



Evaluación específica del destino y uso de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) para el año fiscal 2016

SERIE 4-2017

Municipio: Colima, Colima



**Nombre de la evaluación:**

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

Fecha de inicio de la evaluación:

8 de Enero de 2018

Fecha de término de la evaluación:

7 de Febrero de 2018

Presidente Municipal

M. C. S. Héctor Insúa García

Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

Dirección General de Planeación.

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

Lic. Héctor Cervantes Briceño.

Responsable de dar seguimiento a la evaluación:

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

Principales colaboradores:

Arq. Gaviota Jazmín Guerrero Pérez Meza. Jefa de Departamento de Proyectos de Inversión

Ing. Justino Nava Venegas Jefe de Departamento de Operación y Seguimiento

Instancia Evaluadora:

Tecnología Social para el Desarrollo SA de CV

Coordinador de la evaluación:

Víctor Manuel Fajardo Correa

Principales colaboradores:

Adrián López Alcalá

Kevin Castillo García

Lorena Gutiérrez Ugalde

Michell Monsserat Arellano Martín del Campo

Índice

Introducción	8
1. Evolución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM): combate a la pobreza y rezago social	13
1.1. La creación FISM en el contexto de la orientación del proceso presupuestario hacia el desarrollo social	13
1.2. Creación de los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	19
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, Colima.	32
2.1. Contexto sociodemográfico del municipio de Colima, Colima.	33
2.2. La Medición de la pobreza	39
2.2.1 Definición de la pobreza y metodología para su medición	40
2.2.2 Situación de la pobreza en el municipio de Colima, Colima	44
2.2.3 Diferencias en la información del nivel de carencias en el Informe Anual Sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social	50
2.3. Rezago Social	59
2.3.1 Definición y metodología para su medición	59
2.3.2 Situación del Rezago Social en el municipio de Colima, Colima. .	61
2.3.3 Localidades con Alto y Medio grado de rezago social	78
2.4. Principales carencias en las viviendas ubicadas en localidades prioritarias	83
2.4.1 Principales carencias de la población ubicada en ZAP urbanas ..	83
2.4.2 Principales carencias de la población ubicada en localidades con los dos mayores grados de rezago social	86

2.5. Infraestructura educativa	88
3. Metodología a emplear	93
3.1. Destino territorial de la inversión ejercida	94
3.1.1. Cambios en la fórmula de inversión en ZAP urbana	100
3.2 Inversión según orientación (uso) a tipos de proyectos prioritarios (obras)	101
4. Análisis de los resultados	110
4.1. Presupuesto del FISM y obras	110
4.2. Sobre el destino.	112
4.3. Sobre el uso	115
5. Análisis de la dinámica de focalización en el uso y destino de los recursos del FISM (2016).....	120
5.1 La focalización hacia el combate a las carencias sociales.....	121
5.2 La focalización hacia los territorios con carencias sociales	125
6. Estimaciones de impacto sobre la pobreza con recursos del FISM	131
Análisis FODA y Recomendaciones	135
Conclusiones.....	140
Fuentes de consulta	143

Índice de cuadros

Cuadro	Página
Cuadro 1. Fondos que integran las aportaciones federales a entidades federativas y municipios del Ramo 33.	16
Cuadro 2.1. Total de personas y viviendas 2010 y 2015.	34
Cuadro 2.2. Tamaño de localidades y población en el municipio de Colima, 2010.	37
Cuadro 2.3. Principales características sociodemográficas en el municipio de Colima, 2010.	38
Cuadro 2.4. Niveles de pobreza y vulnerabilidad en el municipio de Colima, 2010 y 2015.	45
Cuadro 2.5. Cuadro comparativo del porcentaje de población por carencias sociales en Colima 2010 y 2015.	49
Cuadro 2.6. Comparación de la información entre las ediciones 2015, 2016 y 2017 del INFORME ANUAL (SPR)	53
Cuadro 2.7. Comparativo de carencias por Población según Base de Datos Intercensal, Informe 2016 e Informe 2017, Colima.	57
Cuadro 2.8. Nivel de Rezago Social en el municipio de Colima, 2010.	62
Cuadro 2.9. Viviendas con piso de tierra según grado de rezago social en el municipio de Colima, 2010.	62
Cuadro 2.10. Viviendas con piso de tierra en localidades con grado de rezago social medio en el municipio de Colima, 2010.	63
Cuadro 2.11. Viviendas con piso de tierra en localidades con grado de rezago social bajo en el municipio de Colima, 2010.	64
Cuadro 2.12. Viviendas con piso de tierra en localidades con grado de rezago social muy bajo en el municipio de Colima, 2010.	65
Cuadro 2.13. Viviendas con piso de tierra en localidades de 1 a 249 habitantes con grado de rezago social muy bajo en el municipio de Colima, 2010.	66
Cuadro 2.14. Viviendas sin agua entubada según grado de rezago social en el municipio de Colima, 2010.	67
Cuadro 2.15. Viviendas sin agua entubada en localidades con grado de rezago social bajo en el municipio de Colima, 2010.	68
Cuadro 2.16. Viviendas sin agua entubada en localidades con grado de rezago social muy bajo en el municipio de Colima, 2010.	69
Cuadro 2.17. Viviendas sin agua entubada en localidades de 1 a 249 habitantes con grado de rezago social muy bajo en el municipio de Colima, 2010.	70
Cuadro 2.18. Viviendas sin drenaje según grado de rezago social en el municipio de Colima, 2010.	71
Cuadro 2.19. Viviendas sin drenaje en localidades con grado de rezago social bajo en el municipio de Colima, 2010.	71
Cuadro 2.20. Viviendas sin drenaje en localidades con grado de rezago social muy bajo en el municipio de Colima, 2010.	72
Cuadro 2.21. Viviendas sin drenaje en localidades de 1 a 249 habitantes con grado de rezago social muy bajo en el municipio de Colima, 2010.	73
Cuadro 2.22. Viviendas luz eléctrica según grado de rezago social en el municipio de Colima, 2010.	74
Cuadro 2.23. Viviendas sin luz eléctrica en localidades con grado de rezago social medio en el municipio de Colima, 2010.	74
Cuadro 2.24. Viviendas sin luz eléctrica en localidades con grado de rezago social bajo en el municipio de Colima, 2010.	75
Cuadro 2.25. Viviendas sin luz eléctrica en localidades con grado de rezago social muy bajo en el municipio de Colima, 2010.	76
Cuadro 2.26. Viviendas sin luz eléctrica en localidades de 1 a 249 habitantes con grado de rezago social muy bajo en el municipio de Colima, 2010.	76

Cuadro 2.27. Población en ZAP urbanas en el municipio de Colima.	83
Cuadro 2.28. Principales carencias en localidades con ZAP en el municipio de Colima, 2010.	84
Cuadro 2.29. Principales carencias en viviendas en localidades con los 2 mayores grados de rezago social en el municipio de Colima, 2010.	86
Cuadro 2.30. Infraestructura educativa, Colima, 2013.	89
Cuadro 2.31. Listado de Escuelas con carencias en el municipio de Colima, 2013.	91
Cuadro 3.1. Modificación a la fórmula del Porcentaje de Inversión en las ZAP Urbanas (PIZU), 2015.	100
Cuadro 4.1. Número de localidades y presupuesto programado por tipo de localidad en el municipio de Colima, 2016.	110
Cuadro 4.2. Inversión en localidades rurales en el municipio de Colima, 2016.	111
Cuadro 4.3. Programación de inversión por ZAP en el municipio de Colima, 2016.	111
Cuadro 4.4. Número de obras ejercidas por criterio de prioridad y presupuesto en el municipio de Colima, 2016.	112
Cuadro 4.5. Obras ejercidas por monto, tipo de contribución a la pobreza multidimensional, clasificación y sub clasificación de la obra en el municipio de Colima, 2016.	116
Cuadro 5.1. Habitantes e inversión por carencia de servicios básicos de la vivienda en el municipio de Colima, 2016.	122
Cuadro 5.2. Habitantes e inversión por carencia de calidad y espacios de la vivienda en el municipio de Colima, 2016.	123
Cuadro 5.3. Comparativo de ZAP contra atención por obras, en el municipio de Colima 2016.	126
Cuadro 5.4. Comparativo de Localidades contra atención por obras, en el municipio de Colima 2016.	128
Cuadro 6.1. Porcentaje de población por carencia social y masa de carencias en el municipio de Colima, 2016.	132

Índice de figuras

Figura	Página
Figura 1. Evolución de los Fondos para el Combate a la pobreza y el desarrollo social y de su marco jurídico y conceptual.	18

Índice de gráficas

Gráfica	Página
Gráfica 2.1. Distribución de la población por tipo de localidad, Colima, 2010 (Porcentajes).	36
Gráfica 2.2. Carencia específica por servicios básicos en las viviendas, comparativo 2010-2015. (Porcentajes).	47
Gráfica 2.3. Carencia específica por calidad y espacios en las viviendas, 2010-2015. (Porcentajes).	48
Gráfica 5.1. Inversión per cápita en por tipo de carencia atendida en el municipio de Colima, 2016.	124
Gráfica 5.2. Intensidad de inversión en ZAP por Grado de Rezago Social en el municipio de Colima, 2016.	127

Gráfica 5.3. Intensidad de inversión en localidades con población en pobreza extrema por Grado de Rezago Social en el municipio de Colima, 2016.	128
Gráfica 5.4. Intensidad de inversión en el municipio por criterios normativos en el municipio de Colima, 2016 (Inversión per cápita).	129
Gráfica 6.1. Porcentaje estimado de beneficiarios contra carencia en el municipio de Colima, 2016.	133

Índice de mapas

Mapa	Página
Mapa 2.1. Ubicación de localidad Prados la Estancia y Colonia Tierra y Libertad.	79
Mapa 2.2. Ubicación de localidad Carlos Vázquez.	80
Mapa 2.3. Ubicación de localidad Carlos Vázquez.	80
Mapa 2.4. Ubicación de localidad Las Peñitas.	82
Mapa 2.5. AGEB declarado como ZAP para el año 2016.	85
Mapa 2.6. Rezago Social por localidad AGEB en el municipio de Colima, 2014.	87

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

Introducción

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

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

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

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) 2017 el desarrollo de una *Evaluación Específica del destino y uso de los recursos del fondo para el año fiscal 2016*.

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

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

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

Esta evaluación contempla los siguientes objetivos:

Objetivo general:

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

Objetivos específicos:

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

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

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

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

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

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

En el capítulo quinto se presenta el **Análisis de la dinámica de focalización en el uso y destino de los recursos del FISM (2016)**. En el capítulo sexto se exponen **Estimaciones de impacto sobre la pobreza con recursos del FISM**, y, finalmente, en el capítulo séptimo, se analizan las **Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas** observadas en el manejo de estos recursos, y se plantean **Conclusiones y Recomendaciones** orientadas a mejorar el ejercicio del Fondo en el municipio de 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 este espíritu, es decir, 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 Federales para Entidades Federativas y Municipios. La iniciativa consideraba la creación original de 3 fondos: *Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)*, *Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)* y **Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM)**.

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

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

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

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

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

principalmente **para la atención de responsabilidades de desarrollo social** (CONEVAL, 2011:6).

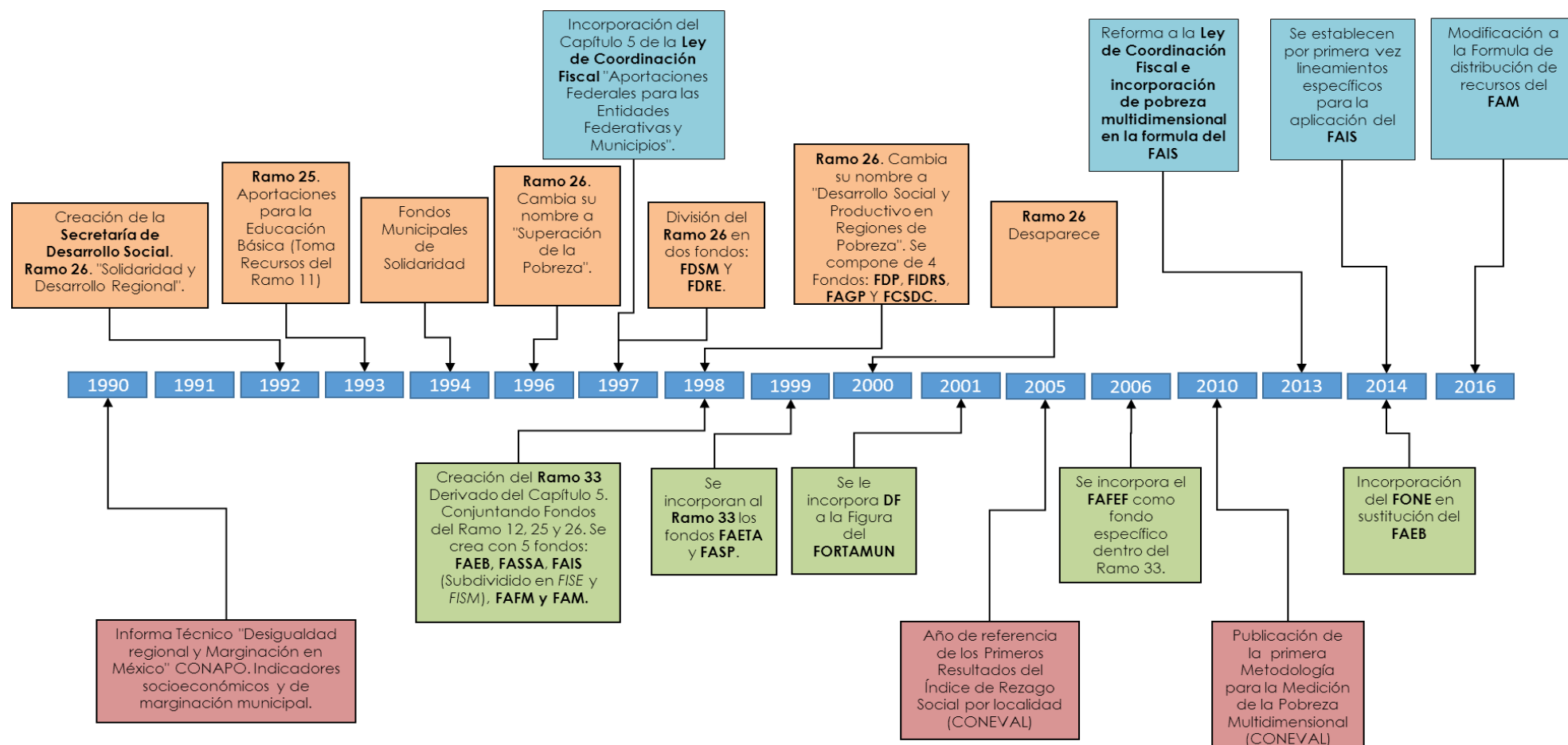
Así, el nuevo Ramo 33 pasó de ser un tema preponderante del poder ejecutivo, a uno donde la toma de decisiones se abrió al poder legislativo, pero sin contar con un manual único de operación. Esta característica permitió una mayor autonomía en la gestión de los recursos que reciben las entidades federativas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

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

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.**

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.

condiciones de vida de la población. La evolución de este fondo, muestra que el espíritu inaugurado por la LCF en 1980, en donde se resaltaba que el proceso presupuestario debe orientarse al desarrollo social, continúa profundizándose.

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

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

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

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*.

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

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

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.

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:

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

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

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."

- 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.

El caso mencionado puede mostrar la manera en que los cambios normativos pueden **ayudar a corregir sesgos** (caso de las mediciones de

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.

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

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

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 Geo estadística Básica (AGEB)** lo que permite identificar, aún dentro de las localidades urbanas, las zonas o colonias con mayor rezago social.
3. **Especifica por grado de Rezago Social, el número de localidades, población y porcentaje**, desagregado para la ZAP urbanas y localidades con los dos mayores grados de Rezago Social.
4. **Incorpora información sobre carencias en inmuebles educativos** e informe sobre otros programas federales para que sean considerados y complementen la inversión de los recursos y potencien los resultados.

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

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

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

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

Con la publicación de los resultados de la encuesta Intercensal 2015 de INEGI, podemos observar 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.

¹³ Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Así, el municipio al 2010 tenía una población de casi 147 mil personas y poco más de 40,500 viviendas, mientras que ya en el 2015 el municipio contaba con 150 mil habitantes y 45 mil viviendas.

Cuadro 2.1. 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.						

En una comparación contra los números a nivel estatal, la proporción de la población estatal situada en el municipio de Colima data de 22.6%, mientras que el mismo indicador pero considerando el número de viviendas es de 22.9%, esto se traduce a 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 promedio de integrantes por hogar, tanto del municipio como del estado, sufren también una disminución.

Es de llamar la atención que el crecimiento poblacional haya sido de 3,772 habitantes pero el crecimiento de viviendas fue de 5,002 viviendas lo cual puede ser reflejado por importantes cambios en la conformación familiar o por cuestiones de migración. La tasa de crecimiento población en el periodo 2010 a 2015 fue de 0.51%.

Esta situación se puede deber principalmente a dos motivos, uno de ellos puede ser un efecto migratorio que se ha incrementado en dicho periodo o el otro motivo se puede deber a cambios en la conformación familiar;

incluso se puede establecer que este fenómeno puede ser provocado por acciones o programas que impulsan la creación de nuevas viviendas para los habitantes.

