



Evaluación específica del Uso y Destino de los recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal FISM para el año fiscal 2017.

SERIE 4-2018

Monterrey, Nuevo León.



Nombre de la evaluación:

Evaluación específica del Uso y Destino de los recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal FISM para el año fiscal 2017, Monterrey, Nuevo León.

Presidente Municipal

Lic. Adrián E. de la Garza Santos

Fecha de inicio de la evaluación:

08 de mayo de 2018

Fecha de término de la evaluación:

01 de agosto de 2018

Responsable de la evaluación:

Aida María Flores Moya

Unidad Administrativa:

Dirección de Planeación y Evaluación del Desempeño de la Contraloría Municipal

Principales colaboradores:

Diana Delgado Garza
Alfonso Ramos Marroquín
David Benjamín Rodríguez Esparza
Adriana Patricia Castillo Sampayo
Zully Janett Cerecero Medina
Luis Felipe Bernal Rodríguez
Alejandra M. González García
Edgar Daniel Sanz Flores

Instancia Evaluadora:

Tecnología Social para el Desarrollo SA de CV

Coordinador de la evaluación:

Víctor Manuel Fajardo Correa

Principales colaboradores:

Nancy Paola Hernández Clavijo
Kevin Castillo García
Adrián López Alcalá
Erika Barrero Contreras

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 (2014-2017)	21
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	27
1.4.2. Cambios en los instrumentos para la focalización en el uso de los recursos	28
1.4.3 Cambios en los Lineamientos para el 2017	30
2. Situación de la pobreza y Rezago Social en el municipio de Monterrey, Nuevo León.....	35
2.1. Contexto sociodemográfico del municipio de Monterrey, Nuevo León	36
2.2. La Medición de la pobreza	38
2.2.1 Definición de la pobreza y metodología para su medición	39
2.2.2 Diferencias en la información del nivel de carencias en el Informe Anual Sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social.....	43
2.2.3 Situación de la pobreza en el municipio de Monterrey, Nuevo León	50
2.3. Rezago social a nivel Entidad, Municipio y Localidad, y AGEB	55
2.3.1 Definición y metodología para su medición.....	56
2.3.2 Situación del Rezago Social a nivel AGEB en el municipio de Monterrey, Nuevo León.....	59
2.3.3 Principales Carencias de la población ubicada en AGEB consideradas ZAP urbanas (2017)	63
2.3.4. Principales contrastes entre AGEB declarados como ZAP y AGEB no ZAP	65
2.3.5. Infraestructura educativa.....	68
3. Metodología a emplear	72
3.1. Antecedentes y cambios en la fórmula de inversión en ZAP urbana.....	73

3.2. Destino territorial de la inversión.	76
3.3 Inversión según orientación (uso) a tipos de proyectos prioritarios (obras)	83
4. Análisis de los resultados.....	91
4.1. Presupuesto del FISM 2017	91
4.2. Sobre el destino de los recursos del FISM 2017	96
4.3. Sobre el uso de los recursos del FISM 2017	99
5. Análisis de la dinámica de focalización en el uso y destino de los recursos del FISM (2015-2017)	105
5.1 Uso de recursos con los lineamientos del FAIS (2015 - 2017).....	105
5.2 La focalización hacia el combate a las carencias sociales.....	108
5.3 La focalización hacia los territorios con carencias sociales	116
6. Estimaciones de impacto sobre la pobreza con recursos del FISM	121
7. Análisis FODA y Recomendaciones.....	125
8. Conclusiones	131
Fuentes de consulta	136

Índice de Cuadros

Página

Cuadro 1.1. Fondos que integran las aportaciones federales a entidades federativas y Municipios del Ramo 33	18
Cuadro 1.2. Principales cambios en los Lineamientos del FAIS 2014 – 2017	33
Cuadro 2.1 Total de viviendas y personas, Monterrey, 2010 – 2015	37
Cuadro 2.2. Principales características sociodemográficas del municipio Monterrey 2010	38
Cuadro 2.3. Comparación de la información entre las ediciones 2015, 2016 y 2017 del INFORME ANUAL (SPR)	45
Cuadro 2.4. Comparativo de carencias por Población según Base de Datos Intercensal, Informe 2016 e Informe 2017, Monterrey	49
Cuadro 2.5. Niveles de pobreza y vulnerabilidad, en el municipio de Monterrey, 2010 - 2015	52
Cuadro 2.6. Comparativo Variables para estimación Rezago Social a nivel entidad, municipio y localidad y AGEB en Educación	57
Cuadro 2.7. Comparativo Variables para estimación Rezago Social a nivel entidad, municipio y localidad y AGEB en Acceso a servicios de salud	58
Cuadro 2.8. Comparativo Variables para estimación Rezago Social a nivel entidad, municipio y localidad y AGEB en Acceso a Calidad y Espacios en la Vivienda	58
Cuadro 2.9. Comparativo Variables para estimación Rezago Social a nivel entidad, municipio y localidad y AGEB en Servicios básicos en la vivienda	58
Cuadro 2.10. Comparativo Variables para estimación Rezago Social a nivel entidad, municipio y localidad y AGEB en Educación	59
Cuadro 2.11. Nivel de Rezago Social por AGEB Monterrey 2010	59
Cuadro 2.12. Población sin derechohabencia a los servicios de salud, según grado de rezago de las AGEB en el municipio de Monterrey, 2010	60
Cuadro 2.13. Viviendas con piso de tierra, según grado de rezago de las AGEB en el municipio de Monterrey, 2010	60
Cuadro 2.14. Viviendas que no disponen de luz eléctrica, según grado de rezago de las AGEB en el municipio de Monterrey, 2010	61
Cuadro 2.15. Viviendas que no disponen de agua entubada, según grado de rezago de las AGEB en el municipio de Monterrey, 2010	62
Cuadro 2.16. Viviendas que no disponen de drenaje, según grado de rezago de las AGEB en el municipio de Monterrey, 2010	62
Cuadro 2.17. Principales características de las AGEB consideradas ZAP en 2017, Monterrey.	63
Cuadro 2.18. Número de AGEB y viviendas por rezago social	65
Cuadro 2.19. Viviendas con piso de tierra	66
Cuadro 2.20. Viviendas sin energía eléctrica	66

Cuadro 2.21. Viviendas sin agua entubada	67
Cuadro 2.22. Viviendas sin drenaje, Monterrey	67
Cuadro 2.23. Infraestructura educativa en el municipio de Monterrey, 2013	69
Cuadro 2.24. Escuelas con carencia por servicios, Monterrey, 2013	70
Cuadro 3.1. Modificación a la fórmula del PIZU, 2015	73
Cuadro 4.1. Presupuesto FISM 2017, Monterrey	91
Cuadro 4.2. Relación de Gastos Indirectos, 2017 Monterrey.	92
Cuadro 4.3. Obras no comprometidas para el ejercicio fiscal 2017, Monterrey	92
Cuadro 4.4. Zonas de atención en el municipio de Monterrey, 2017	93
Cuadro 4.5. Inversión en ZAP, Monterrey 2017	94
Cuadro 4.6. Inversión por tipo de proyecto, Monterrey, 2017	94
Cuadro 4.7. Obras por tipo, modalidad y subcategoría del tipo de proyecto en Monterrey, 2017	95
Cuadro 4.8. Número de obras comprometidas por criterio de prioridad, Monterrey, 2017	97
Cuadro 4.9. Obras comprometidas por monto, tipo de contribución a la pobreza multidimensional, clasificación y subclasificación de la obra, municipio de Monterrey, 2017	100
Cuadro 5.1. Habitantes e inversión por carencia de servicios básicos en la vivienda, Monterrey, 2017.	109
Cuadro 5.2. Habitantes e inversión por carencia de calidad y espacios de la vivienda en el municipio de Monterrey, 2017.	111
Cuadro 5.3. Distribución del número de AGEB y población por nivel de rezago social y ZAP, en Monterrey, 2017.	116
Cuadro 5.4. Comparativo de ZAP contra atención por obras, en el municipio de Monterrey 2017	117
Cuadro 5.5. Principales carencias en AGEB declarados ZAP no atendidas en 2017, Monterrey (Viviendas)	117
Cuadro 5.6. Principales carencias en AGEB con rezago social Alto, no ZAP, Monterrey 2017	118
Cuadro 5.7. Principales carencias en AGEB con rezago Medio, no ZAP, Monterrey 2017	119
Cuadro 6.1. Porcentaje de población por carencia social y masa de carencias en el municipio de Monterrey, 2017	122
Cuadro 6.2. Estimación de beneficiarios por obras del FISM, Monterrey, 2017	123

Índice de Figuras

	Página
Figura 1.1. Evolución de los Fondos para el Combate a la pobreza y el desarrollo social y de su marco jurídico y conceptual	17

Índice de Gráficas

	Página
Gráfica 2.1. Carencia específica por calidad y espacios en las viviendas, 2010-2015, Monterrey (Porcentajes)	53
Gráfica 2.2. Carencia específica por servicios básicos en las viviendas, 2010-2015, Monterrey (Porcentajes)	54
Gráfica 5.1. Comparativo Inversión según incidencia en la pobreza multidimensional 2015 - 2017 (Porcentaje)	106
Gráfica 5.2. Comparativo Inversión en calidad y espacios de la vivienda respecto a la carencia en el ámbito (Porcentaje)	107
Gráfica 5.3 Comparativo Inversión en servicios básicos de la vivienda respecto a la carencia en el mismo ámbito (Porcentaje)	107
Gráfica 5.4. Montos de inversión para las carencias de servicios básicos en la vivienda 2015-2017 (Millones de pesos)	110
Gráfica 5.5. Montos de inversión para las carencias de calidad y espacios en la vivienda 2015-2017 (Millones de pesos)	112
Gráfica 5.6. Carencias en el municipio de Monterrey, 2015 (Porcentaje)	114
Gráfica 5.7. Monto de inversión por tipo de carencia (Millones de Pesos)	114
Gráfica 5.8. Inversión Per Cápita por tipo de carencia, Monterrey, 2017	115

Índice de Mapas

	Página
Mapa 2.1. AGEB declaradas ZAP 2017, Monterrey	64

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

Introducción

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

Para instrumentar 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, 2017).

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

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

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

eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad (DOF, 2015)

La evaluación de los fondos y sus resultados forma parte del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), así como del programa de mejoramiento de la gestión, mismo que a su vez, se articula sistemáticamente con la planeación y el proceso presupuestario. El artículo 110 de la LFPRH, señala:

La evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales (DOF, 2015)

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

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

A este conjunto de 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).

De no cumplir con la normatividad anteriormente descrita en materia de uso y destino de los recursos, existen sanciones administrativas para los servidores públicos, expuestas en los artículos 85 y 86 de esta misma ley.

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 Infraestructura Social Municipal (FISM); el municipio de Monterrey, Nuevo León, conforme a lo establecido en el numeral décimo sexto de los “Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal”, consideró en su Programa Anual de Evaluación (PAE) 2018 el desarrollo de una **evaluación específica del destino y uso de los recursos del fondo para el ejercicio fiscal 2017**.

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

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

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 de los recursos 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.

Así, el presente documento expone la evaluación específica del destino y uso de los recursos del FISM para el ejercicio fiscal 2017; es decir, evalúa la “pertinencia y eficacia” de las políticas públicas implementadas en el municipio de Monterrey en materia de reducción de la pobreza. Así, la **evaluación de destino** identifica si las obras 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 ocho capítulos. El primer capítulo, **La evolución del Fondo de 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 Monterrey**, 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 empleada**, en el análisis del uso y destino de los recursos del FISM.

En el capítulo cuarto se aborda temáticas en torno a los principales **resultados**:

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

- II. **Sobre el destino:** consiste en determinar si las obras se realizaron en localidades prioritarias;
- III. **Sobre el uso:** se determina si las obras inciden de forma directa o complementaria sobre la pobreza multidimensional;
- IV. **La orientación del FISM para incidir en los factores de la pobreza multidimensional:** se demuestra la mejor focalización de las políticas públicas para combatir la pobreza como resultado de los nuevos lineamientos emitidos por SEDESOL y estima el impacto de las obras en la reducción de la masa de carencias sociales de los habitantes de Monterrey.

En el capítulo quinto se presenta un **Análisis de la dinámica de focalización** en el uso y destino de los recursos del FISM. En el capítulo sexto se exponen **Estimaciones de impacto sobre la pobreza;** en el capítulo siete se realiza el **Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA)** observadas en el manejo de los recursos del FISM y su focalización, planteándose las Recomendaciones orientadas a mejorar el ejercicio del Fondo en el municipio de Monterrey. Finalmente, en el capítulo octavo se emiten las principales *Conclusiones*.

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

La evaluación del ejercicio fiscal de un Fondo orientado a la disminución de la pobreza debe partir de la comprensión histórica del proceso que llevó al surgimiento de 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.

Por lo cual, el presente capítulo se centra dando una breve reseña histórica del proceso de creación del Fondo y como se ha avanzado en el desarrollo de normatividad para regular su uso y destino.

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

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

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

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

Desde 1922, con la creación del sistema de participaciones, las convenciones nacionales fiscales (1925, 1933 y 1947) y las modificaciones a

La Ley de Coordinación Fiscal (LCF) (1948 y 1953) y hasta finales de los setenta, el sistema de coordinación fue evolucionando lentamente.

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

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

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

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

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

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

de 1994 a 1995, *Fondo de Solidaridad Municipal*; y de 1996 a 1997, *Fondo de Desarrollo Social Municipal*¹.

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

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

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

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

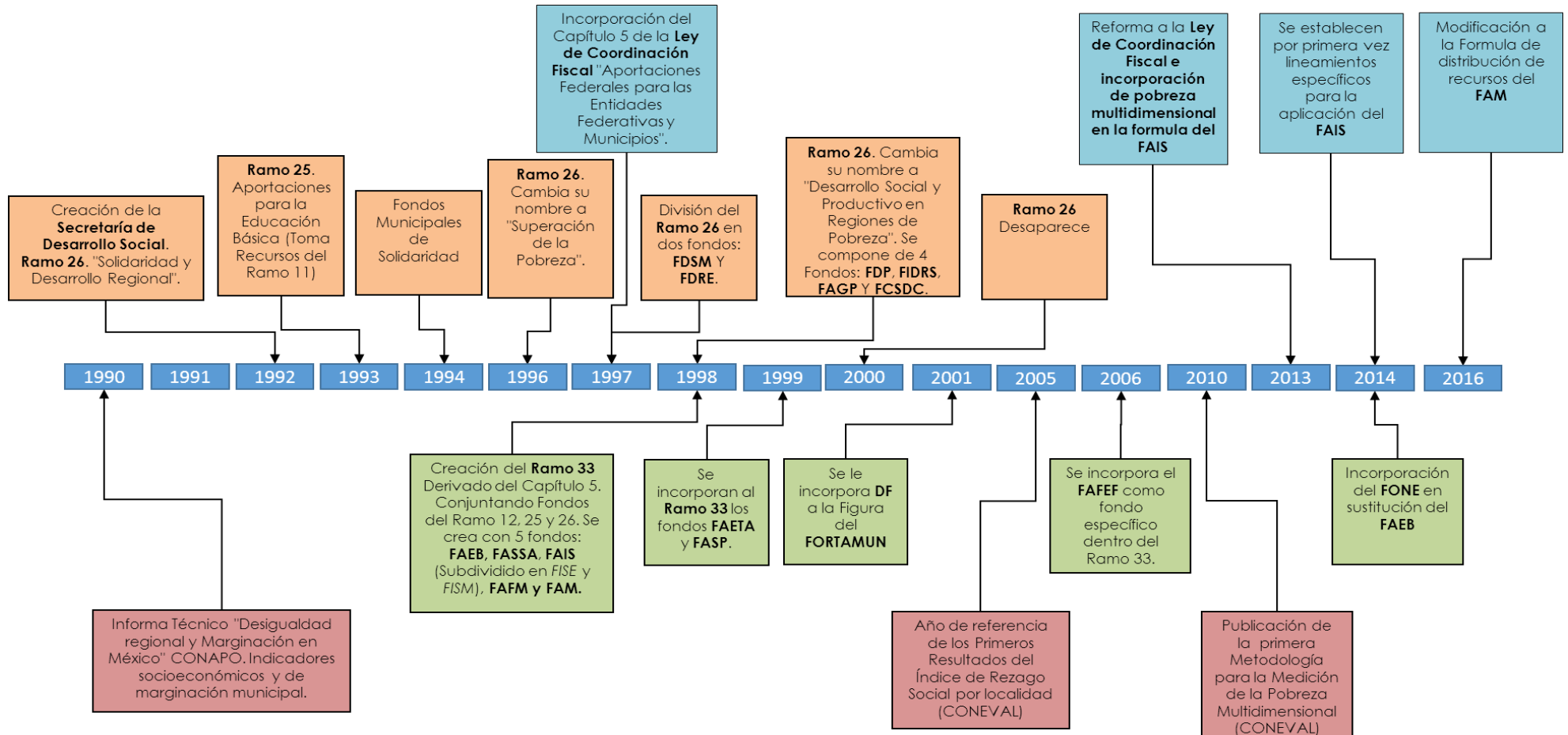
¹ Iniciativa que reforma, deroga y adiciona diversos artículos de la Ley de Coordinación Fiscal, abril de 2013.

