



UNIDOS
POR COLIMA
H. AYUNTAMIENTO DE COLIMA 2015-2018

Evaluación Específica de los Resultados de la Inversión del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) para el ejercicio fiscal 2017

SERIE 5- 2018

H. Ayuntamiento de Colima



Nombre de la evaluación:

Evaluación Específica de los Resultados de la Inversión del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) para el ejercicio fiscal 2017

Fecha de inicio de la evaluación:

16 de Agosto de 2018

Fecha de término de la evaluación:

Octubre de 2018

Presidente Municipal

M. C. S. Héctor Insúa García

Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

Dirección General de Planeación.

Responsable de dar seguimiento a la evaluación:

Lic. Héctor Cervantes Briceño. Director General de Planeación.

LAP Rogelio Wenceslao Trejo Mejía. Jefe de Departamento de Gestión de Proyectos Sociales.

Principales colaboradores:

C.P. Eduardo Camarena Berra. Tesorero Municipal.

C. P. Marcos Salas Moreno. Director de Egresos y Contabilidad. Unidad Administrativa: Tesorería Municipal.

C. María Guadalupe Rojas Pérez. Encargada "A". Unidad Administrativa: Dirección de Egresos y Contabilidad.

Ing. Justino Nava Venegas Jefe de Departamento de Operación y Seguimiento. Unidad Administrativa: Dirección General de Planeación.

Arq. Gaviota Jazmín Guerrero Pérez Meza. Jefa de Departamento de Proyectos de Inversión. Unidad Administrativa: Dirección General de Planeación.

Instancia Evaluadora:

Tecnología Social para el Desarrollo SA de CV

Coordinador de la evaluación:

Víctor Manuel Fajardo Correa

Principales colaboradores:

Lorena Gutiérrez Ugalde

Sandra Adriana Cruz Mendoza

Nancy Paola Hernández Clavijo

Adrián López Alcalá

Índice

Introducción	8
1. Evolución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM): combate a la pobreza y rezago social	14
1.1. La creación FISM en el contexto de la orientación del proceso presupuestario hacia el desarrollo social	14
1.2. Creación de los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	20
1.3. Evolución de los Lineamientos del FAIS (2014-2016)	22
1.4. Efectos para el uso de los recursos a partir a la modificación de los Lineamientos del FAIS 2015 y 2016	27
1.4.1. Cambios en el instrumento para la focalización territorial	28
1.4.2. Cambios en los instrumentos para la focalización en el uso de los recursos	29
2. Situación de la pobreza y rezago social en el municipio de Colima	31
2.1. Contexto sociodemográfico del municipio de Colima, Colima.	32
2.2. La Medición de la pobreza	37
2.2.1 Definición de la pobreza y metodología para su medición	37
2.2.2 Diferencias en la información del nivel de carencias en el Informe Anual Sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social	41
2.2.3 Situación de la pobreza en el municipio de Colima	50
2.3. Rezago Social	54
2.3.1 Definición y metodología para su medición	55
2.3.2 Situación del Rezago Social en el municipio de Colima	56
2.4. Principales carencias en las viviendas ubicadas en localidades prioritarias	67

2.4.1 Principales carencias de la población ubicada en ZAP urbanas..	67
2.4.2 Principales carencias de la población ubicada en localidades con los dos mayores grados de rezago social.....	68
2.5. Infraestructura educativa	69
3. Metodología a emplear	74
3.1. Destino territorial de la inversión ejercida	75
3.1.1. Cambios en la fórmula de inversión en ZAP urbana	81
3.2 Inversión según orientación (uso) a tipos de proyectos prioritarios (obras)	82
4. Análisis de los resultados.....	89
4.1. Presupuesto del FISM y obras	89
4.2 Sobre el destino.	96
4.3 sobre el uso	100
5. Análisis de la Inversión del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal de los años fiscales 2016 y 2017 en el municipio de Colima	105
6. Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) y Recomendaciones	112
7. Conclusiones	115
Bibliografía	117

Índice de Cuadros

Cuadro	1	Fondos que integran las aportaciones federales a entidades federativas y municipios del Ramo 33	17
Cuadro	2	Total de personas y viviendas en el municipio de Colima, 2010 y 2015	33
Cuadro	3	Tamaño de localidades y población en el municipio de Colima, 2010	35
Cuadro	4	Principales características sociodemográficas en el Municipio de Colima, 2010	36
Cuadro	5	Comparación de la información entre las ediciones 2015, 2016 y 2017 del Informe Anual sobre la Situación de la Pobreza y Rezago Social (IASPRS)	44
Cuadro	6	Comparativo de carencias por Población según Base de Datos Intercensal, Informe 2016 e Informe 2017, Colima	49
Cuadro	7	Cuadro comparativo del porcentaje de población por carencias sociales en Colima 2010 y 2015	53
Cuadro	8	Nivel de Rezago Social en el municipio de Colima, Colima 2010	57
Cuadro	9	Viviendas con carencias con base en el grado de Rezago Social Alto	57
Cuadro	10	Viviendas con carencias con base en el grado de Rezago social Medio en el municipio de Colima, 2010	59
Cuadro	11	Viviendas con carencias con base en el grado de Rezago social Bajo	60
Cuadro	12	Viviendas con carencias con base en el grado de Rezago Social Muy Bajo	62
Cuadro	13	Viviendas con carencia en localidades de 1 a 249 habitantes con clasificación de grado de rezago muy bajo	64
Cuadro	14	Total de carencias en las viviendas del municipio de Colima con algún grado de Rezago Social	66
Cuadro	15	Población en ZAP urbanas en el municipio de Colima, Colima 2017	67
Cuadro	16	Principales carencias en localidades con ZAP en el municipio de Colima, 2010	68
Cuadro	17	Principales carencias en viviendas en localidades con los 2 mayores grados de rezago social en el municipio de Colima, 2010	69
Cuadro	18	Infraestructura educativa, Colima, 2013	70
Cuadro	19	Listado de Escuelas con carencias en el municipio de Colima. 2013	72
Cuadro	20	Modificación a la fórmula del PIZU, 2015	81
Cuadro	21	Momentos contables del recurso proveniente del FISM para el municipio de Colima, 2017	91
Cuadro	22	Gasto Devengado al finalizar el año fiscal 2017	92

Índice de Cuadros

Cuadro	23	Distribución de los recursos del FISM en el municipio de Colima, Colima 2017	92
Cuadro	24	Obras realizadas con recursos del FISM en el municipio de Colima, Colima 2017	94
Cuadro	25	Inversión del FISM por AGEB en el municipio de Colima, 2017	95
Cuadro	26	Inversión ejercida por criterio de prioridad y monto, en el municipio de Colima para el año 2017	97
Cuadro	27	Obras ejercidas por tipo de contribución a la pobreza multidimensional del municipio de Colima 2017	101
Cuadro	28	Inversión programada por criterio de prioridad y monto, en el municipio de Colima para el año 2017	105

Índice de Gráficas

Gráfica	1	Distribución de la población por tipo de localidad, Colima, 2010 (Porcentajes)	34
Gráfica	2	Montos de Inversión ejercidos para la realización de Proyectos de Incidencia Directa y Complementaria con recursos del FISM para los años fiscales 2016 y 2017	106
Gráfica	3	Montos de Inversión realizada a proyectos de Agua y Saneamiento en el municipio de Colima para los años fiscales 2016 y 2017	107
Gráfica	4	Montos de Inversión realizada a proyectos de vivienda en el municipio de Colima para el año fiscal 2016	108
Gráfica	5	Montos de Inversión realizada a proyectos Educación (comedores comunitarios) en el municipio de Colima para el año fiscal 2016	109
Gráfica	6	Montos de Inversión realizada a proyectos de urbanización en el municipio de Colima para el año fiscal 2016 y 2017	110

Índice de Figuras

Figura	1	Evolución de los Fondos para el Combate a la pobreza y el desarrollo social y de su marco jurídico y conceptual	18
Figura	2	Niveles de Pobreza y vulnerabilidad en el municipio de Colima, 2010	52

Índice de Mapas

Mapa	1	Localidad con clasificación de Rezago Social Alto en el municipio de Colima, en 2010	58
Mapa	2	Localidad con clasificación de Rezago Social Bajo en el municipio de Colima, 2010	61
Mapa	3	Localidad con clasificación de Rezago Social Muy Bajo en el municipio de Colima, 2010	63
Mapa	4	Localidad con clasificación de Rezago Social Muy Bajo en el municipio de Colima, 2010	65

Evaluación Específica de los Resultados de la Inversión del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) para el ejercicio fiscal 2017

Introducción

La presente evaluación es parte del compromiso del gobierno municipal de Colima por evaluar el FISM por segundo año consecutivo, dada la importancia que tiene el Fondo hacia la atención de la población en situación de pobreza o que presenta alguna carencia social.

Actualmente para la medición de la pobreza se debe utilizar la información generada por el INEGI, la cual es retomada de la información estadística del Censo de 2010 y la encuesta intercensal de 2015, tal y como establece el artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social.

Ante ello, en la evaluación realizada al Fondo para el ejercicio fiscal 2016 se desarrolló un apartado donde se presenta la situación de la pobreza y el rezago social en el municipio de Colima, datos que se retomaran para esta evaluación. Es por ello que algunos de los apartados no sufren modificaciones sustantivas de un año a otro, pero que son importantes para la comprensión del análisis del Fondo.

Una de las recomendaciones de la Evaluación del Fondo de 2016, fue la realización una encuesta que mida la situación de la pobreza multidimensional en el municipio, con la finalidad de construir una línea base, que sirviera como eje para la planeación de los recursos del Fondo, dado que el Informe Anual Sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social presenta inconsistencia en la información reportada.

Si bien esta información no sería oficial, serviría para que la focalización de los recursos se distribuyera ante las necesidades actuales que presenta la población del municipio, ya que en casi tres años, la dinámica sociodemográfica en el municipio puede haber cambiado considerablemente

Por otra parte, 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).

Por su parte, en el artículo 7 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima se menciona que:

Los recursos y fondos públicos que administren, custodien o ejerzan los poderes del Estado, los ayuntamientos, órganos estatales autónomos previstos por esta Constitución, organismos públicos descentralizados contemplados en las leyes, empresas de participación pública, fideicomisos públicos, estatales o municipales serán objeto de evaluación, control y fiscalización por parte del Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado previsto por esta Constitución con el propósito de que los recursos que se asignen en los respectivos presupuestos, se administren y ejerzan en los términos del párrafo anterior. (REFORMADO, DECRETO 08, P.O. 63, 07 NOVIEMBRE 2015)

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

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

La estructura programática facilitará la vinculación de la programación de los ejecutores con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas, y deberá incluir indicadores de desempeño con sus correspondientes metas anuales. (...)

Dichos indicadores de desempeño corresponderán a un índice, medida, cociente o fórmula que permita establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr en un año expresado en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad (DOF 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).

Por su parte, en el artículo 63 fracción I y III de la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima, se señala que una de las actividades a realizar en la ejecución de los planes y los programas es el control y la evaluación, pues estas consisten en:

En el conjunto de actividades de verificación, medición, así como de detección y corrección de desviaciones o insuficiencias de carácter cualitativo y cuantitativo, tanto en la instrumentación como en la ejecución de los planes y los programas, centrándose en los correspondientes principios, objetivos, estrategias y prioridades.

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 Colima, conforme a lo establecido en el numeral décimo sexto de los "Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal" y al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, consideró en su Programa Anual de Evaluación (PAE) 2018 el desarrollo de una **Evaluación Específica de los Resultados de la Inversión del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) para el ejercicio fiscal 2017.**

De acuerdo a los Términos de Referencia para la Evaluación Externa de 2018 emitidos por el municipio de Colima esta contempla los siguientes objetivos:

Objetivo general:

- Evaluar la orientación de los recursos del Fondo hacia los destinos y usos previstos en las disposiciones normativas aplicables para proponer estrategias de mejora en el uso de los recursos que contribuyan a mejorar la focalización hacia la reducción de las carencias sociales.

Objetivos específicos:

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

Así, el presente documento expone la Evaluación Específica del destino y uso de los recursos del FISM para el ejercicio fiscal 2017; es decir, evalúa la “pertinencia y eficacia” de las políticas públicas implementadas en el municipio de Colima en materia de reducción de la pobreza.

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 Colima, Colima***, donde se 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. En el capítulo cuarto se abordan temáticas, en torno a los principales **resultados**:

- I. **Presupuesto del FISM y obras realizadas:** se describe el monto del FISM y las obras en las que fue utilizado;
- II. **Sobre el destino:** consiste en determinar si las obras se realizaron en localidades prioritarias;

- III. **Sobre el uso:** se determina si las obras inciden de forma directa o complementaria sobre la pobreza multidimensional;

En el capítulo quinto se presenta el **Análisis comparativo de los resultados obtenidos de la Inversión del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal de los años fiscales 2016 y 2017**. En el capítulo sexto se expone el análisis de 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 Colima.

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

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 la intención del que las participaciones contribuyan a mejorar las condiciones de vida de la población y de garantizar el ejercicio de los derechos humanos, entre 1990 y 1997, los municipios del país recibieron recursos de la federación para el financiamiento de infraestructura social y servicios básicos para la población **en pobreza extrema**. Los mecanismos programáticos utilizados para realizar esas transferencias tuvieron un espíritu compensatorio, a saber: de 1990 a 1994, *Fondos Municipales de Solidaridad*; de 1994 a 1995, *Fondo de Solidaridad Municipal*; y de 1996 a 1997, *Fondo de Desarrollo Social Municipal*¹.

A fines de 1997, el Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Diputados una iniciativa para **modificar la Ley de Coordinación Fiscal (LCF)**, mediante la incorporación del Capítulo V; con la cual se constituirían las Aportaciones

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

Federales para Entidades Federativas y Municipios. La iniciativa consideraba la creación original de 3 fondos: *Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)*, *Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)* y **Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM)**.

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

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

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

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

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

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

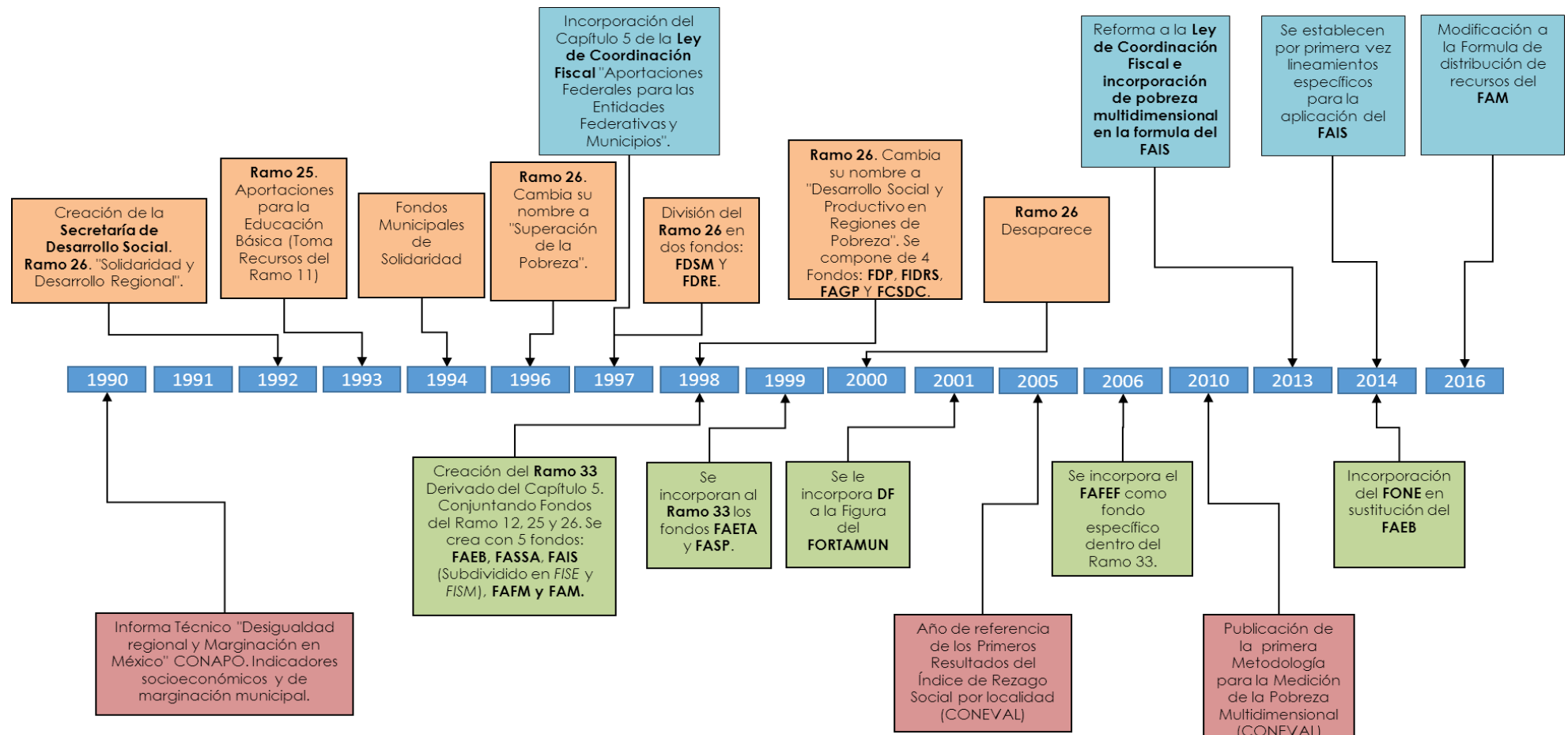
El Ramo 33 se compone, desde el ejercicio fiscal de 2006, de ocho fondos, tal como aparecen en la tabla siguiente:

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

Fuente: CONEVAL, 2011. *Modificaciones y actualización propias

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

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



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

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

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

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

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

1.2. Creación de los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)⁵

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

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

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

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

⁵ Según la **Guía para emitir documentos normativos**, lineamiento se define como el instrumento por el que se determinan términos, límites y características que deben observarse para actividades o procesos del sector público. Sirve para describir las etapas, fases y pautas necesarias para desarrollar una actividad o acción y se emiten cuando se requiere particularizar o detallar acciones, sea que deriven de un ordenamiento de mayor jerarquía o se estimen necesarias para la gestión gubernamental. *Secretaría de la Función Pública*, tercera Edición, 2011.

dependencia involucrada y los procedimientos de seguimiento y evaluación.

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

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

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

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

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

⁷ El IASSPRS de cada entidad y municipio, desde el 2014 hasta el 2018, se puede consultar en: <https://www.gob.mx/sedesol/documentos/informe-anual-sobre-la-situacion-de-pobreza-y-rezago-social>

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

El **numeral 2.3, inciso B, apartado II** precisa los **criterios para la focalización territorial de la inversión (destino)**, en municipios que, como Colima, 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 las ZAP Urbanas (PIZU) que serán presentadas en el apartado 3 de este documento.

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

social propone en el fondo generar políticas de corte redistributivo y compensatorias que buscan abatir desigualdades e inequidades sociales. Cfr. LINEAMIENTOS de la Política de Prevención Social de la Violencia, la Delincuencia y la Participación Ciudadana.