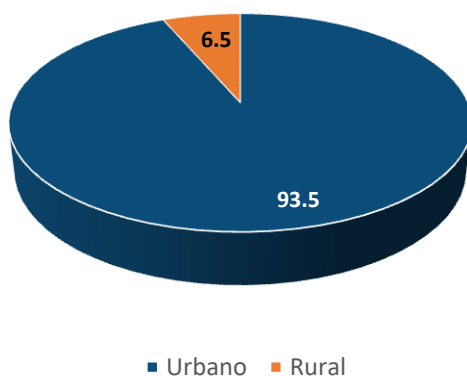
Debido a las limitaciones de los datos del 2015, no podemos saber a ciencia cierta si estos datos reflejan la dinámica real de la población en relación a las viviendas o si es un sesgo derivado de información imprecisa, puesto que la encuesta Intercensal se basó en una expansión de la muestra de las tendencias urbanas.

Sirva este análisis para reflexionar sobre los problemas que puede tener un municipio que hace planeación sobre la base de información del censo 2010. En 5 años, tomando como referencia los datos de 2015, la dinámica implicó un crecimiento de 3,772 habitantes que se tuvieron que emplazar en las diferentes localidades del municipio y que a su vez demandan diferentes servicios: escuelas, hospitales, empleo, alimentación, etc., generando una presión considerable sobre los recursos presupuestarios.

A pesar de ello se considera pertinente tener un poco de claridad sobre la distribución general de la población por tipo de localidad al año 2010, lo que refleja la concentración y dispersión poblacional a nivel municipal.¹⁴

¹⁴ Es importante señalar que este dato fue retomado del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2010, dado que la Encuesta Intercensal 2015 de INEGI, proporciona información sólo a nivel municipal. Por lo que el dato no se encuentra actualizado y no se puede saber si la dinámica poblacional por tipo de localidad, continúa con la misma tendencia.

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



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

La gráfica anterior nos muestra que en el municipio 28 de cada 30 habitantes, residen en las zonas urbanas, mientras que en las localidades rurales apenas se concentran el 6.5% de la población.

Esto nos indica que la población del municipio de Colima es predominantemente urbana, por otra parte, es pertinente señalar que la totalidad de la población urbana se ubica solamente en la localidad de la cabecera municipal.

El restante 6.5% de la población que conforma un ámbito rural se encuentra dispersa en el resto de las localidades que conforman el municipio.

Para analizar un poco más a detalle la distribución poblacional del municipio, en el siguiente cuadro, se muestra la distribución poblacional en las localidades, de acuerdo con el criterio asociado al número de habitantes, misma que permite ilustrar de manera más detallada la dispersión espacial de la población en las localidades del municipio.

Cuadro 2.2. 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) 2010, del Censo Nacional de Población y Vivienda, INEGI.			

En el cuadro se observan cinco estratos por tamaño de localidad, la cual determina si la población constituye un conglomerado rural o urbano. Esto en base a lo dictaminado por INEGI, en la que se expone 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 personas”¹⁵.

De acuerdo a la información del cuadro, en el municipio de Colima la población rural, se encuentra dispersa en 184 localidades, mientras que la población urbana se concentra solamente en la cabecera municipal.

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

Para mirar con un poco de mayor detalle las diferencias entre lo rural y urbano, se presentan algunos datos de conjunto sobre la situación de la pobreza y rezago social en el municipio de Colima, desde una perspectiva poblacional, con base en información del Censo 2010, y con la finalidad de tener un panorama respecto a estos temas por localidades, AGEB y ZAP.

¹⁵ Población rural y urbana. Consultado en: http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/rur_urb.aspx?tema=P, el 16 de octubre de 2017.

Cuadro 2.3. 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.						

El dato que el cuadro anterior nos muestra es el promedio de ocupantes en viviendas particulares donde podemos observar que se tiene el mismo promedio a nivel municipal y dentro de las 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, mientras que el promedio dentro de las localidades de los dos mayores grados de rezago social son menor.

Este fenómeno se puede deber a que existen 143 localidades con población que van de una a catorce personas y que por políticas de INEGI no se desglosa ningún otro dato que no sea población total, viviendas totales y total de viviendas habitadas.

Es necesario señalar que debido al principio de confidencialidad que marca la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, no es posible generar información para unidades geográficas que tienen menos de tres viviendas, por lo que para las localidades de una y dos viviendas sólo se presenta información en las variables población total (POBTOT), viviendas totales (VIVTOT) y total de viviendas habitadas (TVIVHAB); en el resto de los indicadores aparecen asteriscos. Algunos casos se distinguen con N.D. para denotar que la información no está disponible, y se refiere a las áreas que si bien fueron visitadas durante el levantamiento de la información, no fue posible recopilar sus datos. En estos casos solamente se dispone de una estimación de la población total por sexo, así como del total de viviendas (INEGI, 2010).

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 asiste a la escuela durante prácticamente un año más.

Ello significa que en promedio la población del municipio logra concluir la educación secundaria y asisten un año a la preparatoria. Debido a la proporción de la población urbana del municipio el promedio de este indicador sube dos décimas para la población en AGEB urbana que, sin embargo, se reduce en las ZAP al descender a 7.8, lo que muestra que la población que se localiza en estas zonas no logra concluir la educación secundaria.

Un dato que llama la atención es que la población dentro de las localidades con los dos mayores grados de rezago social, presenta un grado promedio de escolaridad de 5.3, lo que implica que no se logra concluir la educación primaria.

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

2.2. La Medición de la pobreza

Para evaluar si la inversión de los recursos del FISM ha contribuido a disminuir la pobreza, es necesario esclarecer su concepto y la metodología utilizada para su medición y, con ello, realizar una caracterización más precisa de la situación de la pobreza del municipio de 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 estos recursos.

2.2.1 Definición de la pobreza y metodología para su medición

Los Lineamientos y Criterios Generales para la Definición, Identificación y Medición de la Pobreza, emitidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (**CONEVAL**), establecen en su título 2, capítulo único, numeral 4, que “**la definición de la pobreza** considera las condiciones de vida de la población a partir de **tres espacios**: el de **bienestar económico**, el de los **derechos sociales** y el del **contexto territorial**” (DOF, 2010: 2).

Asimismo, el numeral 8 señala que:

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

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

Rezago educativo:¹⁶

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.

¹⁶ 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.

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:¹⁷

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

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

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

Acceso a la seguridad social:¹⁸

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.

¹⁷ Ídem.

¹⁸ Ídem.

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.

Calidad y espacios de la vivienda:¹⁹

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).

¹⁹ Ídem.

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:²⁰

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 séptica²¹;
- ▶ Electricidad obtenida del servicio público, de panel solar o de otra fuente, planta particular;
- ▶ Que el combustible para cocinar sea gas LP o gas natural, electricidad, y si es leña o carbón que la cocina cuente con chimenea.

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

Acceso a la alimentación²²

“El indicador se construye a partir de la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA)²³ 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;

²⁰ Ídem.

²¹ 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.

²² Ídem

²³ 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).

- ▶ 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 Situación de la pobreza en el municipio de Colima, Colima

Para poder desarrollar la medición de la pobreza en el municipio, debemos aclarar otras definiciones presentadas por el CONEVAL para vulnerabilidad y pobreza en sus distintos matices. La diferencia sustantiva que se encuentra entre ambas es que la pobreza incluye carencias sociales e ingreso por debajo de las líneas de bienestar, en tanto que la vulnerabilidad se da en dos sentidos: **1) por carencia social de algún tipo pero con ingreso superior a la línea de bienestar, y 2) vulnerabilidad por ingreso, que distingue a la 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 México²⁴. 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

²⁴Mayor
<http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Informacion-por-Municipio.aspx>

información:

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) 2010²⁵, por lo anterior, estas cifras de población difieren de las reportadas por el INEGI y el Consejo Nacional de Población (CONAPO) a nivel municipal.

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

Cuadro 2.4. Niveles de pobreza y vulnerabilidad en el municipio de Colima, 2010 y 2015.			
Tipo de pobreza o vulnerabilidad	Porcentaje	Estimación de Individuos en 2010	Estimación de Individuos en 2015
Pobreza moderada	27	38,930	39,928
Pobreza extrema	1	2,057	2,109
Vulnerable por carencia social	36	53,032	54,393
Vulnerable por ingreso	5	7,051	7,232
No pobres y no vulnerables	31	45,834	47,010
Total	100	146,904	150,673
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 el cuadro se muestra que en 2015, la pobreza afectaba a poco más de 42 mil habitantes del municipio de Colima, es decir, lo que equivale al 28% del total de la población. De esta, el 27% (casi 40 mil 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

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

prácticamente una igualdad de la población tanto en condiciones de pobreza como de población considerada no pobre y no vulnerable, aunque esta última tres puntos porcentuales por encima (casi 5 mil personas).

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% (54,300 personas) de la población se ubica en esta situación.

Con los datos presentados se puede observar que una proporción considerable de la población que se encuentra en situación de pobreza y con carencias sociales (64%) representa a dos de cada tres habitantes, de ahí la importancia que tiene la planeación en el uso y destino de los recursos destinados al combate a la pobreza para elevar de manera positiva el impacto social.

Si estudiamos las carencias de acuerdo a la clasificación que estamos analizando, en promedio la población en pobreza presenta 1.9 carencias. Pero el número de las carencias aumenta en la población con pobreza extrema, las cuales en promedio presentan hasta 3.4 carencias promedio.

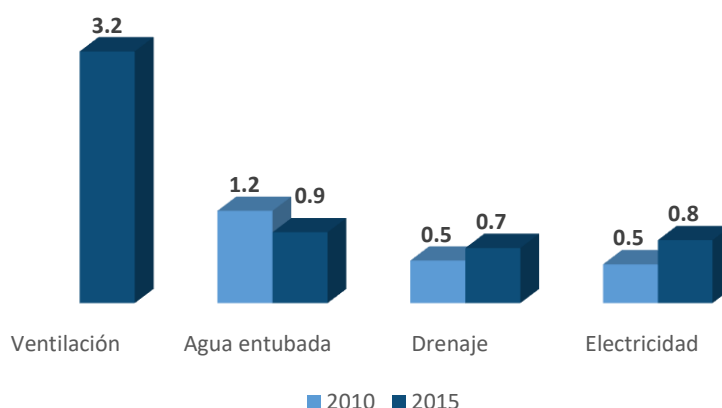
La tendencia es mayor para todo el estado de Colima, donde la población en pobreza presenta 2.1 carencias y la población en pobreza extrema presenta 3.7 carencias. Es decir, para entender de manera más clara los índices de carencia debemos analizar las carencias de servicios básicos de la vivienda y el rubro de calidad y espacios en la vivienda, cuyas dimensiones están clasificadas dentro del catálogo del FAIS, como incidencia directa por parte del municipio para combatir la pobreza.

Dicho esto, es importante destacar que, por definición, el 36% de la población no presentan carencia de ningún tipo, por lo que el 64% de la población del municipio presenta algún tipo de carencia. Sin embargo, también es importante destacar que en este 64% de población también están presentes las carencias por rezago educativo, acceso a servicios de salud y derechohabencia a seguridad social, por lo que nos enfocaremos al análisis de la situación referente a la población con carencias en los

rubros que son competencia del municipio, como lo son **servicios básicos de la vivienda** y **calidad y espacios de la vivienda**.

A continuación se presentan los resultados, con respecto a la carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda, que afectaba en 2015 al 3.9% de las viviendas del municipio.

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



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

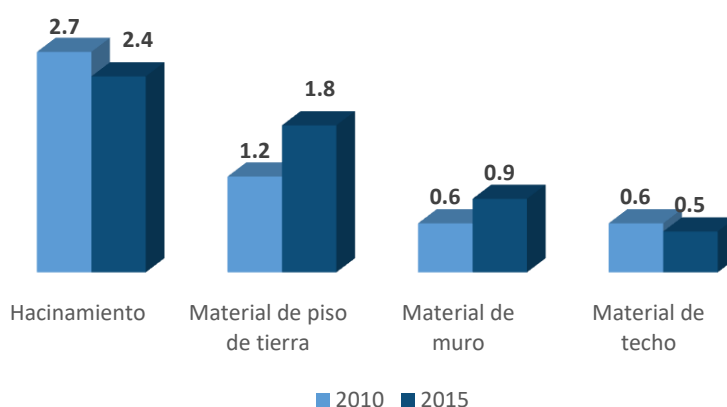
En la gráfica anterior se muestra, que para el año 2015 en las viviendas del municipio de Colima, la principal carencia era la de ventilación cuando se usa leña o carbón para cocinar, pues 3 de cada 100 de las viviendas que cocinan con leña lo hacen en un cuarto sin ventilación, la importancia de atenderlo se relaciona al hecho de que esta situación aumenta la vulnerabilidad de sus habitantes a enfermedades respiratorias.

Dado que es un problema relevante en el municipio que afecta a aproximadamente 5,100 personas y 1,400 viviendas, lo recomendable es desarrollar un plan de dotación de estufas ecológicas, las cuales se consideran dentro del catálogo del FSM como de incidencia directa, también se puede iniciar una campaña para sustituir la infraestructura del combustible de leña o carbón por gas LP o natural, esto principalmente en contextos urbanos.

Para el caso del servicio de agua entubada, se observa que en 2015 el 0.9% de las viviendas presentaban la carencia, mientras que para el tema de drenaje, sólo el 0.7% de las viviendas se veían afectadas y finalmente para el caso de la carencia por electricidad se tiene que, el 0.8% de las viviendas del municipio presentaban esta problemática.

Con respecto a la carencia en el rubro de calidad y espacios de la vivienda, el 4.3% (1,953) de las viviendas del municipio la presentan. A nivel desagregado por carencia se tienen las siguientes características:

Gráfica 2.3. Carencia específica por calidad y espacios en las viviendas, 2010-2015. (Porcentajes).



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

El mayor porcentaje de carencia por calidad y espacios de la vivienda, para 2015, se concentraba en el hacinamiento con el 2.4%. En segundo lugar se encuentra la carencia por piso, que está asociada con la incidencia de enfermedades respiratorias y gastrointestinales en los hogares con un 1.8% y en un tercer lugar se ubica la carencia por materiales de los muros.

Así que, se recomienda atender y priorizar las carencias por hacinamiento y muros que se encuentran clasificadas en el catálogo del FISM, con el

rubro de gastos de vivienda, como de incidencia directa²⁶, con la finalidad el disminuir estas carencias que atañen a la población.

Finalmente, con porcentajes menores pero no por eso menos significativos, se encuentra las carencia por techos con el 0.5% (217 viviendas).

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

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

Cuadro 2.5. 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.				

²⁶ Los Lineamientos generales del FAIS, establece que podrán realizarse proyectos integrales en participación con programas federales y estatales de vivienda, siempre y cuando se trate del mejoramiento de vivienda.

En el cuadro se destaca que en 2010 en el rubro de servicios básicos de la vivienda el municipio de Colima, el 2.7% de la población padecía de estas carencias, mientras que para 2015, el porcentaje aumentó en 1.3 puntos porcentuales, lo cual puede reflejar una desatención para esta carencia.

Por otra parte, en el rubro de carencia por calidad y espacios de la vivienda en 2010, el 6.6% de la población se veía afectada, sin embargo para 2015, esta carencia disminuyó 0.7 puntos porcentuales. Lo cual refleja una buena atención de la problemática y focalización de los recursos. En contraste en el comparativo tenemos que el estado de Colima se 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 municipal que estatal.

2.2.3 Diferencias en la información del nivel de carencias en el Informe Anual Sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social²⁷

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en su artículo 37, así como los *Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza*, en su numeral vigésimo, señalan que es obligación del CONEVAL, la medición de la pobreza con una periodicidad mínima de dos años para cada entidad federativa y con información desagregada a nivel municipal cada cinco años.

En ese sentido, normativamente correspondía contar con información de la medición de la pobreza a nivel municipal referida al año 2015, lo cual no ocurrió debido a que, el 15 de julio de 2016 el INEGI dio a conocer los resultados del Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2015 (MCS 2015)²⁸ 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 previos²⁹. Por tal razón, el CONEVAL declaró que no publicaría en el plazo normativo la información sobre pobreza 2015.

²⁷ A partir de este momento, haremos referencia solo como Informe Anual de Pobreza

²⁸ Información fundamental requerida para la aplicación de la Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza en México, elaborada por el CONEVAL.

²⁹ <http://www.beta.inegi.org.mx/app/saladeprensa/noticia.html?id=2767>

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 conteo de población en el 2015 y en su lugar aplicó la Encuesta Intercensal, cuya muestra permite estimar los totales de viviendas particulares habitadas y la población que en ellas reside para los siguientes dominios de estudio:

- 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:

- 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)³⁰.

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 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 del INFORME ANUAL (SPR):

³⁰ . “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.”

Cuadro 2.6. Comparación de la información entre las ediciones 2015, 2016 y 2017 del INFORME ANUAL (SPR)				
Sección IASSPRS		Contenido en la edición del INFORME ANUAL (SPR)		
N o.	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.
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.

Cuadro 2.6. Comparación de la información entre las ediciones 2015, 2016 y 2017 del INFORME ANUAL (SPR)				
Sección IASSPRS		Contenido en la edición del INFORME ANUAL (SPR)		
N o.	Título	2015	2016	2017
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.		
VI	Indicadores de vivienda en principales áreas de cobertura del IFAIS.	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.
VI I	Proyectos planificados con el FSM por tipo de incidencia.	Gráfica del porcentaje de recursos reportados por tipo de incidencia de los proyectos.		
VI II	Infraestructura educativa.	Indicadores sobre carencias en la infraestructura de los inmuebles educativos.		

Cuadro 2.6. Comparación de la información entre las ediciones 2015, 2016 y 2017 del INFORME ANUAL (SPR)				
Sección IASSPRS		Contenido en la edición del INFORME ANUAL (SPR)		
N o.	Título	2015	2016	2017
A n e x o	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: Ediciones 2015, 2016 y 2017 del Informe Anual (SPR), Colima (SEDESOL, 2015, 2016b y 2017a).				