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

Así, el nuevo Ramo 33 pasó de ser un tema preponderante del poder ejecutivo, a uno donde la toma de decisiones se abrió al poder legislativo, pero sin contar con un manual único de operación. Esta característica permitió una mayor autonomía en la gestión de los recursos que reciben las entidades federativas y, a su vez, posibilitó que el manejo de dichos recursos a nivel estatal y local fuera diverso y en ocasiones poco transparente (Sour L. y Ortega J., 2008).

En la siguiente figura se puede observar el proceso evolutivo de los fondos asociados al combate a la pobreza, haciendo principal énfasis en el Ramo 33 Fondo de Aportaciones para la Infraestructura social (FAIS):

Figura 1.1. Evolución de los Fondos para el Combate a la pobreza y el desarrollo social y de su marco jurídico y conceptual.



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

Así, con la modificación de la LCF en 1997 se da inicio a la creación de Ramo 33, el cual se compone, desde el ejercicio fiscal de 2006, de ocho fondos, tal como aparecen en la tabla siguiente:

Cuadro 1.1. Fondos que integran las aportaciones federales a entidades federativas y Municipios del Ramo 33.				
Fondo	Destino de los recursos	Antecedente	Año de creación	Dependencia coordinadora
*Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)	Educación Básica	*Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB)	*2014	Secretaría de Educación Pública (SEP)
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	Servicios de salud a la población abierta	Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud	1998	Secretaría de Salud (SALUD)
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	Infraestructura social básica	Recursos del Ramo 26. Programa Nacional de Solidaridad	1998	Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal *(FORTAMUN-DF)	Obligaciones financieras y desarrollo municipal	Fondos de Desarrollo Municipal	1998 *(En 2001 se incorpora la figura de DF)	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	Desayunos escolares y acciones de asistencia social	Desayunos escolares	1998	Secretaría de Salud (SALUD)
	Construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de educación básica y superior	Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPCE): infraestructura educativa	1998	Secretaría de Educación Pública (SEP)
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	Educación tecnológica y educación para adultos	Convenios de coordinación CONALEP e INEA	1998	Secretaría de Educación Pública (SEP)
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)	Seguridad pública	Convenio de coordinación en materia de seguridad pública	1998	Secretaría de Seguridad Pública (SSP)
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)	Infraestructura física y saneamiento financiero	Ramo 23 *Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF)	2006	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

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

El FISM, como expresión municipal del FAIS, constituye uno de los ocho fondos que componen el Ramo 33. El FAIS, se orienta al *“financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que 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, 2016).

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

Cabe destacar que el FISM tiene la característica particular de estar direccionado **a combatir el rezago social y la pobreza extrema y es el único Fondo que de 1997 a 2012** se distribuyó mediante una fórmula que consideraba brechas de las necesidades básicas con respecto a la norma de pobreza extrema definida por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), más no con cifras absolutas que dieran cuenta de la magnitud y dispersión geográfica de la pobreza extrema³. Esta ausencia de datos duros a nivel municipal se solucionó **a partir de 2013, pues desde ese año, la fórmula de distribución de los recursos del FAIS toma en consideración los resultados de la metodología para la medición de la pobreza multidimensional, desarrollada en el 2010 por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)**⁴.

Hasta el año 2013, la LCF fue la principal normatividad que regulaba el uso de los recursos del FISE, hasta que en febrero de 2014 se publican los primeros Lineamientos Generales para la operación del FAIS, con la finalidad de orientar los recursos del fondo y que estos se destinaran a la disminución de las carencias sociales de la medición de pobreza.

En el siguiente apartado se presenta un contexto de la creación de dichos lineamientos y de las modificaciones que han tenido a la fecha.

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

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.

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

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

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

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

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

En conformidad con el artículo 33 de la LCF, los rubros de inversión previstos para el FISM son: **agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas; urbanización municipal; electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura.**

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

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

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

1.3. Evolución de los Lineamientos del FAIS (2014-2017)

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

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>

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, mientras que para 2017 se modificaron 12 y 12 fueron adicionados.

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

El **numeral 2.3, inciso B, apartado II** precisa los **criterios para la focalización territorial de la inversión (destino)**, en Municipios que, cuentan con ZAP urbanas:

Si el Municipio o DTDF tiene ZAP urbanas, deberá invertir en éstas por lo menos un porcentaje de los recursos del FISMDF igual al PIZU⁹ (SEDESOL, 2016)

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

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

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 Destino y Uso de los recursos. **El FAIS, es uno de los pocos fondos que proporcionan criterios tan puntuales que exige a los ejecutores de la política pública, en todos sus niveles, habilidades de planeación y manejo de criterios normativos e instrumentos técnicos que les permitan aterrizar en acciones el ejercicio de dichos recursos**¹⁰.

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 DTF no pueda cumplir con el porcentaje de los recursos que derive del criterio II del direccionamiento antes señalado, deberá documentarse conforme a lo siguiente:

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

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

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 los Municipios¹¹. 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, 2016).

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

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

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

*Para la identificación de la población en pobreza extrema, **los gobiernos locales deberán hacer uso de los Criterios de Acreditación de Beneficio a Población en Pobreza Extrema, que la SEDESOL publicará en su Normateca Interna.** La SEDESOL, a través de sus Delegaciones brindará asesoría técnica para su uso, llenado y captura **en la MIDS.***¹² Una vez que

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.

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.

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, 2016).

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

También en el terreno del uso de los recursos, cambian los porcentajes permitidos de inversión, 70% en obras de incidencia directa y 30% en proyectos complementarios, con algunas variaciones específicas muy importantes, como es el caso de las obras en urbanización de calles limitándolo a un máximo de 15%.

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

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

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

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, 2016).

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

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

Para el año 2014 se diferenciaban los catálogos entre las entidades y municipios:

- ▶ Catálogo del FAIS - **Entidades**
- ▶ Catálogo del FAIS **Municipal** y de las Demarcaciones territoriales del distrito federal
- ▶ Catálogo del FAIS para los **ocho estados con mayor nivel de rezago social** de acuerdo a CONEVAL

Esto permitía tener claridad en las obras que puedan realizar la entidad o el municipio según sus atribuciones, y que al combinarlo con la información de las necesidades permitía una planeación más asertiva.

Además en este catálogo clasificaba cada una de las obras por tipo y su contribución de la siguiente forma:

- ▶ Clasificación del proyecto
- ▶ Subclasificación del proyecto
- ▶ Modalidad del proyecto
- ▶ Contribución del proyecto en la pobreza (carencia social)
- ▶ Tipo de contribución del proyecto
- ▶ Tipo de proyecto
- ▶ Consideraciones

Por su parte, el catálogo publicado en los lineamientos 2015 es más sintético, se unifica en uno solo y se adiciona el de PRODIM y Gastos indirectos:

- ▶ Catálogo del FAIS
- ▶ Catálogo para el Programa de Desarrollo Institucional Municipal
- ▶ Catálogo Gastos indirectos.

En cuanto al contenido, desaparece la columna "**Contribución del proyecto en la pobreza (carencia social)**" donde se establece la dimensión social específica a la que el proyecto puede impactar (calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos de la vivienda, etc.). Permanece sólo el tipo de contribución a la pobreza multidimensional (Directa y Complementaria). A nuestro parecer, **se disminuye la precisión del instrumento en esta materia, ya que, si bien el catálogo es específico en temas de contribución a la pobreza, se pierde un tanto el impacto sobre las carencias sociales al**

realizar una clasificación general del proyecto, además de poca claridad en los tipos de obra que puede llevar a cabo el municipio o el estado según sus atribuciones.

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

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

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

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

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

1.4.3 Cambios en los Lineamientos para el 2017

El objeto principal de la evaluación es analizar el uso y destino de los recursos del FISM para el ejercicio fiscal 2017. Considerando que las obras que se comprometieron con recursos del fondo se autorizaron a inicios del

segundo semestre del año 2017, el análisis en cuanto al cumplimiento normativo se realizará teniendo presente los Lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social publicados en el DOF el 31 de marzo de 2016.

Sin embargo teniendo presente que el 01 de septiembre del año 2017 se publicaron los nuevos lineamientos del FAIS y que la presente evaluación hace recomendaciones de mejora para 2018, se presenta un análisis de los cambios que estos tienen.

1.4.3.1. Modificaciones y adiciones a los lineamientos referentes al FISM en 2017

Dichos cambios se pueden revisar desde dos perspectivas, primero los que sufrieron alguna modificación y segundo los que se adicionan a los lineamientos publicados en septiembre de 2017.

- ▶ Se **adiciona** al **numeral 2.2 Uso de los recursos del FAIS**: un párrafo, referente al ejercicio de los recursos en concurrencia: Para la realización de obras del FAIS, los gobiernos de las Entidades, Municipios y DT **podrán ejercer los recursos en concurrencia** con recursos de programas federales, estatales, municipales, de las DT y de las organizaciones de la sociedad civil, clubes de migrantes, entre otros, siempre que impacten directamente en la reducción de la pobreza extrema y el rezago social, **sujetándose al efecto a las disposiciones en materia de ejercicio, control, contabilidad, transparencia, rendición de cuentas, fiscalización y demás disposiciones aplicables**. Para ello, deberá celebrarse el Convenio correspondiente. (SEDESOL, 2017, p: 6).

- ▶ Se **modifica** en el **numeral 2.3 Apartado B, fracción II** en su último párrafo al disminuir el porcentaje de inversión en las ZAP de 50% a 30%:

2.3... B... II. Los municipios o DT deberán invertir **al menos el 30% de los recursos para la atención de las ZAP urbanas cuando el PIZUi sea mayor a este porcentaje**. El resto de los recursos podrá invertirse en beneficio de la población que vive en las localidades que presentan los dos mayores grados de rezago social, o bien, en donde exista población en pobreza extrema. (SEDESOL, 2017, p:7).

- ▶ También en el **numeral 2.3, apartado B, fracción III**, se agrega un segundo párrafo con criterios de exención de acreditación de pobreza extrema:

III... Los siguientes casos quedarán exentos de Acreditación de Beneficio a Población en pobreza extrema:

- Las inversiones que se realicen dentro de las **localidades rurales en ZAP rurales**.
 - Las inversiones que se realicen dentro de las **localidades sin clasificación de rezago social**.
- ▶ **Se modifica** el numeral **2.3.1. Clasificación de los proyectos del FAIS**: los recursos del FAIS se orientarán a la realización de **dos tipos** de proyectos:
 - I. Directa
 - II. Complementarios:

Es decir, para 2017, desaparece la clasificación de Especiales.

- ▶ También en el **numeral 2.3.1, se modifica**, la fracción II, precisándose el porcentaje máximo a invertir en proyectos complementarios:

2.3.1... II. Podrán destinar como **máximo hasta un 30%** en proyectos clasificados como de **incidencia complementaria**. (SEDESOL, 2017, p: 7).

- ▶ De igual forma en el **numeral 2.3.1**, fracción II, **se adiciona** un segundo párrafo referente **al máximo a invertir en acciones de pavimentación**:

2.3.1... II. En el caso de los recursos para proyectos complementarios que se destinen a caminos rurales, pavimentación, revestimiento, señalética, calles (adoquín, asfalto, concreto y empedrado), muros de contención, vados, puentes, caminos, carreteras, guarniciones y banquetas **no podrá excederse el 15% del total de los recursos** que reciban del FISE o FISMDF. (SEDESOL, 2017, p:8).

- ▶ El numeral **2.4 “Proyectos Especiales FAIS” se elimina**.

- **Anexo I. Catálogo del FAIS:** se adiciona una columna que identifica la **alineación de cada proyecto** con los rubros de gasto referidos en el artículo 33 de la **Ley de Coordinación Fiscal**, también se **agrega** la acción **“Puentes” dentro del Rubro “Urbanización”**.

En resumen en el siguiente cuadro podemos observar cuales fueron los principales cambios que se han dado en los lineamientos en lo que respecta al FISM de 2014 a 2017:

Cuadro 1.2. Principales cambios en los Lineamientos del FAIS 2014 – 2017				
Núm.	2014 (Mayo)	2015	2016	2017
2.2 Uso de los Recursos del FAIS	Uso del Informe Anual	✓	✓	✓
2.3. Proyectos FAIS	B... II. al menos el 60% de los recursos para la atención de las ZAP urbanas cuando el PIZUi sea mayor a este porcentaje.	2.3... B... II. Los municipios o DTFDF deberán invertir al menos el 50% de los recursos para la atención de las ZAP urbana cuando el PIZUi sea mayor a este porcentaje.	✓	B... II. al menos el 30% de los recursos para la atención de las ZAP urbanas cuando el PIZUi sea mayor a este porcentaje.
				B. III. Los siguientes casos quedarán exentos de Acreditación ... pobreza extrema: <ul style="list-style-type: none"> Las inversiones... localidades rurales en ZAP rurales. Las inversiones... localidades sin clasificación de rezago social.
2.3.1. Clasificación de los proyectos del FAIS	Directa Indirecta Complementarios Especiales	✓	Directa Complementarios Especiales	Directa Complementarios
	II. deberán destinar por lo menos el 60% de los recursos en los proyectos clasificados de incidencia directa conforme al Catálogo del FAIS.	I. Deberán destinar por lo menos el 70% de los recursos en los proyectos clasificados como de incidencia directa conforme al Catálogo del FAIS.	✓	✓

Cuadro 1.2. Principales cambios en los Lineamientos del FAIS 2014 – 2017

Núm.	2014 (Mayo)	2015	2016	2017
	III. A los proyectos complementarios o proyectos especiales podrá destinarse en su conjunto como máximo el 15% de los recursos del FISMDF.	II. máximo hasta un 30% en proyectos clasificados como de incidencia complementaria y/o en proyectos especiales	✓	II. máximo hasta un 30% en proyectos de incidencia complementaria.
Anexo I. Catálogo	I. Catálogo del FAIS Entidades II. Catálogo del FAIS Municipal y de las Demarcaciones territoriales del distrito federal A.1.2 Catálogo del FAIS para los ocho estados con mayor nivel de rezago social de acuerdo a CONEVAL	Anexo I. Catálogo del FAIS A.1.1 Catálogo para el Programa de Desarrollo Institucional Municipal A.1.2 Catálogo Gastos indirectos	✓	Anexo I. Catálogo del FAIS Se adiciona una columna que identifica la alineación de cada proyecto con los rubros de gasto referidos en el art. 33 de la LCF.
Fuente: Elaboración propia con base a los Lineamientos Generales para la Operación del FAIS 2014 a 2017.				