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

¹⁰ De hecho, en el apartado 3.1.1 de estos mismos lineamientos se precisa “I. Dar capacitación a las Delegaciones de la SEDESOL **y a los gobiernos locales** sobre la operación del FAIS, con el fin de que los proyectos que se realicen con los recursos del **FAIS** incidan en los indicadores de carencias sociales y de rezago social identificados en el Informe Anual, conforme al Catálogo del FAIS.”

georreferenciar esas zonas. **La población asociada a esa ZAP según el Censo 2010, deberá descontarse del numerador establecido en la fórmula.**

- En aquellos casos en los que la SEDESOL verifique, a partir de los registros administrativos del Padrón Único de Beneficiarios (PUB), que al menos el 85% de las viviendas que enfrentan rezagos asociados a las carencias por calidad y espacios de la vivienda y servicios básicos de la vivienda han sido atendidas, podrá descontarse la población asociada a esa ZAP del numerador establecido en la fórmula señalada en el numeral 2.3 de estos Lineamientos (SEDESOL, 2016d:7).

Este criterio ayuda a precisar el **destino** de los recursos al **corregir un desfase** importante existente **entre los datos estadísticos usados para la planeación** (basados en el censo 2010 de INEGI) y la **dinámica poblacional cambiante en los municipios**¹¹. Al establecer un mecanismo de actualización de la información sociodemográfica se resuelve ese desfase, lo que es un cambio muy positivo.

En segundo lugar, el mismo numeral establece que:

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

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

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.

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%; en el numeral 2.4 se precisan las

¹²**MIDS:** Matriz de Inversión para el Desarrollo Social. Herramienta que la SEDESOL utilizará para identificar la incidencia de los proyectos que realicen las entidades, municipios y DTDF en los indicadores de situación de pobreza y rezago social que se señalan en el Informe Anual. ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, febrero de 2014.

reglas para justificar y dar seguimiento a los proyectos especiales de inversión.

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

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

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

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

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

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

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

Más allá de los cambios de detalle, los ajustes normativos han permitido mejorar el combate a la pobreza. La dinámica de ajustes en los Lineamientos del FAIS es una experiencia importante para concretar los ideales del bien común, (en este caso enfocados en el combate a la pobreza), en una serie de instrumentos que ayuden a que, en el terreno operativo, los objetivos de la política pública y el uso de los recursos tengan mejores impactos sociales.

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

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

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

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

Programa de Desarrollo Institucional Municipal (**PRODIM**) y el Informe Anual.

1.4.1. Cambios en el instrumento para la focalización territorial

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

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

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

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

Las reglas del FAIS, para el ejercicio fiscal 2015 y 2016, contienen los siguientes cambios significativos en el uso del Informe Anual:

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

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

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

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

Este catálogo único precisa los usos a los que se deben destinar los recursos de este fondo y lo combina con el criterio sociodemográfico al definirlo como un *“listado de proyectos de infraestructura social básica que se pueden llevar a cabo con recursos del FAIS, el cual permite identificar la incidencia de éstos en los indicadores de carencias sociales que define el CONEVAL para la medición multidimensional de la pobreza y el rezago social”* (SEDESOL, 2014a:2).

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

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

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

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

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

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

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

En síntesis, los cambios normativos que se observan en los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social entre 2014 y el año en curso, son expresión de un esfuerzo importante por dar mayor asertividad al destino y uso de los recursos de este Fondo y define de una manera muy cuidadosa el sentido de combate a la pobreza.

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

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

Como se mencionó anteriormente los datos para la situación de la pobreza no han sufrido modificaciones en los últimos tres años. Es por ello que en el siguiente apartado se expone y analiza el contexto de la situación de la pobreza y rezago social en el municipio de Colima.

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 Colima.

En cuanto a las fuentes de información, es importante aclarar que la Encuesta Intercensal 2015 publicada por INEGI¹³ proporciona información sólo a nivel municipal, por lo que, al no existir información desagregada por localidad y AGEB, fundamental para la presente evaluación, se utilizarán los datos disponibles para esos niveles geográficos contenidos en el Censo de Población y Vivienda 2010 realizado por INEGI.

Esto genera sesgos en la medición de algunos indicadores que se intentarán subsanar en el análisis para construir un panorama social lo más preciso posible; sin embargo, esto tiene la limitación de no poder captar la dinámica demográfica del municipio en los últimos 5 años y, por ende, los impactos reales sobre la disminución de las carencias.

2.1. Contexto sociodemográfico del municipio de Colima, Colima.

A continuación se expone y analiza el contexto sociodemográfico del municipio de Colima. Partiendo de la publicación de los resultados de la encuesta Intercensal 2015 de INEGI, se observan algunas características generales del municipio de Colima para el año 2015 que se pueden comparar con los datos de 2010 para tener una perspectiva demográfica dinámica.

Para el año 2010 el municipio de Colima presentaba una población de 146,904 habitantes, 40,767 viviendas, mientras que en 2015 el municipio contaba con 150,676 habitantes y 45,769 mil viviendas.

¹³ Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Cuadro 2. Total de personas y viviendas en el municipio de Colima, 2010 y 2015						
Características	2010			2015		
	Colima Municipio	Colima Estado	Porcentaje con respecto al total de la entidad	Colima Municipio	Colima Estado	Porcentaje con respecto al total de la entidad
Número de personas	146,904	650,555	22.6	150,676	711,235	21.2
Número de viviendas	40,767	177,848	22.9	45,769	205,243	22.3
Integrantes por hogar	3.6	3.7	*	3.3	3.5	*
Fuente: Elaborado por TECSO con base en los datos presentados por la Encuesta Intercensal INEGI, 2015 y Base del Censo (ITER), 2010 retomado de la evaluación de uso y destino del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social para el ejercicio Fiscal 2016 del municipio de Colima.						

En una comparación contra los números a nivel estatal del periodo de 2010, la proporción de la población que se encontraba en el municipio de Colima data de 22.6%, mientras que el indicador del número de viviendas es de 22.9%, esto se traduce que proporcionalmente el municipio de Colima cuenta con más viviendas que personas respecto a los datos estatales, lo que nos lleva a que el promedio de habitantes en el municipio sea menor (3.6) al promedio estatal (3.7).

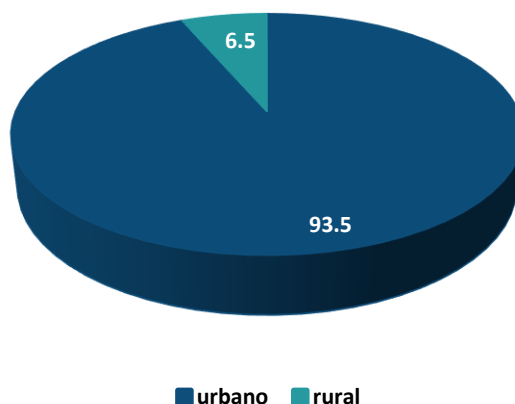
Sin embargo, para 2015 las proporciones tanto de población (21.2%) como de viviendas (22.3%) sufren una reducción proporcional y de igual manera los promedios de integrantes por hogar, tanto a nivel estatal y municipal presentan una disminución. Así, se tiene que la tasa de crecimiento poblacional durante el periodo 2010 a 2015 fue de 0.51%.

Por otra parte, llama la atención que el crecimiento poblacional haya sido de 3,772 habitantes y que el crecimiento de viviendas fuera de 5,002. Por lo que se infiere que estos cambios pueden deberse a la conformación familiar, cuestiones de migración o por el fenómeno provocado por las acciones o programas que impulsan la creación de nuevas viviendas para los habitantes o derivado del sesgo en los datos de 2015, que se mencionó al inicio de la evaluación.

Por lo cual, es importante reflexionar sobre los problemas que pueden tener los municipios al hacer planeación sobre la base de información del censo 2010 y la ITER de 2015.

Por su parte, el análisis en cuanto a la distribución poblacional se hace pertinente pues con ello se puede determinar la accesibilidad que tienen los habitantes en torno a los bienes y servicios públicos que ofrece el municipio de Colima.

Gráfica 1. Distribución de la población por tipo de localidad, Colima, 2010 (Porcentajes)



Fuente: Elaborado por TECSO con base en los Principales Resultados por localidad (ITER) 2015, del Censo Nacional de Población y Vivienda 2010, INEGI presentados en la Evaluación específica del destino y uso de los recursos del Fondo de Aportaciones para la infraestructura social municipal (FISM) para el año fiscal 2016.

En el gráfico anterior se muestra que en el año 2010 el 93.5% de la población se concentraba en localidades urbanas y el 6.5% de la población se encontraba dispersa en las localidades rurales, lo cual refleja que el municipio de Colima era predominantemente urbano, asimismo es pertinente señalar que la totalidad de la población urbana se ubicaba solamente en la cabecera municipal.

Con el objeto de analizar con más detalle la distribución poblacional del municipio en las localidades, se presentan los cinco estratos por tamaño de localidad, que determinan si la población constituye un conglomerado rural o urbano. Esto con base a lo dictaminado por INEGI, pues señala que:

“una población se considera rural cuando tiene menos de 2,500 habitantes, mientras que la urbana es aquella donde viven más de 2,500 habitantes”¹⁴.

Cuadro 3. Tamaño de localidades y población en el municipio de Colima, 2010			
Tamaño de localidad	Número de localidades	Población	% de población
De 1 a 249 habitantes	174	2,969	2.0
De 250 a 499 habitantes	5	1,600	1.1
De 500 a 999 habitantes	3	1,945	1.3
De 1,000 a 2,499 habitantes	2	3,007	2.0
De 100,000 a 249,999 habitantes	1	137,383	93.5
Total	185	146,904	100.0
Fuente: Elaborado por TECSO con base en los Principales Resultados por localidad (ITER) 2015, del Censo Nacional de Población y Vivienda 2010, INEGI presentados en la Evaluación específica del destino y uso de los recursos del Fondo de Aportaciones para la infraestructura social municipal (FISM) para el año fiscal 2016.			

Así en el cuadro anterior se observa, que de acuerdo al criterio por tamaño de localidad establecido por INEGI, en 2010 la población del municipio de Colima se encontraba dispersa en 185 localidades que conforman el municipio.

Es importante señalar que de acuerdo al criterio establecido por INEGI, la población del municipio se encuentra dispersa en 184 localidades rurales, mientras que la población urbana se concentra solamente en la cabecera municipal. Lo cual es de suma relevancia, ya que a partir de este indicador se esboza una mayor demanda para generar estrategias alternativas de política pública, que tengan como objetivo mitigar problemas sociales en el ámbito rural, pues como se sabe la dispersión y aislamiento puede presentar en las localidades un mayor número de carencias que coloquen a la población en alguna situación de pobreza o vulnerabilidad.

Con el objeto tener un panorama más amplio con respecto a los temas de vivienda, educación y salud por tipo de localidades, AGEB y ZAP que presentaba la población del municipio en 2010, a continuación se presentan datos sobre ello.

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

Cuadro 4.Principales características sociodemográficas en el Municipio de Colima, 2010						
Características	Estado Colima	Municipio Colima	Localidades rurales (41*)	Localidades con los dos mayores grados de rezago social	AGEB Urbanas	ZAP urbanas
Promedio de ocupantes en viviendas particulares habitadas	3.6	3.5	3.6	3.2	3.5	3.8
Grado promedio de escolaridad de la población de 15 o más años	9	9.9	6.9	5.3	10.1	7.8
Población analfabeta de 15 años o más	23,856	3,570	644	8	2,913	105
Población sin derechohabiencia a servicios de salud	112,776	23,728	-	14	22,377	478
Fuente: Elaborado por TECSO con base en el Informe Anual sobre la situación de la pobreza y rezago social 2015, SEDESOL *Solo se presentan datos de 41 localidades que en la base del CENSO (Principales resultados por localidad) tienen información, el resto no cuenta con estos datos debido a su bajo tamaño poblacional, presentados en la Evaluación específica del destino y uso de los recursos del Fondo de Aportaciones para la infraestructura social municipal (FISM) para el año fiscal 2016.						

En el cuadro anterior se observa, que el promedio de ocupantes en viviendas particulares a nivel municipal es similar al promedio en AGEB urbanas; ello debido a que el 93.5% de la población se concentra en la única localidad urbana del municipio. Sin embargo el promedio se eleva dentro de las AGEB declaradas como ZAP con el 3.8, mientras que el promedio dentro de las localidades de los dos mayores grados de rezago social es menor (3.2).

Por otra parte, en relación al indicador de grado promedio de escolaridad, que se refiere a los años en los que la población se mantiene activa en términos de asistir a la escuela, el promedio municipal está por encima del promedio estatal por 0.9, reflejando que la población del municipio concluye su educación primaria, secundaria y curso el primer año de la educación media superior.

Mientras que la proporción de la población urbana del municipio el promedio de este indicador sube dos décimas para la población en AGEB urbana con 10.1, mientras que en el caso de las ZAP Urbanas el promedio de escolaridad se reduce al 7.8, lo que muestra que la población que se localiza en estas zonas no lograba concluir la educación secundaria. En cuanto a la población dentro de las localidades con los dos mayores grados de rezago social, se tiene que a 2010 presentaban un grado promedio de

escolaridad de 5.3, lo que refleja que la población que se encontraba dentro de estas localidades no logra concluir la educación primaria.

2.2. La Medición de la pobreza

Para evaluar si la inversión de los recursos del FISM ha contribuido a la disminución de la población en situación de 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 en el municipio de Colima.

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 este recurso.

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 se mencionan para tener una visión de conjunto sobre el tema.

Rezago educativo:¹⁵

El indicador toma en consideración los siguientes elementos:

- ▶ Que las personas de 3 a 15 años de edad asistan a un centro de educación básica o que hayan terminado la educación secundaria;
- ▶ Que las personas nacidas antes de 1982 cuenten al menos con primaria completa;
- ▶ Que las personas nacidas a partir de 1982 cuenten al menos con secundaria completa.

En síntesis, según los criterios antes señalados, la persona se considera como no carente sólo si está en edad escolar y asiste a la escuela o si de acuerdo a su edad ha concluido la primaria o secundaria.

Acceso a los servicios de salud:¹⁶

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

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

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

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

¹⁶ Ídem.

Acceso a la seguridad social:¹⁷

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

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

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

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

Que la persona reciba jubilación o pensión, independientemente de su edad. Que las personas de 65 años y más sean beneficiarias de algún programa de adultos mayores de transferencias monetarias. Que las siguientes personas con parentesco directo con algún familiar, con acceso a la seguridad social, tengan derecho a recibir servicios médicos:

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

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

¹⁷ Ídem.

Calidad y espacios de la vivienda:¹⁸

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

- ▶ Piso firme de cemento o con recubrimiento (laminado, mosaico, madera);
- ▶ El material de techos sea losa de concreto o viguetas con bovedilla, madera, terrado con 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.

Acceso a los servicios básicos de la vivienda:¹⁹

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

- ▶ Agua entubada dentro de la vivienda o fuera de la vivienda, pero dentro del terreno;
- ▶ Drenaje conectado a la red pública o a una fosa séptica²⁰;
- ▶ Electricidad obtenida del servicio público, de panel solar o de otra fuente, planta particular;
- ▶ Que el combustible para cocinar sea gas LP o gas natural, electricidad, y si es leña o carbón que la cocina cuente con chimenea.

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

¹⁸ Ídem.

¹⁹ Ídem.

²⁰ Es necesario considerar la pertinencia en la Ley de otras formas de manejar los desechos que no sean a través del drenaje, porque en este enfoque se está privilegiando un modelo urbano de manejo de los residuos habitacionales.

Acceso a la alimentación²¹

“El indicador se construye a partir de la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA)²² y toma en consideración los siguientes elementos: en los hogares donde sólo residen adultos se valora si en los últimos tres meses por falta de dinero o recursos algún integrante del hogar:

- ▶ Tuvo una alimentación basada en muy poca variedad de alimentos;
- ▶ Dejó de desayunar, comer o cenar;
- ▶ Comió menos de lo que piensa debía comer;
- ▶ Se quedó sin comida;
- ▶ Sintió hambre, pero no comió;
- ▶ Comió una vez al día o dejó de comer todo un día.

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

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

2.2.2 Diferencias en la información del nivel de carencias en el Informe Anual Sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social²³

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en su artículo 37, así como los *Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza*, en su numeral vigésimo, señalan que es obligación del CONEVAL, la medición de la pobreza con una periodicidad mínima de

²¹ Ídem

²² En la medición multidimensional de la pobreza, CONEVAL retoma el enfoque de seguridad alimentaria como medio de aproximación al acceso a los alimentos; para medirlo, recurre a escalas de seguridad alimentaria como la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria. La EMSA fue aplicada en colaboración con INEGI, como parte del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH), 2008 y 2010 (Villagómez-Ornelas, 2014: S6).

²³ A partir de este momento, haremos referencia solo como Informe Anual de Pobreza

dos años para cada entidad federativa y con información desagregada a nivel municipal cada cinco años.

En ese sentido, normativamente correspondía contar con información de la medición de la pobreza a nivel municipal referida al año 2015, lo cual no ocurrió debido a qué, el 15 de julio de 2016 el INEGI dio a conocer los resultados del Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2015 (MCS 2015)²⁴ y notificó a la opinión pública que las acciones instrumentadas para captar el ingreso hicieron que los resultados del MCS 2015 no fueran comparables con los de los ejercicios de los años previos²⁵. Por tal razón, el CONEVAL declaró que no publicaría en el plazo normativo la información sobre pobreza 2015.

A este respecto es importante señalar que el MCS 2015, sólo permite generar estimaciones para el total del país y para las 32 entidades federativas, lo cual continua siendo una limitante para disponer de información actualizada de las carencias sociales a nivel municipal para el 2015.

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

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

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

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

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

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

En este momento es necesario recordar que, en el numeral “2.2 Uso de los recursos del FAIS” de los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, se introduce el criterio de la utilización del Informe Anual de Pobreza de las Entidades Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, como el instrumento que deberá elaborar y publicar la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), en el DOF el último día hábil de enero de cada año y que obliga a que los gobiernos locales lo tomen como referencia para la planeación y focalización sociodemográfica y territorial del FAIS. (DOF, 2016)²⁶.

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

Para el 2017 SEDESOL emitió el Informe anual correspondiente, mismo que, a diferencia del 2016, no presenta cifras sobre las seis carencias sociales utilizadas para el cálculo de la pobreza multidimensional y sólo establece un comparativo entre 1990 y 2015 del rezago educativo, del acceso a los

²⁶ . “Los gobiernos locales deben utilizar los recursos del FAIS para la realización de obras y acciones que atiendan prioritariamente las carencias sociales identificadas en el Informe Anual.

Para ello, los gobiernos locales deben incorporar a su plan de desarrollo estatal y municipal o de las DT, la información contenida en el Informe Anual, el cual permite identificar qué indicadores de situación de pobreza y rezago social son prioritarios de atender para mejorar el bienestar de las comunidades.”

servicios de salud, de las carencias respectivas a las cuatro variables de calidad y espacios de la vivienda (pisos, techos, muros y hacinamiento) y de las carencias de tres variables de acceso a los servicios básicos de la vivienda (agua potable, drenaje y electricidad), excluyendo de dicha comparación la carencia de chimenea cuando se usa leña o carbón para cocinar.

El siguiente cuadro compara la información disponible entre las ediciones 2015, 2016 y 2017 de los Informes anuales emitidos por la SEDESOL.

Cuadro 5. Comparación de la información entre las ediciones 2015, 2016 y 2017 del Informe Anual sobre la Situación de la Pobreza y Rezago Social (IASSPRS)				
Sección IASSPRS		Contenido en la edición del INFORME ANUAL (SPR)		
No.	Título	2015	2016	2017
I	Información municipal.	Datos generales del municipio a 2010 (Grado de rezago social, población total, porcentaje de la población en pobreza y pobreza extrema, y número de carencias promedio).	Datos de población y viviendas al 2015 (Sin información relacionada con el grado de rezago social).	Datos del total de la población y las viviendas del municipio a 2015, así como su proyección a 2017.
II	Principales áreas de cobertura del FAIS.	Población y número de: localidades con los dos mayores grados de rezago social y ZAP, según grado de rezago social.		
III	Otras áreas geográficas del municipio.	Población y número de: localidades (rurales y urbanas) y AGEB, según grado de rezago social.		Comparativo del número de ZAP urbanas 2014 vs 2017.

