó inversión para atender la carencia que afecta al 17.9% de la población.</p>	<p>Se recomienda que para futuros ejercicios fiscales, se destinen recursos para la atención esta carencia, ya que dentro del catálogo de los lineamientos del FAIS, se encuentran clasificados como de incidencia directa la construcción de cuartos dormitorio.</p>
<p>La inversión ejercida en ZAP urbanas quedó ligeramente por debajo de lo establecido, ya que fue de 28.6%, es decir, 1.4% por debajo de la norma, la cual, de acuerdo con los lineamientos generales para la operación del FAIS, la inversión mínima en ZAP urbanas o rurales, debe ser de al menos 30%.</p>	<p>Se recomienda en futuros ejercicios fiscales prestar atención en este punto para cumplir adecuadamente con los parámetros mínimos establecidos por SEDESOL.</p>
Oportunidades	Recomendaciones
<p>Plantearse el abatimiento del nivel más Alto de rezago social en donde se encuentran 70 localidades con una población de 6,051 habitantes , pues de atender sus carencias permitirían cambiarlas a un nivel de rezago social menor y con ello ampliar las posibilidades para atender mayor número de localidades y población objetivo de atención del FISM.</p>	<p>Diseñar una estrategia puntual para focalizar las viviendas y ubicar las principales carencias de las localidades en los dos más altos grados de rezago social que le permita al municipio combinar recursos, programas y estrategias de atención para cambiar el nivel de rezago social. Esto es factible para poblaciones pequeñas y poco pobladas.</p>
<p>En el catálogo del FAIS se incluyen obras de incidencia directa en rubros como energías no convencionales, esto abre la posibilidad de utilizar las ecotecnologías para solucionar la carencia en localidades rurales y/o dispersas para así poder llegar a una cobertura total.</p>	<p>Identificar los costos de estas tecnologías para valorar la pertinencia de integrarlas a una estrategia de atención de la pobreza en zonas rurales con viviendas dispersas.</p>

<p>La existencia de fondos y programas específicos para la infraestructura educativa con los cuales se podrían gestionar recursos y así mitigar las carencias en las escuelas.</p>	<p>Realizar un catálogo de programas de apoyo a infraestructura educativa que le permita al municipio identificarlos y gestionar recursos o convenios para el abatimiento de las carencias por infraestructura en las escuelas.</p>
Amenazas	Recomendaciones
<p>La normatividad del FAIS para la planeación del destino territorial de la inversión se apoya en demarcaciones estadísticas como AGEB y localidades, por lo que, en diversos casos, en las Actas de priorización de obras se excluyen o no participan miembros de las configuraciones políticas que aparecen registradas en localidades diferentes a las configuraciones políticas a las que pertenecen, excluyendo a esta población de la inversión.</p>	<p>Es necesario complementar la planeación con un diagnóstico que permita al municipio promover diferentes formas de participación social que reduzcan la manipulación de grupos de interés.</p>
<p>Los lineamientos del FAIS 2017, 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.</p>	<p>El municipio debe concentrar sus esfuerzos en aquellas carencias que son de su competencia y para las demás, buscar atenderlas con recursos complementarios al FISM y en caso de realizar obras en salud o electrificación, cuidar que éstas cumplan con las disposiciones establecidas en los Lineamientos del FAIS.</p>



Ante un cambio de gobierno existe el riesgo de que no se continúe con aquellas estrategias de inversión que han contribuido a la reducción de las carencias.

El municipio podría desarrollar ejes de trabajo a mediano y largo plazo en su Plan de Desarrollo Municipal para darle continuidad a las políticas de combate a la pobreza en el municipio.



Conclusiones

El objetivo de este documento fue mostrar la utilidad fundamental de los ejercicios de evaluación que, actualmente, son normas que deben regular a todos los niveles de la función pública.

Es importante destacar el compromiso del Gobierno municipal de Balancán con la transparencia y rendición de cuentas, en la medida que ha asumido la responsabilidad de evaluar el desempeño de la operación del FISM durante el ejercicio fiscal 2017; considerando que éste fondo está orientado al combate a la pobreza.