En general se puede afirmar que los ajustes analizados se encaminan hacia el **mejoramiento del destino de los recursos al priorizar el combate a la pobreza**, anteriormente, estos fondos eran vistos por los municipios sólo como apoyo para obras. Actualmente, en los Lineamientos del FAIS, las **obras** son **el medio** para el combate a la pobreza y no la finalidad.

En síntesis, **los cambios normativos** que se observan en los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social entre 2014 al 2017, 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 Monterrey, Nuevo León

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, 2016).

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, 2016)

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, 2016)

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 Monterrey.

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

Adicionalmente, para el año 2017, el *Informe Anual sobre la situación de la pobreza* no aporta suficientes datos para el módulo económico, por ello, la información con la que se describe la situación de pobreza en el municipio corresponde a los datos del Informe Anual sobre la situación de la pobreza y rezago social 2015 publicados por SEDESOL y a los Resultados a Nivel Municipal 2010 sobre la Pobreza en México, presentados por CONEVAL, con base en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de INEGI del censo 2010.

2.1. Contexto sociodemográfico del municipio de Monterrey, Nuevo León

Con la publicación de los resultados de la encuesta Intercensal 2015 de INEGI, podemos observar algunas características generales del municipio de Monterrey para el año 2015 que se pueden comparar con los datos de 2010 para tener una perspectiva demográfica dinámica.

La población del municipio de Monterrey representa el 21.7% del total de la población del estado de Nuevo León, con 1,109,171 habitantes a 2015, tal como se detalla a continuación:

Cuadro 2.1 Total de viviendas y personas, Monterrey, 2010 – 2015.						
Características	2010			2015		
	Monterrey	Nuevo León	Porcentaje con respecto al total de la entidad	Monterrey	Nuevo León	Porcentaje con respecto al total de la entidad
Número de personas	1,135,550	4,653,458	24.4%	1,109,171	5,119,504	21.7%
Número de viviendas	293,539	1,191,114	24.6%	303,546	1,393,322	21.8%
Integrantes por hogar	3.9	3.9	*	3.7	3.7	*

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

En el cuadro anterior se muestra que, el municipio tenía para 2010, un total de 1,135,550 habitantes y para 2015 son 1,109,171 habitantes, es decir a 2015 se presenta un decrecimiento poblacional de poco más de 26 mil habitantes respecto a los de 2010, lo cual puede deberse a cambios en el uso del suelo y que la población haya movilizadado sus hogares a los municipios conurbados, ya que la población en el estado si aumento de 2010 a 2015 aproximadamente en un 10%.

Sin embargo, el número de viviendas en el municipio creció en un 3%, lo cual indica un aumento del número de hogares, además de reflejar un cambio en la estructura familiar en el periodo de 2010-2015, ya que el promedio de habitantes por hogar, bajó de 3.9 en 2010 a 3.7 en 2015.

Con 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 su expansión en las tendencias urbanas.

En cuanto a la ubicación de la población el municipio de Monterrey se caracteriza porque la totalidad de su población se ubica en el contexto urbano, en una sola localidad, "190390001 Monterrey".

Para mirar con mayor detalle algunas características sociodemográficas, se presentan algunos datos de conjunto sobre la situación de la pobreza y rezago social en el municipio de Monterrey desde una perspectiva poblacional con base en información del Censo 2010, con la finalidad de tener un panorama respecto a estos temas por localidades ZAP y AGEB:

Cuadro 2.2. Principales características sociodemográficas del municipio Monterrey 2010.				
Características	Estado Nuevo León	Municipio Monterrey	ZAP Urbanas	AGEB Urbanas
Hogares con jefatura femenina	232,178	70,505	2,646	70,492
Grado promedio de escolaridad de la población de 15 años o más	9.8	10.3	7.2	10.3
Población analfabeta de 15 años o más	74,455	19,246	2,440	19,156

Fuente: Elaborado por TECSO con base en el Informe Anual sobre la situación de la pobreza y rezago social 2014 y 2015, SEDESOL con información censo 2010 INEGI.

Se observa que en el municipio hay un total de 70,505 hogares con jefatura femenina, es decir, 1 de cada 3 hogares están a cargo de mujeres. Respecto al grado promedio de escolaridad de la población de 15 años o más es de 10.3 años, mayor al registrado a nivel estatal de 9.8. Este indicador es relevante, ya que, como se puede observar en el cuadro, el promedio del municipio de escolaridad es de 10.3 años, pero en las zonas consideradas de atención prioritaria es menor, en promedio 7.2 años, reflejando que esta población no logra concluir la educación básica.

Si bien es cierto que en todo el municipio el 1.7% de la Población de 15 años o más es analfabeta, una proporción importante, el 13%, es decir 2,440 personas se ubican en ZAP.

Para fines de planeación municipal, este cuadro nos permite observar que no sólo se trata de ubicar el nivel de las carencias, sino también es necesario dimensionar las magnitudes de la población en carencia.

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 Monterrey.

2.2.1 Definición de la pobreza y metodología para su medición

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

Asimismo, el numeral 8 señala que:

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

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

Rezago educativo:¹³

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

¹³ 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 salud¹⁴:

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:¹⁵

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

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

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

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

¹⁴ Ídem.

¹⁵ 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:¹⁶

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).

¹⁶ 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 vivienda¹⁷:

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 séptica¹⁸;
- ▶ 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 alimentación¹⁹:

“El indicador se construye a partir de la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA)²⁰ y toma en consideración los siguientes elementos: en los hogares donde sólo residen adultos se valora si en los últimos tres meses por falta de dinero o recursos algún integrante del hogar:

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

¹⁷ Ídem

¹⁸ 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.

¹⁹ Ídem

²⁰ En la medición multidimensional de la pobreza, CONEVAL retoma el enfoque de seguridad alimentaria como medio de aproximación al acceso a los alimentos; para medirlo, recurre a escalas de seguridad alimentaria como la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria. La EMSA fue aplicada en colaboración con INEGI, como parte del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH), 2008 y 2010 (Villagómez-Ornelas, 2014: S6).

En hogares donde viven menores de 18 años, se considera una lista de otras 6 preguntas similares a las descritas anteriormente, las cuales se aplican a este grupo de población” (CONEVAL, 2014).

Se considera carencia por acceso a alimentación cuando “alguno de los miembros del hogar ha tenido experiencias de hambre por falta de recursos en los 3 meses previos a la entrevista, alguien dejó de comer, se saltó una comida, la variedad de los alimentos cambió por problemas de recursos económicos” (CONEVAL, 2014).

2.2.2 Diferencias en la información del nivel de carencias en el Informe Anual Sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social²¹

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)²² 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 previos²³. Por tal razón, el CONEVAL declaró que no publicaría en el plazo normativo la información sobre pobreza 2015.

Cabe señalar que, a la fecha, los resultados del MCS²⁴ 2015, están siendo analizados por un grupo técnico conformado por investigadores externos al CONEVAL e INEGI, mismo que como conclusión a su primera fase de trabajo, el pasado 30 de enero de 2017, señalan que el CONEVAL recibió por parte del INEGI información que permitió comprobar que las carencias sociales en materia de rezago educativo, acceso a los servicios de salud,

²¹ A partir de este momento, haremos referencia solo como Informe Anual de Pobreza

²² Información fundamental requerida para la aplicación de la Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza en México, elaborada por el CONEVAL.

²³ <http://www.beta.inegi.org.mx/app/saladeprensa/noticia.html?id=2767>

²⁴ Módulo de Condiciones Socioeconómicas

acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación, que se pueden obtener del MCS 2015 publicado por el INEGI el 15 de julio de 2016, sí son comparables con las estimaciones de levantamientos previos²⁵. 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 continúa 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

²⁵ <http://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/COMUNICADO-03-Evolucion-Carencias-Sociales-2015.pdf> (página 15)

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. (SEDESOL, 2016)²⁶.

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

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

Cuadro 2.3. 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)		
No.	Título	2015	2016	2017
I	Información municipal.	Datos generales del municipio a 2010 (Grado de rezago social, población total, porcentaje de la población en pobreza y pobreza extrema, y número de carencias promedio).	Datos de población y viviendas al 2015 (Sin información relacionada con el grado de rezago social).	Datos del total de la población y las viviendas del municipio a 2015, así como su proyección a 2017.

²⁶ . "Los gobiernos locales deben utilizar los recursos del FAIS para la realización de obras y acciones que atiendan prioritariamente las carencias sociales identificadas en el Informe Anual. Para ello, los gobiernos locales deben incorporar a su plan de desarrollo estatal y municipal o de las DT, la información contenida en el Informe Anual, el cual permite identificar qué indicadores de situación de pobreza y rezago social son prioritarios de atender para mejorar el bienestar de las comunidades."

Cuadro 2.3. 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)		
No.	Título	2015	2016	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.
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 FAIS.	Cifras absolutas de población y vivienda de las variables que intervienen en el Índice de Rezago Social, para las 10 localidades con los dos mayores grados e índices de rezago social y de las ZAP urbanas.	Aparece como Sección III. Indicadores a 2015 de carencias por calidad y espacios de la vivienda y por servicios básicos en la vivienda sólo a nivel municipal. Se complementa con la Sección IV, que presenta los principales rezagos en las viviendas del municipio, sólo a nivel municipal; Con un mapa en la Sección VI con la ubicación de las localidades con los mayores grados de rezago social y en donde existen ZAP urbanas, mismas que se relacionan en un anexo.	En la Sección IV se presenta un mapa con las localidades con ZAP urbanas.
VII	Proyectos planificados con el FISM por tipo de	Gráfica del porcentaje de recursos reportados por tipo de incidencia de los proyectos.		

Cuadro 2.3. 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)		
No.	Título	2015	2016	2017
VIII	Infraestructura educativa.	Indicadores sobre carencias en la infraestructura de los inmuebles educativos.		
Anejo	Complejidad del FAIS con otros programas	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, 2017 y 2018 del Informe Anual sobre la situación de la pobreza y rezago social, Monterrey, Nuevo León.

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, 2016).

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 2017 se está realizando en el tercer trimestre del 2018 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, TECSO²⁷ 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.

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

²⁷ Tecnología Social para el Desarrollo.

congruencia y validez para subsanar los errores y vacíos de información de los informes anuales antes citados:

Cuadro 2.4. Comparativo de carencias por Población según Base de Datos Intercensal, Informe 2016, 2017 y 2018, Monterrey						
TIPO DE CARENCIA	Porcentaje de la población					
	Base Intercensal 2015 (A)	Informe 2016 (B)	Informe 2017 (C)	Informe 2018 (D)	DIFERENCIA (B-A)	DIFERENCIA (C-A)
REZAGO EDUCATIVO	10.3	10.3	10.3	11.3	0	0
CARENCIA POR ACCESO A LOS SERVICIOS DE SALUD	12.6	12.6	12.6	15.3	10	0
Carencia por material de pisos en la vivienda	0.6	0.6	0.6	0.9	0	0
Carencia por material de muros en la vivienda	0.4	0.4	0.4	0.5	0	0
Carencia por material de techos de la vivienda	0.1	0.1	0.1	0.1	0	0
Carencia por hacinamiento en la vivienda	3.4	3.4	3.4	3.8	0	0
CARENCIA POR CALIDAD Y ESPACIOS EN LA VIVIENDA	4.2	4.2	n.d	4.8	0	
Carencia por acceso al agua entubada en la vivienda*	1.1	2.2	1.1	2.1	1.1	0
Carencia por servicio de drenaje en la vivienda	0.4	0.4	0.4	0.9	0	0
Carencia por servicio de electricidad en la vivienda	0.02	0.0	0.0	0.0	0	0
Carencia de chimenea en la vivienda al usar leña o carbón para cocinar	0.1	0.1	n.d	0.3	0	
CARENCIA POR ACCESO A LOS SERVICIOS BÁSICOS EN LA VIVIENDA	1.4	2.5	n.d	2.8	1.1	
*En el Informe Anual de Pobreza 2016, esta carencia se denota como: "Sin Acceso al Agua", concepto que a todas luces tiene poca validez, ya que una población siempre tiene la posibilidad de acceder al vital líquido por algún medio. n.d. No disponible.						
Fuente: Elaborado por TECSO con base en el Informe anual sobre la situación de la pobreza y rezago social, 2016, 2017 y 2018						

En el cuadro anterior se pueden observar las **inconsistencias en la información de las carencias entre el periodo 2016 - 2017.**

De estas inconsistencias se destaca información sobre la carencia por acceso al agua entubada en la vivienda, sobre todo en el año 2016 y 2018.

Una posible explicación a esta medición, puede ser una mala clasificación (“sin acceso al agua”).

Mientras que en el informe 2018 se observa sólo la carencia por techos y electrificación se mantuvo en los mismos niveles, mientras que todas las demás carencias aumentaron

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 casi ocho años de distancia es muy factible que la composición geográfica, territorial y socioeconómica del municipio presente otro tipo de carencias por atender en la población y su ubicación territorial.

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

2.2.3 Situación de la pobreza en el municipio de Monterrey, Nuevo León

Para poder desarrollar la medición de la pobreza en el Municipio, debemos aclarar algunas definiciones presentadas por CONEVAL para vulnerabilidad

y pobreza en sus distintos matices. La diferencia sustantiva se encuentra en que la pobreza incluye carencias sociales e ingreso por debajo de las líneas de bienestar, en tanto que la vulnerabilidad se da en dos sentidos:

- 1) por carencia social de algún tipo pero con ingreso superior a la línea de bienestar, y
- 2) vulnerabilidad por ingreso, que es población sin carencias pero con ingreso menor o igual al de la línea de bienestar.

En este sentido, el CONEVAL publica en su página de internet los Resultados a Nivel Municipal, 2010, de las estimaciones sobre la pobreza en México²⁸. También, el Informe Anual sobre la Situación de Pobreza para municipios y entidades presenta esta información. En ambas fuentes se establece la situación de la pobreza multidimensional del municipio (CONEVAL, 210).

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

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

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

²⁹ Para 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>

Cuadro 2.5. Niveles de pobreza y vulnerabilidad, en el municipio de Monterrey, 2010 - 2015.

Tipo de pobreza o vulnerabilidad	Porcentaje	Individuos en 2010	Estimación de Individuos en 2015
Pobreza moderada	19.2	218,026	212,961
Pobreza extrema	1.8	20,440	19,965
Vulnerable por carencia social	36.9	419,018	409,284
Vulnerable por ingreso	5.9	66,997	65,441
No pobres y no vulnerables	36.2	411,069	401,520
Total	100	1,135,550	1,109,171

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.