Cuadro 5. Comparación de la información entre las ediciones 2015, 2016 y 2017 del Informe Anual sobre la Situación de la Pobreza y Rezago Social (IASPPRS)

Sección IASPPRS		Contenido en la edición del INFORME ANUAL (SPR)		
No.	Título	2015	2016	2017
IV	Indicadores de carencia social asociados a la medición de pobreza multidimensional.	Gráfica con los porcentajes de población para las seis carencias sociales que inciden en la pobreza multidimensional a nivel nacional, estatal y municipal.	Aparece como sección II, con estimaciones al 2015, sin la comparación con el nivel estatal y nacional y sin la información sobre la carencia por acceso a la seguridad social. Se complementa con Sección V, que presenta indicadores sobre seguridad alimentaria a nivel municipal.	Aparece en la Sección II, la evolución de las carencias sociales en el municipio para los años 1990, 2000, 2010 y 2015 y como referencia, la situación del estado en el 2015. Las secciones V y VI presentan información sobre indicadores de rezago social, comparando municipio y estado en 2015 y el municipio consigo mismo en los años 2000 y 2015.
V	Indicadores sociales y demográficos del municipio.	Cifras absolutas de 9 Indicadores sociodemográficos a nivel municipal, para las localidades con los dos mayores grados de rezago social, en ZAP urbanas y en AGEB urbanas.		

Cuadro 5. Comparación de la información entre las ediciones 2015, 2016 y 2017 del Informe Anual sobre la Situación de la Pobreza y Rezago Social (IASPRS)

Sección IASPRS		Contenido en la edición del INFORME ANUAL (SPR)		
No.	Título	2015	2016	2017
VI	Indicadores de vivienda en principales áreas de cobertura del FAIS.	Cifras absolutas de población y vivienda de las variables que intervienen en el Índice de Rezago Social, para las 10 localidades con los dos mayores grados e índices de rezago social y de las ZAP urbanas.	Aparece como Sección III. Indicadores a 2015 de carencias por calidad y espacios de la vivienda y por servicios básicos en la vivienda sólo a nivel municipal. Se complementa con la Sección IV, que presenta los principales rezagos en las viviendas del municipio, sólo a nivel municipal; Con un mapa en la Sección VI con la ubicación de las localidades con los mayores grados de rezago social y en donde existen ZAP urbanas, mismas que se relacionan en un anexo.	En la Sección IV se presenta un mapa con las localidades con ZAP urbanas.
VII	Proyectos planificados con el FISM por tipo	Gráfica del porcentaje de recursos reportados por tipo de incidencia de los proyectos.		
VIII	Infraestructura educativa.	Indicadores sobre carencias en la infraestructura de los inmuebles educativos.		
Anexo	Complementariedad del FAIS con otros programas federales.	Dependencia, Siglas y nombres de los programas federales para establecer convenios para complementar la inversión del FISM.		Aparece como Sección VII.

Fuente: Elaborado por TECSO a partir de las ediciones 2015, 2016 y 2017 del Informe Anual Sobre la Situación de la Pobreza y Rezago Social de Colima (SEDESOL, 2015, 2016b y 2017a), presentados en la Evaluación específica del destino y uso de los recursos del Fondo de Aportaciones para la infraestructura social municipal (FISM) para el año fiscal 2016.

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

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

En este sentido es necesario recordar que los Lineamientos Generales para la Operación del FAIS posicionan al Informe Anual de Pobreza como el instrumento que SEDESOL debe brindar anualmente a los municipios para la planeación y focalización sociodemográfica y territorial para la operación del recurso, por lo que se espera que la información contenida en él sea confiable y se utilice para los fines que fue establecida normativamente; siendo lamentable que, como se destacó en párrafos anteriores, la SEDESOL haya tenido poco cuidado en publicar en 2016 información errónea y en 2017 información incompleta, en un instrumento que es referencia obligada para los municipios en su quehacer de planeación y focalización de los recursos del FISM.

Recapitulando, se presentan los siguientes problemas de información:

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

b) dada la importancia que reviste en este ejercicio de evaluación tomar como referencia información válida, confiable y con el mayor nivel de desagregación geográfica posible.

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

- 1) Para la información con desglose por localidad y AGEB se utilizará la derivada por el CONEVAL con base en el Censo de Población y Vivienda 2010 y de la intercensal 2015.
- 2) A efecto de tener un acercamiento sobre la situación del municipio a 2017 TECSO²⁷ calculó los porcentajes de población y viviendas con carencias sociales 2015 que sean necesarios, a partir de la base de datos de la Encuesta Intercensal 2015 y respetando cabalmente la Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza en México del CONEVAL.

En el siguiente cuadro se exponen los cálculos efectuados por TECSO, así como su comparación con los datos equivalentes publicados en los Informes Anuales 2016 y 2017, a efecto de que se pueda apreciar su congruencia y validez, haciendo notar que la mayoría de los datos cuenta con la misma base de análisis.

²⁷ Tecnología Social para el Desarrollo.

Cuadro 6. Comparativo de carencias por Población según Base de Datos Intercensal, Informe 2016 e Informe 2017, Colima

TIPO DE CARENCIA	Porcentaje de la población				
	Base INTERCENSAL 2015 (A)	Informe 2016 (B)	Informe 2017 (C)	DIFERENCIA (B-A)	DIFERENCIA (C-A)
REZAGO EDUCATIVO	14.1	14.1	14.1	0	0
CARENCIA POR ACCESO A LOS SERVICIOS DE SALUD	13.0	13.0	13.0	0	0
Carencia por material de pisos en la vivienda	1.9	1.9	1.9	0	0
Carencia por material de muros en la vivienda	1.0	1.0	1.0	0	0
Carencia por material de techos de la vivienda	0.5	0.5	0.5	0	0
Carencia por hacinamiento en la vivienda	4.1	4.1	4.1	0	0
CARENCIA POR CALIDAD Y ESPACIOS EN LA VIVIENDA	5.9	5.9	n.d	0	
Carencia por acceso al agua entubada en la vivienda*	0.8	2.6	0.9	1.8	0.1
Carencia por servicio de drenaje en la vivienda	0.6	0.6	0.6	0	0
Carencia por servicio de electricidad en la vivienda	0.6	0.6	0.6	0	0
Carencia de chimenea en la vivienda al usar leña o carbón para cocinar	3.4	3.4	n.d	0	
CARENCIA POR ACCESO A LOS SERVICIOS BÁSICOS EN LA VIVIENDA	4.0	5.2	n.d	1.2	
*En el Informe Anual de Pobreza 2016, esta carencia se denota como: “Sin Acceso al Agua”, concepto que a todas luces tiene poca validez, ya que una población siempre tiene la posibilidad de acceder al vital líquido por algún medio. N.d. No disponible.					
Fuente: Elaborado por TECSO con base en el Informe anual sobre la situación de la pobreza y rezago social, 2016 y 2017, presentados en la Evaluación específica del destino y uso de los recursos del Fondo de Aportaciones para la infraestructura social municipal (FISM) para el año fiscal 2016.					

En el cuadro anterior se pueden observar, que en el informe anual de 2017 la carencia por calidad y espacios en la vivienda, la asociada al servicio de combustible para cocinar en la vivienda y la de acceso a los servicios básicos en la vivienda no reportan datos estadísticos sobre estas variables, lo cual puede ser una limitante para el análisis sobre estos indicadores en el ejercicio fiscal.

En cuanto al indicador asociado a la carencia por acceso al agua entubada en la vivienda, es importante señalar que en 2016 el porcentaje de población con esta carencia era 2.6%, es decir 1.8% más que en 2015.

Sin embargo, para el 2017 el porcentaje disminuyó a 0.9%. Lo cual refleja la realización de un ajuste sobre este dato estadístico reportado en el Informe anual.

Cabe señalar que TECSO omitió el cálculo de la carencia por seguridad social, en virtud de que este indicador aporta poco a la planeación municipal y en lo que en ella pueda incidir, pues sus factores están más ligados a la política económica nacional y en alguna medida a la política estatal. Asimismo, no se determinó la carencia por acceso a la alimentación, dadas las diferentes críticas para su medición, por lo que, en su caso, se tomará la información más reciente de los Informes anuales que cuenten con ella.

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

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

2.2.3 Situación de la pobreza en el municipio de Colima

Para poder desarrollar la medición de la pobreza en el municipio, se debe aclarar otras definiciones presentadas por el CONEVAL para vulnerabilidad y pobreza en sus distintos matices. La diferencia sustantiva que se encuentra entre ambas es que la pobreza incluye carencias sociales e ingreso por debajo de las líneas de bienestar, en tanto que la vulnerabilidad se da en dos sentidos:

- 1) por carencia social de algún tipo pero con ingreso superior a la línea de bienestar; y**

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

En este sentido, el CONEVAL publica en su página de internet los Resultados a nivel municipal 2010, de las estimaciones sobre la pobreza en 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).

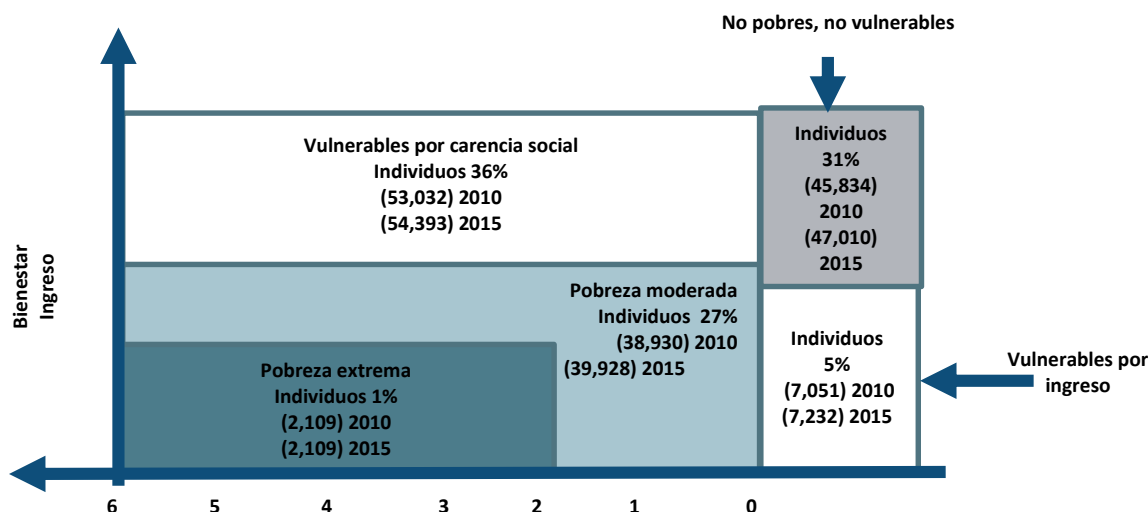
Sin embargo, el dato sobre población presentada por el CONEVAL para este informe tiene un propósito exclusivamente estadístico, por lo que está calibrado para que, en las estimaciones de pobreza, la suma de la población municipal sea igual a la población de cada entidad federativa reportada con base 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 el Consejo Nacional de Población (CONAPO) a nivel municipal.

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

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

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>

Figura 2. Niveles de Pobreza y vulnerabilidad en el municipio de Colima, 2010



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.

En la figura se muestra que en 2015, la pobreza afectaba a 42,037 habitantes del municipio de Colima, es decir, lo que equivale al 28% del total de la población. De esta, el 27% (39,928 personas) se encontraban en pobreza moderada y el 1% (2,109 personas) se ubicaban en condiciones de pobreza extrema.

Mientras que el 31% de la población se encontraba en un nivel considerado como no pobre y no vulnerable, lo cual nos indica prácticamente una igualdad de la población tanto en condiciones de pobreza como de población considerada no pobre y no vulnerable.

En el caso de la población que se encuentra en el nivel de vulnerabilidad por ingreso, se observa que sólo el 5% de la población se ubica dentro de este nivel y finalmente tenemos que para el nivel de vulnerabilidad por carencia social se tenía que el 36% (54,393 personas) de la población se ubica en esta situación.

Con los datos presentados se puede observar que una proporción considerable de la población se encuentra en situación de pobreza y con carencias sociales (64%).

Por lo que, derivado de lo anterior es importante que el municipio realice una adecuada planeación en el uso y destino de los recursos enfocados al combate a la pobreza para elevar de manera positiva el impacto social del recurso.

A continuación, se muestra la proporción de la población en el municipio de Colima que presenta carencias en dos de los seis indicadores de la pobreza multidimensional publicados en el informe anual de 2010 y 2015.

Cuadro 7. Cuadro comparativo del porcentaje de población por carencias sociales en Colima 2010 y 2015				
Indicadores de carencia social	Municipio Colima 2010	Estado Colima 2010	Municipio Colima 2015	Estado Colima 2015
Porcentaje de la población con carencia por servicios básicos en la vivienda	2.7	9.8	4	8.7
Porcentaje de la población con carencia por calidad y espacios de la vivienda	6.6	12.1	5.9	11.3
Fuente: Elaborado por TECSO con base en Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2014, INEGI, 2010 y la base de datos de la Encuesta Intercensal 2015, presentados en la Evaluación específica del destino y uso de los recursos del Fondo de Aportaciones para la infraestructura social municipal (FISM) para el año fiscal 2016.				

En el cuadro se muestra que la población del municipio de Colima en 2010 se veía afectada en mayor proporción por la carencia por calidad y espacios de la vivienda con el 6.6%, mientras en lo que se refiere a la carencia por servicios básicos en la vivienda esta se presentaba en menor magnitud con el 2.7%. Sin embargo, en 2015 el porcentaje de la primera carencia aumentó en 1.3 puntos porcentuales, por lo cual se puede inferir que tal vez el destino de los recursos dirigidos a la atención de esta carencia se focalizó hacia otro rubro.

Por otra parte, la carencia asociada a la calidad y espacios de la vivienda en 2010, el 6.6% de la población se veía afectada, en contraste en 2015, esta carencia disminuyó 0.7 puntos porcentuales. Lo cual refleja que el municipio atendió la problemática y focalizó recursos a esta carencia.

En cambio, en el comparativo tenemos que el estado de Colima presentó una disminución de las carencias por servicios básicos en la vivienda con el 1.1% y por calidad y espacios de la vivienda 0.8%, pero en menor magnitud, lo cual muestra un mejor desempeño a nivel municipal en comparación al estatal.

2.3. Rezago Social

En cuanto al Rezago Social en el municipio de Colima, es importante señalar que este apartado, se retoma información estadística presentada en la “Evaluación específica del destino y uso de los recursos del FISM para el año fiscal 2016 del municipio de Colima”, pues solamente los datos del Censo de 2010, presentan información desglosada sobre la situación de las localidades con grado de rezago social.

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

En cambio, el rezago social se toma en cuenta como criterio para mejorar la focalización de las acciones del FISM. En este sentido, los Lineamientos del FAIS para el año 2015, constituyen al Informe Anual, como instrumento para la planeación de los recursos y también como instrumento para mejorar la focalización de las obras (SEDESOL, 2015d: 4). Asimismo, brinda información sobre la situación del rezago social del municipio desglosada a nivel de localidad y de AGEB, como se mencionó anteriormente.

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

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

2.3.1 Definición y metodología para su medición

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

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

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

Con base en el cálculo de rezago social realizado por CONEVAL, se tiene que sólo 42 localidades del municipio se encuentran clasificadas de esta manera, debido a que el resto de localidades (143 localidades), no cumplen con los criterios de la metodología para ser clasificados.

Cuadro 8. Nivel de Rezago Social en el municipio de Colima, Colima 2010				
Grado de rezago social	Número de localidades	Porcentaje de localidades	Total de habitantes	Porcentaje de habitantes
Alto	1	0.5	39	0
Medio	3	1.6	40	0
Bajo	9	4.9	1,372	0.9
Muy bajo	29	15.7	144,891	98.6
Sin clasificación	143	77.3	562	0.4
Total	185	100	146,904	100
Fuente: Elaborado por TECSO con base en los Principales Resultados por localidad (ITER) 2010, del Censo Nacional de Población y Vivienda, INEGI, presentados en la Evaluación específica del destino y uso de los recursos del Fondo de Aportaciones para la infraestructura social municipal (FISM) para el año fiscal 2016.				

De acuerdo a la información de clasificación de las localidades que presentan los dos mayores grados de Rezago Social, se tiene que el municipio cuenta con una localidad con grado de rezago alto y tres localidades con clasificación de medio, siendo estas las más importantes, ya que de acuerdo a los Lineamientos del FAIS, solamente se puede invertir en las localidades con los dos más altos grados de rezago social, esto sería en solamente 4 localidades con un total de 79 habitantes, lo cual representa menos del 1% de la población municipal.

Por lo que con el objeto de que el municipio identifique las viviendas con carencias según el grado de rezago social. A continuación, se presenta información en cuanto a las carencias que presentan las viviendas ubicadas en el grado de rezago social alto.

Así se tiene que para el año 2010, el municipio de Colima contaba con una localidad con clasificación de **Rezago Social Alto** denominada como **Prados de la Estancia**, la cual se encontraba conformada por un total de catorce viviendas, tal como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 9. Viviendas con carencias con base en el grado de Rezago Social Alto						
Grado de rezago social	Nombre de la localidad	Total viviendas	Viviendas con carencia de piso firme	Viviendas con carencia de agua entubada	Viviendas con carencia de drenaje	Viviendas con carencia de energía eléctrica
Alto	Prados de la Estancia	14	8	14	0	14
Total		14	8	14	0	14
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 de las catorce viviendas que se ubicaban en Prados de la Estancia, en 2010 todas presentaban carencia de acceso al agua y, del servicio de electricidad en la vivienda, y ocho de ellas presentaban carencia de piso firme, mientras que la carencia del servicio de drenaje no afecta a ninguna vivienda de esta localidad.

Es decir, la localidad Prados de la Estancia presentaba tres de las cuatro carencias señaladas anteriormente. Por lo que se sugiere, que el municipio diseñe e implemente estrategias alternativas para atender la problemática del acceso al agua y energía eléctrica.

Mapa 1. Localidad con clasificación de Rezago Social Alto en el municipio de Colima, en 2010



Fuente: Elaborado por TECSO con base al Marco Geoestadístico Municipal de 2017.

En cuanto a la carencia de piso firme esta se podría atender mediante la realización de una campaña de piso firme, la cual puede ser financiada con recursos del **Fondo III**, pues este tipo de obras se encuentran clasificadas dentro del catálogo como obras de **Incidencia Directa**.

Es importante señalar que se realizó un acercamiento a la localidad de los Prados la estancia, en la cual se pudo observar que esta cuenta con pavimentación en sus calles, además de que cerca de ella se encuentra un centro educativo, así como algunos lotes baldíos, por lo que sería importante

que el municipio establezca estrategias que contribuyan a la mitigación de las carencias que afecta a esta población.

Cabe señalar que el municipio señaló que la localidad a la que se hace referencia (Los Prados de la Estancia) aparece ubicado a un lado de la Localidad denominada como la Estancia.