Por ello, es relevante mencionar que a pesar de que hay un marco normativo muy claro para la operación de estos recursos, donde se especifican, entre otras, reglas, montos de inversión e instrumentos de apoyo para la planeación, desde el año 2016 existe **una enorme dificultad para medir la pobreza e identificar las carencias con precisión con la información oficial disponible a la fecha**³⁹.

La presente evaluación específica sobre el uso y destino de los recursos del FISM del municipio de Balancán, reporta que la inversión ejercida en obras del **Fondo para el ejercicio fiscal 2017, ascendió a \$69,254,455.47, con una programación de 197 obras.**

De acuerdo con la medición de la pobreza en Balancán, 32,679 habitantes se encuentran en pobreza moderada, mientras que 10,832 habitantes se encuentran en pobreza extrema. Para el caso de los niveles de vulnerabilidad, se observa que 16,460 pobladores son vulnerables por carencia social y 182 son vulnerables por ingreso, en cuanto a la clasificación de no pobres y no vulnerables, sólo 363 habitantes se ubican dentro de esta clasificación.

Conforme a los Lineamientos Generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, en el municipio de Balancán se

³⁹ Esta dificultad tiene mucho que ver con las fallas en la construcción de instrumentos de medición de la pobreza de las instituciones encargadas de aportar los datos a las instituciones de gobierno. Afecta particularmente a los municipios porque no hay información actualizada al 2016 a nivel de localidad.



puede invertir en 24 localidades que presentan los dos mayores grados de rezago social (Muy alto y Alto), mismo donde se concentra el 1.46% de la población, dado que al atender a las localidades que presentan los mayores grados de rezago, se podría focalizar los recursos a los grados de rezago medio y bajo en donde se concentra el 38.4% de los habitantes, para así posteriormente focalizar los recursos del FISM, al grado de rezago muy bajo, ya que en este nivel se ubica el 60.1% de la población.

Es decir, al atenderse los dos mayores grados de rezago social, se abre la oportunidad de focalizar los recursos para atender a un mayor número de habitantes que presentan alguna carencia.

Es así que el análisis del destino de los recursos ejercidos del FISM para 2017, dio **como resultado que la focalización territorial de los recursos del Fondo logrará un 95.12% de cumplimiento, pues de las 197 obras a ejecutar en este año, 156 se ubicaron en localidades con pobreza extrema, 4 a localidades con los dos mayores grados de rezago social, 17 a localidades no prioritarias y 20 a ZAP Urbanas.**

En lo referente al análisis del uso de los recursos se encontró que, en el municipio se programaron un total de 197 obras de las cuales 150 son de incidencia directa en la pobreza multidimensional, lo cual representa el 84.9% de la inversión ejercida; con lo que se observa un adecuado cumplimiento de la normatividad.

Otro aspecto por comentar es el relativo **a la aplicación de los recursos en obras de urbanización**, pues bajo este rubro, el municipio invirtió \$2,244,043.69, lo que representa el 3.24% de los recursos del FISM 2017; porcentaje que no rebasa el tope máximo de 15%. Finalmente, es de resaltar que el municipio tuvo un gran acierto al programar la principal carencia de servicios básicos de la vivienda con obras de agua. Con ello, es posible que la dimensión de la pobreza por servicios básicos de la vivienda haya disminuido en una proporción significativa. Sin embargo, un gran pendiente en esta materia es la atención de la carencia por chimeneas en la vivienda al usar leña o carbón para cocinar, ya que en este rubro el municipio no programó ningún proyecto, siendo que esta carencia afecta al 48.3% de la población que carece de servicios básicos



En relación a esta dimensión de la pobreza, el municipio debería diseñar estrategias de atención específicas para problemas que requieren de una focalización precisa, como lo es el caso del tema de calidad y espacios en la vivienda, la carencia por muros y la carencia por hacinamiento, puesto que en el catálogo de FAIS son consideradas como de incidencia directa

Por otra parte es importante aclarar que en el municipio de Balancán hay un total de 116 escuelas que presentan carencia por drenaje, las cuales requieren atención prioritaria, para ello, el gobierno municipal debe de implementar acciones que le permitan combatir la carencia, mientras que con respecto a las 12 escuelas que presentan más de una carencia es importante realizar proyectos que contribuyan a la disminución de las carencias por servicios básicos en la vivienda.