De acuerdo a estos datos como resultado de cálculos propios, la pobreza en el municipio de Monterrey en 2015 afecta a 232,926 personas, es decir, al 21% de la población. De esta, el 19.2% (212,961 personas) se encuentran en pobreza moderada y el 1.8% (19,965 personas) están en condiciones de pobreza extrema. En contraste, el 36.2% de la población es no pobre y no vulnerable, esto indica que el municipio presenta bajos índices de pobreza ya que prácticamente, por cada cuatro habitantes en pobreza hay siete considerados no pobres y no vulnerables.

Sin embargo, el 36.9% (409,284 personas) de los habitantes presenta vulnerabilidad por carencia social, es decir, es población que presenta una o más carencias de los seis indicadores (rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación), pero cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar.

Los datos presentados nos muestran la gran proporción y magnitud de población en situación de vulnerabilidad por carencia social, de ahí la importancia que tiene la planeación en el uso y destino de los recursos destinados al combate a la pobreza. Sin embargo, no hay que perder de vista que la población en situación de pobreza también presenta carencias de este tipo, por lo que la proporción total de habitantes con carencia es de 57.9% que representa a 642,210 habitantes.

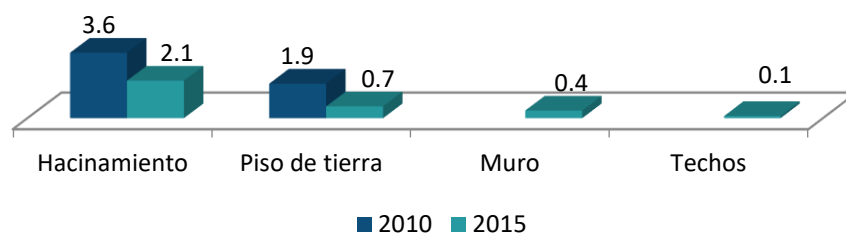
Si estudiamos las carencias de acuerdo a la clasificación que estamos analizando, en promedio la población en pobreza presenta 2.1 carencias. Pero el número de las carencias aumenta en la población con pobreza extrema las cuales en promedio presentan 3.6 carencias. La tendencia es

similar para todo el estado de Nuevo León, donde la población en pobreza presenta 2 carencias y la población en pobreza extrema presenta 3.5 carencias.

Como se especificó anteriormente, dadas las inconsistencias en el Informe anual, la encuesta Intercensal y las divergencias en diferentes fuentes de información, TECSO reconstruyó dicha información para las carencias por calidad y espacios y servicios básicos de la vivienda al ser éstas donde se pueden concentrar la mayor cantidad de recursos del FISM como obras directas que son competencia del municipio.

A continuación se presentan los porcentajes para las carencias por calidad y espacios en la vivienda, para la que se tienen los siguientes resultados:

Gráfica 2.1. Carencia específica por calidad y espacios en las viviendas, 2010-2015, Monterrey (Porcentajes)

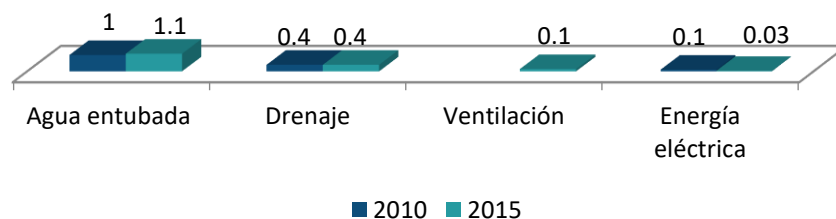


Fuente: Elaborado por TECSO con base en Censo Nacional de Población y Vivienda, INEGI, 2010 y la base de datos de la Encuesta Intercensal 2015.

El mayor porcentaje de carencia por calidad y espacios de la vivienda en 2015 se concentra en el hacinaamiento con el 2.1%. En segundo lugar se encuentra la carencia de piso firme, 0.7%, carencia que aunque ya es mínima es importante atenderla pues se asociada con la incidencia de enfermedades respiratorias y gastrointestinales en los hogares. Finalmente, con porcentajes menores pero no por eso menos importantes, se encuentran las carencias de muro con 0.4% y techo con 0.1%.

Con respecto a la carencia por servicios básicos en la vivienda estas ya son mínimas en el municipio, tal como se detalla en la siguiente gráfica:

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

En general, desde el año 2010 estas carencias han sido bajas, es decir se ha garantizado el servicio a sus habitantes. No obstante aún quedan algunos focos por atender, como es el caso del acceso al agua entubada que a 2015 lo presenta el 1.1% de las viviendas, o del acceso al drenaje, 0.4% de las viviendas, pues al ser atendidas se lograría una cobertura total.

Es importante destacar que ambos aspectos son de incidencia directa en la pobreza y de competencia municipal, y que se han logrado reducir durante el periodo 2010 al 2015.

Otro tema relevante a mencionar es el nivel de carencia por acceso a la alimentación, que a 2010 era de 16.3%. Esta es una carencia que puede atender el municipio y que; por su nivel, se considera prioritaria de atención y que en todos los rubros de proyecto la infraestructura asociada al tema de “acceso a la alimentación” los lineamientos los consideran como obra de incidencia directa (huertos comunitarios, comedores escolares, etc.).

En conclusión podemos destacar que a pesar de la importante magnitud de personas que presentan alguna carencia social, los niveles de carencia en los indicadores que conforman la calidad y espacios de la vivienda son en proporción muy bajos por lo que representan un reto importante de focalización para el municipio.

2.3. Rezago social a nivel Entidad, Municipio y Localidad, y AGEB

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 la pobreza multidimensional y rezago social presentan elementos muy parecidos, es necesario destacar la especificidad que asume cada concepto dentro de los lineamientos del FISM. **La pobreza multidimensional** ocupa un lugar esencial en la medida en que las acciones y obras realizadas con el presupuesto del FISM están orientadas a disminuir las carencias sociales de la población.

En cambio, **el rezago social** se toma en cuenta como criterio para mejorar la focalización de las acciones del FISM, pues brinda información de indicadores sociales desagregados que contribuyen a la generación de información para la toma de decisiones en materia de política social, especialmente para analizar la desigualdad de coberturas sociales que subsisten en el territorio nacional.

En este sentido, desde los lineamientos del FAIS, constituyen al Informe Anual, como instrumento para la planeación de los recursos y también como instrumento para mejorar la focalización de las obras (SEDESOL, 2016).

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.

Es importante 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:

Para la estimación del número de GRS y la distribución de las AGEB en esos grados, se empleó la metodología estadística de Análisis de Clases Latentes (ACL), la cual permite estimar tanto el número óptimo de estratos como la distribución de las observaciones en esos estratos, empleando la información de las variables de cada observación en sus valores originales (CONEVAL, 2010).

Por lo que a nivel de AGEB sólo se distinguen tres grados de rezago social: Bajo, Medio y Alto. Mientras que a nivel entidad, municipio y localidad son cinco grados: Muy alto, Alto, Medio, Bajo y Muy Bajo.

Bajo este contexto, la presente sección establece, en primer lugar, la definición y un comparativo de las variables utilizadas para la estimación del Rezago Social a nivel entidad, municipio y localidad y del Rezago Social a nivel de AGEB y en segundo lugar se caracteriza la situación de las AGEB del municipio con relación al rezago social.

Sin embargo, dado que el rezago social a nivel AGEB no contempla a todos los indicadores y no se usa la metodología oficial, la agrupación de las AGEB en diferentes GRS no constituye una medición de pobreza, sino un análisis complementario de indicadores de carencias y rezago social en un nivel de desagregación territorial más pequeño y que brindará al municipio información para una planeación más asertiva (CONEVAL, 2010).

2.3.1 Definición y metodología para su medición

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

Por ello, para mejorar la focalización de las políticas públicas orientadas a combatir la pobreza multidimensional, el CONEVAL creó el Índice de rezago social (IRS). Éste constituye “una medida ponderada que resume cuatro indicadores de carencias sociales (educación, salud, servicios básicos y espacios en la vivienda) en un solo índice que tiene como finalidad ordenar a las unidades de observación según sus carencias sociales” (CONEVAL, 2015). 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, a continuación se presenta un comparativo de las variables utilizadas para la construcción del índice de rezago social tanto para entidades, municipios y localidades como para las AGEB.

El número de variables utilizadas para el análisis del rezago social por AGEB son 14, de las cuales 11 son las mismas a las empleadas en la estimación del Índice de Rezago Social (IRS) en los niveles estatal, municipal y de localidades, tal como se describirá a continuación por cada uno de los indicadores³⁰:

Educativos

Cuadro 2.6. Comparativo Variables para estimación Rezago Social a nivel entidad, municipio y localidad y AGEB en Educación	
Variables para la estimación del Rezago Social a nivel entidad, municipio y localidad	Variables para la estimación del Rezago Social a nivel de AGEB
Población de 15 años o más con educación básica incompleta.	Población de 15 años y más con educación básica incompleta
Población de 15 años y más analfabeta.	Población de 15 años o más analfabeta
Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela.	Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela
Hogares con población de 15 a 29 años, con algún habitante con menos de 9 años de educación aprobados.	
	Población de 15 a 24 años que no asiste a la escuela
Fuente: Elaboración propia con base a Nota técnica del cálculo del Rezago Social en las AGEB urbanas de México y del Anexo Técnico Metodológico del Índice De Rezago Social de CONEVAL.	

³⁰ Todas las variables son en porcentaje.

Acceso a servicios de salud

Cuadro 2.7. Comparativo Variables para estimación Rezago Social a nivel entidad, municipio y localidad y AGEB en Acceso a servicios de salud	
Variables para la estimación del Rezago Social a nivel entidad, municipio y localidad	Variables para la estimación del Rezago Social a nivel de AGEB
Población sin derechohabencia a servicios de salud	Población sin derechohabencia a servicios de salud
Fuente: Elaboración propia con base a Nota técnica del cálculo del Rezago Social en las AGEB urbanas de México y del Anexo Técnico Metodológico del Índice De Rezago Social de CONEVAL.	

Calidad y espacios en la vivienda

Cuadro 2.8. Comparativo Variables para estimación Rezago Social a nivel entidad, municipio y localidad y AGEB en Acceso a Calidad y Espacios en la Vivienda	
Variables para la estimación del Rezago Social a nivel entidad, municipio y localidad	Variables para la estimación del Rezago Social a nivel de AGEB
Viviendas particulares habitadas con piso de tierra.	Viviendas con piso de tierra
Promedio de ocupantes por cuarto.	Personas que viven en hacinamiento
Fuente: Elaboración propia con base a Nota técnica del cálculo del Rezago Social en las AGEB urbanas de México y del Anexo Técnico Metodológico del Índice De Rezago Social de CONEVAL.	

Servicios básicos en la vivienda

Cuadro 2.9. Comparativo Variables para estimación Rezago Social a nivel entidad, municipio y localidad y AGEB en Servicios básicos en la vivienda	
Variables para la estimación del Rezago Social a nivel entidad, municipio y localidad	Variables para la estimación del Rezago Social a nivel de AGEB
Viviendas particulares habitadas que no disponen de agua entubada de la red pública.	Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública
Viviendas particulares habitadas que no disponen de drenaje.	Viviendas que no disponen de drenaje
Viviendas particulares habitadas que no disponen de energía eléctrica.	Viviendas que no disponen de energía eléctrica
Viviendas particulares habitadas que no disponen de excusado o sanitario	Viviendas que no disponen de excusado o sanitario
Fuente: Elaboración propia con base a Nota técnica del cálculo del Rezago Social en las AGEB urbanas de México y del Anexo Técnico Metodológico del Índice De Rezago Social de CONEVAL.	

Activos en el hogar³¹

Cuadro 2.10. Comparativo Variables para estimación Rezago Social a nivel entidad, municipio y localidad y AGEB en Educación	
Variables para la estimación del Rezago Social a nivel entidad, municipio y localidad	Variables para la estimación del Rezago Social a nivel de AGEB
Viviendas particulares habitadas que no disponen de lavadora.	Viviendas que no disponen de lavadora
Viviendas particulares habitadas que no disponen de refrigerador	Viviendas que no disponen de refrigerador
	Viviendas que no disponen de teléfono fijo

Fuente: Elaboración propia con base a Nota técnica del cálculo del Rezago Social en las AGEB urbanas de México y del Anexo Técnico Metodológico del Índice De Rezago Social de CONEVAL.

2.3.2 Situación del Rezago Social a nivel AGEB en el municipio de Monterrey, Nuevo León

CONEVAL realizó el cálculo de rezago social para las 465 AGEB del municipio distribuyéndose de la siguiente manera:

Cuadro 2.11. Nivel de Rezago Social por AGEB Monterrey 2010				
Grado de rezago social	Número de AGEB	% AGEB	Total de habitantes	% habitantes
Alto	6	1.3	18,996	1.7
Medio	22	4.7	43,613	3.8
Bajo	437	94	1,072,903	94.5
Total	465	100	1,135,512	100

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, el 1.3% de las AGEB (6) tienen un nivel Alto de rezago social, con una población total de 18,996 habitantes, que representa el 1.7% de la población urbana del municipio. El 4.7% (22 AGEB) tienen un nivel Medio, con una población total de 43,613 habitantes, que representa 3.8% de la población urbana. Y 437 AGEB (94%) con 1,072,903 habitantes tienen grado de rezago social bajo, es decir el 94.5% de la población del municipio se ubica en el grado de rezago social bajo.

Una manera para identificar las carencias del municipio con mayor detalle, es analizar la información por el nivel de rezago social de las AGEB, por lo que a continuación se presentan algunos de los resultados de sus indicadores para Monterrey; iniciando con la descripción del

³¹ En el caso de la estimación del Rezago Social a nivel AGEB este indicador se llama "Ingreso (bienes en el hogar).

comportamiento del indicador “**población sin derechohabencia a los servicios de salud**”, a partir de los datos que se muestran a continuación:

Cuadro 2.12. Población sin derechohabencia a los servicios de salud, según grado de rezago de las AGEB en el municipio de Monterrey, 2010				
Grado de rezago social	Número de AGEB	Total de habitantes	Población sin derechohabencia a servicios de salud	Porcentaje
Alto	6	18,996	5,839	30.7
Medio	22	43,613	9,161	21
Bajo	437	1,072,903	250,023	23.3
Total	465	1,135,512	265,023	23.3

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

En el cuadro anterior, se observa que en las AGEB con grado de rezago social Alto, hay un total de 5,839 personas sin derechohabencia, equivalente a 30.7% de la población en estas AGEB. Al igual, las AGEB en grado de rezago social medio, el 21% de la población presentan esta carencia, es decir, 9,161 personas. Se destaca el nivel de carencia en las AGEB con grado de rezago social Bajo, donde en porcentaje es del 23.3%, pero dado que en estas se concentra la mayor cantidad poblacional, son más de 250 mil personas que no cuentan con derechohabencia a los servicios de salud.

Se puede ver que la mayor proporción de personas con esta carencia se encuentra en el Grado de Rezago Social más alto, pero las magnitudes más importantes sin derechohabencia a los servicios de salud se encuentran en las AGEB de menor Rezago Social (Bajo).

En materia de calidad y espacios de la vivienda se cuenta con información del indicador **viviendas con piso de tierra**, las condiciones son las siguientes:

Cuadro 2.13. Viviendas con piso de tierra, según grado de rezago de las AGEB en el municipio de Monterrey, 2010				
Grado de rezago social	Número de AGEB	Total de viviendas	Viviendas con piso de tierra	Porcentaje
Alto	6	3,979	126	3.2
Medio	22	11,335	91	0.8
Bajo	437	278,213	5,229	1.9
Total	465	293,527	5,446	1.9

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

Referente a esta carencia, tan sólo el 1.9% de las viviendas particulares habitadas del municipio cuentan con piso de tierra, se puede decir que el porcentaje es bajo; sin embargo, las AGEB con rezago social Bajo la magnitud de la carencia es relevante pues son más de cinco mil viviendas que aún viven con pisos de tierra.