En lo que se refiere a las localidades con clasificación de **Rezago Social Medio** se tiene que la localidad, **Las Peñitas, Colonia Carlos Vázquez, Colonia Tierra y Libertad** conformaban este grado con un total de once viviendas en 2010, tal como se muestra a continuación.

Cuadro 10. Viviendas con carencias con base en el grado de Rezago social Medio en el municipio de Colima, 2010						
Grado de rezago social	Nombre de la localidad	Total viviendas	Viviendas con carencia de piso firme	Viviendas con carencia de agua entubada	Viviendas con carencia de drenaje	Viviendas con carencia de energía eléctrica
Medio	Las Peñitas	5	2	5	1	1
	Carlos Vázquez	3	2	3	0	1
	Tierra y Libertad	3	1	3	0	3
Total		11	5	11	1	5
Fuente: Elaborado por TECSO con base en los Principales Resultados por Localidad (ITER) 2010, del Censo Nacional de Población y Vivienda, INEGI.						

En el cuadro anterior se observa que la localidad **Las peñitas** es la que contaba con más viviendas en 2010, aunado a que en ella se enfatizaban en mayor proporción la carencia de piso firme, agua entubada, drenaje y energía eléctrica, siendo la carencia de agua entubada en la vivienda la que afectaba, seguido de la carencia de piso firme y energía eléctrica, mientras que la carencia de drenaje sólo afectaba a una de las cinco viviendas que conformaban esta localidad.

Por su parte, las localidades de **Carlos Vázquez y, Tierra y Libertad** se encontraban conformadas por un total de tres viviendas cada una, las cuales presentaban carencia de piso firme, agua entubada y energía eléctrica, siendo el tema del agua la que más afectaba, dado que las seis viviendas se encontraban en esta situación, seguido del tema de la electricidad en el hogar, pues esta se presentaba en cuatro viviendas,

mientras que la carencia de piso firme se presentaba en dos y una de las viviendas de estas localidades.

Cabe señalar que no se presenta algún mapa, para esta clasificación de Rezago Social, pues no se encontraron las localidades señaladas en el Censo de 2010, por ello la importancia de contar con información actualizada que muestre la situación del municipio.

En cuanto a las localidades con clasificación de **Rezago Social Bajo** en el municipio de Colima, se tiene que en 2010 la Secretaría de Desarrollo Social clasificó a; **Las Guásimas (Las Borregas), Puerta de Ánzar, Las Golondrinas, El Amarradero, El Bordo, Arroyo Verde, Rancho Nuevo, Rancho Selene y Los García (El Bordo)** con este grado tal y como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 11. Viviendas con carencias con base en el grado de Rezago social Bajo						
Grado de rezago social	Nombre de la localidad	Total viviendas	Viviendas con carencia de piso firme	Viviendas con carencia de agua entubada	Viviendas con carencia de drenaje	Viviendas con carencia de energía eléctrica
Bajo	Las Guásimas (Las Borregas)	137	2	22	21	10
	Puerta de Ánzar	88	5	3	6	3
	Las Golondrinas	56	4	4	3	1
	El Amarradero	53	4	2	5	1
	El Bordo	33	6	3	2	3
	Arroyo Verde	5	0	5	0	0
	Rancho Nuevo	5	0	3	0	0
	Rancho Selene	3	0	1	1	0
	Los García (El Bordo)	3	1	1	0	0
Total		383	22	44	38	18
Fuente: Elaborado por TECSO con base en los Principales Resultados por Localidad (ITER) 2010, del Censo Nacional de Población y Vivienda, INEGI.						

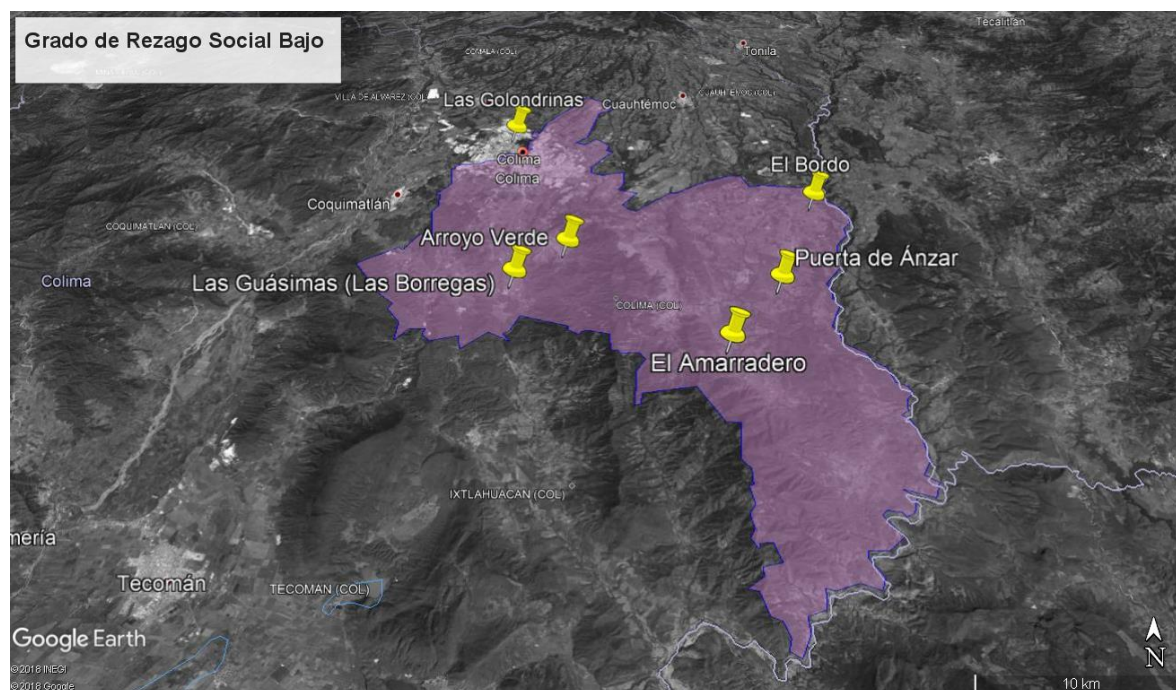
En el cuadro anterior se observa que las localidades con grado de rezago bajo se concentraba un total de 383 viviendas, en las cuales la carencia que afectaba en mayor magnitud estaba asociada al tema del agua entubada, pues 44 (11.4%) de 383 carecían del vital servicio, mientras que el tema de drenaje en este grado de rezago social se hace presente como la segunda carencia que más afecta con 38 (9.9%) viviendas en esta situación, en lo que respecta al tema de las viviendas con carencia de piso firme se tiene

que el número de viviendas que carecen de ello son 22 y finalmente en tema de la energía eléctrica se tiene que 18 viviendas carecen del servicio.

Así, se tiene que las localidades con grado de rezago social bajo, Las Guásimas (Las Borregas), Puerta de Ánzar, Las Golondrinas, El Amarradero y El Bordo presentaban las cuatro carencias, mientras que en el Rancho Selene sólo se presentaban dos carencias (agua entubada y drenaje) y en la localidad de Los García (El Bordo) la carencias que afectaban a las viviendas eran las asociadas a la carencia de piso firme y de agua entubada. Y finalmente las localidades de Arroyo Verde y Rancho Nuevo, solamente se veían afectadas por la carencia de agua entubada. Por lo cual se sugiere que el municipio genere estrategias con base en el catálogo del FAIS que le permitan combatir estas carencias.

Por lo que, con el objeto de que el municipio identifique las localidades con clasificación de rezago social bajo se presenta el siguiente mapa.

Mapa 2. Localidad con clasificación de Rezago Social Bajo en el municipio de Colima, 2010



Fuente: Elaborado por TECSO con base al Marco Geoestadístico Municipal de 2017.

En el mapa se presenta la ubicación de las localidades con clasificación de rezago social bajo en las cuales es importante señalar que no se encontró las localidades de Rancho nuevo, Rancho Selene y Los García, mismas en

las que se concentraban 5, 3 y 3 viviendas, por lo cual se infiere que posiblemente estas localidades hayan sido cooptadas por otras localidades aledañas.

Otra clasificación de las localidades con **Rezago Social** es el de **Muy Bajo**, el cual a 2010 se encontraba compuesto por un total de **29 localidades**, mismo que se encontraba conformado por un total de **40,196 viviendas**, tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

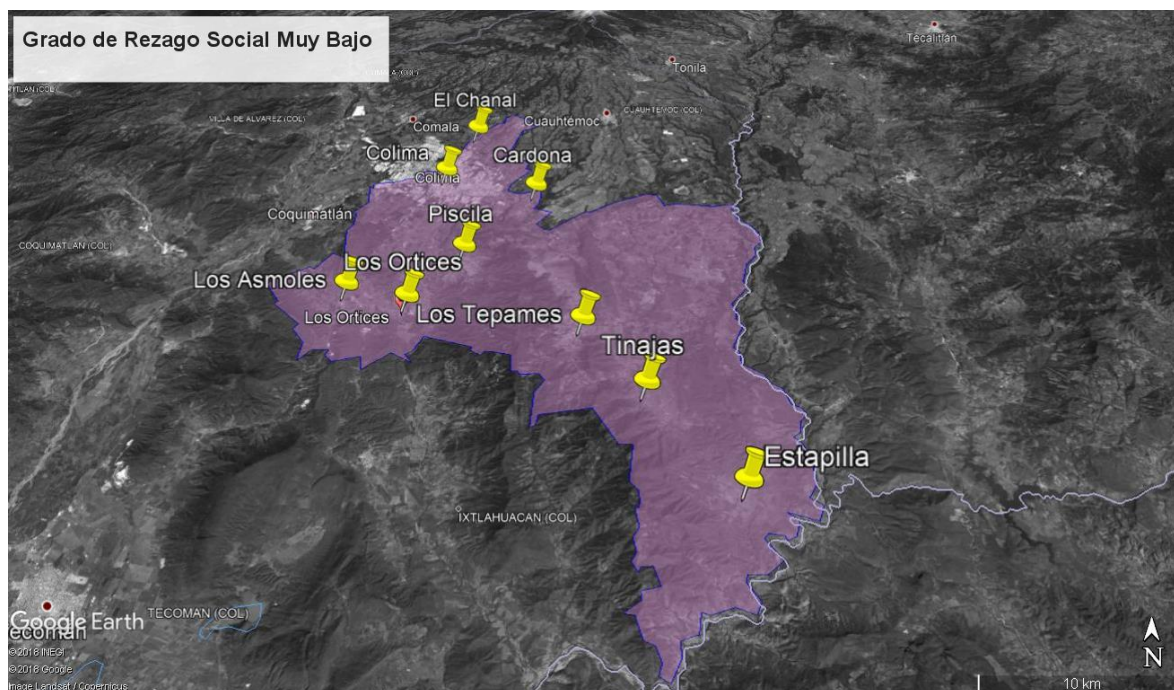
Cuadro 12. Viviendas con carencias con base en el grado de Rezago Social Muy Bajo						
Grado de rezago social	Nombre de la localidad	Total viviendas	Viviendas con carencia de piso firme	Viviendas con carencia de agua entubada	Viviendas con carencia de drenaje	Viviendas con carencia de energía eléctrica
Muy bajo	Colima	38,102	1,081	196	82	116
	Los Tepames	539	5	21	8	1
	De 1 a 249 habitantes	474	36	28	15	7
	Piscila	331	16	51	44	2
	El Chanal	217	7	10	1	1
	Los Asmoles	154	29	8	2	0
	Etapilla	103	5	5	4	2
	Cardona	95	10	1	0	0
	Tinajas	93	10	0	5	0
	Los Ortices	88	2	5	3	1
Total		40,196	1,201	325	164	130
Fuente: Elaborado por TECSO con base en los Principales Resultados por Localidad (ITER) 2010, del Censo Nacional de Población y Vivienda, INEGI.						

Durante el año 2010 las localidades Colima, Los Tepames, Piscila, El Chanal, Estapilla, Los Ortices y las localidades con 1 a 249 habitantes, sus viviendas presentaban carencias asociadas al tema del piso firme, agua entubada, drenaje y energía eléctrica, mientras que la localidad de Los Asmoles presentaba solamente las primeras tres carencias, por su parte las localidades de Cardona y Tinajas se veían afectadas por dos de las cuatro carencias mencionadas.

Para el caso de la localidad de Cardona, diez de sus viviendas carecían de piso firme y sólo una presentaba carencia del servicio de agua entubada, y Las Tinajas diez de sus viviendas carencia de piso firme y cinco del servicio de drenaje.

Por lo que con el objeto de que el municipio identifique las localidades que presentan viviendas con carencia, a continuación se presenta el siguiente mapa.

Mapa 3. Localidad con clasificación de Rezago Social Muy Bajo en el municipio de Colima, 2010



Fuente: Elaborado por TECSO con base al Marco Geoestadístico Municipal de 2017.

En el mapa se presenta la ubicación de las localidades con clasificación de Rezago Social Muy Bajo.

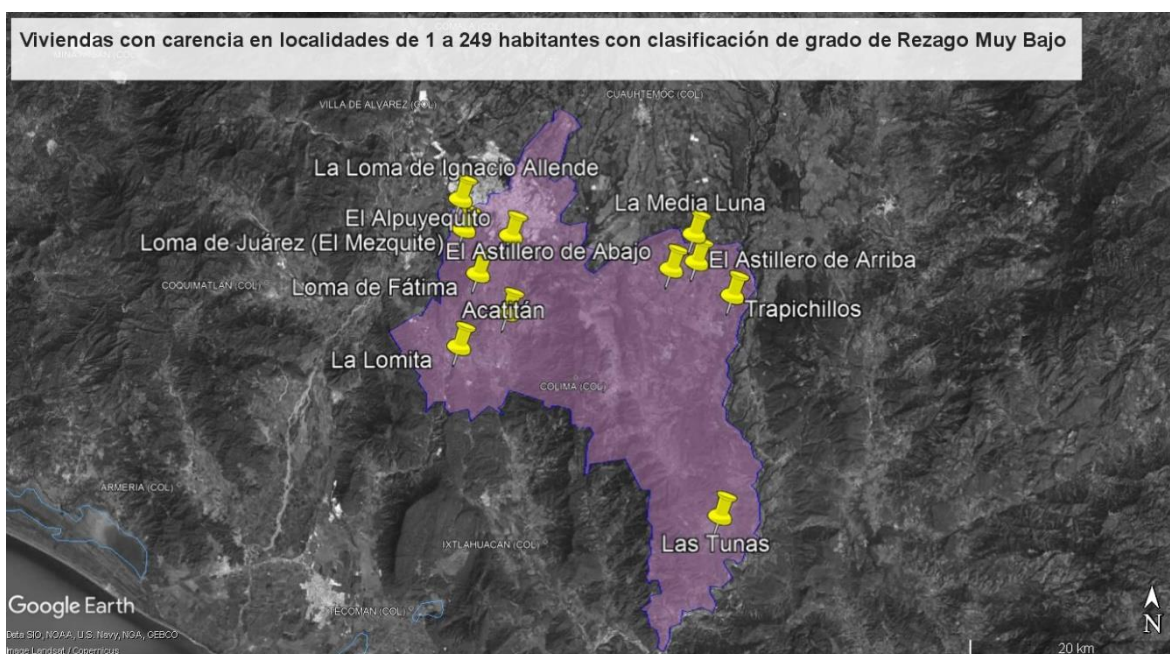
En lo que se refiere a las localidades con clasificación de **Rezago Social Muy Bajo**, pero con población de **1 a 249 habitantes**, se tiene que en 2010 en estas se concentraba un total de 433 viviendas de las cuales 36 presentaban carencia de piso firme, 28 de servicio de agua entubada, 15 de servicio de drenaje y 7 de energía eléctrica, tal como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro 13. Viviendas con carencia en localidades de 1 a 249 habitantes con clasificación de grado de rezago muy bajo						
Localidad	Total de Viviendas	Viviendas con carencia de piso firme	Viviendas con carencia de agua entubada	Viviendas con carencia de drenaje	Viviendas con carencia de energía eléctrica	Número de Carencias
Las Tunas	57	9	7	4	2	4
Acatitán	53	6	6	3	1	4
El Astillero de Arriba	51	1	1	2		3
Loma de Juárez (El Mezquite)	50	5	2			2
El Astillero de Abajo	46	6	5	1	3	4
La Capacha	39			1		1
Trapichillos	35	4				1
El Alpuyequito	31	1	3	2	1	4
La Loma de Ignacio Allende	28	1	1	1		3
Loma de Fátima	24	1	1	1		3
La Media Luna	11	1				1
La Lomita	3		2			1
El Tejado	5	1				1
Total	433	36	28	15	7	32
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 Las Tunas, Acatitán, El Astillero de Abajo, El Alpuyequito son localidades en las que sus viviendas presentan al menos una de las cuatro carencias, mientras que El Astillero de Arriba, La Loma de Ignacio Allende, Loma de Fátima presentaban al menos tres de las cuatro carencias. Por su parte Loma de Juárez (El Mezquite) presentaba carencia de piso firme y de agua entubada, mientras que La Capacha, Trapichillos, La Media Luna, La Lomita y El Tejado presentaban sólo una de las carencias.

Por lo que con el objeto de ubicar a las viviendas con carencia a continuación se presenta el siguiente mapa:

Mapa 4. Localidad con clasificación de Rezago Social Muy Bajo en el municipio de Colima, 2010



Fuente: Elaborado por TECSO con base al Marco Geoestadístico Municipal de 2017.

En el mapa se presenta la ubicación de 11 de las 13 localidades con clasificación de Rezago Social Muy Bajo, con población de 1 a 249 habitantes. Cabe señalar que no se encontró las localidades de Capacha con 5 viviendas y Tejada con 39. Por lo cual se infiere que posiblemente estas localidades hayan sido cooptadas por otras localidades aledañas.

Así, en términos generales se tiene que el municipio de Colima en 2010, contaba con un total de 40,604 viviendas, las cuales se encontraban distribuidas de la siguiente forma en los cuatro grados de Rezago Social.

Cuadro 14. Total de carencias en las viviendas del municipio de Colima con algún grado de Rezago Social						
Grado de rezago social	Total de viviendas	Porcentaje de viviendas	Total de viviendas con carencia de piso firme	total de viviendas con carencia de agua entubada	Total de viviendas con carencia de drenaje	Total de viviendas con carencia de energía eléctrica
Alto	14	0.03	8	14	0	14
Medio	11	0.03	5	11	1	5
Bajo	383	0.94	22	44	38	18
Muy bajo	40,196	99.00	1,201	325	164	130
Total	40,604	100	1,236	394	203	167
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 la distribución de las viviendas del municipio se concentraba en mayor magnitud en el grado de Rezago Social Muy bajo con el 99%, seguido del grado Bajo en donde el 0.94% de las viviendas se focalizaban en esta clasificación. Por su parte, en los grados de Alto y Medio se concentraban el 0.03% en cada una de ellas.

En cuanto al tema de las carencias se tiene que 1,236 viviendas se ven afectadas al carecer de piso firme, seguido de la carencia del servicio de agua entubada que afectaba a 394 viviendas, mientras que la carencia de drenaje se presentaba en 203 y finalmente la carencia asociada al servicio de energía eléctrica afectaba a 167 de ellas.

Por lo que, una estrategia enfocada a reducción de viviendas con carencia de piso, sería que el municipio llevará a cabo una campaña de colocación de piso firme en viviendas con piso de tierra

En cuanto a la carencia asociada al servicio de agua entubada, el municipio deberá contemplar acciones como la Conexión a la Red o Sistema de Agua Potable, para el abastecimiento de agua, en las viviendas con la carencia.