En términos generales, la presente evaluación aporta elementos de suma importancia al municipio, para la toma de decisiones en materia de planeación para los futuros ejercicios fiscales de este Fondo.



ANEXO 1

ANEXO 1. Listado de escuelas con carencias en servicios básicos.			
Clave	Escuela	Localidad	carencia
27EJN0121Y1	ROSALBA GOMEZ DE TRINIDAD	Leona Vicario	Drenaje
27ETV0359Y1	ANITA JIMENEZ SANCHEZ	Leona Vicario	Drenaje
27DPR1170E1	GREGORIO MENDEZ MAGANA	Leona Vicario	Drenaje
27EES0101U1	NETZAHUALCOYOTL	Netzahualcóyotl (Santa Ana)	Drenaje
27DPR1853H1	LIC. CARLOS A. MADRAZO BECERRA	Laguna Colorada	Drenaje
27ETV0242Z1	MAXIMO ARCOS MORENO	General Luis Felipe Domínguez Suárez	Drenaje
27DPR1718C1	ADOLFO RUIZ CORTINES	Chacabita	Drenaje
27DPR1936Q1	VICENTE GUERRERO	Vicente Guerrero Sección Cuba	Drenaje
27DPR0934L1	VICENTE GUERRERO	El Pípila	Drenaje
27EJN0115N1	JOSEFINA RIVERA	El Pípila	Drenaje
27ETV0174S1	JOSE DE LOS REYES MARTINEZ	El Pípila	Drenaje
27ETV0279M1	JOSE MARIA LARA CABRERA	Constitución	Drenaje
27DPR1215K1	REVOLUCION CAMPESINA	Constitución	Drenaje
27DPR1063W1	MARGARITA MAZA DE JUAREZ	Santa Cruz	Drenaje
27DJN1215U1	DOLORES CORREA ZAPATA	Santa Cruz	Drenaje
27ETV0209R1	MIGUEL HIDALGO Y COSTILLA	Santa Cruz	Drenaje
27DPR0047Y1	MIGUEL HIDALGO Y COSTILLA	El Faustino	Drenaje
27ETV0369E1	BELSAIN BARABATA LOPEZ	Ingeniero Mario Calcáneo Sánchez	Drenaje
27DJN0717G1	FANNY BOLIVAR SANSORES	Balancán	Drenaje
27DPR1112O1	EMILIANO ZAPATA	Tarimas (Emiliano Zapata)	Drenaje
27ETV0277O1	CRISTOBAL COLON	Tarimas (Emiliano Zapata)	Drenaje
27EJN0167T1	ISABEL DIAZ DE BARTLETT	Tarimas (Emiliano Zapata)	Drenaje
27DPR1062X1	24 DE FEBRERO	Guajimalpa 1ra. Sección	Drenaje
27DJN0183L1	ERNESTO VALENZUELA ZETINA	La Hulería	Drenaje
27DPR1794I1	ANO DEL PRESIDENTE CARRANZA	Isla Missicab	Drenaje
27ETV0324I1	LUIS F. DOMINGUEZ SUAREZ	Missicab	Drenaje
27DJN0002L1	JUSTO SIERRA	Missicab (La Pita)	Drenaje
27ETV0176Q1	MANUEL SANCHEZ MARMOL	Missicab (La Pita)	Drenaje
27DPR1017K1	JOSE N. ROVIROSA	Missicab (La Pita)	Drenaje
27DPR0046Z1	PROFR. JOSE LUIS CASTILLO OLIVE	San Joaquín 1ra. Sección	Drenaje
27DPR1272B1	JOSEFA ORTIZ DE DOMINGUEZ	Santa Cruz	Drenaje
27DPR1015M1	FRANCISCO GONZALEZ BOCANEGRA	Plan de Guadalupe	Drenaje



ANEXO 1. Listado de escuelas con carencias en servicios básicos.