En el caso del indicador de **viviendas sin energía eléctrica** su intensidad es muy baja, sólo 0.05% (136) de las viviendas particulares habitadas del municipio carecen de éste servicio.

Cuadro 2.14. Viviendas que no disponen de luz eléctrica, según grado de rezago de las AGEB en el municipio de Monterrey, 2010				
Grado de rezago social	Número de AGEB	Total de viviendas	Viviendas que no disponen de energía	Porcentaje
Alto	6	3,979	3	0.07
Medio	22	11,335	8	0.07
Bajo	437	278,213	125	0.04
Total	465	293,527	136	0.05
Fuente: Elaborado por TECSO con base en los Principales Resultados por localidad (ITER) 2010, del Censo Nacional de Población y Vivienda, INEGI.				

Al ser una carencia con porcentajes bajos, **se recomienda primero identificar si aún la carencia persiste**, ya que estos son datos de 2010 y en caso de ser así implementar una estrategia para su atención que podría ser mediante otras fuentes de energía (como paneles solares) o gestionándolo directamente con la CFE.

Con respecto a las **viviendas que no disponen de agua entubada**, la carencia, afecta al 0.9% de las viviendas del municipio, es decir, 2,630 viviendas. Lo anterior se convierte en un reto para la Administración municipal, en términos de focalizar dichas viviendas e implementar alguna estrategia que permita minimizar gradualmente dicha carencia hasta su erradicación total.

Cuadro 2.15. Viviendas que no disponen de agua entubada, según grado de rezago de las AGEB en el municipio de Monterrey, 2010				
Grado de rezago social	Número de AGEB	Total de viviendas	Viviendas que no disponen de agua entubada	Porcentaje
Alto	6	3,979	140	3.5
Medio	22	11,335	218	1.9
Bajo	437	278,213	2,272	0.8
Total	465	293,527	2,630	0.9

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

El indicador de **viviendas que no disponen de drenaje**, presenta globalmente una baja intensidad con 0.3%, es decir, 1,019 viviendas particulares del municipio:

Cuadro 2.16. Viviendas que no disponen de drenaje, según grado de rezago de las AGEB en el municipio de Monterrey, 2010				
Grado de rezago social	Número de AGEB	Total de viviendas	Viviendas que no disponen de drenaje	Porcentaje
Alto	6	3,979	65	1.6
Medio	22	11,335	24	0.2
Bajo	437	278,213	930	0.3
Total	465	293,527	1,019	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 manera general se puede observar que las proporciones son mayores dentro de las viviendas ubicadas en AGEB con alto grado de rezago social, y que van disminuyendo conforme decrece el grado de rezago social, sin embargo, la mayor magnitud se presenta de manera importante en los AGEB con grado de rezago social bajo, por lo que se debe establecer una estrategia óptima que permita focalizar los AGEB que requieran una mayor atención y no considerar sólo el grado de rezago social, ya que se atendería únicamente a un porcentaje de la población muy bajo.

Dicho esto, se puede concluir que a 2010 el nivel de carencias en estos servicios en el municipio de Monterrey era mínimo, sin embargo es importante tener presente que han transcurrido casi siete años desde que se realizó el censo y en este lapso se ha generado movilidad poblacional, por lo que el municipio debe buscar mecanismos que le permitan conocer el nivel de carencia actual.

2.3.3 Principales Carencias de la población ubicada en AGEB consideradas ZAP urbanas (2017)

Considerando que los Lineamientos del FAIS para el año 2017, constituyen al Informe Anual como instrumento que caracteriza las principales carencias sociales que deben ser combatidas con los recursos del FISM y provee información sobre la situación del rezago social a nivel de localidad y AGEB urbanas, 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 AGEB prioritarias, consideradas ZAP urbanas, con base en información del INEGI 2010.

De acuerdo a la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria del año 2017, para el municipio de Monterrey, de las 465 AGEB, 19 fueron consideradas como ZAP las cuales concentran 14,608 habitantes que presentan las siguientes características:

Cuadro 2.17. Principales características de las AGEB consideradas ZAP en 2017, Monterrey.

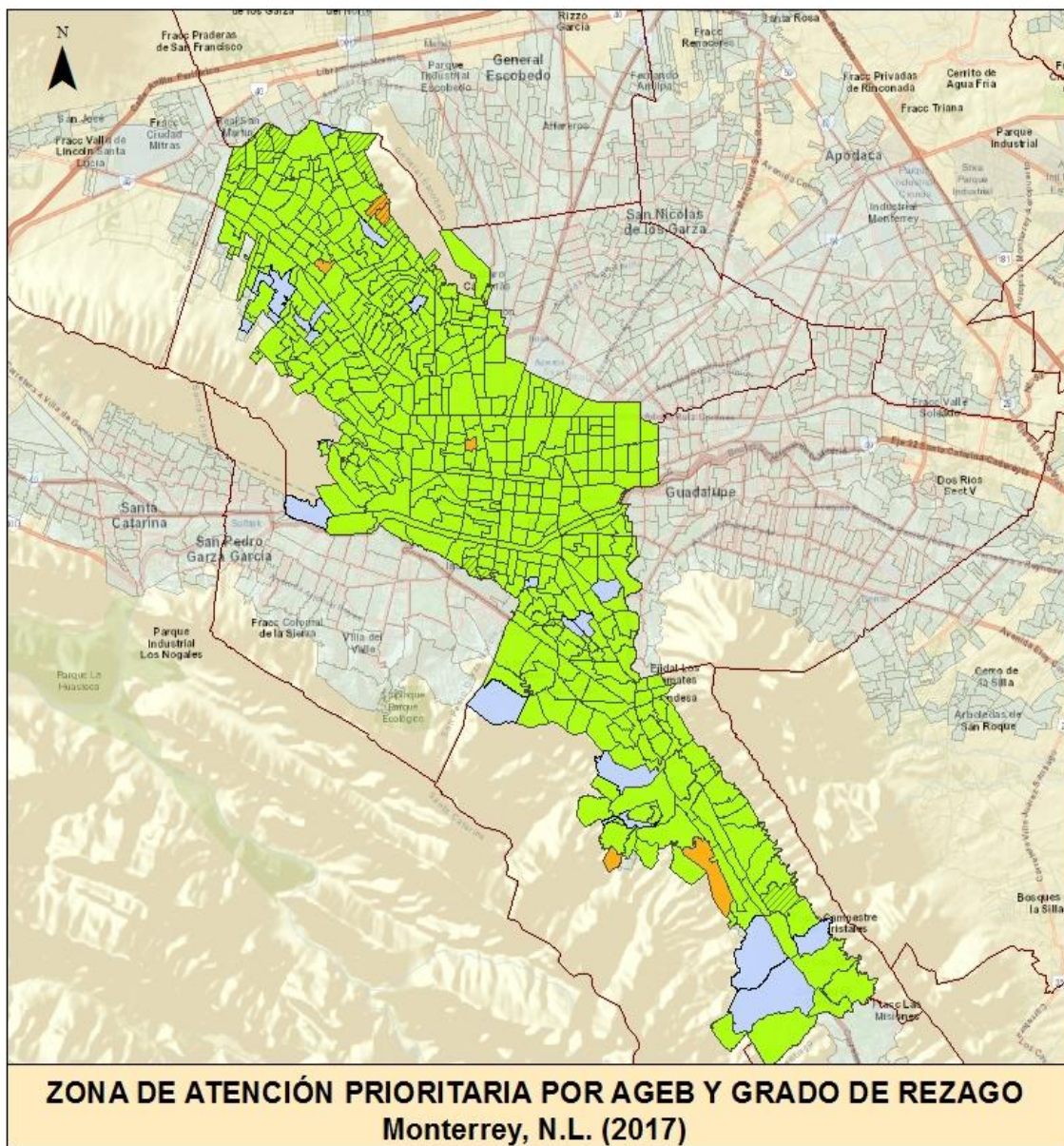
Grado de rezago social	No. AGEB	Total Viviendas particulares habitadas	Viviendas que no disponen de drenaje	Viviendas con piso de tierra	Viviendas que no disponen de agua entubada	Viviendas que no disponen de luz eléctrica
Alto	2	2,736	65	113	135	3
Bajo	17	11,332	360	1,089	742	21
Total	19	14,068	425	1,202	877	24

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

La principal carencia es por piso de tierra, alrededor de 1,202 viviendas carecen del servicio, seguido de las viviendas que no disponen de agua entubada (877 viviendas), en menor magnitud están las que no disponen de drenaje, 425 hogares; y en el caso de electrificación ya es mínimo al presentar la carencia sólo 24 viviendas.

En el siguiente mapa se puede visualizar las AGEB que a 2017 fueron consideradas con ZAP:

Mapa 2.1. AGEB declaradas ZAP 2017, Monterrey



Sistema de coordenadas: ccl itrf92
 Proyección: Lambert Conformal Conic
 Datum: ITRF 1992
 Falso Este: 2,500,000.0000
 Falso Norte: 0.0000
 Meridiano Central: -102.0000
 Paralelo Estándar 1: 17.5000
 Paralelo Estándar 2: 29.5000
 Factor de Escala: 1.0000
 Latitud de Origen: 12.0000
 Unidades: Metro

0 1,5503,100 6,200 9,300
 Metros

SIMBOLOGÍA

Límite Estatal
 Límite Municipal

Grado de Rezago Social
 01 Alto
 02 Medio
 03 Bajo

Zona de Atención Prioritaria (ZAP)
 No ZAP
 ZAP



Fuente: Elaborado por TECSO con base en datos de INEGI y Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria 2017

Las AGEB declaradas como ZAP en 2017, se encuentran en la periferia del municipio. Esta ilustración tiene el objeto de identificar aquellas zonas que requieren atención prioritaria.

Esto no quiere decir que si bien, la planeación municipal debe de focalizar los recursos del FSM de acuerdo a las condiciones de concentración de pobreza, no se debe de dejar de lado aquellas zonas en las que la concentración sea menor, por ello una alternativa es la realización de un diagnóstico que permitan conocer las principales carencias, independientemente del Grado de Rezago Social, y con ello cubrir los objetivos para los que fue creado el FSM, por lo que resulta relevante conocer el panorama actual del municipio y tener información actualizada de sus condiciones socioeconómicas.

2.3.4. Principales contrastes entre AGEB declarados como ZAP y AGEB no ZAP

Para establecer criterios para una correcta focalización de los recursos es importante tener detalle de la información de carencia por nivel de rezago social, así como para las AGEB consideradas con ZAP y las AGEB no ZAP.

En primera instancia, se tiene que en el municipio hay poco más de 14,600 viviendas localizadas en ZAP, mientras que en AGEB que no son ZAP hay 279,459, es decir, prácticamente 1 de cada 20 viviendas se localizan en ZAP.

Cuadro 2.18. Número de AGEB y viviendas por rezago social						
GRS	Total AGEB		AGEB ZAP		AGEB NO ZAP	
	Número	Viviendas	Número	Viviendas	Número	Viviendas
Alto	6	3,979	2	2,736	4	1,243
Medio	22	11,335	0	0	22	11,335
Bajo	437	278,213	17	11,332	420	266881
Total	465	293,527	19	14,068	446	279,459
Fuente: Elaborado por TECSO con base en los datos del CENSO 2010 y declaratoria de ZAP 2017						

De acuerdo a lo anterior se tiene que el 94.7% de las viviendas se localizan en AGEB que no son ZAP en Grado de Rezago Social Bajo. Mientras que, del 5.3% restante, solo el 1.3% del total de viviendas se encuentra en Alto Grado de Rezago Social. Por ello se sugiere realizar una encuesta que mida la situación de la pobreza multidimensional actual en el municipio. Esto con el objetivo de lograr construir una línea base que sirva como eje de planeación de los recursos del FSM.

En los cuadros siguientes se desglosa las viviendas localizadas por Grado de Rezago Social, así como las AGEB localizadas en ZAP y no ZAP. En el primer cuadro se analizará la carencia por piso de tierra, teniendo los siguientes datos:

Cuadro 2.19. Viviendas con piso de tierra									
GRS	Total AGEB			AGEB ZAP			AGEB NO ZAP		
	Viviendas	Con carencia	%	Viviendas	Con carencia	%	Viviendas	Con carencia	%
Alto	3,979	126	3.2	2,736	113	4.1	1,243	13	1.0
Medio	11,335	91	0.8	194	0	0.0	11,141	91	0.8
Bajo	278,213	5,229	1.9	11,711	1,089	9.3	266,502	4,140	1.6
Total	293,527	5,446	1.9	14,641	1,202	8.2	278,886	4,244	1.5

Fuente: Elaborado por TECSO con base en los datos del CENSO 2010 y declaratoria de ZAP 2017

De lo anterior se tiene que sólo el 1.9% del total de viviendas tienen dicha carencia, que en su mayoría (95%) se encuentran en Grado de Rezago Social bajo, sin embargo, en las viviendas localizadas en ZAP, se tiene que en Grado de Rezago Social medio no se tienen viviendas con carencia con ello se abre una oportunidad para atender a las viviendas que se encuentran en Grado de Rezago Social Bajo y con ello disminuir la carencia significativamente. En cuanto a las viviendas localizadas en AGEB que no son ZAP, solo el 2.3% se localizan en Grado de Rezago Social Alto.

Para el caso de viviendas con carencia de energía eléctrica, se cuenta con los siguientes datos:

Cuadro 2.20. Viviendas sin energía eléctrica.									
GRS	Total AGEB			AGEB ZAP			AGEB NO ZAP		
	Viviendas	Con carencia	%	Viviendas	Con carencia	%	Viviendas	Con carencia	%
Alto	3,979	3	0.1	2,736	3	0.1	1,243	0	0.0
Medio	11,335	8	0.1	194	0	0.0	11,141	8	0.1
Bajo	278,213	125	0.04	11,711	21	0.2	266,502	104	0.0
Total	293,527	136	0.05	14,641	24	0.2	278,886	112	0.0

Fuente: Elaborado por TECSO con base en los datos del CENSO 2010 y declaratoria de ZAP 2017

De acuerdo a los datos, está es la carencia que afecta en menor proporción al municipio, dado que la padecen 1 de cada 2,158 habitantes. Situación que puede atenuarse con los recursos del FISM, pues solo 136 viviendas en todo el municipio tienen esta carencia. Dado que el municipio es completamente urbano no se tiene limitación alguna para cubrir esta

necesidad, por ello se recomienda focalizar con precisión las viviendas 136 y así erradicar por completo esta carencia.

Mientras que en el caso de viviendas sin agua entubada, se tienen con los siguientes datos:

Cuadro 2.21. Viviendas sin agua entubada.

GRS	Total AGEB			AGEB ZAP			AGEB NO ZAP		
	Viviendas	Con carencia	%	Viviendas	Con carencia	%	Viviendas	Con carencia	%
Alto	3,979	140	3.5	2,736	135	4.9	1,243	5	0.4
Medio	11,335	218	1.9	194	0	0.0	11,141	218	2.0
Bajo	278,213	2,272	0.8	11,711	742	6.3	266,502	1,530	0.6
Total	293,527	2,630	0.9	14,641	877	6.0	278,886	1,753	0.6

Fuente: Elaborado por TECSO con base en los datos del CENSO 2010 y declaratoria de ZAP 2017

Así, de las 2,630 viviendas sin agua entubada que representan el 0.9% del total, el 33% se localizan en ZAP y el 2.5% se encuentran en los dos mayores Grados de Rezago Social. Mientras que 1,753 que representan el 66.6% de las viviendas se encuentran en AGEB que no son ZAP, mismas que pueden ser atendidas con los recursos del FISM.