Es importante señalar que la estrategia que se propone para la solución de esta problemática, se debe a que la mayoría de las viviendas con esta situación se encuentra rodeadas de localidades que ya cuentan con el servicio, por lo que con ello se podría optimizar la infraestructura y así abastecer a las viviendas.

Por su parte, la carencia asociada al servicio de drenaje se podría combatir con la creación de fosas sépticas, cuando las viviendas se encuentran en localidades rurales muy alejadas.

Una de las estrategias que podría implementar el municipio enfocado al combate de la carencia asociada al tema de Energía eléctrica, que en 2010 afectaba a 167 viviendas, puede ser la instalación de proyectos de electrificación convencionales para las zonas rurales.

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

Considerando que los Lineamientos del FAIS, constituyen al Informe Anual como instrumento que caracteriza las principales carencias sociales que deben ser combatidas con los recursos del FISM y que, de acuerdo a la competencia del municipio, éste puede realizar obras para disminuir las carencias sociales en calidad y espacios de la vivienda y sus servicios básicos, la presente sección caracteriza las principales afectaciones de las viviendas en localidades prioritarias: ZAP urbanas y localidades con los dos mayores grados de rezago social, con base en información del INEGI 2010.

2.4.1 Principales carencias de la población ubicada en ZAP urbanas

Con base en la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el año 2017, el municipio de Colima fue declarado con un total de 2 AGEB urbanas como ZAP, mismas que se ubican dentro de la cabecera municipal.

Cuadro 15. Población en ZAP urbanas en el municipio de Colima, Colima 2017				
Localidad	Grado de rezago social	AGEB	Población del AGEB	Porcentaje respecto al municipio
Colima	Alto	1477	57	0.04
	Bajo	483	423	0.28
Total			480	0.32
Fuente: Elaborado por TECSO con base en los datos presentados por la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria 2017 y Principales resultados por AGEB y Mza Urbana (CENSO 2010).				

En el cuadro anterior se observa que, en 2017 las AGEB identificadas como ZAP comprendían al 0.32% (480 habitantes) de la población total del municipio de Colima. Es decir, a 2017 normativamente el municipio sólo podría focalizar el 2% de los recursos del FISM a la atención del 0.32% de la población. por lo cual el municipio tendría que considerar realizar una planeación sobre el recurso del Fondo III, por condiciones de alta

concentración de pobreza, para lo cual debe realizar algunas gestiones administrativas que se lo permitan; además de realizar una planeación fundamentada en diagnósticos que se hayan llevado a cabo anteriormente, con el fin de cubrir los objetivos para los que fue creado el FISM, por lo que resulta relevante conocer el panorama actual del municipio y tener información actualizada de sus condiciones socioeconómicas.

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

Cuadro 16. Principales carencias en localidades con ZAP en el municipio de Colima, 2010										
AGEB	Población total	Viviendas habitadas	Piso de tierra	%	Sin electricidad	%	Sin agua entubada	%	Sin drenaje	%
1477	57	106	19	17.9	14	13.2	0	0	0	0
0483	423	16	5	31.2	0	0	7	43.7	4	25
Total	480	122	24	19.6	14	100	7	100	4	100
Fuente: Elaborado por TECSO con base en los Principales Resultados por localidad (ITER) 2010, del Censo Nacional de Población y Vivienda, INEGI.										

Así podemos observar que de las 122 viviendas que conforman las 2 AGEB declaradas como ZAP en 2017, se tiene que 24 de ellas no cuentan con piso firme, en donde la localidad 1477 es la que presenta la carencia en mayor proporción con 19 viviendas en esta situación, mientras que la AGEB 0483 la carencia de piso afecta a 5 de las 16 viviendas, en cuanto al indicador de la carencia de energía eléctrica la carencia solamente la presentaba la AGEB 1477, por su parte la carencia asociada a servicio de drenaje y agua afecta a 7 y 4 viviendas de la AGEB 0483.

Por lo cual sería de suma importancia que el municipio identificará las localidades en donde se ubican las viviendas con las carencias y así diseñar y ejecutar las estrategias necesarias para la disminución de dichas carencias, en estas AGEB.

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

En cuanto a las localidades que presentan los dos mayores grados de rezago social, se tiene que en estas hay un total de 36 viviendas habitadas de las cuales 14 se encuentran en la localidad Prados de La Estancia con

clasificación de rezago alto, y un total de 11 viviendas en localidades con el grado de rezago social medio.

Cuadro 17. Principales carencias en viviendas en localidades con los 2 mayores grados de rezago social en el municipio de Colima, 2010										
Nivel de rezago social	Localidad	Viviendas habitadas	Con piso de tierra	%	Sin agua entubada	%	Sin drenaje	%	Sin luz eléctrica	%
Alto	Prados de la Estancia	14	8	57.1	14	100	0	0.0	14	100
Subtotal		14	8	57.1	14	100	0	0.0	14	100
Medio	Colonia Carlos Vázquez	3	2	66.7	3	100	0	0.0	1	33.3
Medio	Colonia Tierra y Libertad	3	1	33.3	3	100	0	0.0	3	100
Medio	Las Peñitas	5	2	40	5	100	1	20	1	20
Subtotal		11	5	45.5	11	100	1	9.1	5	45.5
Total		36	18	50	36	100	1	5.6	24	66.7
Fuente: Elaborado por TECSO con base en los Principales Resultados por localidad (ITER) 2010, del Censo Nacional de Población y Vivienda, INEGI.										

En el cuadro se observa, que en el rubro de calidad y espacios de la vivienda el mayor número de viviendas con carencia de piso firme, se presenta en la localidad de clasificación de alto rezago, mientras que en el grado de rezago social medio el 45.5% (5 viviendas) carecen de piso firme, a su vez en lo que se refiere al rubro servicios básicos, la carencia que afecta en mayor proporción es la asociada al agua entubada, ya que el 100% de las viviendas carecen del servicio, en tanto que la carencia por energía eléctrica se presentaba en 24 viviendas y la carencia por servicio de drenaje solamente afecta a 1 vivienda localizada en la peñitas.

2.5. Infraestructura educativa

En materia educativa, al ser una dimensión de la pobreza, existe la posibilidad de destinar recursos del FISM, ya que en sus lineamientos³⁰, se establece la infraestructura educativa como una alternativa de inversión. Sin embargo, está acotada, por ser considerada obra complementaria dentro de los lineamientos que regulan el FAIS.

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

³⁰ Numeral 2.3.1. "Clasificación de los proyectos del FAIS como proyectos complementarios en materia de infraestructura educativa"

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 alcantarillado³¹. 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 FSM, al ser obras de tipo complementarios en el combate de la pobreza multidimensional, son los que caracterizan a las carencias físicas de materiales y servicios de la infraestructura educativa para la educación básica. Para el caso del municipio de Colima presentan las siguientes características:

Cuadro 18. Infraestructura educativa, Colima, 2013		
Características	Colima Municipio	Colima Estado
	%	%
Porcentaje de inmuebles sin barda perimetral o barda incompleta	10.7	11.3
Porcentaje de inmuebles con pared distinta a tabique, ladrillo, block, piedra, cantera, cemento o concreto	0	0.5
Porcentaje de inmuebles con techo distinto a losa de concreto o viguetas con bovedilla	2.3	4.7
Porcentaje de inmuebles con piso de tierra o materiales removibles	0	1.5
Porcentaje de inmuebles sin fuente de abastecimiento de agua conectada a la red pública	1.7	5.2
Porcentaje de inmuebles sin fuente de abastecimiento de agua	1.1	0.3
Porcentaje de inmuebles sin energía eléctrica	0	0.1
Porcentaje de inmuebles sin baño, sanitario, letrina u hoyo negro	0	0.5
Porcentaje de inmuebles sin drenaje	8.5	18.2
Total de inmuebles educativos	177	743
Fuente: Elaborado por TECSO con base en datos Resultados del Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial, 2013.		

El municipio de Colima cuenta con casi uno de cada cuatro inmuebles de educación básica de la entidad. A continuación, se presenta un análisis de sus carencias de acuerdo a su porcentaje.

- **Porcentaje de inmuebles sin barda perimetral:** Poco más de uno de cada diez inmuebles educativos no cuentan con una de las

³¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2016.

condiciones principales para salvaguardar la seguridad de niñas/os, adolescentes y la seguridad de los bienes del propio inmueble.

- ▶ **Inmuebles sin agua conectada a la red pública:** El 1.7% de los inmuebles presentan ésta carencia, afectando la cantidad y la calidad del recurso. En contraste se observa que el porcentaje que presenta la entidad es del 5.2%, es decir este porcentaje es mayor 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 fuente de abastecimiento de agua:** Dos escuelas del municipio no cuenta con ninguna fuente de abastecimiento de agua, por lo que resulta alarmante y urgente que el municipio dote de fuentes de obtención de este importante recurso.
- ▶ **Inmuebles sin drenaje:** La proporción que representa la carencia de este servicio es de 8.5%, es decir 15 inmuebles, lo que sitúa un escenario de vulnerabilidad a niñas/os frente a enfermedades infecciosas y transmisibles.

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

Considerando que los servicios básicos (agua, drenaje y electricidad) son competencia del municipio, a continuación, se presentan estas carencias, con la intención de analizar cuál predomina y cuáles son los centros educativos. En términos generales, el 10% del total de escuelas presentan alguna carencia.

Cuadro 19. Listado de Escuelas con carencias en el municipio de Colima. 2013				
Clave de la Escuela	Escuela	Localidad	Nivel	Carencia
06DJN0113D1	Laura Ramírez De Cedeño	Colima	Preescolar	Drenaje
06FUA0051H1	Unidad De Servicios De Apoyo A La Educación Regular Preescolar Núm. 6	Colima	Educación especial	Agua
06ETV0001O1	María Del Refugio Morales	El Chanal	Secundaria	Drenaje
06DTV0013U1	Lázaro Cárdenas Del Río	El Astillero de Abajo	Secundaria	Drenaje
06DPR0148J1	Esteban García	El Astillero de Arriba	Primaria	Drenaje
06DPR0403K1	Benjamín Gutiérrez Ruiz	El Bordo	Primaria	Drenaje
06DTV0002O1	Ramón G. Bonfil	Etapilla	Secundaria	Agua
06DST0008V1	Ma. Concepción Barbosa Hernández	Los Tepames	Secundaria	Drenaje
06DPR0409E1	María Encarnación Galindo	Trapichillos	Primaria	Drenaje
06DPR0135F1	Aniceto Castellanos	Las Tunas	Primaria	Drenaje
06DPR0404J1	Vicente Guerrero	La Loma de Ignacio Allende	Primaria	Drenaje
06DPR0322Z1	María Ordoñez Ibáñez	El Amarradero	Primaria	Drenaje
06DJN0046W1	José Vasconcelos	Colima	Preescolar	Drenaje
06DPR0221B1	Cinco De Febrero	Acatitán	Primaria	Drenaje
06ETV0002N1	Rigoberto López Rivera	Los Asmoles	Secundaria	Drenaje
06DPR0132I1	Mariano Abasolo	Las Guásimas (Las Borregas)	Primaria	Drenaje
06DJN0073T1	Martha Andrade Del Rosal	Piscila	Preescolar	Drenaje
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 del municipio de Colima, Colima.				

La carencia que predomina es drenaje, ya que se encuentra presente en el 9% del total de escuelas, siendo de suma importancia en temas de reducción de las carencias por servicios básicos, ya que por sí sólo el drenaje, abarca el 8% del 10% de inmuebles educativos, visto de otro modo, el 80% de los inmuebles con carencia se debe **sólo** al drenaje.

En resumen, tenemos que el municipio de Colima es un municipio prácticamente urbano, ya que el 93.5% de la población se encuentra en este ámbito, que dicho sea de paso, se ubica en la cabecera municipal, al ser esta la única localidad urbana del municipio. Mientras que el resto, la población rural, está dispersa en 184 localidades donde la localidad con mayor población era de apenas 1,655 habitantes.

En dicha población municipal, al 2015, se encontraba prácticamente en una igualdad entre la población en condiciones de pobreza y la población no pobre y no vulnerable, aunque esta última ligeramente mayor con 47 mil habitantes contra 42 mil habitantes en condiciones de pobreza. Aunque la

población vulnerable se eleva a 96 mil habitantes ya que tenemos que incluir a la población que presentaba alguna carencia social. Sin embargo, se debe considerar que la población vulnerable también incluye a la población con rezago educativo (21 mil habitantes aproximadamente), la población sin acceso a los servicios de salud (19 mil habitantes aproximadamente) y que estas dos últimas carencias no son competencia directa del municipio.

En cuanto a **servicios básicos de la vivienda** se refiere, se tienen niveles relativamente bajos de carencia, la principal es la carencia por ventilación cuando se cocina con leña o carbón (3.2%), mientras que las carencias de agua entubada, drenaje y electricidad están por debajo del 1%.

Para **calidad y espacio de la vivienda**, las proporciones de carencia parecen relativamente bajas siendo la mayor hacinamiento (2.4%) y carencia por material del piso (1.8%), mientras que la carencia por material de muro y material de techo también están por debajo del 1%.

Sin embargo, para el año 2015 se tuvo ligeros incrementos en las carencias por drenaje (0.2%), electricidad (0.3%), material del piso (0.6%) y material del muro (0.3%).

3. Metodología a emplear

La evaluación del uso de los recursos del FISM se refiere a la valoración de la focalización de la inversión pública del FISM en dos sentidos: territorial y uso. A continuación plantearemos el significado de cada uno de ellos.

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

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

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

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

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

3.1. Destino territorial de la inversión ejercida

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

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

A partir de la modificación a los lineamientos en 2016 los siguientes casos quedarán exentos de Acreditación de Beneficio a Población en pobreza extrema:

- ▶ Las inversiones que se realicen dentro de las localidades rurales en ZAP rurales,
- ▶ Las inversiones que se realicen dentro de las localidades sin clasificación de rezago social. (SEDESOL, 2016: 6).

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

Cabe señalar que las proporciones de inversión varían según las características de los municipios. Así, para el municipio de Colima, Colima aplica el inciso B del numeral 2.3, apartado II de los Lineamientos Generales para la Operación del FAIS 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, 2016).

Así, la inversión pertinente dependerá de tres componentes:

$$IPD = IZU + IMRS + IPE$$

Donde:

IPD = **I**nversión **P**ertinente en el **D**estino.

IZU = **I**nversión en **Z**AP **U**rbana.

IMRS = **I**nversión en las localidades con los dos **M**ayores grados de **R**ezago **S**ocial.

IPE = **I**nversión en localidades con **P**obreza **E**xtrema.

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

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

Donde:

PIPT = **P**orcentaje de **I**nversión **P**ertinente por **T**erritorio.

IPD = **I**nversión **P**ertinente en el **D**estino.

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

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

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

Cabe mencionar que el numeral 2.3 de los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social fue modificado en Marzo del 2015, sostenido en 2016 y nuevamente modificado 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= **P**orcentaje a **I**ntervir en las **ZAP Urbanas** del municipio.

PZU_i= **P**oblación que habita en la **ZAP Urbana i** del municipio.

i = ZAP urbana.

n = Número de ZAP urbanas en el municipio.

PPM= **P**oblación en **P**obreza del **M**unicipio.

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, 2017: 7).

Es importante tener presente que los cambios en los lineamientos del 2017 se publicaron en el mes de septiembre, fecha en la cual el municipio ya tenía programadas, autorizadas y contratadas las obras a realizarse con recursos del FISM, por lo tanto el criterio a tener presente para la valoración de este apartado será con base a los lineamientos 2016, los cuales establecen: “Los municipios o DT deberán invertir al **menos el 50% de los recursos para la atención de las ZAP urbanas** cuando el PIZUi sea mayor a este porcentaje”, (SEDESOL, 2016: 6).

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:

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

Donde:

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

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

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

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

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

Donde:

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

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

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

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

Cuando $PIZU > 50\% \Rightarrow PIZU = 50\%$.

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

Si GCIZU = 1	La inversión en las ZAP urbanas fue pertinente conforme a la norma.
Si GCIZU > 1	La Inversión en ZAP urbanas se efectuó en una proporción mayor a la establecida por los lineamientos y el porcentaje excedente se mide por la expresión: $((GCIZU-1) \times 100)$.
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 50% en los casos que PIZU llegue a 50% o lo supere. Su expresión algebraica quedaría de la siguiente forma:

$$PaIRSPE = (100 - PIZU)$$

Donde:

PaIRSPE = **P**orcentaje de recursos **a** Invertir en las localidades con **R**ezago **S**ocial o **P**obreza **E**xtrama.
 $PIZU = \text{Porcentaje a Invertir en las ZAP Urbanas del municipio.}$

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

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

Donde:

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

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

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

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

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

Donde:

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

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

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

La escala de interpretación de los resultados del GCIRSPE es:

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

Cabe señalar que, para definir a las localidades con los dos mayores grados de rezago social, debe atenderse la clasificación que para ellas efectuó CONEVAL y que presenta en el Índice de Rezago Social 2010 a nivel municipal y por localidad (CONEVAL, 2017)³².

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

³² Para entidades y municipios, el rezago social establece cinco grados (Muy alto, Alto, Medio, Bajo y Muy bajo) y para localidades, establece tres grados (Alto, Medio y Bajo).

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

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

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

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

En caso de que los recursos del FISE o FISMDF se destinen a proyectos de beneficio colectivo (ver la clasificación contenida en 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 20. Modificación a la fórmula del PIZU, 2015	
Fórmula 2014	Fórmula 2015
$PIZU = \frac{\sum_{i=1}^n PZU_i}{PPEM} \times 100$	$PIZU = \left(\frac{\sum_{i=1}^n PZU_i}{PPM} \right)^2 \times 100$
Fuente: Elaborado por TECSO con base en los lineamientos Generales para la Operación del FAIS (Mayo 2014, Marzo 2105 y Marzo 2016).	

Como se puede observar, el primer cambio para 2015 es que la proporción del PIZU original ahora considera una elevación al cuadrado, lo que provoca una reducción significativa del PIZU cuando es menor a "1"; sin embargo, cuando es mayor a "1", el valor se incrementa.

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

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

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

Donde:

PIDTP= **P**orcentaje de **I**nversión en **D**estino **T**erritorial **P**rioritaria.

IZUF= **I**nversión en **Z**AP **U**rbanas **F**inal.

IMRS = **I**nversión en localidades con los dos **M**ayores grados de **R**ezago **S**ocial.

IPE = **I**nversión en localidades con **P**obreza **E**xtrema.

TI= **T**otal de **I**nversión.

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

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

El inciso 2.3.1 de los Lineamientos para la operación del FAIS 2016 (SEDESOL, 2016d: 7), clasifican las obras en tres tipos de proyectos de acuerdo con su contribución al mejoramiento de los indicadores de pobreza multidimensional y rezago social; éstos son:

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

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

Especiales: *Acciones y obras que no estén señaladas en el catálogo del FAIS, pero que por su impacto social se podrán realizar con los recursos provenientes de este Fondo, ya que corresponden a los destinos a que se refiere el artículo 33 de la LCF y que contribuyen a mejorar los indicadores de pobreza y rezago social que publica CONEVAL y se encuentren plenamente justificados con base en las necesidades de los gobiernos locales”* (SEDESOL, 2016d: 7).

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

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

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

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

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

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

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

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

Donde:

PID = **P**orcentaje de **I**versión en proyectos de incidencia **D**irecta.

IPD = **I**versión en **P**royectos de incidencia **D**irecta.