Clave	Escuela	Localidad	carencia
27DPR1273A1	GRAL. EMILIANO ZAPATA SALAZAR	Plan de Guadalupe Sección Central	Drenaje
27DJN0290U1	LUZ ALBA LORIA PEREZ	La Cuchilla	Drenaje
27DPR1537T1	REVOLUCION MEXICANA	La Cuchilla	Drenaje
27ETV0339K1	JOSE DEL C. RABANALES OLIVARES	La Cuchilla	Drenaje
27DPR0770S1	GABRIELA MISTRAL	Adolfo López Mateos	Drenaje
27EJN1869R1	CENTRO RURAL INFANTIL	Adolfo López Mateos	Drenaje
27DST0016Q1	SECUNDARIA TECNICA 16	El Triunfo	Drenaje
27DPR1392O1	MARIA DEL CARMEN SERDAN	Las Tarimas	Drenaje
27DPR1106D1	GRAL. FRANCISCO VILLA	Licenciado Gustavo Díaz Ordaz	Drenaje
27ETV0208S1	ADOLFO LOPEZ MATEOS	Presidente Adolfo López Mateos	Drenaje
27DPR1104F1	GRAL. LAZARO CARDENAS	Presidente Adolfo López Mateos	Drenaje
27DJN1257T1	NIÑOS HEROES	Agricultores del Norte 1ra. Sección	Drenaje
27DPR1102H1	JOSEFA ORTIZ DE DOMINGUEZ	Agricultores del Norte 1ra. Sección	Drenaje
27ETV0253E1	JOSE MARIA PINO SUAREZ	El Naranjito	Drenaje
27DJN0016O1	CARLOS PELLICER CAMARA	El Pichi	Drenaje
27DJN1008M1	AGUSTIN MELGAR	Francisco Villa	Drenaje
27DPR1898D1	MIGUEL HIDALGO Y COSTILLA	Francisco Villa	Drenaje
27ETV0368F1	CARLOS A. MADRAZO BECERRA	Francisco Villa	Drenaje
27EES0104R1	QUETZALCOATL	El Mical	Drenaje
27DJN0289E1	TABASCO 30 ANIVERSARIO	Vicente Guerrero	Drenaje
27DPB0014F1	SIERVO DE LA NACION	Vicente Guerrero	Drenaje
27ETV0175R1	ROSARIO MARIA GUTIERREZ ESKILDSEN	Vicente Guerrero	Drenaje
27DPR1609W1	EMILIANO ZAPATA SALAZAR	Jahuactal	Drenaje
27EJN0168S1	FIDENCIA FERNANDEZ SASTRE	Apatzingán	Drenaje
27ETV0211F1	JOSE MARIA MORELOS Y PAVON	Apatzingán	Drenaje
27DJN1006O1	AMADO NERVO	Apatzingán	Drenaje
27DPR1117J1	MELCHOR OCAMPO	Buenavista Veintitrés	Drenaje
27DJN1013Y1	DIANA LAURA RIOJAS DE COLOSIO	Buenavista Veintitrés	Drenaje
27DJN1011Z1	ROSARIO MARIA GUTIERREZ ESKILDSEN	Cuyos de Caoba	Drenaje
27DPR1115L1	LIC. BENITO JUAREZ	Jolochero	Drenaje
27DJN1012Z1	NIÑOS HEROES	Jolochero	Drenaje
27DPR1442F1	CORL. GREGORIO MENDEZ MAGANA	Francisco I. Madero 1ra. Sección	Drenaje
27ETV0426F1	MIGUEL HIDALGO Y COSTILLA	Francisco I. Madero 1ra. Sección	Drenaje