Para las viviendas sin drenaje, la carencia se presenta en 1,019 viviendas que representan el 0.3% del total de viviendas en el municipio, siendo esta la segunda menor carencia en el municipio de Monterrey.

Cuadro 2.22. Viviendas sin drenaje, Monterrey.

GRS	Total AGEB			AGEB ZAP			AGEB NO ZAP		
	Viviendas	Con carencia	%	Viviendas	Con carencia	%	Viviendas	Con carencia	%
Alto	3,979	65	1.6	2,736	65	2.4	1,243	0	0.0
Medio	11,335	24	0.2	194	0	0.0	11,141	24	0.2
Bajo	278,213	930	0.3	11,711	360	3.1	266,502	570	0.2
Total	293,527	1,019	0.3	14,641	425	2.9	278,886	594	0.2

Fuente: Elaborado por TECSO con base en los datos del CENSO 2010 y declaratoria de ZAP 2017

De lo anterior, al igual que en el caso de la carencia por electrificación, se recomienda focalizar con precisión las viviendas (1,019) con esta carencia y así erradicarla por completo.

El hecho de que todas las viviendas se ubiquen en un contexto urbano facilita la atención a las carencias de agua, drenaje y electrificación, dado que se supondría que la zona urbana podría contar con abastecimiento de

la red pública. Mientras que para la carencia de piso, la atención sólo requiere focalizar la carencia y atenderla sin implicaciones externas.

Dicho esto, nuevamente **se resalta la importante oportunidad del municipio de establecer una correcta focalización territorial de las carencias y atenderlas.**

2.3.5. Infraestructura educativa

Para el rezago educativo, al ser una dimensión de la pobreza, existe la posibilidad de destinar recursos del FISM, ya que los lineamientos, numeral 2.3.1. "Clasificación de los proyectos del FAIS como proyectos complementarios en materia de infraestructura educativa", se establece la infraestructura educativa como una alternativa de inversión. Sin embargo, está acotada, por ser considerada obra complementaria.

Es importante destacar que esto se debe a que el tema educativo es competencia estatal regulada por la federación, 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 alcantarillado **Fuente especificada no válida..** 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 Monterrey presentan las siguientes características:

Cuadro 2.23. Infraestructura educativa en el municipio de Monterrey, 2013.

Características	Monterrey	Nuevo León
	%	%
Porcentaje de inmuebles sin barda perimetral o barda incompleta	6.6	10.1
Porcentaje de inmuebles con pared distinta a tabique, ladrillo, block, piedra, cantera, cemento o concreto	0.9	3.9
Porcentaje de inmuebles con techo distinto a losa de concreto o viguetas con bovedilla	2.0	6.7
Porcentaje de inmuebles sin baño, sanitario, letrina u hoyo negro	1.1	1.3
Porcentaje de inmuebles sin drenaje	1.2	23.4
Porcentaje de canchas deportivas sin techo	61	69
Porcentaje de inmuebles sin fuente de energía eléctrica	0	1.7
Porcentaje de inmuebles sin fuente de abastecimiento de agua	0	0.7
Porcentaje de inmuebles sin comedores escolares	75.2	83.5
Total de inmuebles educativos	846	4,531

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 Monterrey cuenta con el 18.7% de inmuebles de educación básica de la entidad. A continuación, se presenta un análisis de las principales carencias de acuerdo a su porcentaje.

- ▶ **Inmuebles sin techo en canchas deportivas:** tres de cada cinco inmuebles (61%) no presentan las condiciones de construcción adecuada, en este caso, de techo firme para la protección de los estudiantes en las zonas deportivas, carencia un poco menor a la del estado (69%).
- ▶ **Inmuebles sin barda perimetral o barda incompleta:** el 6.6% de los inmuebles 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, destacando que el nivel de esta carencia es menor al de la entidad (10.1%).

Con menor frecuencia, los inmuebles presentan otras carencias que aumentan la vulnerabilidad de niños y adolescentes, mismas que pueden ser mitigadas con los recursos del FISM: inmuebles con techo distinto a losa de concreto o viguetas con bovedilla (2%), inmuebles sin drenaje (1.2%), inmuebles sin baño, sanitario, letrina u hoyo negro (1.1%) e inmuebles con

pared distinta a tabique, ladrillo, block, piedra, cantera, cemento o concreto (0.9%).

Aunque, como se dijo con anterioridad, los servicios educativos no son competencia directa 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 y así mitigar sus carencias.

Considerando que los servicios básicos son competencia del municipio, a continuación, se presenta el número de escuelas que presentan alguna carencia en servicios básicos y con la carencia por baños (tema asociado a los servicios), con la intención de analizar cuál predomina y cuáles son los centros educativos, recordando que dicha información es en base al Censo de escuelas 2013, las cuales a la fecha ya pueden contar con el servicio o no, por lo que se recomienda identificar si aún padecen la carencia y establecer una estrategia para brindarles la atención, bien sea directamente o gestionar ante la institución responsable de la infraestructura educativa en el estado:

Cuadro 2.24. Escuelas con carencia por servicios, Monterrey, 2013.			
Clave del instituto	Escuela	AGEB	Carencias
104951	Vito Alessio Robles	0989	Baño
105371	Secundaria Nocturna Núm. 8 Nemesio Garcia Naranjo	0052	
105262	Rosa Zarazua Salazar	4411	
106068	Colegio Highlands De Monterrey	3042	
104953	Primero De Mayo	1008	
105948	Preescolar Comunitario	3659	
105943	Julia Nava De Ruisanchez	2129	
104795	Francisco Javier Mina	4110	
104796	Unidad De Servicios De Apoyo A La Educación Regular Núm. 16	4110	Drenaje
106052	Instituto San Roberto	3004	
106077	Gral. Francisco J. Mujica	3165	
105049	Dorados De Villa	4055	
106075	Dr. José Eleuterio González	3127	
106080	Gral. Francisco Villa	317a	
106072	Instituto Docet	3080	
106079	Sandra Arenal Huerta	317a	
106055	Centro De Aprendizaje San José	3131	
104819	Unidad De Servicios De Apoyo A La Educación Regular Núm. 73	3521	Baño, Drenaje

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

En general, se observa que a 2013 las carencias en cuanto a servicios básicos en las escuelas del municipio son mínimas, son 18 escuelas, de las cuales 9 presentan carencia por drenaje, 8 no cuentan con baño y 1 no tiene baño ni drenaje. Carencias que aumentan la vulnerabilidad de los estudiantes que al salir de las escuelas para realizar necesidades fisiológicas no cuentan con un lugar adecuado para ello. Es decir, la falta de infraestructura de servicios básicos, limita la adecuada higiene y seguridad de los estudiantes.

Por lo que la principal recomendación es que se identifique si aún persisten estas carencias, en su caso el municipio pueda **constituir una política pública en esta administración, que erradique totalmente la carencia de servicios básicos en las escuelas públicas del municipio.**

Otra de las carencias que afecta en mayor medida las escuelas del municipio es la falta de infraestructura adecuada en las zonas deportivas pues en el 61% las canchas deportivas no tienen techos, tema que dado las condiciones climatológicas de la zona resulta de vital importancia para el desarrollo de las habilidades y capacidades en educación física. Tema en el que sí puede incidir el municipio con obras de infraestructura limitadas al catálogo de los lineamientos del FAIS.

Por lo que se recomienda establecer una estrategia para su atención, bien sea como obras complementarias con recursos del FISM cuidando que no sobrepase los montos establecidos (máximo el 30% de los recursos), o gestionando recursos o convenios de otros fondos o con la institución responsable de la infraestructura educativa en el estado.

3. Metodología a emplear

Para la evaluación específica de Uso y Destino de los recursos del FISM, TECSO desarrolló una metodología para valorar la pertinencia en la inversión pública en obras del FISM basándose en su totalidad en los criterios de inversión en los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones de Infraestructura Social (FISM)³².

Así la evaluación de Uso y Destino se refiere a la focalización de la inversión del FISM en dos sentidos: su destino territorial y el uso según su incidencia en la pobreza multidimensional.

El destino territorial de la inversión determina si está, 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 tal como se especifica en los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (SEDESOL, 2016)

El tipo de incidencia de las obras sobre la pobreza (uso) se señala en el artículo 33 de la LCF y su contribución a mejorar alguna(s) de las carencias sociales que inciden en la pobreza multidimensional (SEDESOL, 2016)

A partir de ello, se realizará un análisis de focalización de la inversión en los aspectos señalados, 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 se establece un límite máximo para los proyectos de

³² A partir de aquí se entenderá por Lineamientos del FISM.

infraestructura caminera, pavimentación, revestimiento, guarniciones y banquetas.

3.1. Antecedentes y cambios en la fórmula de inversión en ZAP urbana

Uno de los elementos centrales de los lineamientos del FISM, en cuanto a focalización, se da en la aplicación de una fórmula para la distribución de los recursos para las Zonas de Atención Prioritarias (ZAP); dicha fórmula se da por primera vez en los lineamientos del año fiscal 2014 y considera la proporción de habitantes de la ZAP con respecto al total habitantes en pobreza extrema. Esta proporción se denomina Porcentaje de Inversión en ZAP Urbana (PIZUg).

No obstante es importante destacar el cambio que sufrió la fórmula del PIZU a partir del año 2015:

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

Como se puede observar, el primer cambio para 2015 es que la proporción del PIZU original cambio con 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, máximo, esta cantidad.

Otro cambio es que el denominador se incrementa al pasar de población en **pobreza extrema** a población en **pobreza general**. 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.

También hay cambios en el numerador al descontar a la población en ZAP urbanas la cantidad de individuos que no presenten carencias, estén impedidos normativamente, o bien, cuando dicha zona esté deshabitada. Estos tres cambios (función cuadrática, ampliación del denominador y

reducción del numerador) apuntan a disminuir el PIZU, es decir, a reducir la cantidad de recursos que se deben destinar a las ZAP urbanas de un municipio.

Dicha fórmula se mantiene sin cambios para los lineamientos 2016 y es la que se considerará para el análisis comparativo. Adicionalmente, para los lineamientos 2016, la norma considera que se descuenta la población en la que no se puede invertir por motivos de dinámica poblacional o imposibilidades normativas.

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

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

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

Donde:

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

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

i = ZAP urbana.

n = Número de ZAP urbanas en el municipio.

PPM = Población en pobreza del municipio.

Los municipios o DT deberán invertir al menos el **50%** 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, 2016).

Adicionalmente, las modificaciones presentadas en los lineamientos de 2015 y 2016³³, agregan un par de criterios para el cálculo del PIZU. Por un

³³ Los lineamientos, en el numeral 2.3, referidos a la inversión en ZAP, establecen que:

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

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

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

Donde:

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

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

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

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

PPM = Población en pobreza del municipio.

i = ZAP urbana.

n = Número de ZAP urbanas en el municipio.

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

Cabe destacar que los lineamientos describen al PIZU, como el “Porcentaje de Inversión en las ZAP urbanas del municipio”; sin embargo, en realidad lo

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

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

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

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.

3.2. Destino territorial de la inversión.

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

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

Es decir, los recursos del FAIS estarán focalizados adecuadamente cuando se dirijan a localidades y/o AGEB 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.

En el caso del municipio de Monterrey, según el catálogo de localidades publicado por INEGI, existen 13 localidades con 38 habitantes, de las cuales 8 están activas pero no presentan datos acerca del nivel de carencias ni clasificación por rezago social.

De igual forma en el documento de "Direccionamiento FISMDF"³⁴, en el apartado de información regionalizada, se reportan 13 localidades con 38 habitantes, por lo que se infiere que son las mismas localidades. No obstante estas 13 localidades no pueden ser contempladas al no tener clasificación por rezago social, además de tener una muy escasa población de 3 habitantes por localidad, es decir, prácticamente son casas aisladas, por tanto el análisis del destino para el municipio de Monterrey se tratará como monolocalidad.

En este sentido, para el municipio de Monterrey, aplica el inciso B del numeral 2.3, apartado II de los Lineamientos Generales para la Operación

³⁴ Documento suministrado por el municipio como parte de la evidencia.

del FAIS publicados en septiembre de 2017, donde se establece que la inversión en ZAP urbana debe ser por lo menos el PIZU³⁵; el resto de los recursos podrá invertirse en beneficio de la población que vive en las localidades que presentan los dos mayores grados de rezago social, o bien, donde haya población en pobreza extrema (SEDESOL, 2017: 5 y 6).

Siendo importante resaltar que, **en este caso se presenta una ambigüedad normativa, pues en el municipio de Monterrey, al carecer de más localidades, significaría que el resto de los recursos se pueden invertir en cualquier zona o todo debería invertirse a las ZAP urbanas. Por lo que es relevante que el municipio para subsecuentes años fiscales aclare esto ante la SEDESOL y que proponga que se cree en los lineamientos un apartado específico para municipios urbanos de una sola localidad.**

Por esta ambigüedad consideramos, para el caso del municipio de Monterrey, como inversión mínima según el PIZU en ZAP y el resto en la localidad existente "190390001 Monterrey". Es decir, en términos territoriales los criterios establecidos en los lineamientos no limitan la inversión en ninguna parte del municipio.

Así, la inversión pertinente dependerá para el caso de Monterrey de dos componentes:

$$IPD = \frac{IZU + IRL}{TI}$$

Donde:

IPD = Inversión Pertinente en el Destino.

IZU = Inversión en ZAP urbana.

IRL = Inversión en Resto de la Localidad

TI = Total de Inversión del FISM en el municipio.

Este criterio es para cubrir el numeral 2.3 inciso B, pero como ya se señaló anteriormente, Monterrey presenta el caso de ser monolocalidad por lo que no existen elementos para considerar el criterio de las localidades con los dos mayores grados de rezago social y no existe acreditación de población en pobreza extrema por parte del municipio. Por lo que podemos establecer que el porcentaje de inversión pertinente territorial en el

³⁵ El cálculo de este (PIZU), se detalla más adelante.

municipio es igual al grado de cumplimiento de inversión en ZAP urbana ya que es el único criterio que se puede establecer, el que determina a las ZAP.

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

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

Donde:

PIpZU = Porcentaje de Inversión programado en ZAP urbanas.

IZU = Inversión en ZAP urbana.

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

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

$$GCIZUm = \frac{PIrZU}{PIZU}$$

Donde:

GCIZUm = Grado de Cumplimiento de la Inversión en ZAP urbana en Monterrey.

PIZU = Porcentaje de Inversión en ZAP urbanas.

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

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

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

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 establecido por la norma y el porcentaje faltante se mide por la expresión: $((1-GCIZU) \times 100)$.

Así, en cuanto al cumplimiento normativo en el destino territorial de la inversión para el caso del municipio de Monterrey sólo se puede utilizar el “Grado de Pertinencia en la ZAP Urbanas” y si este cumple, significa que está correctamente aplicado. Dado que todo el municipio de Monterrey es urbano los criterios de los lineamientos no contribuyen a la realización de una focalización adecuada para el resto de los recursos que no se dirigen a las ZAP.

Para ello se realizará un análisis complementario de focalización de acuerdo a la lógica establecida de invertir en las localidades con los dos mayores grados de rezago social, se traslada el concepto a las AGEB de los dos grados de Rezago Social más altos. Dado que cada AGEB cuenta con un clasificador de Rezago Social que implica tres niveles (Alto, Medio y Bajo), el criterio de análisis será el de AGEB urbanas en Alto y Medio.