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

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

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

Donde:

GPURD = **G**rado de **P**ertinencia en el **U**so de los **R**ecursos de incidencia **D**irecta.

PID = **P**orcentaje de **I**nversión en proyectos de incidencia **D**irecta.

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

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

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

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

Donde:

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

IPCEC = **I**nversión en **P**royectos **C**omplementarios y **E**speciales.

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

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

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

Donde:

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

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

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

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

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

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

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

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

Donde:

PIPUCC = **P**orcentaje de **I**nversión en **P**royectos de **U**rbанизación de **C**alles y **C**aminos.

IPUCC = **I**nversión en **P**royectos de **U**rbанизación de **C**alles y **C**aminos.

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

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

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

Donde:

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

PIPUCC = **P**orcentaje de **I**nversión en **P**royectos de **U**rbанизación de **C**alles y **C**aminos.

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

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

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

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

Donde:

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

PIPUCC= **P**orcentaje de **I**nversión en **P**royectos de **U**rbанизación de **C**alles y **C**aminos, considerando los recursos aprobados por contingencia.

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

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

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

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

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

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

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

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

Tal que:

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

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

$$CREPUCC = IPUCC - (TI * 0.15)^{33}.$$

$$CREPUCC = IPUCC - (TI * 0.30)^{34}.$$

Donde:

TIP = **T**otal de **I**nversión **P**ertinente en el destino de los recursos.

CRFID = **C**antidad de **R**ecursos que **F**alta para llegar al 70% en proyectos de **I**ncidencia **D**irecta.

CREPCE= **C**antidad de **R**ecursos que **E**xceden el 30% en **P**royectos de incidencia **C**omplementaria y **E**speciales.

CREPUCC= **C**antidad de **R**ecursos que **E**xceden el 15% en **P**royectos de **U**rbанизación de **C**alles y **C**aminos.

³³ Si no se cuenta con declaratoria de contingencia.

³⁴ Si se cuenta con declaratoria de contingencia.

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

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

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

Donde:

GPURTO = **G**rado de **P**ertinencia en el **U**so de los **R**ecursos en cuanto a la incidencia del **T**ipo de **O**bras en la pobreza multidimensional.

TIP = **T**otal de **I**nversión **P**ertinente.

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

Cuya escala de valoración es:

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

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

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

Con estas dos dimensiones a evaluar (por un lado, la focalización territorial de los recursos y por otro, el uso de la inversión ejercida en proyectos de

incidencia en la pobreza multidimensional), se puede tener **una valoración amplia del 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 Colima para el ejercicio fiscal 2017.

Así la **evaluación de destino** se caracteriza por identificar si las obras se programaron en las localidades prioritarias de acuerdo a los criterios establecidos por los lineamientos generales de operación del FAIS (ZAP urbana, los dos grados mayores de rezago social, localidades identificadas con población en pobreza extrema). En cuanto al tema del **uso de los recursos la evaluación del Fondo**, identificar 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.

Por lo que antes de mostrar tales resultados, en el siguiente apartado se describirá la inversión que se realizó en el ejercicio fiscal 2017 en cuanto a tipo y modalidad de las obras.

4.1. Presupuesto del FISM y obras

Para el ejercicio fiscal 2017 el municipio de Colima, en su cuenta pública reportó un **Ingreso estimado**³⁵ de **\$24,852,364.00** destinados al Fondo de Infraestructura Social Municipal; monto que fue utilizado para la elaboración del proyecto de **Ley de Ingresos** del municipio, mediante el cual se dieron a conocer los conceptos bajo los que se captarían los recursos financieros que permitirían al municipio brindar los servicios públicos y atender las necesidades que demandan los habitantes.

Asimismo, es importante señalar que con ello se dio cumplimiento normativo al artículo 37 fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima que señala:

³⁵ Con base en el Artículo 4 fracción LXI de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Colima, se señala que el **monto total de los recursos públicos estimados** servirán de base para la elaboración de los proyectos de **Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos** para el ejercicio fiscal correspondiente.

(...) faculta al Gobernador del Estado de Colima para presentar iniciativas de leyes y Decretos, asimismo establece en el artículo 58, fracción XVI, que le corresponde remitir cada año para su aprobación al Congreso del Estado, el Proyecto de Ley de Ingresos del Estado de Colima.

Aunado a los artículos 65 y 66 de la Ley de Presupuesto y Gasto Público del Estado de Colima que establecen lo que contendrá el Proyecto de Ley de Ingresos; en el mismo sentido, el artículo 61, fracción I, inciso a) de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, estipula que:

Las entidades federativas incluirán en su ley de ingresos, las fuentes de sus ingresos sean ordinarios o extraordinarios, desagregando el monto de cada una, incluyendo los recursos federales que se estime serán transferidos por la Federación a través de los fondos de participaciones y aportaciones federales, subsidios y convenios de reasignación; así como los ingresos recaudados con base en las disposiciones locales.

Por su parte, en lo que se refiere al **Ingreso modificado**³⁶ del recurso proveniente del FISM, se tiene que este se mantuvo en relación al estimado de **\$24,852,364.00**.

En cuanto al **Ingreso devengado**³⁷, se tiene que el municipio reportó en la cuenta pública un monto total de **\$24,277,870.00** correspondiente al recurso del Fondo III, y el cual se mantuvo para el **Ingreso recaudado**, que se refiere al:

cobro en efectivo o cualquier otro medio de pago de los impuestos, cuotas y aportaciones de seguridad social, contribuciones de

³⁶ En el artículo 4 numeral 1 fracción II de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Colima, se señala que los remanentes de recursos del **presupuesto modificado** una vez que se hayan cumplido los objetivos y las metas establecidas en el Presupuesto de Egresos; pasaran a ser parte del ahorro presupuestario.

³⁷ En conformidad al Acuerdo por el que se Reforman y Adicionan las Normas y Metodología para la Determinación de los Momentos Contables de los Ingresos se señala que el **Ingreso devengado** es el momento contable que se realiza cuando existe jurídicamente el derecho de cobro de los impuestos, cuotas y aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos, financiamientos internos y externos; así como de la venta de bienes y servicios, además de participaciones, aportaciones, recursos convenidos, y otros ingresos por parte de los entes públicos. En el caso de resoluciones en firme (definitivas) se deberán reconocer cuando ocurre la notificación de la resolución.

mejoras, derechos, productos, aprovechamientos, financiamientos internos y externos; así como de la venta de bienes y servicios, además de participaciones, aportaciones, recursos convenidos, y otros ingresos por parte de los entes públicos. (DOF.27-12-2017).

El municipio de Colima, con base en el Acuerdo por el que se Reforman y Adicionan las Normas y Metodología para la Determinación de los Momentos Contables de los Ingresos, emitidos por el CONAC, reportó en su Informe de Cuenta pública para el año fiscal 2017, los siguientes montos.

Cuadro 21. Momentos contables del recurso proveniente del FISM para el municipio de Colima, 2017					
Presupuesto	Estimado	Modificado	Devengado	Recaudado	Diferencia
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM)	\$24,852,364.00	\$24,852,364.00	\$24,277,870.00	\$24,277,870.00	-\$574,494.00
Fuente: Elaborado por TECSO con base en Información de la Cuenta Pública del municipio de Colima, Colima 2017.					

En el cuadro se observa, que el ingreso estimado y modificado en contraste al devengado y recaudado del recurso proveniente del FISM, presentó una diferencia de \$574,494.00.

Por su parte, en el Presupuesto de Egresos de Colima para el ejercicio fiscal 2017, **devengo un gasto de \$23,989,214.92** mismo que se refiere al:

Momento contable que refleja el reconocimiento de una obligación de pago a favor de terceros por la recepción de conformidad de bienes, servicios y obras oportunamente contratados; así como de las obligaciones que derivan de tratados, leyes, decretos, resoluciones y sentencias definitivas. (DOF 02-01-2013)³⁸

Sin embargo, con base en lo reportado en el **Nivel Financiero del Tercer Trimestre de la Federación del 2017** y en el **Formato del Ejercicio y Destino**

³⁸ Véase en el Acuerdo por el que se emiten las normas y metodología para la determinación de los momentos contables de los egresos http://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_04_003.pdf

de Gasto Federalizado y Reintegros³⁹ que con fundamento a los artículos 9, fracciones I y IX, 14 y 81 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y Cuarto Transitorio del Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley General de Contabilidad Gubernamental, se reportó que el municipio de Colima reintegró a la Tesorería de la Federación **\$4,031,468.34**.

Es decir, para el año 2017 con base en el Formato de montos que reciban, obras y acciones a realizar con el FAIS publicado en el portal electrónico⁴⁰ el municipio reportó que ejerció un monto total de **\$19,682,462.52** del recurso proveniente del Fondo III al finalizar el año.

Cuadro 22. Gasto Devengado al finalizar el año fiscal 2017		
Egreso Devengado	Reintegro al 30 de septiembre de 2017	Ejercido
\$23,989,214.92	\$4,031,468.34	\$19,682,462.52
Fuente: Elaborado por TECSO con base en el Nivel Financiero del Tercer Trimestre de la Federación del 2017, en el Formato del Ejercicio y Destino de Gasto Federalizado y Reintegros y el Presupuesto de Egresos del municipio de Colima 2017.		

Por lo cual, es importante aclarar que para la realización del análisis que se presenta en este apartado se tomará como base el monto ejercido señalado en el Formato de montos que reciban, obras y acciones a realizar recursos del FISM.

Así para el año fiscal 2017, se tiene que **el municipio de Colima ejerció un monto total de \$19,682,462.52 correspondientes al Fondo III**, a tres de los rubros establecidos en los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social para el año 2016.

Cuadro 23. Distribución de los recursos del FISM en el municipio de Colima, Colima 2017		
Rubro	Monto	Porcentaje
Fondo III (Proyectos de Incidencia Directa y complementaria)	\$18,525,830.95	94.1
Gastos Indirectos	\$683,813.75	3.5
PRODIM	\$472,817.82	2.4
Total	\$19,682,462.52	100.0
Fuente: Elaborado por TECSO con base en Información de la Cuenta Pública del municipio de Colima, Colima 2017.		

³⁹ Véase en <http://www.colima.gob.mx/portal2016/guia-de-cumplimiento-de-la-lgcy-y-los-documentos-emitidos-por-el-conac/>

⁴⁰ Véase en el Formato de Montos que reciban, obras y acciones a realizar con el FAIS del cuarto trimestre para el año fiscal 2017: <http://www.colima.gob.mx/portal2016/guia-de-cumplimiento-de-la-lgcy-y-los-documentos-emitidos-por-el-conac/>

Se observa que con los recursos provenientes del Fondo III se realizaron Proyectos de Incidencia Directa y Complementaria, en el cual se concentró el 94.1% del total de los recursos, seguido del concepto de Gastos Indirectos con el 3.5% y PRODIM con el 2.4%.

Es decir, **el monto destinado a la realización de proyectos con recursos del FISM, cumplió en conformidad a lo establecido en el numeral 2.3 Proyectos FAIS Inciso B apartado II**, que señala:

Los municipios deberán invertir al menos el 50% de los recursos para la atención de las ZAP urbana cuando el PIZUi sea mayor a este porcentaje. El resto de los recursos podrá invertirse en beneficio de la población que vive en las localidades que presentan los dos mayores grados de rezago social, o bien, en donde exista población en pobreza extrema.

En cuanto al monto ejercido al rubro de **Gastos Indirectos**, en los lineamientos Generales para la Operación del FAIS, se señala que los gobiernos locales podrán destinar una parte proporcional equivalente al **3%** del recurso asignado del FISM para la verificación y seguimiento, así como para la realización de estudios y la evaluación de proyectos, es decir, el municipio sobrepasó el límite en un **0.5% (\$34,190.69)** conforme a lo establecido.

Por su parte, con base en el numeral 2.6.2 de los criterios para convenir el **Programa de Desarrollo Institucional (PRODIM)** se establece que el **2%** del recurso serán destinados a este programa. Así para 2017, se tiene que el municipio se excedió en un **0.4%**.

Por lo que se recomienda que en los próximos años fiscales el municipio ejerza el recurso en concordancia a la normativa que lo regula en referencia a los Gastos Indirectos y al PRODIM.

Por otra parte, con base en el Formato de montos que reciban, obras y acciones a realizar con el FAIS se tiene que el municipio programó la realización de 22 acciones que van desde la ampliación, construcción y suministro y colocación de estufas ahorradoras de leña, energía eléctrica, agua, drenaje, comedores comunitarios y urbanización.

Cuadro 24. Obras realizadas con recursos del FISM en el municipio de Colima, Colima 2017			
Obra o acción a realizar	Localidad	Costo	Porcentaje
Construcción de Colector Pluvial Col Nuevo Milenio	Col Nuevo Milenio	\$3,718,294.93	20.1
Construcción de Cuartos Dormitorios Adicionales	Varias	\$3,299,996.65	17.8
Construcción De Colector Pluvial El Diezmo	Col. El Diezmo	\$1,834,010.81	9.9
Construcción de Colector Pluvial Col. El Pedregal	Col. El Pedregal	\$1,491,074.92	8.0
Construcción de Colector Pluvial En Col. Lázaro Cárdenas	Col. Lazaro Cardenas	\$1,417,024.22	7.6
Ampliación de Red de Electrificación (Convenio Con CFE)	La Lomita, Los Ortices, Las Guasimas, El Astillero De Abajo, La Estancia Y Col.	\$1,279,854.83	6.9
Construcción de Comedor Comunitario "DIF"	Col. La Popular	\$815,955.22	4.4
Construcción de Colector Pluvial Col. Niños Héroes	Col. Niños Heroes	\$773,713.79	4.2
Suministro y Colocación de Estufas Ahorradoras de Leña	Varias	\$739,500.00	4.0
Construcción De Vialidad Vehicular (Empedrado) Y Peatonal En Col. Torres Quintero	Col. Torres Quintero	\$653,603.14	3.5
Construcción de Vialidad Vehicular (Empedrado) Y Peatonal En Col. Antorchista	Col. La Antorchista	\$510,222.32	2.8
Construcción de Colector Pluvial En Colonia El Moralete	Col. El Moralete	\$293,157.80	1.6
Construcción de Banquetas en Colonia Francisco Villa I	Col. Francisco Villa I	\$288,111.36	1.6
Ampliación Red de Drenaje Sanitario En Los Ortices	Los Ortices	\$219,800.16	1.2
Construcción pavimento de concreto hidráulico en colonia El Moralete	Col. El Moralete	\$207,063.02	1.1
Ampliación de Red de Agua Potable Camino Al Cahuite	Acatitan	\$202,839.64	1.1
Ampliación Red de Drenaje Sanitario En Col. Obradores	Col Obradores	\$175,062.06	0.9
Ampliación de Red de Agua Potable En Las Guasimas	Las Guasimas	\$165,871.68	0.9
Ampliación De Alumbrado Público En Estapilla	Etapilla	\$149,468.82	0.8
Construcción De Vialidad Vehicular (Empedrado) Y Peatonal En Col. Pablo Silva	Col. Pablo Silva	\$131,179.42	0.7
Ampliación De Alumbrado Público En Las Guásimas	Las Guasimas	\$88,647.36	0.5
Construcción De Banquetas Y Rampas En Loma De Juárez	Loma de Juárez	\$71,378.80	0.4
Total		\$18,525,830.95	100.0

Fuente: Elaborado por TECSO con base en Formato de obras y acciones con recursos del FISM para el ejercicio fiscal 2017.

Así para el ejercicio fiscal 2017, se tiene que el municipio destinó el 53.4% de los recursos a la ejecución de obras de ampliación de la red de Agua potable y a la construcción de colectores de agua pluvial, mientras que el 17.8% se destinó a la construcción de cuartos dormitorios, seguido del 10% que se focalizó hacia la construcción de vialidades vehiculares, así como a la construcción de banquetas.

Por su parte, en cuanto al tema de ampliación de la red de electrificación el municipio destinó el 8.2% de los recursos y en menor proporción con el 4.4%, 4% y el 2.1% se destinó a la construcción de comedores comunitarios, el suministro y colocación de estufas ahorradoras de leña, y a la ampliación de la red de drenaje sanitario.

Tomando en cuenta el formato de obras del FISM reportado por el municipio de Colima, se encontró que 27 de las obras se realizaron en 25 AGEB, con un monto asignado de **\$16,787,479.91**.

Cuadro 25. Inversión del FISM por AGEB en el municipio de Colima, 2017		
AGEB	Monto programado	Porcentaje
0600200011212	\$3,718,494.86	22.2
0600200010290	\$1,834,033.43	10.9
0600200010572	\$1,491,076.33	8.9
0600200011284	\$1,417,027.22	8.4
060020001102 ^a	\$990,000.00	5.9
0600200011566	\$961,796.88	5.7
0600200010676	\$943,387.75	5.6
0600200011439	\$818,603.15	4.9
0600200010801	\$815,955.65	4.9
0600200011195	\$770,000.00	4.6
0600200011015	\$770,000.00	4.6
0600200011477	\$510,260.73	3.0
0600200011369	\$343,133.64	2.0
0600200010784	\$293,157.80	1.7
0600200010638	\$220,000.02	1.3
0600200010939	\$207,063.17	1.2
0600200011157	\$133,489.28	0.8
0600200011621	\$110,000.00	0.7
060020001159 ^a	\$110,000.00	0.7
0600200011674	\$55,000.00	0.3
0600200010394	\$55,000.00	0.3
0600200011320	\$55,000.00	0.3
060020001084 ^a	\$55,000.00	0.3
0600200010962	\$55,000.00	0.3
0600200010873	\$55,000.00	0.3
Total	\$16,787,479.91	100.00
Fuente: Elaborado por TECSO con base en Formato de obras y acciones con recursos del FISM para el ejercicio fiscal 2017.		

Conforme al Decreto por el que se formula la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el año 2017, se tiene que el municipio solamente realizó inversión en una de las dos AGEB declaradas como ZAP (1477) para el municipio de Colima, con un monto de \$510,260.73 que equivale al 3% del monto total programado a las AGEB, mientras que lo que respecta a la AGEB 0483, se tiene que no se realizó inversión alguna a esta.

4.2 Sobre el destino.

Como se señaló en el apartado metodológico, en los Lineamientos Generales para la Operación del FAIS en el numeral 2.3 se especifican 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, el municipio de Colima al contar con las AGEB 0483 y 1477 declaradas como Zonas de Atención Prioritarias⁴¹ para el año 2017, el municipio puede invertir en dichas zonas, así como en las localidades con los dos mayores grados de rezago social (Alto y Medio según el dato 2010 del CONEVAL) y en donde exista población en pobreza extrema.

Se tiene que para el año fiscal 2017, el municipio de Colima, en el Formato de relación de obras del FISM, reportó la ejecución de 44 obras en las localidades con ZAP, aunado a las que presentaban los dos mayores grados de rezago social y en situación de pobreza extrema con un monto total de inversión de **\$18,525,830.95** tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

⁴¹ Cabe señalar que estas AGEB, en catálogo de localidades de la SEDESOL no se encuentran clasificadas con ningún grado de marginación. por lo que el municipio.

Cuadro 26. Inversión ejercida por criterio de prioridad y monto, en el municipio de Colima para el año 2017

Criterio	Número de obras	Monto planeado a Invertir	Monto ejercido	Porcentaje de inversión
Localidad con ZAP*	1	\$510,260.73	\$510,222.32	2.7
Localidades con los dos mayores grados de rezago social	6	\$644,287.08	\$2,273,873.87	12.3
Localidad con pobreza extrema	37	\$17,365,673.06	\$15,741,734.76	85
Total	44	\$18,520,220.87	\$18,525,830.95	100.00

*La ZAP en la cual se llevó a cabo la realización de una obra en el cuadro alude a la establecida en el Decreto por el que se formula la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el año 2017.