ANEXO 1. Listado de escuelas con carencias en servicios básicos.			
Clave	Escuela	Localidad	carencia
27DPR1109A1	CORONEL LINO MERINO MORENO	Francisco I. Madero 1ra. Sección	Drenaje
27DJN1010A1	JUAN ESCUTIA	El Chamizal	Drenaje
27DPR1228O1	NIÑOS HEROES	El Chamizal	Drenaje
27ETV0278N1	GUADALUPE VICTORIA	Vicente Lombardo Toledano	Drenaje
27DPR1876S1	CARLOS A. MADRAZO	Vicente Lombardo Toledano	Drenaje
27DPR1530Z1	JOSE MARIA MORELOS Y PAVON	Vicente Lombardo Toledano	Drenaje
27DPR1876S1	CARLOS A. MADRAZO	Francisco I. Madero 2da. Sección	Drenaje
27DPR1530Z1	JOSE MARIA MORELOS Y PAVON	Arroyo el Triunfo 1ra. Sección	Drenaje
27EJN0171F1	ANDRES QUINTANA ROO	Arroyo el Triunfo 1ra. Sección	Drenaje
27DJN0402H1	DERVILIA RIVERA CALVO	El Capulín	Drenaje
27ETV0276P1	FRANCISCO JAVIER MINA	El Capulín	Drenaje
27DPR1114M1	BENITO JUAREZ GARCIA	El Capulín	Drenaje
27EJN0172E1	JUSTO SIERRA MENDEZ	Los Cenotes	Drenaje
27ETV0254D1	16 DE SEPTIEMBRE	Los Cenotes	Drenaje
27EJN0277Z1	LUCRECIA MENDEZ DEHESA	El Ramonal	Drenaje
27ETV0210G1	JUAN ESCUTIA	El Ramonal	Drenaje
27DPR1105E1	GRAL. LAZARO CARDENAS DEL RIO	El Ramonal	Drenaje
27DPR1280K1	PROFR. ALCIDES FLOTA OROPEZA	Miguel Hidalgo Sacaolas	Drenaje
27ETV0399Z1	FERNANDO MONTES DE OCA RODRIGUEZ	Miguel Hidalgo Sacaolas	Drenaje
27DPR1391P1	MARIANO MATAMOROS	Arroyo el Triunfo 2da. Sección	Drenaje
27DJN0605C1	BRIGIDA ALFARO	Arroyo el Triunfo 2da. Sección	Drenaje
27DPR2012W1	NIÑOS HEROES	Emiliano Zapata Salazar	Drenaje
27DJN0012S1	VIRGINIA CAMARA DE NAZUR	El Águila	Drenaje
27DPR1532Y1	ANO DE LA PATRIA	El Águila	Drenaje
27ETV0065L1	GENERAL IGNACIO ALLENDE	El Águila	Drenaje
27DPR1528L1	GRAL. LUIS FELIPE DOMINGUEZ	El Barí	Drenaje
27EJN1558O1	CENTRO RURAL INFANTIL	Carlos A. Madrazo Becerra	Drenaje
27DPR1692L1	EMILIANO ZAPATA	Carlos A. Madrazo Becerra	Drenaje
27EES0106P1	MACEDONIO JIMENEZ AGUIRRE	Mactún	Drenaje
27DPR1540G1	GUADALUPE VICTORIA	Mactún	Drenaje
27EJN0114O1	ESTEFANIA CASTANEDA	Multé	Drenaje
27ETV0243Y1	JOSE LUIS INURRETA DE LA FUENTE	Multé	Drenaje



ANEXO 1. Listado de escuelas con carencias en servicios básicos.