Cabe señalar que **dicho criterio solo es para fines del análisis de este caso, ya que no está establecido como tal en los lineamientos pero es un referente útil para medir y mejorar la focalización para determinar la inversión en AGEB prioritarias** en el año fiscal evaluado se debe calcular la proporción de ésta focalización con respecto al total de la inversión, cuya formulación matemática es la siguiente:

$$PIRSAM = \left(\frac{IMRS}{TI} \right) \times 100$$

Donde:

PIRSMA= Porcentaje de inversión en AGEB con Rezago Social o Alto y Medio.

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

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

Sin embargo, se debe tener claro que no es un criterio normativo, sólo se aplicará con fines de referencia.

El grado de cumplimiento de la inversión en las AGEB con rezago social alto se obtiene dividiendo el porcentaje de inversión en dichas AGEB, con respecto al porcentaje que se debería invertir en ellas, según la fórmula:

$$GCIRSAM = \frac{PIRSPAM}{PaIRSPAM}$$

Donde:

GCIRSAM = Grado de Cumplimiento de la Inversión AGEB con Rezago Social Alto y Medio.

PIRSPAM = Porcentaje de la Inversión en AGEB con Rezago Social.

PaIRSMA = Porcentaje de los recursos a Invertir en AGEB con Rezago Social Alto y Medio.

La escala de interpretación de los resultados del GCIRSAM es:

Si GCIRSAM = 1	La inversión en AGEB con Rezago Social Alto y Medio no tuvieron prioridad sobre las AGEB
Si GCIRSAM > 1	La Inversión en AGEB con Rezago Social Alto y Medio fue pertinente pues se orientó en mayor medida a las a las AGEB prioritarias (Alto y Medio)
Si GCIRSAM < 1	La inversión en AGEB con Rezago Social Alto y Medio tuvo una focalización inversa

De acuerdo con la Nota técnica del cálculo de Rezago Social en las AGEB urbanas de México, el documento establece que:

Con el propósito de contar con la mayor información posible de indicadores de desarrollo social, en mayores niveles de desagregación territorial, el CONEVAL da a conocer la estratificación de las Áreas Geo Estadísticas Básicas (AGEB) de las localidades urbanas del país en tres Grados de Rezago Social (GRS), de acuerdo con la información disponible del INEGI.

Para la estimación del número de GRS y la distribución de las AGEB en esos grados, se empleó la metodología estadística de Análisis de Clases Latentes (ACL), la cual permite estimar tanto el número óptimo de estratos como la distribución de las observaciones en esos estratos, empleando la información de las variables de cada observación en sus valores originales

La metodología de ACL empleada a nivel AGEB es diferente a la usada en la clasificación de las entidades, municipios y localidades en los diferentes Grados de Rezago Social; sin embargo, se utilizan los mismos indicadores en todos los niveles de desagregación.

Los GRS estimados para las AGEB son Alto, Medio y Bajo, distribuyéndose entre esos grados a 51,034 AGEB de todo el país, de acuerdo a la información disponible del Censo de Población y Vivienda 2010.

La estratificación a partir del ACL permite representar la heterogeneidad no observable en un conjunto de observaciones analizadas (Hagenaars y McCutcheon, 2002; Muthén y Muthén, 2001). A partir de una serie de características (variables latentes) agregadas a nivel de AGEB, el ACL asigna a cada AGEB una probabilidad de pertenecer a algún grupo (estrato) de AGEB similares entre sí. La cantidad de clases no está definida a priori, sino que se determina mediante un modelo estadístico que especifica la distribución conjunta de las variables latentes para establecer la cantidad de grupos más adecuada, lo cual sucede en el momento en que se minimizan las diferencias al interior de cada grupo y se maximizan entre ellos.

El número de variables utilizadas para el análisis fueron 14, de las cuales 11 son las mismas a las empleadas en la estimación del Índice de Rezago Social (IRS) en los niveles estatal, municipal y de localidades. Estas variables guardan relación con algunos de los indicadores marcados en la Ley General de Desarrollo Social para la medición de la pobreza. Sin embargo, dado que no contempla a todos los indicadores y no se usa la metodología oficial, la agrupación de las AGEB en diferentes GRS no constituye una medición de pobreza, sino un análisis complementario de indicadores de carencias y rezago social en un nivel de desagregación territorial más pequeño que son las AGEB."(CONEVAL, 2014).

Sin embargo, dicho criterio presentaría sesgos si consideramos solo la inversión bruta para las AGEB prioritarias con respecto a las no prioritarias, dado que hay un factor disfuncional que es el número de habitantes, Así por ejemplo, son 22 AGEB de Alto y Medio Rezago Social con un total 62,609 de habitantes mientras que los de bajo Rezago social son 437 con un total de 1,072,903 habitantes, es decir, de entrada los habitantes en AGEB prioritarias representan solo el 5.5%.

Así para ver con mayor pertinencia el grado de focalización se pueden utilizar dos alternativas:

- a) Comparar el Porcentaje de inversión en AGEB prioritarias con respecto al porcentaje de población de las AGEB prioritarias con la siguiente formula.

$$\frac{PIAP}{PPAP}$$

Donde:

PIAP: Porcentaje de Inversión en AGEB Prioritaria

PPAP: Porcentaje de Población en AGEB Prioritaria

- b) Comparar la inversión per cápita para las AGEB prioritarias y no prioritarias con la siguiente formula:

$$GFRSA = \frac{IPAP}{IPANP}$$

Donde:

GFRSA: Grado de Pertinencia Focalización en Rezago Social Alto

IPAP: Inversión Pertinente en AGEB Prioritaria

IPANP: Inversión Pertinente en AGEB No Prioritaria

Con las siguientes interpretaciones:

GFRSA > 1	Es una focalización adecuadamente orientada al Mayor Grado de Rezago Social
GFRSA = 1	No existe diferencia de orientación de la inversión según el Rezago Social de la AGEB
GFRSA < 1	Es una focalización inversa al Rezago Social

En resumen la evaluación del destino territorial tendrá dos niveles:

1. El de cumplimiento normativo de la focalización territorial de acuerdo al grado de pertinencia de inversión en ZAP urbanas usando el PIZU (Esto se analizará en el capítulo 4).
2. La intensidad de la focalización de la inversión de acuerdo al nivel de Rezago social de las AGEB, dado que no es un criterio literalmente normativo, solo será comparativo (se interpretara en capítulo 5).

Una conclusión importante es que los lineamientos no dan mayor orientación que el **PIZU** para municipios totalmente urbanos, como es el caso de Monterrey. Ello deberá ser ajustado por la SEDESOL en sus lineamientos; en caso contrario el municipio puede elaborar reglas específicas de operación teniendo como marco los lineamientos del FISM, pero puntualizando los criterios de focalización a nivel de AGEB.

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

Para valorar la orientación según su uso se considera que la inversión se destine a aspectos de la pobreza dimensional derivados de la Ley de Desarrollo Social y definida por CONEVAL en la Metodología para la Medición de la Pobreza Multidimensional. De las seis dimensiones establecidas, en algunas puede incidir el municipio de acuerdo a sus facultades, con base en ello se generó un clasificador de obras de incidencia directa establecido en el inciso 2.3.1 de los Lineamientos para la operación del FAIS 2016 (SEDESOL, 2016), que clasifican las obras en tres tipos de proyectos, de acuerdo con su contribución al mejoramiento de los indicadores de pobreza multidimensional y rezago social:

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, 2016).

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, 2016: 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, 2016: 7).

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

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

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

Donde:

PID = Porcentaje de inversión en proyectos de incidencia directa.

IPD = Inversión en proyectos de incidencia directa.

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

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

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

Donde:

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

PID = Porcentaje de Inversión en proyectos de incidencia directa.

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

Si GPURD ≥ 1	La Inversión en proyectos de incidencia directa fue pertinente, toda vez que se efectuó en una proporción mayor o igual al porcentaje mínimo definido por los lineamientos. Nota: en el caso de que el indicado sea mayor a la unidad, su excedente porcentual se medirá mediante la siguiente expresión: $((GPURD - 1) \times 100)$.
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:

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

Donde:

PIPCEC = Porcentaje de inversión en proyectos complementarios y especiales.

IPCE = Inversión ejercida en proyectos complementarios y especiales.

TI = Total de la Inversión 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:

GPUPCE = Grado de pertinencia en el uso máximo de recursos ejercidos en proyectos complementarios y Especiales.

PIPCE = Porcentaje de Inversión en proyectos complementarios y especiales.

Para interpretar los resultados de este indicador se tiene que:

Si GPUPCEC \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 GPUPCEC $<$ 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 para 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, 2016).

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:

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

Donde:

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

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

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

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

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

Donde:

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

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

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

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

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

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

Donde:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tal que:

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

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

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

Donde:

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

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

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

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

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

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

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

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

Donde:

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

TIP = Total de inversión pertinente.

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

Cuya escala de valoración es:

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

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

1. Grado de pertinencia en el uso de los recursos de incidencia directa.
2. Grado de pertinencia en el uso máximo de los recursos ejercidos en proyectos complementarios 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 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 Monterrey, Nuevo León, durante el ejercicio fiscal 2017.

La evaluación de destino se caracteriza por identificar si las obras realizadas se programaron 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 2017

El presupuesto aprobado del FISM en el municipio de Monterrey para el año 2017 fue de \$124,828,723, de este monto se comprometió recursos en obras de contribución a la pobreza multidimensional por valor de \$110,010,565.16, ejerciendo a 31 de diciembre de 2017, \$35,551,688.86, es decir tan sólo 32.3% de lo comprometido, y al corte del primer trimestre de 2018 se ha ejercido \$56,299,220.42, (51.2%), monto que aún sigue siendo bajo el nivel de ejercicio del recurso:

Cuadro 4.1. Presupuesto FISM 2017, Monterrey	
Presupuesto	Monto
Aprobado	\$124,828,723
Modificado	\$124,828,723
Comprometido	\$110,010,565.16
Devengado a 31 de marzo de 2018	\$56,299,220.42
Ejercido a 31 de diciembre de 2017	\$35,551,688.86
Ejercido a 31 de marzo de 2018	\$56,299,220.42
Fuente: Elaborado por TECISO con base a en el formato de obras del municipio de Monterrey, 2017	

Es importante resaltar que el bajo nivel del ejercicio de los recursos puede implicar que el municipio tenga que regresar recursos, o que para

asignaciones presupuestales por parte de la federación esto signifique una reducción del presupuesto, situación desfavorable si consideramos que a pesar del nivel de desarrollo presentado por el municipio se estima que aún hay 212,961 personas en pobreza moderada y 19,965 en pobreza extrema.

Respecto a los gastos indirectos el monto aprobado fue del 3% de los recursos del FISM en obras contempladas en el catálogo, y que se encuentra dentro del máximo permitido (3%) por los Lineamientos de Operación del FAIS, es decir, se cumple con lo reglamentado por los lineamientos por este concepto.

Cuadro 4.2. Relación de Gastos Indirectos, 2017 Monterrey.			
Concepto		Monto	%
Gastos indirectos	Adquisición de material y equipo fotográfico para la verificación y seguimiento de las obras	\$3,740,282	3
	Mantenimiento y reparación de vehículos para la verificación y el seguimiento de las obras		
Fuente: Elaborado por TECSO con base a en el formato de obras del municipio de Monterrey, 2017			

Sin embargo, se debe aclarar que al cierre del ejercicio 2017 este monto por gastos indirectos, como el de otras tres obras sólo fue aprobado pero no fue comprometido, por lo que no se considerarán para el análisis ya que al inicio de esta evaluación, ya mediados de 2018, en reunión con las áreas responsables se manifestó que estos proyectos ya no se ejecutarán, y que es necesario reprogramar estos recursos en otras obras.

Cuadro 4.3. Obras no comprometidas para el ejercicio fiscal 2017, Monterrey		
Clave de AGEB	Subclasificación de la obra /proyecto	Presupuesto asignado
4642	Depósito o tanque de agua potable	\$ 500,000
4197	Depósito o tanque de agua potable	\$ 1,500,000
2398	Centros de salud o unidades medicas	\$ 5,000,000
Total de presupuesto asignado no comprometido		\$ 7,000,000
Fuente: Elaborado por TECSO con base a en el formato de obras del municipio de Monterrey, 2017		

Como se puede observar para estas obras se tenía un presupuesto asignado de 7 millones de pesos y las cuales son catalogadas como obras de incidencia directa para la reducción de la pobreza.

Por lo anterior, se debe precisar que el monto usado para el análisis de uso y destino será el monto especificado como "comprometido" debido a que

este es “El momento contable del gasto que refleja la aprobación por autoridad competente de un acto administrativo, u otro instrumento jurídico que formaliza una relación jurídica con terceros para la adquisición de bienes y servicios o ejecución de obras” (CEFP, 2014), por lo que se considera suficientemente formalizado para el ejercicio y detallado por obras.

Del presupuesto comprometido para la realización de obras (\$110,010,565.16), se previeron realizar 56 obras, 26 de ellas en AGEB consideradas ZAP a 2017 y 30 obras en las AGEB del municipio, como se muestra en el cuadro siguiente:

Cuadro 4.4. Zonas de atención en el municipio de Monterrey, 2017						
Destino	Total municipio		Obras	Monto	Porcentaje de la inversión	Per cápita
	Total	Población				
AGEB no ZAP	446	1,073,177	27	\$96,719,308.41	87.9	\$90.12
AGEB ZAP	19	62,335	29	\$13,291,256	12.1	\$213.22
Total	465	1,135,512	56	\$ 110,010,565.16	100	\$ 96.88

Fuente: Elaborado por TECSO con base en formato de obras del FISM 2017 y la base del ITER 2010.

Como se puede observar, la inversión en las ZAP representa el 12.1%, sin embargo, en términos poblacionales hay 62,335 habitantes en las ZAP lo que representa el 5.5% de la población del municipio. Por ello un análisis más equitativo es la inversión per cápita, ya que no obstante que 103 millones se invirtieron fuera de las ZAP, en dichas AGEB viven 1.07 millones de personas.

Así, la inversión per cápita en las ZAP fue de \$213.22, pudiéndose observar una mayor concentración de inversión que las AGEB consideradas no ZAP, que alcanzó los \$90.12 pesos por persona.

En cuanto a inversión en las ZAP, se orientó a 10 de estas con la realización de 29 obras por poco más de 13 millones, tal como se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro 4.5. Inversión en ZAP, Monterrey 2017					
Localidad	AGEB	Población	Viviendas habitadas	Comprometido	
				Número de obras	Monto de la inversión
Monterrey	2519	6,492	1,369	1	\$4,149,838.94
	3998	6583	1367	4	\$556,809.07
	4055	4,846	1,049	1	\$33,241.96
	4197	2,610	604	2	\$139,490.74
	4638	4,250	1,060	2	\$1,032,741.50
	4943	3,585	856	4	\$1,287,429.07
	4958	4,899	1,152	3	\$879,412.42
	4962	4,364	1043	4	\$1,412,885.09
	4981	4,777	1,085	5	\$3,352,085.85
	5015	2,294	523	3	\$447,322.11
	Total	44,700	10,108	29	\$13,291,256.75

Fuente: Elaborado por TECSO con base en formato de obras del FISM 2017, la base del censo 2010 y la declaratoria ZAP 2017

Cabe señalar que la declaratoria ZAP 2017 contempla 19 ZAP para el municipio de Monterrey, es decir, que en 9 de estas no se invirtió durante este ejercicio fiscal.