El cuadro anterior evidencia las diferencias de estructura en la información de las ediciones del Informe Anual (SPR) 2015, 2016 y 2017; diferencias 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 del FAIS, por lo que se espera que la información contenida en él sea confiable para ser

utilizada para los fines que fue establecida normativamente; 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, tenemos los siguientes problemas de información:

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

Por ello, se asumirán 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, así como la referida en los Informes Anuales 2014 y 2015;
- 2) En virtud de que la presente evaluación del ejercicio fiscal 2016 se está realizando en el último trimestre del 2017 y dado que, en este momento ya se dispone del Informe Anual de Pobreza de éste último año, la información de dicho informe será considerada en la evaluación que nos ocupa;
- 3) A efecto de corregir las fallas del Informe Anual 2016 y disponer de la información faltante en el Informe Anual 2017, TECSO³¹ calculará 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.

³¹ Tecnología Social para el Desarrollo.

En este sentido, en el siguiente cuadro se exponen los cálculos efectuados por TECSO, así como su comparación con los datos equivalentes publicados en los Informes Anuales 2016 y 2017, a efecto de que se pueda apreciar su congruencia y validez para subsanar los errores y vacíos de información de los informes anuales antes citados:

Cuadro 2.7. 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					

En el cuadro anterior se pueden observar las inconsistencias en la información en la carencia por acceso al agua entubada en la vivienda, sobre todo en el año 2016.

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

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

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

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

2.3. Rezago Social

Además de la pobreza multidimensional, el rezago social es otro criterio considerado por las reglas del FISM. Ahora bien, aunque desde el punto de vista conceptual pobreza multidimensional y rezago social presentan elementos muy parecidos, es necesario destacar la especificidad que asume cada concepto dentro de los lineamientos del 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). Así mismo, brinda información sobre la situación del rezago social del municipio desglosada a nivel de localidad y de AGEB, como se mencionó anteriormente.

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

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

2.3.1 Definición y metodología para su medición

La LGDS establece una concepción multicausal y por ello multidimensional de la pobreza, definida a partir de la diversidad de factores (educativos, de salud, de servicios e infraestructura de la vivienda, alimentarios y de

activos del hogar) que la condicionan. De esta manera, su medición exige una medida que integre indicadores que den cuenta del estado de localidades e individuos a partir de los diversos factores sociales asociados a la pobreza.

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

- ▶ Primera: Es una medida sintética que integra en una sola variable indicadores ponderados asociados a las carencias sociales;
- ▶ Segunda: Esta medida ordena las unidades de observación según las carencias sociales, lo que significa que el índice otorga valores a las entidades federativas, municipios y/o localidades de acuerdo a la situación de las carencias sociales. Así, al asignarles valor, se pueden ordenar e identificar las entidades, municipios o localidades prioritarias con relación a las carencias sociales;
- ▶ Tercera: Derivada de lo anterior, la desagregación del IRS hasta nivel de localidad lo constituye en un adecuado instrumento de planificación y evaluación que permite mejorar la focalización de las políticas públicas orientadas a combatir la pobreza y el rezago social;
- ▶ Es necesario destacar que el IRS no constituye una medida de pobreza, porque “no incorpora los indicadores de ingreso, seguridad social y alimentación” (CONEVAL, 2015).

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

Educativos

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

Acceso a servicios de salud

- ▶ Porcentaje de la población sin derechohabencia 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, Colima.

El CONEVAL realizó el cálculo de rezago social solamente para 42 localidades del municipio debido a que el resto de localidades que son 143, no cumplen con los criterios de la metodología para ser clasificados, es decir el 77% del total de localidades en el municipio, por lo que en el siguiente cuadro se presenta información sobre las 42 localidades con clasificación de rezago social:

Cuadro 2.8. Nivel de Rezago Social en el municipio de Colima, 2010.				
Grado de rezago social	Número de localidades	Porcentaje de localidades	Total de habitantes	Porcentaje de habitantes
Muy alto	-			
Alto	1	0.5	39	0.0
Medio	3	1.6	40	0.0
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	100.0	146,904	100.0
Fuente: Elaborado por TECSO con base en los Principales Resultados por localidad (ITER) 2010, del Censo Nacional de Población y Vivienda, INEGI.				

En el cuadro se muestra, que entre las localidades con rezago social alto y medio, solamente se concentran 0.1% de la población del municipio. Mientras que las localidades con rezago social bajo, cuentan con el 0.9% de la población. Esto es de llamar la atención 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.

Una manera para identificar las carencias del municipio con mayor detalle, es analizar la información por tipo de rezago, por lo que a continuación se presentan resultados para Colima; iniciando con la descripción del comportamiento del indicador “**viviendas con piso de tierra**”, a partir de los datos que se muestran a continuación:

Cuadro 2.9. Viviendas con piso de tierra según grado de rezago social en el municipio de Colima, 2010.				
Grado de rezago social	Número de localidades	Total viviendas	Viviendas con carencia	% de viviendas con carencia
Alto	1	14	8	57.1
Medio	3	11	5	45.5
Bajo	9	383	22	5.7
Muy bajo	29	40,196	1,201	3.0
Total	42	40,604	1,236	3.0
Fuente: Elaborado por TECSO con base en los Principales Resultados por Localidad (ITER) 2010, del Censo Nacional de Población y Vivienda, INEGI.				

En general el 3% de las viviendas particulares habitadas del municipio de Colima, cuentan con piso de tierra, es decir, que el porcentaje es bajo, sin embargo en el caso de la cabecera municipal, la magnitud es de 1,200 viviendas. Considerando la baja magnitud en las localidades con rezago social alto, medio y bajo sería una labor del municipio identificar esas viviendas y erradicar por completo la carencia. Las ocho viviendas con la carencia en la localidad con rezago social alto, se ubica en la localidad **Prados de la Estancia**.

Con esta acción el Municipio lograría desaparecer los grados de rezago social Alto y Medio, logrando ampliar su capacidad de inversión a todo el municipio sin restricciones normativas.

Para analizar con más detalle la carencia de piso de tierra en el municipio debemos hacer un enfoque más preciso por localidad con el fin de contribuir a generar una distribución más efectiva de los proyectos y los recursos.

El siguiente cuadro muestra la situación dentro de las localidades con rezago social medio:

Cuadro 2.10. Viviendas con piso de tierra en localidades con grado de rezago social medio en el municipio de Colima, 2010.			
Localidad	Total viviendas	Viviendas con carencia	% de viviendas con carencia
Colonia Carlos Vázquez	3	2	66.7
Colonia Tierra y Libertad	3	1	33.3
Las Peñitas	5	2	40.0
Total	11	5	45.5
Fuente: Elaborado por TECSO con base en los Principales Resultados por Localidad (ITER) 2010, del Censo Nacional de Población y Vivienda, INEGI.			

Como se puede detectar en el cuadro anterior, el nivel de carencia en cuanto a la proporción se refiere puede resultar elevado ya que en estas tres localidades la carencia está presente en 46% de las viviendas, sin embargo en cuanto a la magnitud parece ser accesible la posibilidad de erradicar esta carencia dado que estamos hablando de 5 viviendas con piso de tierra de las 11 que conformaban estas tres localidades.

Por otro lado, en el siguiente cuadro se presentan los datos del grado de rezago social bajo:

Cuadro 2.11. Viviendas con piso de tierra en localidades con grado de rezago social bajo en el municipio de Colma, 2010.			
Localidad	Total viviendas	Viviendas con carencia	% de viviendas con carencia
El Bordo	33	6	18.2
Puerta de Ánzar	88	5	5.7
El Amarradero	53	4	7.5
Las Golondrinas	56	4	7.1
Las Guásimas (Las Borregas)	137	2	1.5
Los García (El Bordo)	3	1	33.3
Arroyo Verde	5	0	0.0
Rancho Nuevo	5	0	0.0
Rancho Selene	3	0	0.0
Total	383	22	5.7
Fuente: Elaborado por TECSO con base en los Principales Resultados por Localidad (ITER) 2010, del Censo Nacional de Población y Vivienda, INEGI.			

De las 9 localidades que conforman el rezago social bajo es en seis donde se presenta la carencia, teniendo la localidad de **El Bordo** la magnitud más alta con seis viviendas con la carencia, cinco viviendas para la localidad de **Puerta de Ánzar**, cuatro para las localidades de **El Amarradero** y **Las Golondrinas**, dos viviendas en la localidad de **Las Guásimas (Las Borregas)** y una vivienda en la localidad de **Los García (El Bordo)**.

A continuación, el siguiente cuadro se presenta información sobre las viviendas con piso de tierra en las localidades con grado de rezago social muy bajo.

Cuadro 2.12. Viviendas con piso de tierra en localidades con grado de rezago social muy bajo en el municipio de Colima, 2010.				
Localidad	Número de localidades	Total viviendas	Viviendas con carencia	% de viviendas con carencia
<i>De 1 a 249 habitantes</i>	20	474	36	7.6
Colima	1	38,102	1,081	2.8
Los Asmoles	1	154	29	18.8
Piscila	1	331	16	4.8
Cardona	1	95	10	10.5
Tinajas	1	93	10	10.8
El Chanal	1	217	7	3.2
Los Tepames	1	539	5	0.9
Etapilla	1	103	5	4.9
Los Orlices	1	88	2	2.3
Total	29	40,196	1,201	3.0
Fuente: Elaborado por TECSO con base en los Principales Resultados por Localidad (ITER) 2010, del Censo Nacional de Población y Vivienda, INEGI.				

La proporción con carencia para el rezago social muy bajo es baja, 3% y esta se distribuye de la siguiente manera. Existían 36 viviendas con la carencias en 20 localidades con población baja (1 a 249 habitantes), mientras que la mayor cantidad de hogares se ubican en la cabecera municipal con 1,081 viviendas, en tanto que para la localidad de **Los Asmoles**, contaba con 29 viviendas con piso de tierra, la localidad **Piscila** contaba con 16 viviendas, la localidad **Cardona** y **Tinajas** contaba con 10 viviendas cada una, la localidad **El Chanal** con siete viviendas, las localidad des **Los Tepames** y **Etapilla** con 5 viviendas y la localidad **Los Orlices** con 2 viviendas.

Por último en el siguiente cuadro se muestra la distribución por localidad de las 20 con población pequeña, destacando así, que es en sólo 11 localidades de estas 20 donde se presentan hogares que al 2010 carecían de piso firme.

Cuadro 2.13. Viviendas con piso de tierra en localidades de 1 a 249 habitantes con grado de rezago social muy bajo en el municipio de Colima, 2010.			
Localidad	Total viviendas	Viviendas con carencia	% de viviendas con carencia
Las Tunas	57	9	15.8
El Astillero de Abajo	46	6	13.0
Acatitán	53	6	11.3
Loma de Juárez (El Mezquite)	50	5	10.0
Trapichillos	35	4	11.4
El Alpuyequito	31	1	3.2
El Astillero de Arriba	51	1	2.0
El Tejado	5	1	20.0
La Loma de Ignacio Allende	28	1	3.6
La Media Luna	11	1	9.1
Loma de Fátima	24	1	4.2
Total	391	36	9.2
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 en el anterior cuadro que la proporción en estas 11 localidades pequeñas con rezago social muy bajo es de 9% con 36 viviendas que presentan la carencia, siendo la localidad de **Las Tunas** con 9 viviendas con carencia, seguida de la localidad **El Astillero de Abajo** y la localidad **Acatitán** con 6 viviendas cada una, la localidad **Loma de Juárez (El Mezquite)** con 5, la localidad **Trapichillos** con 4 y las localidades **El Alpuyequito**, **El Astillero de Arriba**, **El Tejado**, **La Loma de Ignacio Allende**, **La Media Luna**, **Loma de Fátima** con una vivienda cada una.

Estos datos nos muestran un bajo porcentaje de la carencia en el municipio, aunque magnitudes bajas pero muy dispersas en todo el municipio, excepto por la cabecera, puede parecer un tema viable establecer acciones que contribuyan a ubicar las viviendas que presentan determinadas carencias, y de esta manera implementar acciones que permitan combatirlas.

A continuación, se presenta un análisis sobre el indicador de **viviendas sin agua entubada** en el municipio, comenzando con un balance general de la carencia por grado de rezago social de las localidades.

Cuadro 2.14. Viviendas sin agua entubada según grado de rezago social en el municipio de Colima, 2010.				
Grado de rezago social	Número de localidades	Total viviendas	Viviendas con carencia	% de viviendas con carencia
Alto	1	14	14	100.0
Medio	3	11	11	100.0
Bajo	9	383	44	11.5
Muy bajo	29	40,196	325	0.8
Total	42	40,604	394	1.0
Fuente: Elaborado por TECSO con base en los Principales Resultados por Localidad (ITER) 2010, del Censo Nacional de Población y Vivienda, INEGI.				

Así, podemos ver de manera general que la carencia es baja con 1%, sin embargo en la localidad con el rezago social alto (**Prados de la Estancia**) y en las tres localidades con rezago social medio (**Colonia Carlos Vázquez. Colonia Tierra y Libertad, Las Peñitas**) la carencia por agua entubada en las viviendas se presentaba en el 100% de las viviendas, mientras que en las localidades con rezago social bajo, la carencia estaba presente en el 11.5% de las viviendas, es decir 44 hogares sin agua entubada y finalmente las localidades con rezago social muy bajo donde se tenía una carencia de menos del 1% de la viviendas de estas 29 localidades.

Una vez ya establecido el nivel de carencia en las localidades con el grado de rezago social alto y medio, el siguiente cuadro nos muestra las localidades con el rezago social bajo:

Cuadro 2.15. Viviendas sin agua entubada en localidades con grado de rezago social bajo en el municipio de Colima, 2010.

Localidad	Total viviendas	Viviendas con carencia	% de viviendas con carencia
Las Guásimas (Las Borregas)	137	22	16.1
Arroyo Verde	5	5	100.0
Las Golondrinas	56	4	7.1
El Bordo	33	3	9.1
Puerta de Ánzar	88	3	3.4
Rancho Nuevo	5	3	60.0
El Amarradero	53	2	3.8
Rancho Selene	3	1	33.3
Los García (El Bordo)	3	1	33.3
Total	383	44	11.5

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

Como podemos observar es en 44 de las 383 viviendas donde se presenta la carencia de agua entubada, siendo la localidad de **Las Guásimas (Las Borregas)** con 22 viviendas la localidad que presentaba la magnitud más importante, así, la localidad de **Arroyo Verde** contaba con 5 viviendas con la carencia, **Las Golondrinas** con 4 viviendas, **El Bordo**, **Puerta de Ánzar** y **Rancho Nuevo** con 3 viviendas, **El Amarradero** con 2 viviendas y **Rancho Selene** y **Los García (El Bordo)** con una vivienda cada una.

En cuando al nivel de rezago social muy bajo se refiere, el municipio presentaba de manera general una carencia de 0.8% en 325 de las 40,196 viviendas que había en el municipio.

Cuadro 2.16. Viviendas sin agua entubada en localidades con grado de rezago social muy bajo en el municipio de Colima, 2010.

Localidad	Número de localidades	Total viviendas	Viviendas con carencia	% de viviendas con carencia
<i>De 1 a 249 habitantes</i>	20	474	28	5.9
Colima	1	38,102	196	0.5
Piscila	1	331	51	15.4
Los Tepames	1	539	21	3.9
El Chanal	1	217	10	4.6
Los Asmoles	1	154	8	5.2
Etapilla	1	103	5	4.9
Los Ortices	1	88	5	5.7
Cardona	1	95	1	1.1
Tinajas	1	93	0	0.0
Total	29	40,196	325	0.8

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

De este modo podemos observar que en las 20 localidades pequeñas la carencia estaba presente en 28 viviendas; la cabecera municipal concentraba el mayor número con 196, la localidad **Piscila** contaba con 51 viviendas con la carencia, **Los Tepames** con 21, **El Chanal** con 10, **Los Asmoles** con 8, **Etapilla** y **Los Ortices** con 5 cada una y la localidad **Cardona** con una vivienda.

Dentro de las 20 localidades con población pequeña, es en 9 localidades específicamente donde se presentaba la carencia, con 28 de 343 viviendas.

Cuadro 2.17. Viviendas sin agua entubada en localidades de 1 a 249 habitantes con grado de rezago social muy bajo en el municipio de Colima, 2010.			
Localidad	Total viviendas	Viviendas con carencia	% de viviendas con carencia
Las Tunas	57	7	12.3
Acatitán	53	6	11.3
El Astillero de Abajo	46	5	10.9
El Alpuyequito	31	3	9.7
La Lomita	3	2	66.7
Loma de Juárez (El Mezquite)	50	2	4.0
El Astillero de Arriba	51	1	2.0
La Loma de Ignacio Allende	28	1	3.6
Loma de Fátima	24	1	4.2
Total	343	28	8.2
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 es la localidad de **Las Tunas** cuenta con el mayor número de viviendas con carencia, 7 viviendas, **Acatitán** con 6 viviendas, **El Astillero de Abajo** con 5, **El Alpuyequito** con 3, **La Lomita** y **Loma de Juárez (El Mezquite)** con dos viviendas cada una y **El Astillero de Arriba**, **La Loma de Ignacio Allende** y **Loma de Fátima** con una vivienda por localidad.