Fuente: Elaborado por TECSO con base en el Formato de relación de obras del FISM del municipio de Colima, para el ejercicio fiscal 2017 y el Formato de Montos que reciban, obras y acciones a realizar con el FAIS norma 01-14-018.

En el cuadro se observa que el monto planeado para la realización de proyectos de Incidencia directa y complementaria era de \$18,520,220.87, no obstante, este presentó modificaciones y al finalizar el ejercicio fiscal quedó en un **monto ejercido de \$18,525,830.95**.

El 2.7% del recurso proveniente del FISM, se orientó a la realización de una obra en la localidad con ZAP, mientras que 12.3% del recurso se focalizó a la ejecución de seis obras en localidades que presentaban los dos mayores grados de rezago social y finalmente se tiene que el 85% de los recursos se orientaron a la realización de 37 obras en localidades en pobreza extrema.

Es importante señalar que, para la identificación de la población en pobreza extrema, el gobierno municipal realizó el uso de los Criterios de Acreditación de Beneficio a Población en Pobreza Extrema, que la SEDESOL publica en su Normateca Interna (MIDS), en el cual se presenta información como el Folio del Proyecto, Nombre del proyecto, el monto planeado a invertir, el año de solicitud y el año de ejecución, así como el territorio beneficiado y la incidencia del proyecto.

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:

$$PIPT = \frac{IPD}{TIFISM} \times 100 = \frac{\$18,525,830.95}{\$19,682,462.52} \times 100 = 94.1$$

Donde:

PIPT = Porcentaje de Inversión Pertinente por Territorio.

IPD = Inversión Pertinente en el Destino.

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

Así, se tiene que el 94.1% del recurso proveniente del FISM, fueron ejecutados en la realización de 44 obras, en localidades consideradas como prioritarias, ya sean con ZAP, en localidades que presentan los dos mayores grados de Rezago Social, o con población en pobreza extrema tal y como se señala en los lineamientos del FAIS.

Es decir, de las que fueron programas por el municipio de Colima, una fue programada en una de las localidades con AGEB declarada como ZAP (1477), mientras que seis obras se focalizaron en localidades que presentan los dos mayores grados de rezago social y 37 obras se realizaron en localidades con pobreza extrema. Por lo que el municipio para poder invertir en estas zonas, realizó la justificación de ello mediante el llenado y captura de las MIDS.

Adicionalmente, derivado de que el municipio presenta ZAP urbanas para 2017, y como se ha señalado, los lineamientos sufrieron una modificación en la fórmula para el PIZU, señalada en el numeral 2.3, se aprecia que, para el año fiscal evaluado, se “deberán invertir al menos el 50% de los recursos” (SEDESOL, 2016). En este sentido según la fórmula modificada, el PIZU para el municipio de Colima para el año fiscal 2017 es de:

$$PIZU = \left(\frac{2,504}{40,986} \right)^2 \times 100 = 6.1\%$$

Donde:

PIZU= Porcentaje a Invertir en las ZAP Urbanas del municipio.

PZUi= 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.

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

$$PIpZU = \frac{IZU}{TIFISM} \times 100 = \frac{\$510,222.32}{\$19,682,462.52} \times 100 = 2.5\%$$

Donde:

PIpZU = Porcentaje de Inversión programada en ZAP Urbanas.

IZU = Inversión en ZAP Urbana.

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

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

$$GCIZU = \frac{PIpZU}{PIZU} = \frac{2.5}{6.1} = 0.01$$

Donde:

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

PIpZU = Porcentaje de Inversión programada en ZAP Urbanas.

PIZU = Porcentaje a Invertir en las ZAP Urbanas del municipio.

Lo anterior significa que el municipio de Colima programó 1 vez más de lo permitido por la norma en ZAP urbanas. Es decir, que la inversión programada por el municipio en las ZAP urbanas será significativamente mayor a la establecida en estos territorios, que son prioridad de la política pública nacional.

En lo que respecta a la inversión realizada en localidades con los dos mayores grado de rezago social, pobreza extrema o sin clasificación de rezago social, se utiliza el indicador Grado de Cumplimiento de la Inversión en localidades con Rezago Social Pobreza Extrema o sin Rezago Social de (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 a Invertir en las localidades con Rezago Social, Pobreza Extrema o sin Rezago Social, (PaIRSPEsRS), el cual será:

$$PaIRSPEsRS = (100\% - PIZU) = (100\% - 6.1\%) = 93.9\%$$

Donde:

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

PIZU = Porcentaje a Invertir en las ZAP Urbanas del municipio.

Es decir, que por lo menos el 93.9% de los recursos se deben invertir en localidades con los dos mayores grados de rezago social, en pobreza extrema o sin clasificación de rezago social.

Así, la inversión por grado de rezago social, pobreza extrema y sin clasificación de rezago social fue:

$$\text{PIRSPEsRS} = \left(\frac{(\text{IMRS} + \text{IPE} + \text{IsRS})}{\text{TIFISM}} \right) \times 10 = \left(\frac{(0 + \$15,741,734.76)}{\$23,989,214.92} \right) \times 100 = 65.6\%$$

Donde:

PIRSPEsRS = Porcentaje de Inversión en localidades con Rezago Social Pobreza Extrema o sin Rezago Social.

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

IsRS = Inversión en localidades sin Rezago Social.

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

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

$$\text{GCIRSPEsRS} = \frac{\text{PIRSPEsRS}}{\text{PaIRSPEsRS}} = \frac{65.6}{93.9} = 0.69$$

Donde:

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

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

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

Así, la proporción de inversión programada en localidades según rezago social, por pobreza extrema, fue menor a la que se pudo efectuar de acuerdo con la norma para este municipio (93.9%), ello no implica incumplimiento normativo ya que para las ZAP se establecen mínimos (en PIZU de 6.1%), dejando sin referencia de mínimo a las localidades con mayor rezago social o zonas con población en pobreza extrema.

4.3 sobre el uso

En los lineamientos del FISM para el año fiscal 2017 se señalan 3 reglas en cuanto al uso de la inversión de acuerdo al tipo de proyecto, es decir, se debe invertir un mínimo de 70% en obras de incidencia directa en la pobreza y como máximo 30% a obras catalogadas como complementarias.

Adicionalmente, de dicho 30% se puede destinar el 15% de los recursos en obras de urbanización a caminos y calles, contemplando un 15% adicional en este tipo de obras en caso de haber acreditado un estado de emergencia por desastre natural.

En el municipio de Colima, de acuerdo al proyecto de inversión para el año 2017, se programó la realización de un total de 44 obras de las cuales 35 de ellas inciden directamente en la pobreza multidimensional y 9 lo hacen de manera complementaria. En el cuadro siguiente se muestran las obras según su tipo de contribución, clasificación de la obra, sub clasificación de proyecto y monto ejercido de inversión:

Cuadro 27. Obras ejercidas por tipo de contribución a la pobreza multidimensional del municipio de Colima 2017						
Tipo de contribución	Clasificación de obra	Subclasificación de obra	Número de obras	Monto de inversión programado	Monto de inversión ejercido	Porcentaje de inversión
Directa	Agua y Saneamiento	Drenaje pluvial	6	\$9,697,177.39	\$9,527,276.47	51.4
		Drenaje sanitario	2	\$439,800.18	\$394,862.22	2.1
		Red o sistema de agua potable	2	\$368,711.32	\$368,711.32	2.0
		Subtotal	10	\$10,505,688.89	\$10,290,850.01	55.5
	Vivienda	Cuartos Dormitorio	13	\$3,300,000.00	\$3,299,996.65	17.8
		Electrificación	5	\$1,279,854.74	\$1,279,854.83	6.9
		Estufas ecológicas	7	\$513,000.00	\$739,500.00	4.0
		Subtotal	25	\$5,092,854.74	\$5,319,351.48	28.7
	Total		35	\$15,598,543.63	\$15,610,201.49	84.3
Complementarias	Urbanización	Alumbrado Público	2	\$241,792.82	\$238,116.18	1.3
		Calles (adoquín, asfalto, concreto y empedrado)	2	\$643,750.01	\$1,295,004.88	7.0
		Comedores comunitarios	1	\$815,955.65	\$815,955.22	4.4
		Guarniciones y banquetas	2	\$359,512.44	\$359,490.16	1.9
		Pavimentación	2	\$860,666.32	\$207,063.02	1.1
		Subtotal	9	\$2,921,677.24	\$2,915,629.46	15.7
	Total		44	\$18,520,220.87	\$18,525,830.95	100.0

Fuente: Elaborado por TECSO con base en el formato de relación de obras del FISM del municipio de Colima, 2017.

En el cuadro se muestra que en el año 2017 el municipio de Colima, ejecutó un monto de **\$18,525,830.95** provenientes del FISM, en la realización de **35 obras de incidencia directa**, de las cuales 10 se focalizaron hacia el rubro de gasto de Agua y Saneamiento con un monto de inversión de \$10,290,850.01, y de las 25 obras pertenecientes al rubro de la vivienda se tiene que el municipio realizó una inversión de \$5,319,351.48 para la construcción de cuartos dormitorios, electrificación y estufas ecológicas.

Por su parte, en lo que se refiere a las obras clasificadas como de **urbanización**, el municipio programó y ejecutó un total **de 9 obras con un monto de \$2,915,629.46**.

Así, para medir el porcentaje de inversión en obras directas tenemos que:

$$PID = \frac{IPD}{TIFISM} \times 100 = \frac{\$15,610,201.49}{\$19,682,462.52} \times 100 = 79.3\%$$

Donde:

PID = Porcentaje de inversión en proyectos de incidencia Directa.

IPD = Inversión en Proyectos de incidencia Directa.

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

Lo que significa que la inversión programada en obras de incidencia directa, cumple con el tope establecido en los Lineamientos Generales para la Operación del FAIS (70%).

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

$$GPURD = \frac{79.3}{70} = 1.13$$

Donde:

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

PID = Porcentaje de Inversión en proyectos de incidencia Directa.

Ello significa que los recursos ejecutados en obras de incidencia directa en el municipio de Colima para el año fiscal 2017 cumplieron en un 9.3% más de los establecido en la norma, por lo que, se sugiere mantener la inversión en este tipo de proyectos.

Por otro lado, un parámetro establecido en los lineamientos es no invertir más del 30% de los recursos en obras complementarias. En este sentido, el municipio en 2017 programó la realización de 9 proyectos de incidencia complementaria sobre la pobreza multidimensional, con una inversión de \$2,915,629.46 que representan 15.7% de los recursos provenientes del FSM, las cuales se usaron para proyectos de Urbanización.

Por lo tanto, el Grado de Pertinencia en el uso de los Recursos (GPUPCEC) en cuanto al tope máximo es:

$$GPUPCE = \frac{30\% - (PIPCE)}{30\%} = \frac{30 - 15.7}{30} = 0.47$$

Donde:

GPUPCEC = Grado de Pertinencia en el Uso máximo de recursos en Proyectos Complementarios y Especiales.

PIPCEC = Porcentaje de Inversión en Proyectos Complementarios y Especiales.

Así, la inversión programada en obras complementarias fue de 15.7% proporción que se encuentra dentro de los límites normativos, mientras que sólo el 0.47% se encuentra por debajo del tope máximo permitido por la normatividad.

De esta forma tenemos que en el caso de la inversión que se ejecutó por el municipio en 2017 en urbanización es de \$2,915,629.46, equivalentes al 15.7% de la inversión total del FSM, por lo que el nivel de cumplimiento de la normatividad se calcula de la siguiente forma:

$$GPURUCC = \left(\frac{15\% - 15.7\%}{15\%} \right) = -0.04$$

Donde:

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

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

Ello significa que el municipio ejecutó en obras complementarias en materia de urbanización el 0.7% más de lo permitido por la normatividad.

Tomando en cuenta tanto el uso de recursos ejercidos en obras directas, así como el máximo permitido en obras de incidencia complementaria, en conjunto, tenemos el Total de Inversión programada Pertinente, partiendo

del Total de inversión programada (TI), la cual es de \$18,525,830.95, y para calcular el monto de inversión programada de acuerdo a la norma, tenemos que:

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

$$\text{TIP} = \$18,525,830.95 - (0 + 0 + 291,797) = \$18,234,033.95$$

Donde

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

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

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

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

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

$$\text{GPURTO} = \frac{\text{TIP}}{\text{TIFISM}} = \frac{\$18,525,830.95}{\$19,682,462.52} = 0.94$$

Donde:

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

TIP = Total de Inversión Pertinente.

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

Ello significa que el 94% de los recursos que se han programado cumplen con los criterios en cuanto al uso de los recursos. Mientras que el 6% restante se destinó a la realización de obras de Gastos indirectos y PRODIM.

Así en general, se tiene que de los recursos ejecutados provenientes del FISM para 2017 en el municipio de Colima, en cuanto al destino se ejecutó el 85% en zonas consideradas con pobreza extrema por los lineamientos, para las cuales el municipio utilizó la aplicación de MIDS, mientras que el 12.3% de los recursos se enfocaron a la realización de obras en localidades que presentan los dos mayores grados de rezago social y el 2.7% se destinó a la realización de una obra en las localidades con ZAP.

5. Análisis de la Inversión del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal de los años fiscales 2016 y 2017 en el municipio de Colima

A continuación, se presenta el análisis sobre los montos de inversión realizados con recursos provenientes del FISM, para los años fiscales 2016 y 2017 con el objeto de mostrar la orientación de los recursos del Fondo en conformidad a las disposiciones que lo regulan.

Cuadro 28. Inversión programada por criterio de prioridad y monto, en el municipio de Colima para el año 2017						
Criterio	2016			2017		
	Número de obras	Monto ejercido 2016	%	Número de obras	Monto ejercido 2017	%
Localidad con ZAP	10	\$4,070,959.79	15.9	1	\$510,222.32	2.6
Localidades con los dos mayores grados de rezago social				6	\$2,273,873.87	11.6
Localidad con pobreza extrema	102	\$21,455,217.46	84.1	37	\$15,741,734.76	80.0
Gastos Indirectos					\$683,813.75	3.5
PRODIM					\$472,817.82	2.4
Total	112	\$25,526,177.25	100	44	\$19,682,462.52	100
Fuente: Elaborado por TECSO con base en datos suministrados por el municipio en el Formato de Obras, 2016, Formato de relación de obras del FISM del municipio de Colima, para el ejercicio fiscal 2017 y el Formato de Montos que reciban, obras y acciones a realizar con el FAIS norma 01-14-018.						

En el cuadro se muestra, que durante el **año fiscal 2016** el municipio ejecutó un monto de **\$25,526,177.25** provenientes del FISM en la realización de 112 obras, de las cuales 10 se realizaron en localidades con ZAP con una inversión del 15.9% con respecto al total de los recursos de Fondo y 102 en localidades clasificadas con pobreza extrema con el 84.1%.

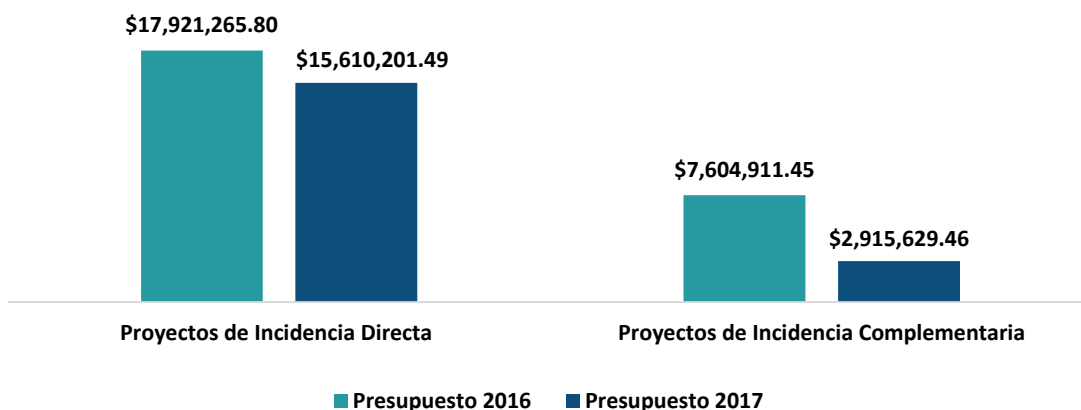
Por su parte, para el año **2017**, se tiene que el monto ejercido por el municipio de Colima, proveniente del Fondo III fue de **\$19,682,462.52**, con el cual se realizaron un total de 44 obras, en donde 1 se llevó a cabo en la localidad 1477 declarada como ZAP para el año 2017, y a la que se le destinó el 2.6% de los recursos del FISM, mientras que seis obras se realizaron en localidades que presentan los dos mayores con los dos mayores grados de rezago social con un monto de inversión de \$2,273,873.87 que equivale

al 11.6% y finalmente en las localidades con pobreza extrema se llevaron a cabo 37 obras, en las cuales se concentró el 80% del total de los recursos, mientras que el 3.5% del recurso se orientó a Gastos Indirectos y el 2.4% a PRODIM.

Así se tiene que para el año 2016, el municipio focalizó en mayor proporción los recursos provenientes del Fondo III, en la atención de localidades con pobreza extrema con el 84.1% del total de los recursos ejercidos, mientras que a 2017 el 85% del recurso ejercido, se enfocó a la atención de estas localidades. Es decir, se tiene que, durante los años 2016 y 2017, el gobierno municipal de Colima ha mostrado compromiso en atender las carencias que afectan a la población en pobreza extrema, esto al focalizar sus recursos hacia estas localidades. Asimismo, es importante señalar que, con esta distribución del recurso, el municipio da cumplimiento a la normativa que regula al Fondo.

Con el objeto de dar a conocer la distribución de los recursos provenientes del FISM de los años 2016 y 2017 en el municipio de Colima, a continuación, se presentan los montos de inversión ejecutados a la realización de **proyectos de Incidencia directa y complementarios**.

Grafiza 2. Montos de Inversión ejercidos para la realización de Proyectos de Incidencia Directa y Complementaria con recursos del FISM para los años fiscales 2016 y 2017



Fuente: Elaborado por TECSO con base en datos suministrados por el municipio en el Formato de Obras, 2016, Formato de relación de obras del FISM del municipio de Colima, para el ejercicio fiscal 2017 y el Formato de Montos que reciban, obras y acciones a realizar con el FAIS norma 01-14-018.

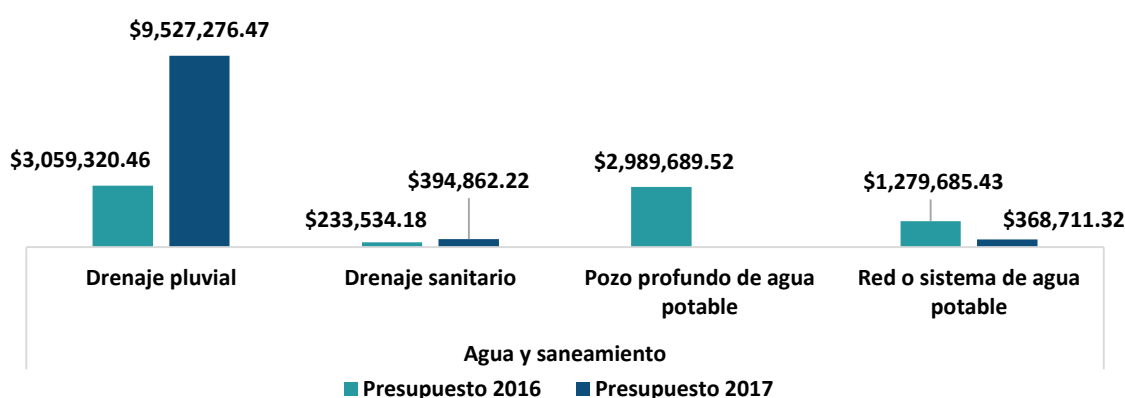
Se tiene que en 2016, los montos de inversión destinados al desarrollo de proyectos de incidencia directa y complementaria, fueron más altos en contraste al año 2017, lo cual se debe a que en 2016 el presupuesto ejercido fue de \$7,000,346.30 más con respecto al del siguiente ejercicio fiscal.