Clave	Escuela	Localidad	carencia
27DPR1122V1	IGNACIO MANUEL ALTAMIRANO	Multé	Drenaje
27DPR1016L1	NICOLAS BRAVO	Nicolás Bravo (San Nicolás)	Drenaje
27DPR1531Z1	EMILIANO ZAPATA	Paraíso (El Tinto)	Drenaje
27EJN0274B1	LUIS FELIPE DOMINGUEZ	Paraíso (El Tinto)	Drenaje
27ETV0235P1	BELISARIO DOMINGUEZ	Paraíso (El Tinto)	Drenaje
27DPR1027R1	REPUBLICA MEXICANA	Paraíso (El Tinto)	Drenaje
27DJN1315T1	DORIS SOLER SANCHEZ	El Cibalito	Drenaje
27DPR1536U1	MIGUEL HIDALGO Y COSTILLA	El Cibalito	Drenaje
27ETV0357Z1	CARLOS A. MADRAZO BECERRA	El Cibalito	Drenaje
27DPR1037Y1	ROGERIO ROMERO OLIVE	El Limón	Drenaje
27EJN0164W1	ESPERANZA IRIS	El Limón	Drenaje
27ETV0177P1	BELISARIO REQUENA	El Limón	Drenaje
27DPR1108B1	JUAN ALDAMA	Reforma (Provincia)	Drenaje
27EJN0116M1	CELESTINA MASSANGE VDA. DE BANOS	Reforma (Provincia)	Drenaje
27ETV0449Q1	HEBERTO CASTILLO MARTINEZ	Reforma (Provincia)	Drenaje
27DPR1325Q1	VENUSTIANO CARRANZA	Cibal de la Gloria	Drenaje
27DPR1225R1	FRANCISCO VILLA	Asunción	Drenaje
27DPR0050L1	LIC. BENITO JUAREZ	Último Esfuerzo	Drenaje
27DPR1967J1	JOSE MA. MORELOS Y PAVON	Pan Duro	Drenaje



Fuentes de consulta

CONEVAL. (2010) *El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública*. México, D.F.: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social,

----- (2010a). *Índice de rezago social 2010 a nivel municipal y por localidad*. Consultado en la página web de la institución: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/IRS/Paginas/Índice-de-Rezago-social-2010.aspx>

----- (2013). *Metodología de medición de la pobreza en México*. Consultado en la página web de la institución: http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/upri/dgapl/fais/Herramientas/MEDICION_DE_LA_POBREZA.pdf.

----- (2015). *Medición de la pobreza: indicadores de carencia social*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Consultado en la página web de la institución: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Indicadores-de-carencia-social.aspx>

----- (2015a). *¿Qué es el índice de rezago social?*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Consultado en la página web de la institución: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/IRS/Paginas/Que-es-el-indice-de-rezago-social.aspx>

DOF. (2010). *Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza*. Recuperado de: http://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/med_pobreza/DiarioOficial/DOF_lineamientos_pobrezaCONEVAL_16062010.pdf

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

----- (2013a). *Ley General de Desarrollo Social* (7 de noviembre de 2013). Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_010616.pdf

----- (2014). *Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social* (14 de febrero de 2014).

----- (2014a). *Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social* (13 de mayo de 2014).



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

González de la Rocha, Mercedes. (Abril, 1997). *Hogares de jefatura femenina en México: Patrones y forma de vida*. En: Ponencia en XX Congreso Internacional de la Sociedad de Estudios Latinoamericanos (LASA), Guadalajara, México. Consultado el 10 de junio de 2016 de: <http://lasa.international.pitt.edu/LASA97/rocha.pdf>

INEGI. (2010). *Principales resultados del Censo de Población y Vivienda, 2010, Tabasco*, <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/2010/>, consultados el 12 de marzo de 2017.

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

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

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

----- (2015a). Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social, Balancán, Tabasco. Consultado en la página web de la institución: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/46747/Tabasco_001.pdf

----- (2015b). *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social, Tabasco*. Consultado en la página web de la institución: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/31639/Tabasco_1_.pdf

----- (2015c). *Lineamientos de evaluación de condiciones socioeconómicas de los hogares*. Consultado en la página web de la institución: http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1_Menu_Principal/2_Normas/2_Sustantivas/Lineamientos_Evaluacion_CSH.pdf

----- (2016a). *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social, Tabasco*. Consultado en la página web de la institución:



<http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/185268/Tabasco..pdf>

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

Sour L. & Ortega J. (2008). Marco institucional formal del FAIS y del FAFM en México. En: *Documentos de Trabajo División de Administración Pública*. Núm. 210. México: CIDE.

TECSO (2016), *Evaluación específica de diagnóstico para la línea base de la inversión del FISM 2016*, Municipio de Paraíso, Tabasco.

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>