Para la carencia de agua entubada, se puede establecer que se contaba con una nivel bajo de carencia, pero no por ello deja de ser importante establecer acciones para combatirla. Dada la dispersión de las viviendas con carencia y a las bajas magnitudes se recomienda evaluar proyectos con tecnologías alternativas, dado que introducir red de agua potable en localidades con un número bajo de viviendas puede resultar muy costoso, sin embargo en localidades donde ya existe la red, puede considerar también ampliarla dependiendo el número de viviendas con la carencia.

Por otra parte, debemos analizar también el indicador de **viviendas sin drenaje**, el cual también contaba con un nivel muy bajo, con 0.5% es decir, 203 de 40,604 viviendas no cuentan con este servicio.

Cuadro 2.18. Viviendas sin drenaje según grado de rezago social en el municipio de Colima, 2010.				
Grado de rezago social	Número de localidades	Total viviendas	Viviendas con carencia	% de viviendas con carencia
Alto	1	14	0	0.0
Medio	3	11	1	9.1
Bajo	9	383	38	9.9
Muy bajo	29	40,196	164	0.4
Total	42	40,604	203	0.5
Fuente: Elaborado por TECSO con base en los Principales Resultados por Localidad (ITER) 2010, del Censo Nacional de Población y Vivienda, INEGI.				

Como se puede observar en el cuadro anterior, la localidad **Prados de la Estancia** con el rezago social alto, no presentaba esta carencia, mientras que en las tres localidades con el grado de rezago social medio, es en la localidad **Las Peñitas** donde se localiza la única vivienda que presentaba la carencia.

En cuanto a las localidades con el rezago social bajo, el nivel de carencia está presente en casi el 10% de las viviendas, es decir, 38 de las 383.

Cuadro 2.19. Viviendas sin drenaje en localidades con grado de rezago social bajo en el municipio de Colima, 2010.			
Localidad	Total viviendas	Viviendas con carencia	% de viviendas con carencia
Las Guásimas (Las Borregas)	137	21	15.3
Puerta de Ánzar	88	6	6.8
El Amarradero	53	5	9.4
Las Golondrinas	56	3	5.4
El Bordo	33	2	6.1
Rancho Selene	3	1	33.3
Arroyo Verde	5	0	0.0
Los García (El Bordo)	3	0	0.0
Rancho Nuevo	5	0	0.0
Total	383	38	9.9
Fuente: Elaborado por TECSO con base en los Principales Resultados por Localidad (ITER) 2010, del Censo Nacional de Población y Vivienda, INEGI.			

De este modo se puede observar a la localidad **Las Guásimas (Las Borregas)** con 21 viviendas con carencia como la localidad que

presentaba la mayor carencia, en tanto que **Puerta de Ánzar** contaba con 6 viviendas, **El Amarradero** con 5, **Las Golondrinas** con 3, **El Bordo** con 2 y **Rancho Selene** con sólo una vivienda con la carencia, destacando que las localidades **Arroyo Verde**, **Los García (El Bordo)** y **Rancho Nuevo** no presentaban esta carencia en sus viviendas.

En tanto que las localidad con el grado de rezago social muy bajo, la carencia estaba presente en 0.4% de la viviendas, es decir, 164.

Cuadro 2.20. Viviendas sin drenaje en localidades con grado de rezago social muy bajo en el municipio de Colima, 2010.				
Localidad	Número de localidades	Total viviendas	Viviendas con carencia	% de viviendas con carencia
<i>De 1 a 249 habitantes</i>	20	474	15	3.2
Colima	1	38,102	82	0.2
Piscila	1	331	44	13.3
Los Tepames	1	539	8	1.5
Tinajas	1	93	5	5.4
Etapilla	1	103	4	3.9
Los Ortices	1	88	3	3.4
Los Asmoles	1	154	2	1.3
El Chanal	1	217	1	0.5
Cardona	1	95	0	0.0
Total	29	40,196	164	0.4
Fuente: Elaborado por TECSO con base en los Principales Resultados por Localidad (ITER) 2010, del Censo Nacional de Población y Vivienda, INEGI.				

La cabecera municipal contaba con 82 viviendas con la carencia, la localidad de **Piscila** contaba con 44 viviendas con la carencia, **Los Tepames** con 8, **Tinajas** con 5, **Etapilla** con 4, **Los Ortices** con 3, **Los Asmoles** con 2 y El Chanal con una. Para las localidades con población pequeña el nivel de carencia es de 3.2% con 15 de 474 hogares.

Así tenemos que de las 20 localidades con población pequeña, en sólo 8 donde se presenta la carencia cuya proporción es de 4.6%, es decir, 15 viviendas de 329 no contaban con el servicio de drenaje.

Cuadro 2.21. Viviendas sin drenaje en localidades de 1 a 249 habitantes con grado de rezago social muy bajo en el municipio de Colima, 2010.			
Localidad	Total viviendas	Viviendas con carencia	% de viviendas con carencia
Las Tunas	57	4	7.0
Acatitán	53	3	5.7
El Alpuyequito	31	2	6.5
El Astillero de Arriba	51	2	3.9
El Astillero de Abajo	46	1	2.2
La Capacha	39	1	2.6
La Loma de Ignacio Allende	28	1	3.6
Loma de Fátima	24	1	4.2
Total	329	15	4.6
Fuente: Elaborado por TECSO con base en los Principales Resultados por Localidad (ITER) 2010, del Censo Nacional de Población y Vivienda, INEGI.			

De este modo, podemos observar que la localidad de **Las Tunas** contaba con 4 viviendas con la carencia, **Acatitán** con 3, **El Alpuyequito** y **El Astillero de Arriba** con dos viviendas y **El Astillero de Abajo**, **La Capacha**, **La Loma de Ignacio Allende** y **Loma de Fátima** con una vivienda cada una.

Con ello se puede establecer que la magnitud es baja, pero es muy dispersa entre las localidades del municipio, aunque que esto no es una limitante para el municipio, dado que existen tecnologías alternativas como sanitarios con biodigestores que no requieren un gran volumen en un sólo punto geográfico para atender a las viviendas que presentan la carencia.

Por último, establecemos un análisis de la carencia por energía eléctrica, la cual también presenta una proporción muy baja, pero no por ello menos importante (0.4%).

Cuadro 2.22. Viviendas luz eléctrica según grado de rezago social en el municipio de Colima, 2010.

Grado de rezago social	Número de localidades	Total viviendas	Viviendas con carencia	% de viviendas con carencia
Alto	1	14	14	100.0
Medio	3	11	5	45.5
Bajo	9	383	18	4.7
Muy bajo	29	40,196	130	0.3
Total	42	40,604	167	0.4

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

Así tenemos que las 14 viviendas de la localidad **Prados de la Estancia** presentaban la carencia, mientras que en las tres localidades con rezago social medio, la proporción de carencia es de 45.5%, es decir 5 de las 11 viviendas no cuentan con energía eléctrica, en tanto que las localidades con rezago social bajo, presentaban una carencia de 4.7% con 18 viviendas sin energía y por último las localidades con rezago social muy bajo con 0.3% de viviendas con la carencia.

Con respecto al indicador asociado a las viviendas sin energía eléctrica en las localidades con rezago social medio se presentan en el siguiente cuadro.

Cuadro 2.23. Viviendas sin luz eléctrica en localidades con grado de rezago social medio en el municipio de Colima, 2010.

Localidad	Total viviendas	Viviendas con carencia	% de viviendas con carencia
Colonia Carlos Vázquez	3	1	33.3
Colonia Tierra y Libertad	3	3	100.0
Las Peñitas	5	1	20.0
Total	11	5	45.5

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

Como podemos observar, la localidad **Colonia Tierra y Libertad** presentaba la carencia en las tres viviendas de la localidad, mientras que en las localidades **Colonia Carlos Vázquez** y **Las Peñitas** cuentan con una vivienda con carencia cada una.

En tanto que en las localidades con el grado de rezago social bajo, la carencia, en primera instancia se presenta en 5 de las 9 localidades con

este grado de rezago social, con una proporción de 4.9%, es decir, 18 de 367 viviendas no disponen de energía eléctrica.

Cuadro 2.24. Viviendas sin luz eléctrica en localidades con grado de rezago social bajo en el municipio de Colima, 2010.			
Localidad	Total viviendas	Viviendas con carencia	% de viviendas con carencia
Las Guásimas (Las Borregas)	137	10	7.3
El Bordo	33	3	9.1
Puerta de Ánzar	88	3	3.4
El Amarradero	53	1	1.9
Las Golondrinas	56	1	1.8
Total	367	18	4.9
Fuente: Elaborado por TECSO con base en los Principales Resultados por Localidad (ITER) 2010, del Censo Nacional de Población y Vivienda, INEGI.			

Así podemos ver a la localidad **Las Guásimas (Las Borregas)** que tenía el mayor número de viviendas con 10 hogares con la carencia, **El Bordo** contaba con 3, así como **Puerta de Ánzar**, mientras que las localidades **El Amarradero** y **Las Golondrinas** contaban con una vivienda sin energía eléctrica.

En cuanto a las localidades con rezago social muy bajo, la proporción de la carencia es aún más baja con 0.3% que equivale a 130 de las 40,196 viviendas.

Cuadro 2.25. Viviendas sin luz eléctrica en localidades con grado de rezago social muy bajo en el municipio de Colima, 2010.				
Localidad	Número de localidades	Total viviendas	Viviendas con carencia	% de viviendas con carencia
<i>De 1 a 249 habitantes</i>	20	474	7	1.5
Colima	1	38102	116	0.3
Piscila	1	331	2	0.6
Etapilla	1	103	2	1.9
El Chanal	1	217	1	0.5
Los Ortices	1	88	1	1.1
Los Tepames	1	539	1	0.2
Cardona	1	95	0	0.0
Los Asmoles	1	154	0	0.0
Tinajas	1	93	0	0.0
Total	29	40,196	130	0.3
Fuente: Elaborado por TECSO con base en los Principales Resultados por Localidad (ITER) 2010, del Censo Nacional de Población y Vivienda, INEGI.				

De este modo se puede observar que en la cabecera municipal se concentra la mayor magnitud (116) de viviendas con la carencia, seguido de las localidades **Piscila** y **Etapilla** con dos viviendas cada una y **El Chanal**. **Los Ortices** y **Los Tepames** con una vivienda cada localidad.

Por último en las 20 localidades con población pequeña se ubican sólo 7 viviendas que no disponían de energía eléctrica, cuyo detalle se presenta en el siguiente cuadro.

Cuadro 2.26. Viviendas sin luz eléctrica en localidades de 1 a 249 habitantes con grado de rezago social muy bajo en el municipio de Colima, 2010.			
Localidad	Total viviendas	Viviendas con carencia	% de viviendas con carencia
Acatitán	53	1	1.9
El Alpuyequito	31	1	3.2
El Astillero de Abajo	46	3	6.5
Las Tunas	57	2	3.5
Total	187	7	3.7
Fuente: Elaborado por TECSO con base en los Principales Resultados por Localidad (ITER) 2010, del Censo Nacional de Población y Vivienda, INEGI.			

Con ello podemos observar que de las 20 localidades con población pequeña, es en 4 donde se presenta la carencia; **El Astillero de Abajo** que

contaba con 3 viviendas sin luz eléctrica, **Las Tunas** con 2 y **Acatitán** y **El Alpuyequito** con una vivienda en cada localidad.

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

De este modo podemos establecer que el municipio cuenta con proporciones bajas en elementos como piso de tierra, agua entubada, drenaje y luz eléctrica, pero no por ello se debe dejar de atender las carencias, por el contrario, se debe establecer adecuadas estrategias de focalización, así como acciones concretas que permitan el combate a estas, que como se pudo observar, se ubican en zonas muy dispersas. De ahí el reto que tiene el municipio de una correcta focalización y la adecuada programación en cuanto al tipo de obra se refiere.

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

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

2.3.3 Localidades con Alto y Medio grado de rezago social

Como pudimos observar anteriormente, la población ubicada en las localidades con los dos mayores grados de rezago social, es mínima al igual que sus carencias, pero no por ello dejan de ser importantes. Como ya se mencionó anteriormente el municipio tiene la posibilidad de localizar esas viviendas y dado que la magnitud de carencia es pequeña, puede abatirlas para buscar la reducción del grado de rezago social de las localidades, para así ampliar la cobertura hacia los grados de Rezago Social Bajo y Muy bajo lo cual implicaría no tener limitantes normativas sobre la inversión territorial.

Pero antes de ello, el municipio deberá tener un panorama claro sobre la situación de estas cuatro localidades, una en grado de rezago social alto y tres en grado de rezago social medio.

Situación que vale la pena mencionar es que para las localidades **Prados La Estancia** y **Colonia Tierra y Libertad**, cuyo grado de rezago social es alto y medio, así como 39 y 11 habitantes respectivamente.

Al 2010 estas demarcaciones territoriales se catalogaban como localidades, sin embargo, y debido al crecimiento urbano de la cabecera municipal, el 15 de abril de 2014 estas localidades pasaron a formar parte de la cabecera municipal, ahora como colonias, ambas dentro del AGEB 1566 ubicado al suroeste de la localidad urbana de Colima (cabecera municipal) tal como se puede ver en la siguiente imagen.

Mapa 2.1. Ubicación de localidad Prados la Estancia y Colonia Tierra y Libertad

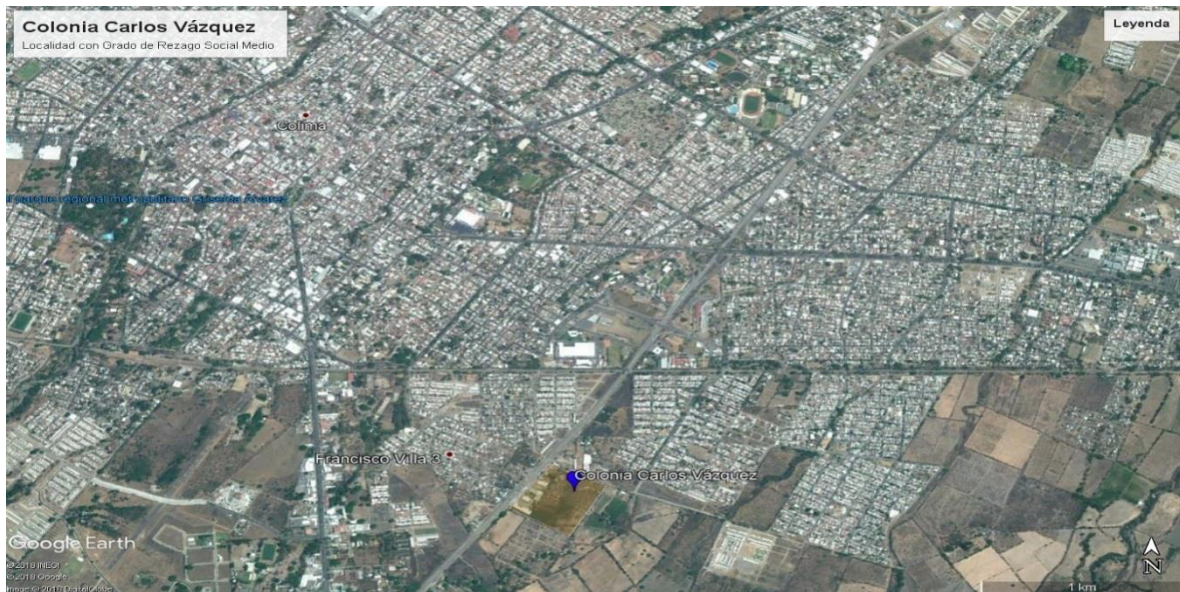


Fuente: Mapa con información de la actualización cartográfica 2014.

Así, se puede observar que esas localidades prácticamente son parte ya de la mancha urbana y de ahí la determinación de INEGI para que esas localidades formaran parte de la localidad de Colima, con el AGEB ya mencionado.

Por otro lado la localidad Colonia Carlos Vázquez prácticamente forma parte también ya de la mancha urbana. Sin embargo, para en esta caso, en la actualización cartográfica del 2014 INEGI sigue manteniendo su estatus como localidad, no obstante al momento de hacer un enfoque en esta demarcación con el uso de las tecnologías actuales se puede observar que en esta "localidad" prácticamente es un pequeño corredor comercial.

Mapa 2.2. Ubicación localidad Carlos Vázquez.



Fuente: Mapa con información de la actualización cartográfica 2014.

Se puede observar que esta localidad prácticamente ya forma parte también de la mancha urbana de la localidad de Colima.

Mapa 2.3. Ubicación de localidad Carlos Vázquez



Fuente: Mapa con información de la actualización cartográfica 2014.