En la gráfica se observa, que en los años de 2016 y 2017 la ejecución del recurso proveniente del Fondo III, se concentró en mayor magnitud en la realización de obras de incidencia directa.

Así si calculamos el total de los recursos ejercidos del FISM por cada uno de los años, entre el monto destinado a los proyectos de incidencia directa se tiene que, en 2016, el 70.2% (\$17,921,265.80) y el 84.3% (\$15,610,201.49) en 2017 de los recursos ejercidos del Fondo se focalizaron a este tipo de obras, mientras que el 29.8 (\$7,604,911.45) y 15.7 (\$2,915,629.46) del recurso se destinó a la realización de proyectos complementarios.

En cuanto a los montos de inversión ejecutados en proyectos de incidencia directa con rubro de gasto de agua y saneamiento se tiene que en 2016 la inversión fue de \$7,562,229.59 (29.6%) y en 2017 fue de \$10,290,850.01 (55.5%), con los cuales se llevó acabo la realización de distintas obras, tal y como se observa en la siguiente gráfica.

Gráfica 3. Montos de Inversión realizada a proyectos de Agua y Saneamiento en el municipio de Colima para los años fiscales 2016 y 2017



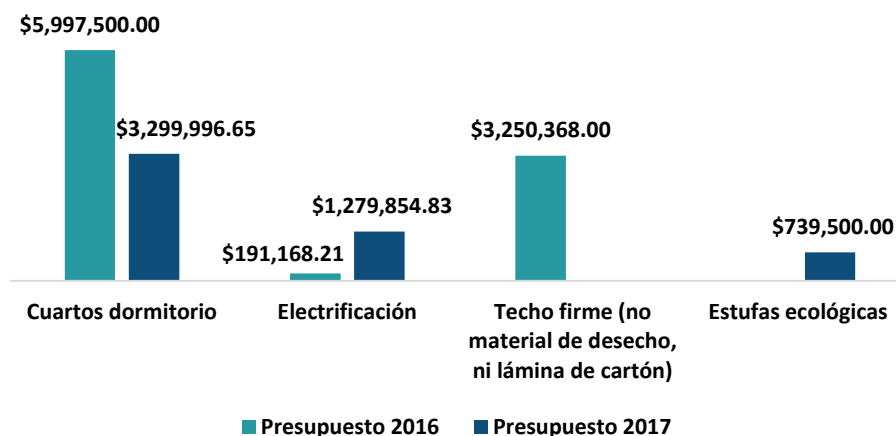
Fuente: Elaborado por TECSO con base en datos suministrados por el municipio en el Formato de Obras, 2016, Formato de relación de obras del FISM del municipio de Colima, para el ejercicio fiscal 2017 y el Formato de Montos que reciban, obras y acciones a realizar con el FAIS norma 01-14-018.

En la gráfica se observa que 2016 el municipio destinó recursos para la realización de cuatro proyectos de Agua y saneamiento, mientras que en 2017 solamente se financio la realización de tres proyectos.

En el cual el proyecto de drenaje pluvial fue al que se le destinó el mayor monto esto en ambos años con el 12% en 2016 y en 2017 con el 51.4% con respecto a total de recurso ejercido del FISM, seguido del proyecto de Pozo profundo de agua potable con el 11.7%, proyecto que sólo se realizó en 2016, mientras que los proyectos destinado a la red o sistema de agua potable en ambos años se le destinó inversión del 5% y 2.1%, en lo que se refiere a la construcción del drenaje sanitario se le destinó el 0.9% y el 2.1 del recurso.

Otro de los rubros con clasificación de incidencia directa, en el cual el municipio de Colima destinó recursos fue a la realización de **proyectos enfocados a la vivienda**, en donde en 2016 se invirtió \$9,439,036.21 (37%) y en 2017 se focalizó un monto total de \$5,319,351.48 (28.7%), por lo que, con el objeto de conocer el destino de la inversión por el tipo de obras, a continuación, se presenta información desglosada.

Gráfica 4. Montos de Inversión realizada a proyectos de vivienda en el municipio de Colima para el año fiscal 2016



Fuente: Elaborado por TECSO con base en datos suministrados por el municipio en el Formato de Obras, 2016, Formato de relación de obras del FISM del municipio de Colima, para el ejercicio fiscal 2017 y el Formato de Montos que reciban, obras y acciones a realizar con el FAIS norma 01-14-018.

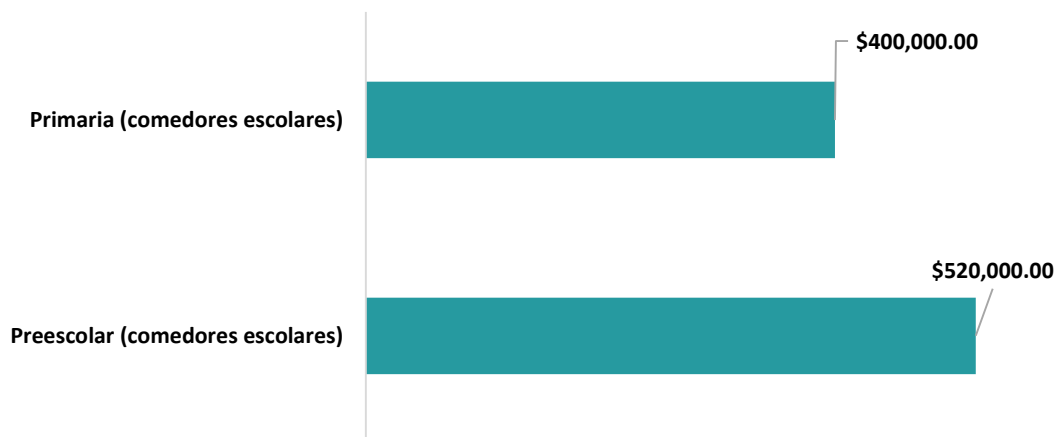
Durante los años de 2016 y 2017, el municipio de Colima focalizó recursos provenientes del Fondo III en la realización de cuatro tipos de obras, en donde el mayor monto de inversión realizado para este tipo de obras se

realizó para la construcción de Cuartos Dormitorios con el \$5,997,500.00 (23.5%) para 2016 y para 2017 con \$3,299,996.65 que equivale al 17.8%, seguido de la realización de proyectos de techo firme con el \$3,250,368.00 (12.7%) en 2016. Por su parte, en lo que se refiere al desarrollo de proyectos de electrificación se le destinó un monto de inversión de \$191,168.21 (0.7%) y \$1,279,854.83 (6.9%).

Es importante mencionar que en 2017, el municipio focalizó recursos al suministro y colocación de estufas ecológicas con un monto de \$739,500.00, con lo cual se observa, que el municipio tomó en cuenta la recomendación realizada por TECSO, en la Evaluación específica del destino y uso de los recursos del FISM para el año fiscal 2016 al municipio de Colima, en la que se señala que el municipio implemente acciones para combatir esta carencia por ventilación que afectaba al 3.4% de la población.

Finalmente, otro de los rubros al que el municipio destinó recursos de FISM, pero sólo en el año 2016, fue al desarrollo de **proyectos de educación**, con un monto de inversión de \$920,000.00 que equivale al 3.6% del total del recurso.

Gráfica 5. Montos de Inversión realizada a proyectos Educación (comedores comunitarios) en el municipio de Colima para el año fiscal 2016



Fuente: Elaborado por TECSO con base en datos suministrados por el municipio de Colima en el formato de Obras, 2016.

En 2016 el municipio de Colima, focalizó un monto \$520,000.00 en la realización de dos comedores comunitarios para el grado escolar de

preescolar, mientras que \$400,000.00 se distribuyeron a la realización de un comedor comunitario en el nivel escolar de primaria.

Por otra parte en lo que se refiere a los proyectos clasificados como de **incidencia complementaria**, se tiene que en 2016 el municipio destinó un monto de \$ 7,604,911.45 (29.8) para la realización de 30 obras, mientras que en 2017 se destinó un monto de \$2,915,629.46 (15.7) en la realización de 9 obras. Por lo que para tener un panorama más general del destino del recurso del FISM, a continuación, se presenta información desglosada.

Gráfica 6. Montos de Inversión realizada a proyectos de urbanización en el municipio de Colima para el año fiscal 2016 y 2017



Fuente: Elaborado por TECSO con base en datos suministrados por el municipio en el Formato de Obras, 2016, Formato de relación de obras del FISM del municipio de Colima, para el ejercicio fiscal 2017 y el Formato de Montos que reciban, obras y acciones a realizar con el FAIS norma 01-14-018.

En la gráfica se observa, que durante el año 2016 se destinó recursos para la realización de seis proyectos, mientras que en 2017 la inversión se destinó a la ejecución de cuatro proyectos. Así se tiene que para 2016, el recurso del FISM se focalizó en mayor proporción al rubro de la Pavimentación con \$3,268,045.43 (12.8%), mientras que, en 2017, este fue el quinto rubro al que se destinó inversión \$207,063.02 (1.1%). Por su parte, en lo que se refiere a la Infraestructura y equipamiento público para el acceso y el apoyo de las personas con discapacidad se le asignó monto de \$2,418,425.00 (9.5%) en 2016.

En cuanto al tema de alumbrado público en 2016 se realizó una inversión de \$564,088.56 (2.2%) y en 2017 la inversión ascendió a \$238,116.18 (1.3%), mientras que en torno a los proyectos de Calles (adoquín, asfalto, concreto

y empedrado) se tiene que en 2017 el municipio realizó una inversión de \$1,295,004.88 (7%) y para 2016 esta fue de \$281,007.75 (1.1%) así mismo en los proyectos destinados a Guarniciones y banquetas el mayor monto de inversión se realizó en 2017 con \$359,490.16 (1.9%) en contraste a 2016 en el que se ejerció un monto de \$73,344.71 (0.3%).

Es importante señalar que llevaron a cabo la realización de obras de Muros de Contención con \$250,000.00 (1.0%), así como también se llevaron a cabo la realización de una obra de Infraestructura forestal con un monto de \$750,000.00 para 2016, mientras que a 2017 se llevó a cabo la realización de un comedor comunitario con un costo de \$815,955.22, reflejando así un cambio importante de la focalización del recurso a la atención de las carencias que afectan a la población del municipio.

6. Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) y Recomendaciones

FORTALEZAS	RECOMENDACIONES
Durante el ejercicio fiscal 2017 el municipio de Colima ejecutó el 94.1% del total del recurso proveniente del FISM en la realización de 44 obras, orientadas hacia localidades con ZAP, en pobreza extrema y en aquellas que presentaban los dos mayores grados de rezago social.	Continuar con la focalización del recurso proveniente del FISM, orientado a la atención de las localidades en conformidad a lo estipulado en los Lineamientos generales del FAIS.
El municipio para el proceso de planeación del recurso del FISM, utilizó la herramienta de la MIDS para el registro sistematizado de obras y proyectos que inciden directamente sobre los indicadores de pobreza y rezago social señalados en el informe anual.	Se sugiere continuar con la utilización de este tipo de herramientas para la programación y ejecución del recurso.
El municipio orientó el 84.3% de los recursos del FISM a la realización de proyectos de incidencia directa.	Con base en el numeral 2.3.1 de los Lineamientos Generales para la Operación del FAIS, el municipio cumplió ejecutó los montos establecidos para el desarrollo de este tipo de obras.
Para el ejercicio fiscal 2017 el municipio destinó el 21.1% del recurso a la realización de obras para la atención de viviendas con carencia de chimeneas identificadas en 2016 con una proporción del 13.4%.	Se sugiere que el municipio continúe tomando en cuenta los Aspectos susceptibles de Mejora señalados en las evaluaciones externas.

FORTALEZAS	RECOMENDACIONES
El municipio disminuyó considerablemente el recurso destinado a rubro de la pavimentación.	Se recomienda continuar con la focalización del recurso destinado a la realización de proyectos de Agua y saneamiento, mismo que contribuye a la reducción de las carencias que más atañen a la población.

DEBILIDADES	RECOMENDACIONES
No se cuenta con información oficial para conocer la situación del municipio en cuanto al tema de las carencias sociales que afectan a la población del municipio.	Se recomienda realizar una encuesta diagnóstica para establecer la línea base de las carencias que afecta a la población.
El municipio presenta inconsistencia en la información financiera reportada en el informe de cuenta pública, lo que provoca opacidad en el ejercicio.	Se recomienda establecer mecanismos de transparencia, ya que puede deberse a los controles de actualización.
El municipio sobrepasó el límite de inversión en proyectos de Incidencia complementaria	Se sugiere que el municipio en sus próximos ejercicios fiscales, programe y ejecute recursos del Fondo en concordancia a lo establecido en los Lineamientos

OPORTUNIDADES	RECOMENDACIONES
Ante el cierre del periodo de gobierno se puede dejar el antecedente de los avances que se tienen en materia de Evaluación del Fondo	Se recomienda dar seguimiento para brindar mayores oportunidades colimenses en situación de pobreza mediante la focalización de los recursos.
Para la identificación de las carencias que afectan a la población del municipio de Colima	Se sugiere que se tome en consideración la realización de CUIS, para la identificación de las carencias en las localidades.

AMENAZAS	RECOMENDACIONES
Dado al cambio de gobierno, puede que no se les dé seguimiento a las recomendaciones realizadas en la evaluación.	Se recomienda dejar un precedente a la siguiente administración sobre las recomendaciones realizadas en la presente evaluación, con el objeto de atender las carencias que afectan a la población colimense

7. Conclusiones

El presente documento refleja el compromiso del Gobierno municipal de Colima con la transparencia y Rendición de Cuentas, en la medida que ha asumido la responsabilidad de evaluar los Resultados de la Inversión del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) para el ejercicio fiscal 2017.

Es importante mencionar que el FISM cuenta con un marco normativo muy claro para la operación de estos recursos, donde se especifican, reglas, montos de inversión e instrumentos de apoyo para la planeación, entre otros, desde el año 2014. Sin embargo aún existe **una enorme dificultad para medir la pobreza e identificar las carencias con precisión con la información oficial disponible a la fecha**⁴².

Por lo cual, considerando esta situación en este trabajo se presentaron una serie de análisis que buscan aportar elementos suficientes, que le permitan al gobierno municipal tomar decisiones más asertivas en cuanto al diseño de los planes de intervención destinados al combate de la pobreza.

La presente **Evaluación Específica de los Resultados de la Inversión del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM)** para el ejercicio fiscal 2017 del municipio de Colima tuvo un **presupuesto de gasto devengado \$19,682,462.52** del cual el **94.1% se orientó a la realización de proyectos de Incidencia directa y complementaria** con un monto de **\$18,525,830.95**, seguido del **3.5% (\$683,813.75) a gastos indirectos y PRODIM** con el **2.4% (\$472,817.82)** con lo cual se dio cumplimiento a lo señalado en los Lineamientos del FAIS.

Con respecto al recurso orientado a la realización de proyectos de incidencia directa e indirecta, se llevó acabo la realización de 44 obras de incidencia directa y complementaria, de las cuales el 85% (**\$15,741,734.76**) se destinó a la realización de 37 obras en localidades con clasificación de pobreza extrema, mismas que fueron identificadas mediante la aplicación de las MIDS.

⁴² 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.

Por su parte, **12.3% (\$2,273,873.87)** se focalizó a la realización de 6 obras en localidades que presentaban los dos mayores grados de Rezago Social y finalmente el **2.7% (\$510,222.32)**, se destinó a la realización de una obra en la localidad 1477 clasificada como ZAP, con base en declaratoria del año 2017, con lo cual se observa una buena distribución del recurso del FISM, en cuanto al uso.

Por otra parte, en lo que se refiere al uso del recurso del FISM se tiene que el municipio distribuyó el **84.3% (\$15,610,201.49)** al desarrollo de proyectos de incidencia directa y el **15.7% (\$2,915,629.46)** del recurso se destinó a la realización de proyectos complementarios, con lo cual se observa un casi cumplimiento de la normativa que regula el Fondo, pues en lo que respecta a los proyectos de incidencia indirecta la inversión se sobre paso en **0.7%**.

En lo que respecta al análisis de la Inversión del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal de los años fiscales 2016 y 2017 en el municipio de Colima, se tiene que para estos dos años el municipio ejerció un total de **\$40,052,008** con la cual se llevó a cabo la realización de **156** obras de distinta clasificación como son; Agua y Saneamiento, vivienda, urbanización, educación etc., con lo cual se puede concluir que en 2016 hubo una mayor inversión para la realización de diferentes proyectos, lo cual se debe a que en dicho año fiscal se realizó una mayor inversión.

Sin embargo, en lo que respecta al año fiscal 2017 se tiene que el municipio realizó una adecuada focalización del recurso en el año, aunado a que se tomó en consideración algunas herramientas para el uso y destino del recurso que se señalan en los lineamientos que regulan en Fondo, además de tomar en cuenta los Aspectos Susceptibles de Mejora señalados en la Evaluación específica del destino y uso de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) para el año fiscal 2016 del municipio de Colima.

Es importante señalar que la información utilizada para la realización de la presente evaluación se encuentra disponible en el portal electrónico del municipio, con lo cual se da cumplimiento a lo establecido en los artículos 79 y 80 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y a los artículos 78 y 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Bibliografía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos . (s.f.).

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima. (2017). Colima. Obtenido de http://congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads/LegislacionEstatat/Constitucion/constitucion_local_25nov2017.pdf

Decreto por el que se formula la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria. (2016). México. Obtenido de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5417714&fecha=27/11/2015

Ley de Coordinación Fiscal. (2018). México. Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf

Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima. (2016). Colima. Obtenido de http://congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads/LegislacionEstatat/LeyesEstatales/Planeacion_democratica_06ago2016.pdf

Ley General de Contabilidad Gubernamental. (2018). México . Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_300118.pdf

Ley General de Desarrollo Social. (2016). México. Obtenido de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/Ley_General_de_Development_Social.pdf

Manual de Usuario y operación de la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social. (s.f.). México. Obtenido de https://fais.sedesol.gob.mx/descargas/MANUAL_de_usuario_MIDS.pdf

Programa Anual de Evaluación. (2018). Colima.

SEDESOL. (2017). Decreto por el que se formula la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el año 2017. México. Obtenido de <http://www.apta.com.mx/apta2008/ce/dof/descargapdf/2016/11No%20viembre/20161130/sede16113014-1.pdf>

SHCP. (2015). Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. México. Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_301215.pdf

Social, S. d. (2016). Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. México . Obtenido de http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/upri/dgapl/fais/PDFS/Lineamientos/VC/Lineamientos_FAIS_2017-09-01_VCF.pdf

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

Terminos de Referencia para la Evaluación Externa. (2018). Colima. Obtenido de http://colima.gob.mx/2018/art29/fracc_XLVIII/evaluaci%C3%B3n_externa_2018.pdf