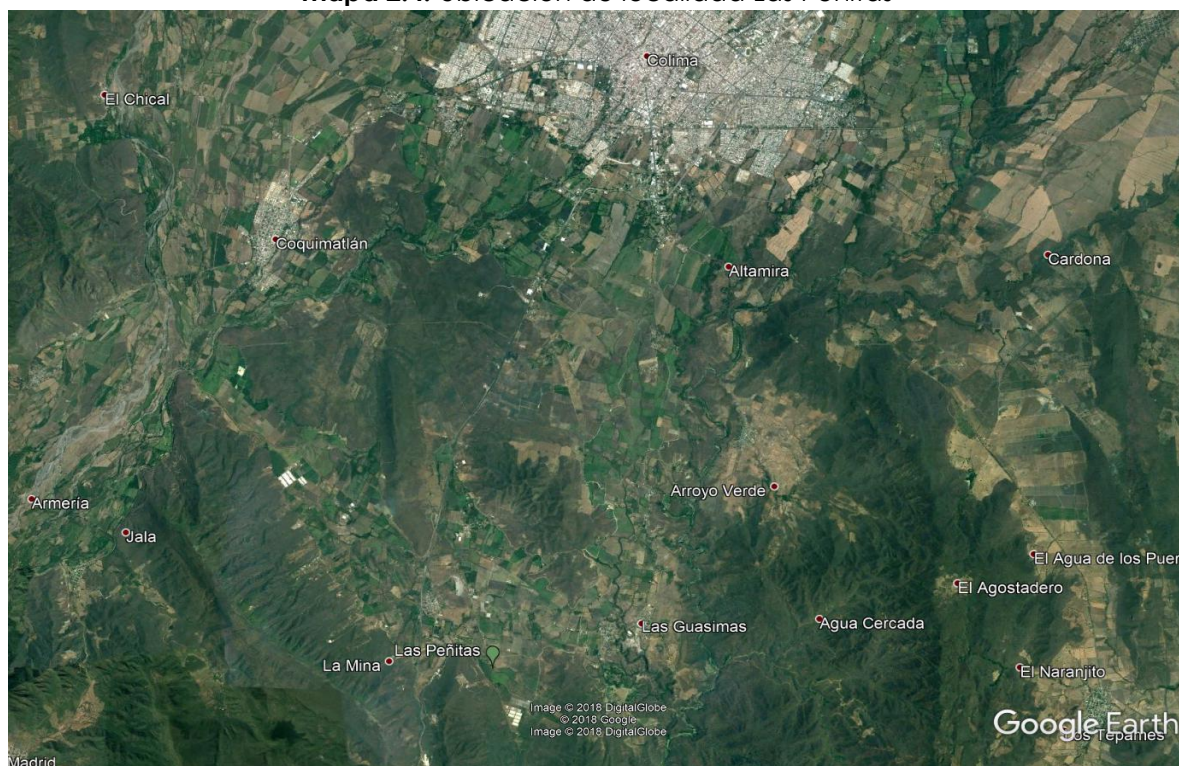
Adicional a esto se pueden ver las construcciones establecidas en la demarcación donde cada edificación existente tiene nombre de un comercio, por lo que podemos establecer la ausencia de viviendas.



En ese sentido, el municipio tendría que recabar la suficiente evidencia fotográfica para solicitar ante SEDESOL la desacreditación de este territorio como localidad.

Por último tenemos la localidad de **Las Peñitas**, localidad rural ubicada a 18.5 km aproximadamente de la cabecera municipal.

Mapa 2.4. Ubicación de localidad Las Peñitas



Fuente: Mapa con información de la actualización cartográfica 2014.

A diferencia de la Localidad Colonia Carlos Vázquez, en esta localidad si hay viviendas particulares habitadas, pero son sólo cinco y habitan 19 personas. De las cinco viviendas, dos de ellas no cuentan con piso firme, una de ellas no cuenta con electricidad, las cinco no cuentan con fuente de abastecimiento de agua potable conectada a la red pública, una de ellas no cuenta con drenaje.

Esta localidad con grado de rezago social medio, puede reducir su nivel de rezago atendiendo estas carencias lo cual la alternativa viable es el uso de tecnologías alternativas.

Ante este escenario resulta muy viable que el municipio establezca acciones para que solamente cuente con localidades con grado de rezago social bajo y muy bajo, lo cual implicaría que el municipio no tendría obstáculos normativos en el aspecto territorial para ampliar su inversión de los recursos del FISM, lo cual evitaría el costo de las aplicaciones de las CUIS pero más importante aún no se estaría excluyendo a ningún sector poblacional para el uso de los recursos del FISM.

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

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

2.4.1 Principales carencias de la población ubicada en ZAP urbanas

Para el año 2016 según la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritarias, el municipio de Colima fue declarado con un total de 3 AGEB urbanas como ZAP, mismas que se ubican todas ellas dentro de la cabecera municipal.

Cuadro 2.27. Población en ZAP urbanas en el municipio de Colima.				
Localidad	Grado de rezago social	AGEB	Población del AGEB	Porcentaje respecto al municipio
Colima	Bajo	0483	423	0.3
	Medio	0479	107	0.1
	Medio	1439	2,365	1.6
Total			2,895	2.0
Fuente: Elaborado por TECSO con base en los datos presentados por la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria 2016 y Principales resultados por AGEB y Mza Urbana (CENSO 2010)				

Tenemos así entonces que la población ubicada en ZAP dentro de la cabecera municipal es de casi 2,900 habitantes, lo cual representa apenas

el 2% de la población total del municipio y a su vez establece una limitante que normativamente y por este criterio se puede invertir sólo en el 2% de la población.

Lo anterior no quiere decir que la planeación municipal deje de focalizar los recursos del FISM por condiciones de alta concentración de pobreza, para lo cual debe realizar algunas gestiones administrativas que se lo permitan; además de realizar una planeación fundamentada en diagnósticos que se hayan llevado a cabo anteriormente, con el fin de cubrir los objetivos para los que fue creado el FISM, por lo que resulta relevante conocer el panorama actual del municipio y tener información actualizada de sus condiciones socioeconómicas.

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

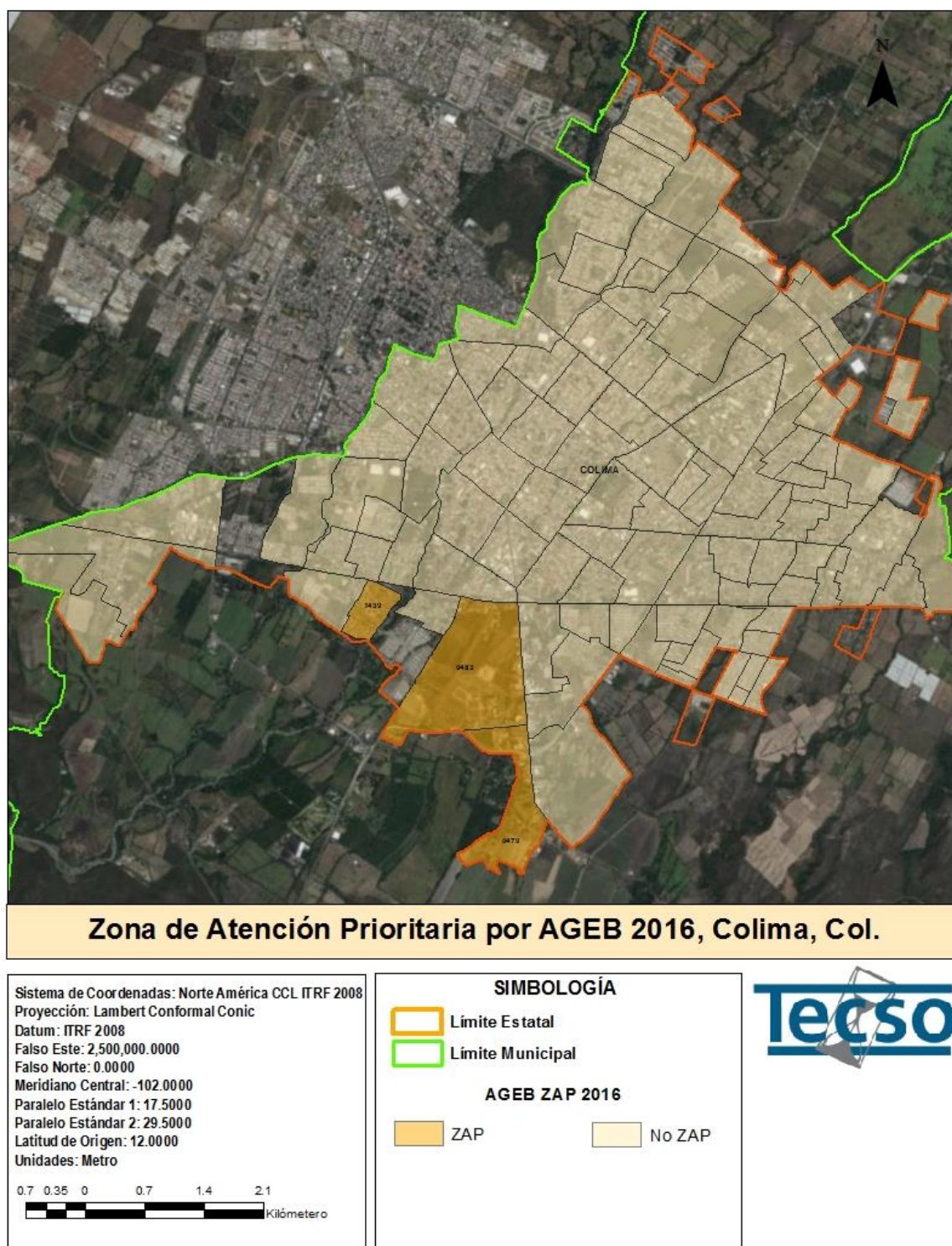
Cuadro 2.28. Principales carencias en localidades con ZAP en el municipio de Colima, 2010.										
AGEB	Población total	Viviendas habitadas	Piso de tierra	%	Sin electricidad	%	Sin agua entubada	%	Sin drenaje	%
0479	107	30	0	0.0	8	26.7	4	13.3	0	0.0
0483	423	106	19	17.9	7	6.6	4	3.8	0	0.0
1439	2,365	615	79	12.8		0.0		0.0		0.0
Total	2,895	751	98	13.0	15	2.0	8	1.1	0	0.0
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 751 viviendas que conforman estas 3 AGEB consideradas como ZAP, en 98 de ellas no cuentan con piso firme, 15 no cuentan con electricidad y 8 no cuentan con agua entubada.

Esto como ya se mencionó presentan una limitante en el uso de los recursos del FISM ya que por lineamiento, sólo puede invertir en estas tres AGEB de entorno urbano.

Con el objetivo de que el municipio de Colima ubique las localidades con AGEB Urbanas que presentan algún grado de rezago social, TECSO realizó un mapa que permite ubicar estas localidades.

Mapa 2.5. AGEB declarado como ZAP para el año 2016.



Fuente: Elaborado por TECSO con base a la actualización cartográfica 2014 del Censo de INEGI 2014.

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

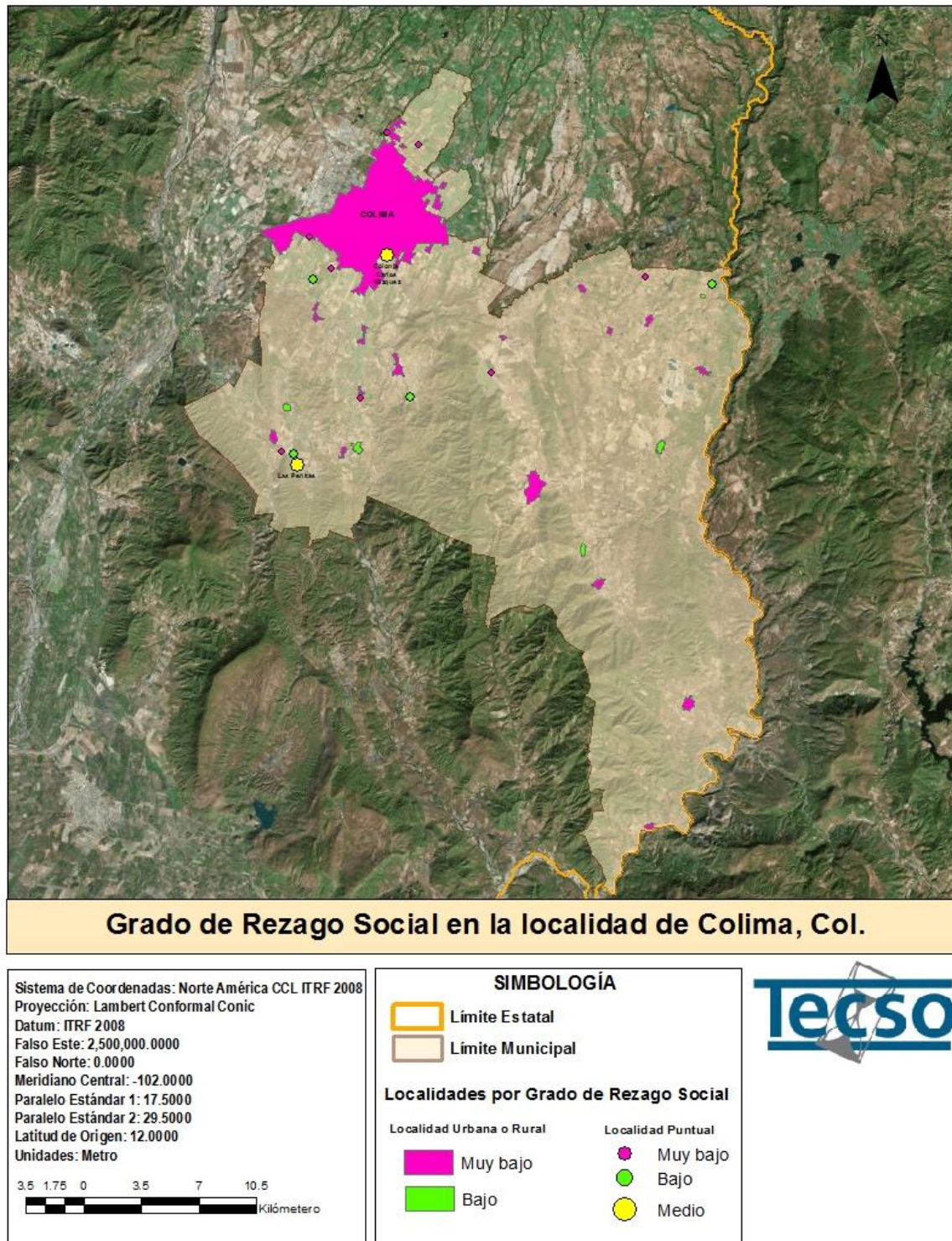
En las localidades con los dos mayores grados de rezago social, hay un total de 36 viviendas habitadas de las cuales 14 se encuentran en la localidad con grado de rezago alto, y 11 en localidades con el grado de rezago social medio y presentan las siguientes características en cuanto a carencias:

Cuadro 2.29. 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
Medio	Colonia Carlos Vázquez	3	2	66.7	3	100	0	0.0	1	33.3
	Colonia Tierra y Libertad	3	1	33.3	3	100	0	0.0	3	100
	Las Peñitas	5	2	40	5	100	1	20	1	20
	Total	11	5	45.5	11	100	1	9.1	5	45.5
Total		36	18	50	36	100	2	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 caso de servicios básicos, la mayor carencia presentada en estas localidades son viviendas sin agua entubada, ya que el 100% de las viviendas carecen del servicio, en tanto que la carencia por energía eléctrica se presenta en cada dos de tres viviendas en estas localidades, mientras que la carencia por piso de tierra se detecta en la mitad de estas viviendas, dejando a la carencia con drenaje con la menor proporción con 5.6%, es decir, una vivienda en la localidad de **Las Peñitas** con grado de rezago social medio.

De manera general y atendiendo los lineamientos de operación el municipio tiene un gran reto de focalización de las zonas que requieren mayor atención, dado que por los criterios de atención en ZAP y en las localidades con los dos mayores grados de rezago social, sólo se puede invertir en el 2% de la población lo cual es un porcentaje muy bajo ya que dejan a casi el 98% de la población sin atención.

Mapa 2.6. Rezago Social por localidad en el municipio de Colima, 2014.



Fuente: Elaborado por TECSO con base a la actualización cartográfica 2014 del Censo de INEGI 2014.

2.5. Infraestructura educativa

En rezago educativo, al ser una dimensión de la pobreza, existe la posibilidad de destinar recursos del FISM, ya que en sus lineamientos³², se establece la infraestructura educativa como una alternativa de inversión. Sin embargo, está acotada, por ser considerada obra complementaria.

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

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

³² Numeral 2.3.1. "Clasificación de los proyectos del FAIS como proyectos complementarios en materia de infraestructura educativa"

³³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2016.

Cuadro 2.30. 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 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 presentan esta 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 trasmisibles.

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 2.31. Listado de Escuelas con carencias en el municipio de Colima. 2013.				
Clave de la Escuela	Escuela	Localidad	Nivel	Carencia
06DJN0113D1	LAURA RAMIREZ DE CEDEÑO	Colima	Preescolar	Drenaje
06FUA0051H1	UNIDAD DE SERVICIOS DE APOYO A LA EDUCACION REGULAR PREESCOLAR NUM. 6	Colima	Educación especial	Agua
06ETV0001O1	MARIA DEL REFUGIO MORALES	El Chanal	Secundaria	Drenaje
06DTV0013U1	LAZARO CARDENAS DEL RIO	El Astillero de Abajo	Secundaria	Drenaje
06DPR0148J1	ESTEBAN GARCIA	El Astillero de Arriba	Primaria	Drenaje
06DPR0403K1	BENJAMIN GUTIERREZ RUIZ	El Bordo	Primaria	Drenaje
06DTV0002O1	RAMON G. BONFIL	Etapilla	Secundaria	Agua
06DST0008V1	MA. CONCEPCION BARBOSA HERNANDEZ	Los Tepames	Secundaria	Drenaje
06DPR0409E1	MARIA ENCARNACION GALINDO	Trapichillos	Primaria	Drenaje
06DPR0135F1	ANICETO CASTELLANOS	Las Tunas	Primaria	Drenaje
06DPR0404J1	VICENTE GUERRERO	La Loma de Ignacio Allende	Primaria	Drenaje
06DPR0322Z1	MARIA ORDOÑEZ IBAÑEZ	El Amarradero	Primaria	Drenaje
06DJN0046W1	JOSE VASCONCELOS	Colima	Preescolar	Drenaje
06DPR0221B1	CINCO DE FEBRERO	Acatitán	Primaria	Drenaje
06ETV0002N1	RIGOBERTO LOPEZ 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.				

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 un ámbito urbano, 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, se encontraba dispersa en 184 localidades donde la localidad con mayor población apenas era de 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, 2016d: 5 y 6).

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

Cabe señalar que las proporciones de inversión varían según las características de los municipios. Así, para el municipio Colima aplica el inciso B del numeral 2.3, apartado II de los Lineamientos Generales para la Operación del FAIS publicados en marzo de 2016, 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, 2016d: 5 y 6).

Así, la inversión pertinente dependerá de tres componentes:

$$IPD = IZU + IMRS + IPE$$

Donde:

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

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

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

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

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

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

Donde:

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

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

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

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

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

Cabe mencionar que el numeral 2.3 de los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social fue modificado en Marzo del 2015 y sostenido en 2016, especificando cambios considerables en la fórmula planteada en mayo de 2014 y estableciendo un nuevo porcentaje mínimo de inversión en ZAP urbana, sin embargo este fue modificado nuevamente para el 2017, así se tiene que:

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

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

Donde:

PIZU= **P**orcentaje a **I**nvirtir 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, 2016d: 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**vertir 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**xtrrema.

PIZU = **P**orcentaje a Invertir en las **Z**AP **U**rbanas del municipio.

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

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

Donde:

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

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 (Zonas con carencias aprobadas por la SEDESOL mediante la aplicación del Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUI) o del Anexo III de los Criterios Generales del FAIS 2016) (SEDESOL, 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:

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

Dónde:

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

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

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

La escala de interpretación de los resultados del GCIRSPE es:

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

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

efectuó CONEVAL y que presenta en el Índice de Rezago Social 2010 a nivel municipal y por localidad (CONEVAL, 2017)³⁴.

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

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

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

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

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

³⁴ Para entidades y municipios, el rezago social establece cinco grados (Muy alto, Alto, Medio, Bajo y Muy bajo) y para localidades, establece tres grados (Alto, Medio y Bajo).

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

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

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

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

3.1.1. Cambios en la fórmula de inversión en ZAP urbana

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

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

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

misma norma señala que cuando el PIZU sea mayor a 50% se deberá invertir, a lo más, esta cantidad.

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

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

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

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**nversión en proyectos de incidencia **D**irecta.

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

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

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

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

Donde:

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

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

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

Si GPURD $\geq$ 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: $((GPURD - 1) \times 100)$.
Si GPURD $<$ 1	La inversión en proyectos de incidencia directa no fue pertinente, ya que incumplió el porcentaje mínimo ordenado por la norma; su faltante porcentual se medirá por la siguiente fórmula: $((1 - GPURD) \times 100)$.

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

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

Dónde:

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

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

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

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

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

Dónde:

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

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

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

Si GPUPCE $\geq$ 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:

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

Dónde:

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:

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

Dónde:

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:

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

Dónde:

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

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

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

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

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

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

- a) Los recursos que faltaron en inversión directa, en los casos que dicho monto haya sido menor al 70%.
- b) El monto excedente al 30% permitido en proyectos de incidencia complementaria 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:

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

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

$$CREPUCC = IPUCC - (TI * 0.15)^{35}.$$

$$CREPUCC = IPUCC - (TI * 0.30)^{36}.$$

Dónde:

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

³⁵ Si no se cuenta con declaratoria de contingencia.

³⁶ Si se cuenta con declaratoria de contingencia.

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.

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

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

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

Dónde:

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

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

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

Cuya escala de valoración es:

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

Por lo tanto, para la evaluación del uso de la inversión en cuanto a la incidencia del tipo de obras en la pobreza multidimensional se utilizarán los siguientes 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, Colima durante el ejercicio fiscal 2016.

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

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

4.1. Presupuesto del FISM y obras

El presupuesto programado por Fondo III en el municipio de Colima para el año 2016 fue de \$25,526,177.25, dato que fue proporcionado por el municipio en el formato de obras 2016.

Este presupuesto para 2016 se programó para 25 localidades de las cuales, 24 son rurales y el resto, para la cabecera municipal del municipio como dato de localidad urbana.

Cuadro 4.1. Número de localidades y presupuesto programado por tipo de localidad en el municipio de Colima, 2016.			
Tipo de localidad	Número de localidades	Presupuesto	%
Rural	24	\$ 9,506,878.59	37
Urbano	1	\$ 16,019,298.66	63
Total	25	\$ 25,526,177.25	100
Fuente: Elaborado por TECSO con base de datos del formato Relación de Obras 2017			

Así, tenemos entonces que el 37% del presupuesto se destinó a obras en localidades rurales, mientras que el restante 63% fue, como ya se mencionó para la cabecera municipal. Cabe destacar que dentro del

presupuesto (25 millones) se está integrando la cantidad de \$6,335,425,00 por aportaciones federales que el municipio tuvo a bien gestionar.

Es importante señalar que para este ejercicio se está excluyendo a 17 localidades, todas ellas clasificadas como localidades rurales.

Mientras que la inversión en las localidades rurales, según nos muestra el cuadro siguiente queda de la siguiente manera.

Cuadro 4.2. Inversión en localidades rurales en el municipio de Colima, 2016.				
Grado de rezago social	Número de localidades	Número de obras	Presupuesto	Porcentaje respecto al total
Bajo	5	10	\$1,468,354.32	5.8
Muy bajo	19	36	\$8,038,524.27	31.5
Total	24	46	\$9,506,878.59	37.2
Total ejercicio	25	112	\$25,526,177.25	100.0
Fuente: Elaborado por TECSO con base de datos del formato de Obras 2016 y De La Base De Datos Del Censo 2010 (ITER)				

Así, podemos ver que el 5.8% del presupuesto fue asignado dentro de 5 localidades con rezago social bajo, mientras que 31.5% en 19 localidades con rezago social muy bajo, sumando así el 37.2% destinado a localidades rurales que anteriormente se mencionó.

Como ya se refirió la única localidad que el municipio cuenta y que es clasificada como localidad urbana, es la cabecera municipal, en la cual se programaron 66 obras con un presupuesto de \$16 millones de pesos.

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

Cuadro 4.3. Programación de inversión por ZAP en el municipio de Colima, 2016.			
AGEB	Número de obras	Presupuesto	Porcentaje respecto al total
0479	2	\$472,175.96	1.8
0483	3	\$2,418,425.00	9.5
1439	2	\$1,180,358.83	4.6
Total	7	\$4,070,959.79	15.9
Fuente: Elaborado por TECSO con base de datos del formato de Obras 2016 y de la base de datos del Censo 2010 (ITER)			

Como se puede observar en el cuadro anterior, 15.9% del presupuesto total fue programado en las 3 ZAP con las que cuenta la cabecera municipal, esto equivale a poco más de \$4 millones de pesos, siendo el AGEB 0483 en

el que más se programó con casi \$2.5 millones de pesos, mientras que en el AGEB 1439 el presupuesto fue de \$470 mil pesos.

4.2. Sobre el destino.

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

Conforme al numeral 2.3 de dichos Lineamientos, al contar con 3 AGEB urbanas declaradas como Zonas de Atención Prioritaria para el año 2016, el municipio de Colima puede invertir en esas zonas, en las localidades con los 2 grados más altos de rezago social (Alto y Medio según el dato 2010 del CONEVAL) y en donde exista población en pobreza extrema. En este sentido, de las 112 obras ejercidas, 5 se localizan en las ZAP urbana y 107 en zonas identificadas con pobreza extrema en base a los Lineamientos de operación del FAIS:

Cuadro 4.4. Número de obras ejercidas por criterio de prioridad y presupuesto en el municipio de Colima, 2016.			
Criterio	Número de obras	Monto	Porcentaje
Localidad por ZAP	10	\$4,070,959.79	15.9
Localidad con pobreza extrema	102	\$21,455,217.46	84.1
Total	112	\$25,526,177.25	100
Fuente: Elaborado por TECSO con base en datos suministrados por el municipio en el Formato de Obras, 2016			

Como podemos observar un alto porcentaje del presupuesto de programó en zonas con población en pobreza extrema, las cuales el municipio deberá justificar con la aplicación de las CUIS; el monto asignado en estas zonas asciende a \$21.5 millones de pesos, mientras que el presupuesto programado en las ZAP, fue de \$4.1 millones de pesos.

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:

$$PIPT = \frac{IPD}{TIFISM} \times 100 = \frac{\$25,526,177.25}{\$25,526,177.25} \times 100 = 100\%$$

Dónde:

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

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

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

Por tanto, el 100% de los recursos asignados en la realización de las 112 obras están focalizados en zonas prioritarias, ya sea por atender AGEB declarado como ZAP o zonas con población en situación de pobreza extrema lo cual establece el cumplimiento normativo de la focalización territorial.

Adicionalmente, derivado de que el municipio presenta ZAP urbanas para 2016, y como se ha señalado en el presente capítulo, los Lineamientos sufrieron una modificación en la fórmula para el PIZU, señalada en el numeral 2.3, tenemos que, para el año fiscal evaluado, se especifica que “deberán invertir al menos el 30% de los recursos” (DOF, 2016). En este sentido según la fórmula modificada, el PIZU para Colima en 2016 es de:

$$PIZU = \left(\frac{2,895}{40,986} \right)^2 \times 100 = 0.5\%$$

Dónde:

PIZU= **P**orcentaje a **I**nvirtir 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.

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:

$$PIpZU = \frac{IZU}{TIFISM} \times 100 = \frac{\$4,070,959.79}{\$25,526,177.25} = 15.95\%$$

Dónde:

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

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

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

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

$$GCIZU = \frac{PIpZU}{PIZU} = \frac{15.95}{0.5} = 31.97$$

Dónde:

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

PIpZU = **P**orcentaje de **I**nversión programada en **Z**AP **U**rbanas.

PIZU = **P**orcentaje a **I**nvertir en las **Z**AP **U**rbanas del municipio.

Lo anterior significa que el municipio de Colima programó más de 32 veces de lo exigido 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 y pobreza extrema, se utiliza el indicador de grado de cumplimiento en la inversión ejercida en localidades con Rezago Social o Pobreza Extrema (GCIRSPE), que sirve como referente para valorar si la magnitud de la inversión fue proporcional a las zonas urbanas (ZAP) por lo que en primer lugar se estima el porcentaje de recursos que debería invertir en localidades rurales prioritarias (PaIRSPE)³⁷ del cual será:

$$PaIRSPE = (1 - PIZU) = (1 - 0.005) = 0.995$$

Dónde:

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

PIZU = **P**orcentaje a **I**nvertir en las **Z**AP **U**rbanas del municipio.

Teniendo en cuenta que en las localidades con los dos mayores grados de rezago social (Alto y Medio) no se programó ninguna obra la proporción de la inversión fue:

$$PIRSPE = \frac{IMRS + IPE}{TI} = \frac{\$0 + \$21,455,217.46}{\$25,526,177.25} = 0.84$$

³⁷ Este tema se profundizará más en el Capítulo 5 de este documento.

Dónde:

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

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

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

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

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

$$GCIRSPE = \frac{PIRSPE}{PaIRSPE} = \frac{0.84}{0.995} = 0.84$$

Dónde:

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

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

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

Así, la proporción de inversión en localidades rurales fue menor a la que se pudo efectuar de acuerdo con la norma para este municipio (99.5%), ello no implica incumplimiento normativo ya que para las ZAP se establecen mínimos (en PIZU de 0.5%), dejando sin referencia de mínimo a las localidades rurales con mayor rezago social o zonas con población en pobreza extrema, pero si permite ver una tendencia a la concentración de la inversión en zonas prioritarias urbanas; no obstante, ello significa que hubo equidad con lo rural.

Así, el municipio de Colima realizó la programación de recursos del FISM 2016 de tal manera que cumple con lo establecido en los Lineamientos.

4.3. Sobre el uso

Como ya se mencionó, los lineamientos del FISM 2016 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, según la inversión programada para 2016, hay 82 obras que inciden directamente en la pobreza multidimensional y 30 que lo hacen de manera complementaria. En el cuadro siguiente se muestran las obras según su tipo de contribución, clasificación, sub clasificación de proyecto y monto ejercido de inversión por obra:

Cuadro 4.5. Obras ejercidas por monto, tipo de contribución a la pobreza multidimensional, clasificación y sub clasificación de la obra en el municipio de Colima, 2016.					
Tipo de contribución	Clasificación	Sub clasificación	Númer o de obras	Presupuesto	% de presupuesto
Directa	Agua y saneamiento	Drenaje pluvial	4	\$3,059,320.46	12.0
		Drenaje sanitario	1	\$233,534.18	0.9
		Pozo profundo de agua potable	1	\$2,989,689.52	11.7
		Red o sistema de agua potable	5	\$1,279,685.43	5.0
		Total	11	\$7,562,229.59	29.6
	Alimentación	Preescolar (comedores escolares)	2	\$520,000.00	2.0
		Primaria (comedores escolares)	1	\$400,000.00	1.6
		Total	3	\$920,000.00	3.6
	Vivienda	Cuartos dormitorio	35	\$5,997,500.00	23.5
		Electrificación	1	\$191,168.21	0.7
		Techo firme (no material de desecho, ni lámina de cartón)	32	\$3,250,368.00	12.7
		Total	68	\$9,439,036.21	37.0
	Total		82	\$17,921,265.80	70.2
Compleme ntaria	Urbanización	Alumbrado público	14	\$564,088.56	2.2
		Caminos / carreteras	1	\$281,007.75	1.1
		Guarniciones y banquetas	1	\$73,344.71	0.3
		Infraestructura y equipamiento público para el acceso y el apoyo de las personas con discapacidad	3	\$2,418,425.00	9.5
		Muros de contención	1	\$250,000.00	1.0
		Pavimentación	9	\$3,268,045.43	12.8
		Total	29	\$6,854,911.45	26.9
	Infraestructura forestal	Maquinaria y equipo comunitario para el mejoramiento de suelos	1	\$750,000.00	2.9
	Total		30	\$7,604,911.45	29.8
Total		112	\$25,526,177.25	100.0	
Fuente: Elaborado por TECSO con base en datos suministrados por el municipio en el formato de Obras, 2016					

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

Como se puede observar, el municipio programó un total de \$17,921,265.80 en la realización de 82 obras de incidencia Directa en la pobreza. Para medir el porcentaje de inversión en obras directas tenemos que:

$$PID = \frac{IPD}{TIFISM} \times 100 = \frac{\$17,921,265.80}{\$25,526,177.25} * 100 = 70.2\%$$

Dónde:

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.

Los recursos del FISM ejercidos a realizar en obras de incidencia directa en 2016, apenas pasan el nivel requerido por la norma que es el 70%. Para conocer el grado de pertinencia que tendrán estos recursos se calcula lo siguiente:

$$GPURD = \frac{70.2}{70} = 1$$

Dónde:

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 programados para 2016 cumplen con lo estimado en la normativa, y que **se invirtió 0.2% más del porcentaje mínimo instruido.**

Como ya se señaló en la metodología, existen topes máximos respecto al uso de los recursos en obras complementarias, en este sentido, para conocer el grado de pertinencia en el uso de los recursos ejercidos para obras complementarias y especiales se tiene que, derivado de la programación de recursos para 2016 en este tipo de obras, las 30 obras complementarias programadas fueron dentro de los rubros urbanización y en una obra de infraestructura forestal. La fórmula para conocer la pertinencia del uso en este rubro es:

$$GPUPCE = \frac{30\% - (PIPCE)}{30\%} = \frac{30 - 29.8}{30} = 0.007$$

Dónde:

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

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

La inversión en obras complementarias fue de 29.8% proporción que se encuentra dentro de los límites normativos, sólo 0.2% debajo del tope máximo permitido.

Adicionalmente, los Lineamientos 2016 establecen topes en la inversión para tipos de proyecto dentro de las obras complementarias, señalando que, en el caso de los proyectos de infraestructura carretera, caminos, pavimentación, revestimiento, guarniciones y banquetas, sólo se podrá destinar hasta un 15% de los recursos FISM, y hasta un 15% adicional para dicha infraestructura, en el caso que haya sido dañada por un desastre natural en el ejercicio fiscal actual o en el inmediato anterior, con motivo del cual se cuente con una declaratoria de emergencia de las Secretaría de Gobernación o con un dictamen de protección civil de la entidad que avale dicha situación.

De esta forma tenemos que en el caso de la inversión programada por el municipio en 2016 en urbanización fue de 6.8 millones de pesos, equivalentes al 27% de la inversión total del FISM, por lo que el nivel de cumplimiento de la normatividad se calcula del siguiente cuadro:

$$GPURUCC = \left(\frac{15\% - 27\%}{15\%} \right) = -0.8$$

Dónde:

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

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

Así, el municipio supero por 12% la inversión en obras complementarias, excediendo el tope de inversión en este rubro un 80% por encima de lo permitido por la norma; lo que equivale a poco más de 3 millones, de los casi 7 millones que invirtió en ese rubro.

Tomando en cuenta tanto el uso de recursos ejercidos en obras directas así como el máximo permitido en obras de incidencia complementaria, en conjunto, tenemos el Total de Inversión ejercida Pertinente, partiendo del Total de inversión ejercida (TI), la cual fue de \$25,526,177.26, y para calcular el monto de inversión ejercida de acuerdo a la norma, tenemos que:

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

$$\text{TIP} = 25,526,177.25 - (0 + 0 + 3,025,984.86) = 22,500,192.39$$

Dónde

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

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

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

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

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

$$\text{GPURTO} = \frac{\text{TIP}}{\text{TIFISM}} = \frac{22,500,192.39}{25,526,177.25} = 0.88$$

Dónde:

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

TIP = Total de Inversión Pertinente.

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

Ello significa que la pertinencia en el uso de los recursos ejercidos fue del 88.1%, y el 11.9% incumple con los criterios en cuanto al uso de los recursos en obras complementarias, al rebasar los montos de inversión permitidos en pavimentación, guarniciones y banquetas. Sin embargo, el municipio presento una declaratoria de desastre natural por la ocurrencia del huracán "Patricia", donde se declara como zona de desastre por lluvia severa el municipio de Colima, con la cual solventa el excedente utilizado en obras de urbanización, con ello se **el Grado de Pertinencia en el Uso de los Recursos es del 100%**

Así se tiene un cumplimiento total con el destino (100%), es decir, la focalización territorial del municipio tiene muy buenos resultados, en cuanto al uso de los recursos del FISM (100%), la focalización territorial del municipio en obras de incidencia directa y complementarias cumple con los criterios normativos, pues aunque, sobrepasaron el porcentaje establecido en obras de urbanización esto fue solventado con la declaratoria de desastre natural publicada en el Diario Oficial de la Federación en Octubre de 2015.

5. Análisis de la dinámica de focalización en el uso y destino de los recursos del FISM (2016).

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

El FISM está claramente dirigido a poblaciones en territorios específicos con carencias específicas, asociadas a la pobreza multidimensional. Con los lineamientos del FISM, en 2014 se establecen por primera vez criterios precisos que acotan y orientan, en particular, a los municipios sobre los usos y destinos para el ejercicio de los recursos del fondo.

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

5.1 La focalización hacia el combate a las carencias sociales

Una primera limitación para la adecuada focalización, como se ha señalado ya en el segundo capítulo de este documento, es la falta de información desagregada a nivel localidad para 2015.

Sin embargo, a nivel municipal si tenemos datos de la Encuesta Intercensal 2015, que nos permite dimensionar las carencias sociales en su magnitud para todo el municipio. Adicionalmente tenemos datos para el análisis territorial por localidad y AGEb, si bien los datos son del censo 2010, nos sirven como referente para ubicar las carencias en las zonas prioritarias.

De esta manera, el análisis de la focalización se orientará en primera instancia a las 2 carencias sociales para las que se disponen datos:

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

a) Servicios básicos para la vivienda.

La estimación de las carencias por servicios básicos en la vivienda es de 4% de la población actual, es decir, aproximadamente 6 mil personas padecen de esta carencia y habitan en 1,773 viviendas.

Cuadro 5.1. Habitantes e inversión por carencia de servicios básicos de la vivienda en el municipio de Colima, 2016.				
Tipo de Carencia	Habitantes con carencia 2015		Presupuesto FISM 2016	
	Cantidad	%	Inversión	%
Carencia por acceso al agua entubada en la vivienda	1,174	0.8	\$4,269,374.95	16.7
Carencia por servicio de drenaje en la vivienda	858	0.6	\$233,534.18	0.9
Carencia por servicio de electricidad en la vivienda	950	0.6	\$191,168.21	0.7
Carencia de chimenea en la vivienda al usar leña o carbón para cocinar	5,132	3.4		0.0
Total carencia de servicios básicos	6,055	4.0	\$4,694,077.34	18.4
TOTAL DEL MUNICIPIO	150,673	100	\$25,526,177.25	100
Fuente: Elaborado por TECSO con base en los datos del formato de obras 2016 y Base de datos Intercensal (2015).				

En el anterior cuadro podemos observar que la inversión total para servicios básicos fue de \$4.7 millones de pesos, lo que representa una inversión de 18.4% del total de los recursos provenientes del FISM.

La principal carencia es la falta de chimeneas en las viviendas que cocinan con leña, afectando al 3.4 % de la población; no obstante, no se realizó ningún tipo de obra en este rubro. La segunda carencia en importancia es por agua entubada en la vivienda (0.8%), en este caso se realizó una importante inversión del 16.7% de los recursos del FISM. Si calculamos que esta carencia la padecen poco más de 1 mil personas y el monto del presupuesto, la inversión per cápita resultante es de \$3,636 pesos por habitante con carencia.

También tenemos el caso de drenaje, donde la inversión fue de más de \$233 mil pesos (0.9%) para un estimado de 858 personas con la carencia (0.6%). En este caso se puede ver una inversión per cápita de hasta \$272 por persona.

Otro caso es electrificación que, para 2015 sólo padecían la carencia el 0.6% de la población del municipio, se programaron para 2016 poco más de \$190 mil pesos. Considerando con carencia a una población estimada de 950 personas, la inversión per cápita supera los \$200 pesos.

b) Calidad y espacios de vivienda

En cuanto a la carencia por calidad y espacios de vivienda, se estima que para el 2015 el 5.9% de la población la padecía. En esta materia la inversión fue de \$9 millones, es decir fue del 36.2% del total de los recursos.

Cuadro 5.2. Habitantes e inversión por carencia de calidad y espacios de la vivienda en el municipio de Colima, 2016.				
Tipo de Carencia	Habitantes con carencia 2015		Inversión FISM 2016	
	Cantidad	%	Inversión	%
Carencia por material de pisos en la vivienda	2,786	1.9	\$-	0
Carencia por material de muros en la vivienda	1,462	1	\$-	0
Carencia por material de techos de la vivienda	784	0.5	\$3,250,368.00	12.7
Carencia por hacinamiento en la vivienda	6,129	4.1	\$5,997,500.00	23.5
Total carencia por calidad y espacios	8,809	5.9	\$9,247,868.00	36.2
TOTAL DEL MUNICIPIO	150,673	100	\$25,526,177.25	100
Fuente: Elaborado por TECSO con base en los datos del formato de obras 2016 y Base de datos Intercensal (2015).				

En esta dimensión de la pobreza, la inversión se orienta en dos rubros para atender la carencia, la primera de ellas es en construcción de techos, donde se programa una inversión de \$3.2 millones de pesos, es decir el 12.7% del presupuesto total, mientras que para la carencia por hacinamiento se programaron casi \$6 millones de pesos lo que representa una proporción de 23.5%.

Esto resulta contrastante dado que de acuerdo a la población estimada con la carencia de materiales de techo y el monto de inversión

programado, se destinó una inversión de \$4,145 por habitante, mientras que para la población que presenta problemas de hacinamiento y que, dicho sea de paso, es la carencia más importante en la dimensión de calidad y espacios de la vivienda, es de tan sólo \$978.

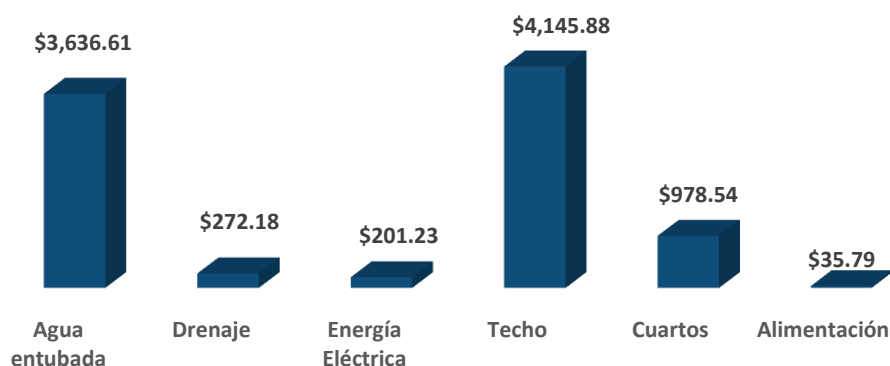
Es de llamar la atención que para la población que presenta carencia por materiales en los pisos y muros (2,786 y 1,462 respectivamente) no se programó ninguna obra.

En el caso de obras para combatir la carencia por alimentación la cual afectaba a más de 25 mil personas, se logra una inversión muy discreta de apenas \$920 mil pesos para tres comedores escolares, dos en nivel preescolar y uno en nivel primaria.

Como ya se mencionó el número de personas en condiciones de vulnerabilidad alimentaria corresponde al 17.5% de total de la población del municipio por lo cual se recomienda que el municipio establezca acciones más importantes para combatir la carencia con mayor intensidad.

De este modo, a continuación se presenta información la inversión per cápita por tipo de carencia atendida por el municipio de Colima durante el ejercicio fiscal 2016.

Gráfica 5.1. Inversión per cápita en por tipo de carencia atendida en el municipio de Colima, 2016.



Fuente: Elaborado por TECSO con base en los datos del formato de obras 2016 y Base de datos Intercensal (2015).

En la gráfica anterior se observa que el mayor monto de inversión per cápita se realizó en la carencia asociada al techo firme con \$4,145.88 pesos mientras que la carencia por agua entubada en la vivienda tuvo una inversión de \$3,636.61, por su parte en el caso del indicador asociado a la carencia por cuartos dormitorio en esta se observa una inversión de \$978.54, y finalmente las carencias por drenaje, energía eléctrica y alimentación el municipio de Colima destino un monto de inversión de \$272, \$201 y \$35 pesos.

Para el caso de la inversión en comedores escolares, que están destinados al combate a la carencia por alimentación podemos observar una baja intensidad de la inversión con apenas \$35 pesos por habitante, derivado de una inversión de \$920,000 para una población de aproximadamente de 25,708 habitantes con carencia alimentaria.

Llama la atención que, como ya se mencionó la carencia por ventilación al usar leña o carbón para cocinar, es la carencia más importante en la dimensión de servicios básicos de la vivienda con una población de más de 5 mil habitantes por lo que se recomienda que el municipio establezca acciones para combatir esta carencia con los tipos de obras que están señalados en los lineamientos de operación del FAIS.

5.2 La focalización hacia los territorios con carencias sociales

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

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

- Urbana (AGEB por grado de rezago social)
- Rural (Localidad por grado de rezago social)

Para las localidades con los dos mayores grados de rezago social, el municipio de Colima, no programó ninguna obra durante el ejercicio 2016.

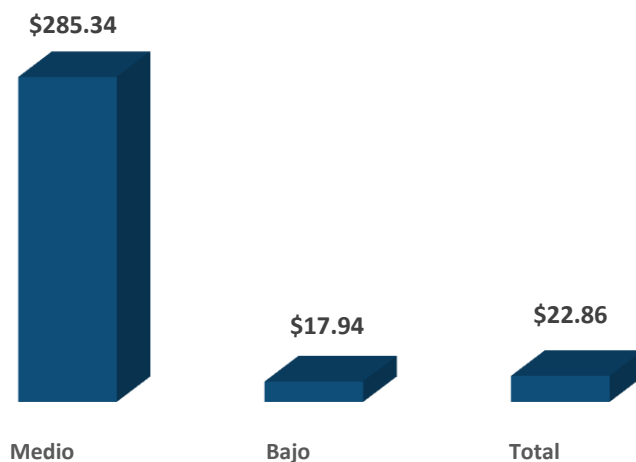
A continuación se presenta información sobre las ZAP en las que se realizaron obras con recursos provenientes del Fondo III en el municipio de Colima durante el ejercicio fiscal 2016.

Cuadro 5.3. Comparativo de ZAP contra atención por obras, en el municipio de Colima 2016.								
Grado de rezago social	Total de AGEB	Población	ZAP			ZAP con atención		
			Total de AGEB	Población	% de población	Total de AGEB	Población	% de población
Alto	1	57			0.0			0.0
Medio	3	2,529	2	2,472	97.7	2	2,472	1.0
Bajo	93	134,787	1	423	0.3	1	423	0.0
Total	97	137,373	3	2,895	2.1	3	2,895	0.0
Fuente: Elaborado por TECSO con datos de la base del CENSO 2010 y la declaratoria de ZAP 2016 y formato de obras 2016.								

En el cuadro anterior se muestran que el municipio de Colima focalizó recursos provenientes del Fondo III para la realización de tres obras que beneficiara a una población de casi tres mil habitantes que equivale al 0.02% del total de la población urbana. Lo cual refleja una buena focalización de los recursos, pues el municipio dio atención al total de AGEB declarado como ZAP.

En este mismo sentido, a continuación se presenta información sobre la intensidad de la inversión en las Zonas de Atención Prioritaria en relación al grado de rezago social.

Gráfica 5.2. Intensidad de inversión en ZAP por Grado de Rezago Social en el municipio de Colima, 2016.



Fuente: Elaborado por TECSO con datos de la base del CENSO 2010 y la declaratoria de ZAP 2016 y formato de obras 2016.

En la gráfica anterior se observa que la intensidad de la inversión se concentró en mayor proporción en la ZAP de grado medio con \$285.34, mientras que en el grado de rezago social bajo la intensidad de la inversión fue de \$17.94, reflejándose una buena focalización de la inversión

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

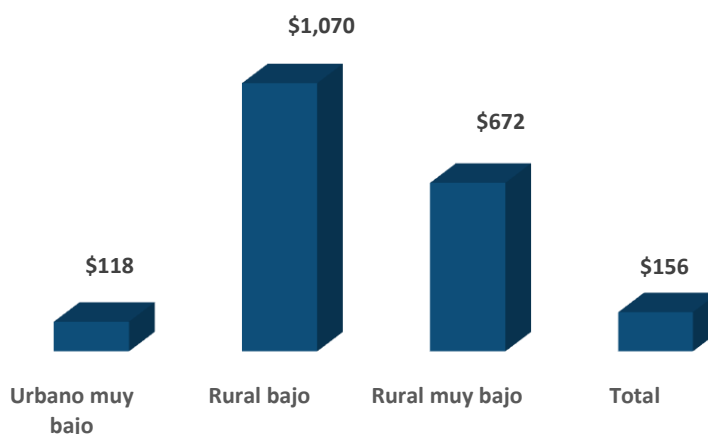
A continuación se muestra las localidades rurales y urbanas que se atendieron mediante la ejecución de obras.

Cuadro 5.4. Comparativo de Localidades contra atención por obras, en el municipio de Colima 2016.						
Tipo de localidad	Nivel de Rezago social	Total		Con atención		
		Número de localidades	Población	Número de localidades	Población	% de población
Urbano	Muy bajo	1	134,488	1	134,381	100.0
Rural	Alto	1	39	0	0	0.0
	Medio	3	40	0	0	0.0
	Bajo	9	1,372	5	1,131	82.4
	Muy bajo	28	7,508	19	7,201	95.9
Total		42	143,447	25	142,713	99.6
Fuente: Elaborado por TECSO con datos de la base del CENSO 2010 y la declaratoria de ZAP 2016 y formato de obras 2016.						

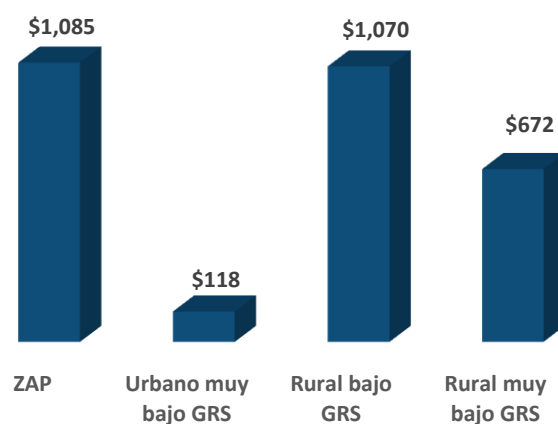
Como se puede observar de las 42 localidades que presentan algún grado de rezago social en el municipio de Colima 25 de estas fueron atendidas mediante la realización de obras con una población atendida del 99.6% con respecto al total de la población que se ubica dentro de las localidades con grado de rezago social, lo cual refleja una buena focalización de los recursos pues solamente el 0.4% de la población en rezago social no fue beneficiada.

En relación a la intensidad de la inversión en las localidades con población en pobreza extrema por grado de rezago social se tiene que el municipio focalizó sus recursos de la siguiente manera:

Gráfico 5.3. Intensidad de inversión en localidades con población en pobreza extrema por Grado de Rezago Social.



Gráfica 5.4. Intensidad de inversión en el municipio por criterios normativos



Fuente: Elaborado por TECSO con datos de la base del CENSO 2010 y la declaratoria de ZAP 2016 y formato de obras 2016.

Como se puede ver en la intensidad de la inversión en las localidades con población en pobreza extrema por grado de rezago social en el municipio de Colima, durante el ejercicio fiscal 2016 se focalizó en mayor proporción hacia las localidades rurales con grado de rezago bajo con \$1,070, mientras que en las localidades rurales con clasificación de muy bajo la intensidad de la inversión fue de \$672 y para la única localidad urbana con grado de rezago social muy bajo la inversión fue de \$118, dando como resultado que la intensidad de la inversión en las localidades que presentan algún grado de rezago social fue de \$156.

A continuación se presenta información sobre la intensidad de la inversión en base a los criterios establecidos en los lineamientos generales para la operación del FAIS.

En la gráfica anterior se observa que el municipio de Colima durante el ejercicio fiscal 2016 focalizó sus recursos en mayor proporción hacia la atención de la población ubicada en AGEB/ZAP cuyo inversión per cápita alcanzó \$1,085 mientras que las localidades con rurales con rezago social bajo la inversión fue de \$1,070 y, dentro de localidades rurales con muy bajo grado de rezago social \$672 per cápita y la cabecera municipal para la población en pobreza extrema la inversión fue de \$118.

De esta manera se establece que el municipio dio prioridad a atender a la población identificada en AGEB/ZAP, sin embargo la inversión en las localidades con grado de rezago social bajo también fue importante. Es decir, se observa que el municipio realizó una buena focalización de los recursos provenientes del fondo, pues cumple con lo establecido en el numeral 2.1 y 2.2.

De esta manera podemos establecer que el municipio dio prioridad a atender a la población identificada en condiciones de pobreza extrema, lo cual se destaca de manera positiva dado que, como se mencionó en el capítulo 2, la población objetivo, ya sea por mayor grado de rezago social en las localidades o por pertenecer a ZAP, apenas es el 2% del total de la población municipal.

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

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

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

Cabe destacar que los datos disponibles elaborados por el CONEVAL y empleados como base para el cálculo de la pobreza multidimensional son del año 2010, es decir, no se contemplan casi 7 años de dinámica poblacional. No obstante este sesgo, los datos nos permiten estimar una proporción de mejora con respecto a una condición inicial.

A partir de las consideraciones anteriores, se realizó el cálculo de la masa carencial del municipio retomando la información plasmada en la Encuesta Intercensal de 2015. A partir de ello se estima el posible impacto de la inversión realizada con los recursos del FISM en el año 2016.

El municipio tiene incidencia sólo en tres dimensiones, que son 1). Servicios básicos de la vivienda 2). Calidad y espacios de la vivienda y 3). Acceso a la alimentación.

Se calculó la posible masa de carencias para dos de estos indicadores, a partir de multiplicar la proporción de la dimensión de carencia social por la

población total del municipio. Una vez calculada la masa de carencias para ambos niveles de pobreza multidimensional se realizó una sumatoria que da como resultado una masa total de poco más de 14,864 carencias.

Cuadro 6.1. Porcentaje de población por carencia social y masa de carencias en el municipio de Colima, 2016.		
Carencia	Porcentaje de personas con carencia	Masa de carencia
Calidad y espacios de la vivienda	5.9	8,809
Servicios básicos de la vivienda	4	6,055
Alimentación	17.5	25,708
Total de carencias estimadas en el municipio		40,572
Fuente: Elaborado por TECSO, con base en la información contenida en la Base Intercensal 2015.		

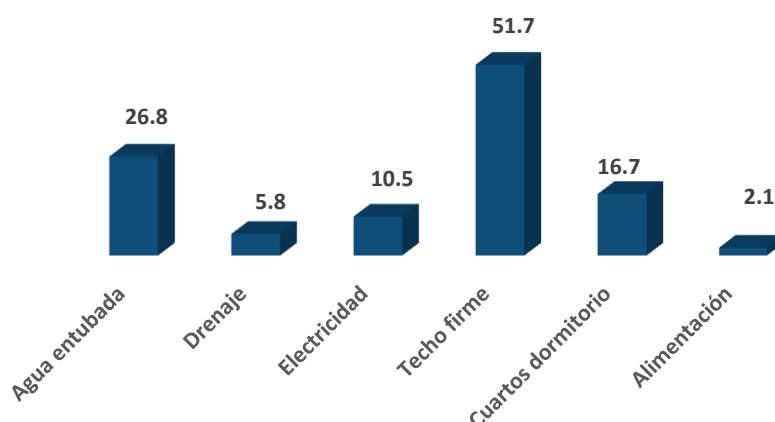
La cobertura con diversas acciones a partir de la inversión de los recursos del FISM en este municipio hace difícil la distinción y cuantificación de los beneficios y los beneficiarios netos, por eso se realizaron ajustes para una estimación más cercana a la posible disminución de carencias netas. Esto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

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

En 2016, el municipio realizó obras de incidencia directa tanto en servicios básicos, calidad y espacios de la vivienda y alimentación; Sin embargo, para efectos del análisis, se tomarán en cuenta únicamente los rubros que inciden en la disminución de la carencia.

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

Gráfica 6.1. Porcentaje estimado de beneficiarios contra carencia en el municipio de Colima, 2016. (Porcentaje)



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

En la gráfica anterior se presenta información sobre la estimación de beneficiarios con base a la intervención realizada por el municipio de Colima en el rubro de Calidad y espacios en la vivienda y Servicios básicos en la vivienda y alimentación, en la cual se observa que durante el ejercicio fiscal, el 51.7% de la población con carencia se vio beneficiada con la construcción de techo firme en sus viviendas, mientras que con respecto al tema de agua entubada el 26.8% de los habitantes que presentaban dicha carencia se vio beneficiado por estas acciones, para el caso de la carencia asociada al tema de electricidad el estimado de beneficiarios fue del 10.5% y para las carencias asociadas a la carencia por drenaje y alimentación la población beneficiada se presentó en menor proporción.

Para el ejercicio del año fiscal 2016, en cuanto a combate a las carencias se refiere, el municipio contribuyó en un importante avance en el combate a las carencias de agua entubada y piso de tierra, que, aunque no con las carencias más importantes con las que cuenta el municipio, se destaca la importante reducción, ya que para la carencia de agua entubada se estima un focalización al 27% de la población con la carencia y más importante aún, se estima una focalización del 52% de las personas con piso de tierra.

Sin embargo como importante área de oportunidad destaca la mínima inversión en obras que contribuyan a disminuir la carencia por alimentación, también destaca la nula inversión en obras para combatir la carencia por ventilación cuando se cocina con leña o carbón y la baja intervención para combatir la carencia por hacinamiento, siendo estas dos últimas las carencias que presentan la mayor proporción de vulnerabilidad dentro de sus respectivas dimensiones de la pobreza multidimensional.

Análisis FODA y Recomendaciones

Fortalezas	Recomendaciones
Durante el ejercicio fiscal 2016 el municipio de Colima programó el 84.1% de los recursos provenientes del Fondo III, hacia la atención de localidades con pobreza extrema para la realización de 102 obras, mientras que en las localidades con ZAP se programaron 10 obras que equivale al 15.9% de los recursos.	Se recomienda continuar con esta tendencia de focalización de los recursos, esto siempre y cuando se el municipio justifique este tipo de acciones mediante la aplicación del Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIIS).
En cuanto al destino de los recursos del FISM, el municipio de Colima para el año 2016 realizó una programación que cumple con lo establecido en los Lineamientos generales para la operación del Fondo	Dado que el municipio cumple con lo establecido en los Lineamientos del Fondo se recomienda que este continúe con esta tendencia.
Por otra parte, en cuanto al uso de los recursos del FISM el 100% se focalizaron de manera pertinente.	Durante el ejercicio fiscal 2016 el municipio presentó una buena focalización de los recursos en cuanto al destino y uso de los recursos.
Para el ejercicio del año fiscal 2016 en cuanto al combate a las carencias, el municipio contribuyó con un importante avance en cuanto al combate de las carencias de agua entubada y piso de tierra, que aunque no son las carencias más importantes son las que cuentan en el municipio, se destaca la importante reducción, ya que para la carencia por agua	Sin embargo, como importante área de oportunidad destaca la mínima inversión en obras que contribuyan a disminuir la carencia por alimentación, también destaca la nula inversión en obras para combatir la carencia por ventilación cuando se cocina con leña o carbón y la baja intervención para combatir la carencia por hacinamiento, siendo

entubada se estima una focalización al 27% de la población con la carencia y más importante aún se estima una focalización del 52% de las personas con piso de tierra.	estas últimas, las carencias que presentan la mayor proporción de vulnerabilidad en sus respectivas dimensiones
--	---

Oportunidades	Recomendaciones
Desaparecer los grados de rezago social Alto y Medio, logrando ampliar su capacidad de inversión a todo el municipio sin restricciones normativas.	Gestionar ante la SEDESOL la desacreditación de las localidades con la evidencia cartográfica y fotográfica
En el catálogo del FAIS se incluyen obras de incidencia directa en rubros como energías no convencionales, esto abre la posibilidad de utilizar las ecotecnologías para solucionar la carencia en localidades rurales y/o dispersas para así poder llegar a una cobertura total.	Identificar los costos de estas tecnologías para valorar la pertinencia de integrarlas a una estrategia de atención de la pobreza en zonas rurales con viviendas dispersas.

Debilidades	Recomendaciones
Durante el ejercicio fiscal 2016 en el municipio de Colima, no se realizó ninguna obra para la atención de la carencia asociada a la falta de chimeneas en los hogares que cocinan con leña, lo cual afectaba al 3.4% de la población.	Focalizar con precisión las viviendas con esta carencia y diseñar un programa de dotación de estufas ecológicas o sustitución del uso de leña con sistemas a gas para atender esta carencia.
En cuanto a la carencia asociado al rubro de calidad y espacios en la vivienda se estima que para el año 2015 el 5.9% de la población se veía afectada, por lo que para 2016 el monto de inversión fue del 36.2% de los recursos correspondientes al Fondo III, mismo que se distribuyó hacia la atención de las carencias por techos y hacinamiento, sin embargo en cuanto a la carencia relacionada a techos y muros no se realizó inversión.	Pese a que el porcentaje de habitantes que presentan carencia por techos y hacinamiento (4.6%) es en mayor magnitud en estos rubros, es importante que el municipio focalice recursos hacia la atención de la carencia por pisos y muros, con el objetivo de combatir totalmente estas carencias pues sólo el 2.9% de la población se ve afectada. En el catálogo del FAIS la construcción de techos firmes y la construcción de cuartos dormitorios se encuentran clasificadas como obras de incidencia directa, por lo que se recomienda que el municipio lleve a cabo este tipo de acciones.
En 2015 el municipio de Colima presentaba índices bajos en cuanto al tema relacionado a las carencias asociadas al rubro de calidad y espacios (Piso de tierra) y al de servicios básicos en la vivienda (agua entubada, drenaje y luz eléctrica).	Se recomienda que el municipio establezca mecanismos de focalización, así como estrategias o acciones concreta que permitan el combate a estas carencias, que como se muestra, las localidades que presentan las carencias se presentan en zonas muy dispersas. De ahí el reto que tiene el

	municipio para focalizar una adecuada programación en cuanto al tipo de obra que se requiera.
En el caso de obras para combatir la carencia por alimentación la cual afecta a más de 25 mil personas, el municipio logro una inversión de apenas \$920 mil pesos para la construcción de tres comedores escolares, dos a nivel preescolar y uno a nivel primaria.	Como ya se mencionó, el número de personas en condiciones de vulnerabilidad alimentaria corresponde al 17.5% del total de la población del municipio, por lo cual se recomienda que el municipio establezca acciones que permitan combatir la carencia con mayor intensidad.
El municipio de Colima presentó una nula inversión en cuanto la carencia de ventilación en las viviendas cuando se cocina con leña o carbón.	Dado que el municipio no focalizó recursos del FISM para la atención de esta carencia, existe la posibilidad que las viviendas que presentaba esta carencia al no ser atendidas incrementen, mientras que la población que se veía afectada por esta problemática pueden desarrollar problemas de salud de tipo respiratorios, por lo que se recomienda que el municipio realice acciones para combatir la carencia.

Amenazas	Recomendaciones
El Municipio de Colima tendrá que contener la inversión de recursos, en caso de que no se logre desaparecer algún grado de rezago social	Desarrollar una estrategia para que logre ampliar su cobertura con los recursos del FISM
La versión existente Informe Anual sobre la situación de la pobreza y rezago social 2016 emitido exclusivamente por SEDESOL, sin la participación de CONEVAL muestra inconsistencias en la información reportada.	Realizar una encuesta que mida la situación de la pobreza multidimensional actual en el municipio. Para lograr construir una línea base que sirva como eje de planeación de los recursos del FISM.
Ante un cambio de gobierno existe el riesgo de que no se continúe con las estrategias de inversión que han contribuido a la reducción de las carencias.	El municipio podría desarrollar ejes de trabajo a mediano plazo en su Plan de Desarrollo Municipal para darle continuidad a las políticas de combate a la pobreza en el municipio.

Conclusiones

La presente evaluación muestra la utilidad fundamental de los ejercicios de evaluación que, actualmente, son normas que deben regular a todos los niveles de la función pública.

Por ello es importante destacar que el Gobierno del Municipio de Colima, haya asumido la responsabilidad de evaluar el ejercicio gubernamental 2016, a partir del desempeño de la operación del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM), pues el objetivo de este Fondo es el combate a la pobreza.

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**³⁹. 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 de los recursos del FISM para el año fiscal 2016 en **el municipio de Colima, tuvo un presupuesto de \$25,526,177.25** el cual se focalizó a la realización de 46 obras en las localidades rurales con un presupuesto de \$9,506,878.59, que equivale al 37% de los recursos del Fondo, mientras que la única localidad urbana del municipio se ejecutaron 66 obras con un monto de \$16,019,298.66 y que representan el 63% de los recursos.

De acuerdo con las definiciones del CONEVAL, en materia de pobreza, el 27% de la población del municipio se encuentra en el umbral de pobreza

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

moderada, mientras que el 1% pobreza extrema y el 31% con no pobres o vulnerables y es así que con base a los resultados emitidos por el CONEVAL se estima que 42 mil habitantes del municipio de Colima viven en pobreza.

Por otra parte y conforme a los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social el municipio de Colima puede invertir los recursos del 38 localidades con grado rezago social muy bajo y bajo, dado que en estas localidades se concentra el 21% de la población que presenta alguna carencia.

Es así que el análisis del destino de los recursos ejercidos del FISM para el año 2016 dio como resultado que la focalización territorial de los recursos del fondo logro un 100% de cumplimiento pues 112 obras que se focalizaron en Zonas de Atención Prioritarias (ZAP) según sea por atender AGEB, declarado como ZAP o zonas con población en situación de pobreza extrema.

Es decir, la focalización territorial de la inversión de los recursos del FISM para el año fiscal 2016 fue claramente exitosa y acertada, pues cumplió con las reglas en cuanto a los montos permitidos, dado que en mayor proporción los recursos se concentraron hacia las localidades con mayor población que presenta algún grado de rezago social.

En lo que respecta al análisis del uso de los recursos del FISM, el municipio de Colima focalizó la realización de 82 obras de incidencia directa en la reducción de la pobreza multidimensional y en la cual se destinaron \$17,921,265.80 y que equivale al 70.2% de los recursos del Fondo, lo cual y apenas pasan el nivel requerido por la norma que es del 70%.

Por otra parte en relación a las obras de incidencia complementaria en estas se concentraron 30 obras con un monto de inversión de \$7,604,911.45 que equivale al 29.8%, es decir, la inversión en obras complementarias se encuentra dentro de los límites permitidos (máximo 30% de los recursos).

Lo que significa que el grado de pertinencia en el uso de los recursos ejercidos fue del 88.1%, sin embargo se tuvo un incumplimiento del 11.9% pues se rebasó el monto de inversión permitido en pavimentación, guarniciones o banquetas. Sin embargo, el municipio presento una

declaratoria de desastre natural por la ocurrencia del huracán “Patricia”, donde se declara como zona de desastre por lluvia severa el municipio de Colima, con la cual solventa el excedente utilizado en obras de urbanización, con ello se **el Grado de Pertinencia en el Uso de los Recursos es del 100%**

Así se tiene un cumplimiento total con el destino (100%), es decir, la focalización territorial del municipio tiene muy buenos resultados, en cuanto al uso de los recursos del FISM (100%), la focalización territorial del municipio en obras de incidencia directa y complementarias cumple con los criterios normativos, pues aunque, sobrepasaron el porcentaje establecido en obras de urbanización esto fue solventado con la declaratoria de desastre natural publicada en el Diario Oficial de la Federación en Octubre de 2015.

Si bien hubo un cumplimiento de la norma en cuanto al tipo de obras que se realizaron en el municipio con recursos del FISM, durante el ejercicio de la evaluación se observó una inadecuada focalización de los recursos pues la carencia de ventilación en la vivienda por cocinar con leña o carbón no fue atendida, pese a que esta es la principal carencia que afecta a las viviendas del municipio y que a su vez afecta a poco más de 5 mil habitantes (3.4%).

En cuanto al rubro de calidad y espacios de la vivienda, la carencia por piso firme y muros en la vivienda el municipio no programó la realización de ninguna obras hacia estos rubros, siendo estas las segunda y tercera carencia que más afecta a las viviendas del municipio, dado que el 2.9% de la población se ve afectad por estas carencias. Quedando así como pendiente la atención a las carencias asociadas a la ventilación, por pisos y muros.

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

Fuentes de consulta

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

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

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

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

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

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

----- (2013). *Ley de Coordinación Fiscal* (01 de febrero de 2018). http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Paginas/ley_coordinacion_fiscal.aspx

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

----- (2014). *Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social* 2016 (18 de enero de 2018).

----- (2014a). *Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social* (18 de enero de 2018).

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

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

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

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

SEDESOL. (2014). *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social, Colima, Colima*. Consultado en la página web de la institución: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/31988/Colima_002.pdf

----- (2014a). *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social, Colima*. Consultado en la página web de la institución: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/31489/Colima_1_.pdf

----- (2015). *Catálogo de localidades en Sistema Apoyo para la Planeación del PDZP*. Consultado en la página web de la institución: <http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/LocdeMun.aspx?tipo=clave&campo=loc&ent=06&mun=002>

----- (2015a). *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social, Colima, Colima*. Consultado en la página web de la institución: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/31990/Colima_002_15.pdf

----- (2015b). *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social, Colima*. Consultado en la página web de la institución: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/31613/Colima_1_.pdf

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

----- (2016a). *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social, Colima*. Consultado en la página web de la institución: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/185249/Colima..pdf>

----- (2017a). *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social, Colima*. Consultado en la página web de la institución: http://diariooficial.gob.mx/SEDESOL/2017/Colima_002.pdf

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

Villagómez-Ornelas, P., Hernández-López P., Carrasco-Enríquez B., Barrios-Sánchez K., Pérez-Escamilla, R., & Melgar-Quirón H. (2014). *Validez estadística de la escala mexicana de seguridad alimentaria y la escala latinoamericana y caribeña de seguridad alimentaria*. En: *Salud Pública de México*, 56, suplemento 1. Recuperado el 10 de agosto de 2015 de: <http://bvs.insp.mx/rsp/files/File/2014/vol%2056%20supl%201/1-Carencia.pdf>