Referente al tipo de proyectos, de las 56 obras la mayoría (42 obras) son en vivienda lo que representan el 19.6% de la inversión total del FISM, en segundo lugar se tienen obras de urbanización con 9 obras que equivalen al 23.9%, seguido de las obras de Agua y Saneamiento con 3 obras y un porcentaje de inversión del 43.1%, y en menor medida se están invirtieron en obras para salud (2 obras) con el 13.5%.

En el siguiente cuadro se muestra a detalle el número de obras programadas y el monto de inversión por tipo de proyecto

Cuadro 4.6. Inversión por tipo de proyecto, Monterrey, 2017			
Tipo de proyecto	Obras	Monto	Porcentaje
Agua y Saneamiento	3	\$ 47,379,794.96	43.1
Salud	2	\$ 14,843,098.98	13.5
Urbanización	9	\$ 26,269,277.65	23.9
Vivienda	42	\$ 21,518,393.57	19.6
Total	56	\$ 110,010,565.16	100

Fuente: Elaborado por TECSO con base en el formato de obras 2017

Es importante mencionar que la inversión en los rubros de vivienda y, agua y saneamiento, son grandes aciertos pues son de incidencia directa en la pobreza y son atribución del municipio.

Mientras que la inversión en urbanización representa el 23.9% de los recursos, cifra que sobrepasa por cuatro puntos porcentuales de lo destinado al tema de vivienda, y que, como se mencionó anteriormente, es de incidencia directa a la reducción de la pobreza.

Al realizar el análisis más detallado, es decir, al analizar por la subcategoría tipo de obra, encontramos grandes contrastes en la inversión de los recursos del FISM, como se puede observar en el cuadro siguiente:

Cuadro 4.7. Obras por tipo, modalidad y subcategoría del tipo de proyecto en Monterrey, 2017				
Tipo de proyecto	Modalidad	Sub Categoría	Obras	Monto
Agua y saneamiento	Construcción	Drenaje Pluvial	2	\$ 33,133,604.04
	Rehabilitación	Drenaje Pluvial	1	\$ 14,246,190.92
	Total		3	\$ 47,379,794.96
Salud	Mejoramiento	Centros de Salud o Unidades Medicas	2	\$ 14,843,098.98
Urbanización	Construcción	Comedores comunitarios	1	\$ 1,999,199.28
		Infraestructura y Equipamiento Público para el Acceso y el Apoyo de las Personas con discapacidad	2	\$ 5,550,640.77
		Pavimentación	1	\$ 499,385.97
		Total	4	\$ 8,049,226.02
	Rehabilitación	Calles (adoquín, asfalto, concreto y empedrado)	3	\$ 16,235,219.60
		Comedores comunitarios	2	\$ 1,984,832.03
		Total	5	\$ 18,220,051.63
Total		9	\$ 26,269,277.65	
Vivienda	Construcción	Cuarto para baño	10	\$ 3,516,030.38
		Cuartos dormitorio	11	\$ 11,556,611.03
		Piso firme	8	\$ 269,631.95
		Techo firme (no material de desecho, ni lámina de cartón)	13	\$ 6,176,120.21
		Total	42	\$ 21,518,393.57
Total		56	\$ 110,010,565.16	

Fuente: Elaborado por TECISO con base en el formato de obras 2017

Así, dentro de la inversión en vivienda, la gran parte de los recursos se dirige a la construcción de cuartos dormitorio con poco más de 11 millones de pesos, dato a destacar ya que el tema de hacinamiento es la mayor carencia en cuanto a la dimensión de calidad y espacios en la vivienda, pues en 2015 el 3.4% de la población vivía en condiciones de hacinamiento. También se destaca la inversión en “cuarto para baño”, obras que también

contribuyen a mejorar las condiciones en cuanto a calidad y espacios de la vivienda.

Dentro de las obras en salud se tiene el mejoramiento a centros de salud o unidades médicas, proyectos que tiene vinculación directa a la disminución de esta carencia. Es importante mencionar que para este tipo de obras, en particular para la construcción de nuevos centros de salud o unidades médicas, los lineamientos condicionan la inversión en ellas a la toma de acuerdos formales con los gobiernos estatales y/o federal para proveer los recursos humanos y materiales (medicamentos, equipo, entre otros) necesarios dado que los servicios de salud son competencia estatal y algunos son de competencia federal, es decir, éstas obras no quedan registradas en el patrimonio municipal sino están a cargo de las autoridades, sin embargo, al ser obras de mejoramiento no se requiere de la asignación de nuevo personal, por tal cumple con la norma establecida en los lineamientos.

Mientras que las obras referentes a Agua y Saneamiento se tiene que en su mayoría fueron a la construcción de drenaje pluvial con 33.1 millones de pesos, es importante resaltar dado que el servicio de drenaje es una de las atribuciones directas del municipio de acuerdo a lo establecido en el artículo 115 constitucional y que además incide directamente en la reducción de las carencias por servicios básicos y que son de incidencia directa en la reducción de la pobreza multidimensional.

4.2. Sobre el destino de los recursos del FISM 2017

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 19 AGEB declaradas como Zonas de Atención Prioritaria para el año 2017, el municipio de Monterrey debe invertir determinado monto de los recursos en esas zonas, y lo demás al tener una sola localidad en grado de rezago social Muy bajo se deben ejercer en esta población.

En este sentido, de las 56 obras que se programaron con recursos del FISM del año 2017, 26 se comprometieron en las ZAP urbanas y 30 en AGEB que no son considerados ZAP, tal como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro 4.8. Número de obras comprometidas por criterio de prioridad, Monterrey, 2017			
Criterio	Obras	Monto	Porcentaje
ZAP	29	\$13,291,256.75	12.1
Otras AGEB	27	\$96,719,308.41	87.9
Total	56	\$ 110,010,565.16	100

Fuente: Elaborado por TECSO con base en el formato de obras 2017

Derivado de que el municipio presenta ZAP urbanas para 2017, y como se ha señalado a lo largo de la presente evaluación, los lineamientos sufrieron una modificación en la fórmula para el PIZU, señalada en el numeral 2.3; de esta forma para el ejercicio fiscal evaluado, se especifica que "deberá invertirse una proporción igual al PIZU" (SEDESOL, 2016). En este sentido según la fórmula modificada, el PIZU para Monterrey en 2017 es de:

$$PIZU = \left(\frac{62,335}{238,466}\right)^2 \times 100 = 6.8\%$$

Donde:

PIZU = Porcentaje de Inversión en ZAP urbanas (Se refiere al mínimo requerido por los lineamientos)

Como se señaló en la metodología, 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 en las ZAP comparado con el PIZU, mediante la fórmula:

$$PIcZU = \frac{IZU}{TI} \times 100 = \frac{\$13,291,256.75}{\$110,010,565.16} \times 100 = 12.08\%$$

Donde:

PIcZU = Porcentaje de Inversión comprometido en ZAP urbanas.

IZU = Inversión en ZAP urbana.

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

Lo que significa que el municipio programo invertir en AGEB consideradas como ZAP urbana, el 12.08% de los recursos del Fondo.

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

$$GCIZUm = \frac{PIcZU}{PIZU} = \frac{12.08}{6.8} = 1.78$$

Donde:

GCIZUm = Grado de Cumplimiento de la Inversión en ZAP urbana en Monterrey.

PIZU = Porcentaje de Inversión a realizar normativamente en las ZAP urbana del municipio.

PIcZU = Porcentaje de Inversión comprometido en ZAP urbanas.

Lo anterior significa que el municipio de Monterrey programó invertir más de lo requerido por la norma. Es decir, que la inversión realizada por el municipio en las ZAP urbanas fue mayor al PIZU pues se invirtió 78% más de lo establecido en la normatividad.

De esta forma la inversión pertinente en el destino, de acuerdo a lo establecido en la metodología señala que el IPD (Inversión Pertinente en el Destino) es:

$$IPD = \frac{IZU + IRL}{TI} = \frac{\$13,291,256.75 + \$96,719,308.41}{\$110,010,565.16} = 100\%$$

Donde:

IPD = Inversión Pertinente en el Destino.

IZU = Inversión en ZAP urbana.

IRL = Inversión en Resto de la Localidad

TI = Total de Inversión del FISM en el municipio.

Con ello podemos establecer que la inversión por territorio es pertinente conforme a la norma, por tanto, la totalidad de los recursos programados para la realización de las 56 obras están focalizados correctamente, pues el municipio al contar con una sola localidad en grado de rezago social Muy Bajo en cuanto al destino de las obras no tiene mayor problema, por lo que la inversión en el destino territorial cumplió a cabalidad con la norma.

A partir del resultado anterior se puede concluir que el municipio de Monterrey focalizó la inversión de los recursos del FISM 2017 conforme a la norma es su totalidad.

Con estos resultados es importante reconsiderar la política de atención de la población con carencias en el municipio, por lo que se debe replantear una estrategia para el uso de los recursos del FISM que permita identificar

las carencias y que acciones ejecutar contemplando no sólo los criterios generales plasmados en los lineamientos generales, sino, con criterios específicos para una mejor focalización según las necesidades de la población en el municipio de Monterrey.

4.3. Sobre el uso de los recursos del FISM 2017

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 Monterrey, según el presupuesto comprometido de los recursos del FISM en el 2017, hay 50 obras que inciden directamente en la pobreza multidimensional y 6 que lo hacen de manera complementaria. En el cuadro siguiente se muestran las obras según su tipo de contribución, clasificación de la obra, subclasificación de proyecto y monto ejercido de inversión:

Cuadro 4.9. Obras comprometidas por monto, tipo de contribución a la pobreza multidimensional, clasificación y subclasificación de la obra, municipio de Monterrey, 2017

Tipo de contribución	Clasificación de la obra	Sub clasificación de la obra	Obras	Monto	%	
Directa	Agua y saneamiento	Drenaje pluvial	3	\$47,379,794.96	43.1	
	Salud	Centros de salud o unidades medicas	2	\$14,843,098.98	13.5	
	Urbanización	Comedores comunitarios	3	\$3,984,031.31	3.6	
	Vivienda	Cuarto para baño		10	\$3,516,030.38	3.2
		Cuartos dormitorio		11	\$11,556,611.03	10.5
		Piso firme		8	\$269,631.95	0.2
		Techo firme (no material de desecho, ni lámina de cartón)		13	\$6,176,120.21	5.6
		Total		42	\$21,518,393.57	19.6
	Total		50	\$87,725,318.82	79.7	
Complementaria	Urbanización	Calles (adoquín, asfalto, concreto y empedrado)	3	\$16,235,219.60	14.8	
		Infraestructura y equipamiento público para el acceso y el apoyo de las personas con discapacidad	2	\$5,550,640.77	5	
		Pavimentación	1	\$499,385.97	0.5	
		Total	6	\$22,285,246.34	20.3	
Total			56	\$110,010,565.16	100	

Fuente: Elaborado por TECSO con base en el formato de obras 2017

Como se puede observar, el municipio para 2017 comprometió recursos por un total de **\$110,010,565.16** en la realización de 56 obras, de las cuales 50 son de incidencia directa y en la cual se focalizó un monto de inversión de **\$87,725,318.82**.

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

$$PID = \frac{IPD}{TI} \times 100 = \frac{\$87,725,318.16}{\$110,010,565.16} * 100 = 79.7\%$$

Donde:

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

IPD = Inversión ejercida en proyectos de incidencia directa.

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

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

$$GPURD = \frac{79.7}{70} = 1.13$$

Donde:

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

Ello significa que los recursos del FISM del año 2017 cumplen con lo estimado en la normativa, ya que **se comprometió un 13% más del porcentaje mínimo instruido.**

Como ya se señaló en la metodología, existen tope máximos respecto al uso de los recursos en obras complementarias, en este sentido, el porcentaje correspondiente se determina como sigue:

$$PIPCEC = \frac{IPCEC}{TI} \times 100 = \frac{\$22,285,146.34}{\$110,010,565.16} \times 100 = 20.3\%$$

Donde:

PIPCEC = Porcentaje de inversión en proyectos complementarios y especiales.

IPCEC = Inversión en proyectos complementarios y especiales.

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

Para conocer el grado de pertinencia en el uso de los recursos devengados para obras complementarias y especiales se tiene que, derivado de la programación de recursos para 2017 en este tipo de obras, las 6 obras complementarias comprometidas fueron dentro del rubro de Urbanización (específicamente en Calles, Infraestructura y Equipamiento público para el acceso y el apoyo de las personas con discapacidad y Pavimentación). La fórmula para conocer la pertinencia del uso en este rubro es:

$$GPUPCEC = \frac{30\% - (PIPCEC)}{30\%} = \frac{30 - 20.3}{30} = 0.32$$

Dónde:

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

PIPCEC = Porcentaje de inversión en proyectos complementarios y especiales.

La inversión programada en obras complementarias fue del 20.3%, proporción que se encuentra por debajo de los límites normativos en 32% del tope máximo permitido.

Adicionalmente, los lineamientos 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 comprometida por el municipio en 2017 en Calles (Adoquín, Asfalto, Concreto y Empedrado) fue de \$16,734,605.57, equivalentes al 15.2% de la inversión total del FISM, por lo que el nivel de cumplimiento de la normatividad se calcula a partir de la siguiente expresión:

$$PIPUC = \frac{IPUC}{TI} \times 100 = \frac{\$16,734,605.57}{\$110,010,565.16} \times 100 = 15.2\%$$

Donde:

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

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

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

Así, el Grado de pertinencia en el uso de los recursos en urbanización de calles y caminos

$$GPURUCC = \left(\frac{15\% - PIPUCC}{15\%} \right) = \left(\frac{15\% - 15.2\%}{15\%} \right) = -0.11$$

Donde:

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

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

El municipio superó ligeramente el tope normativo de inversión para este rubro con apenas 0.2 puntos porcentuales, es decir, el 11%.

Tomando en cuenta tanto el uso de recursos ejercidos en obras directas así como el máximo permitido en obras de incidencia complementaria, en conjunto, tenemos el Total de Inversión programada Pertinente, partiendo del Total de inversión del FISM (TI), la cual fue de \$110,010,565.16, y para calcular el monto de inversión programada de acuerdo a la norma, tenemos que:

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

$$TIP = \$110,010,565.16 - (0 + 0 + \$233,220.80) = \$109,777,544.36$$

Donde:

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

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

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

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

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

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

$$GPURTO = \frac{TIP}{TI} = \frac{\$109,777,544.36}{\$110,010,565.16} = 0.99$$

Donde:

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

TIP = Total de inversión ejercida pertinente.

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

Ello significa una pertinencia del 99% de los recursos del FISM en el 2017 orientándolo en su mayoría a obras de incidencia directa en la reducción de la pobreza multidimensional y en una proporción pequeña (inferior al tope máximo) a obras complementarias.



Sin embargo, se sobrepasó ligeramente el tope máximo en obras de Urbanización (15%), por tal, tenemos que el grado de cumplimiento normativo en el destino fue del 100%, mientras que en el uso de los recursos del FISM de 2017 fue de 99% de los recursos comprometidos, esto se debe a que como se comentó al inicio del capítulo cuatro, para el análisis se tomó el presupuesto comprometido y no el aprobado y hay tres obras que están con presupuesto aprobado pero no comprometido, lo que generó que la base de obras directas sea menor.

5. Análisis de la dinámica de focalización en el uso y destino de los recursos del FISM (2015-2017)

Para continuar con el análisis es necesario exponer qué 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).

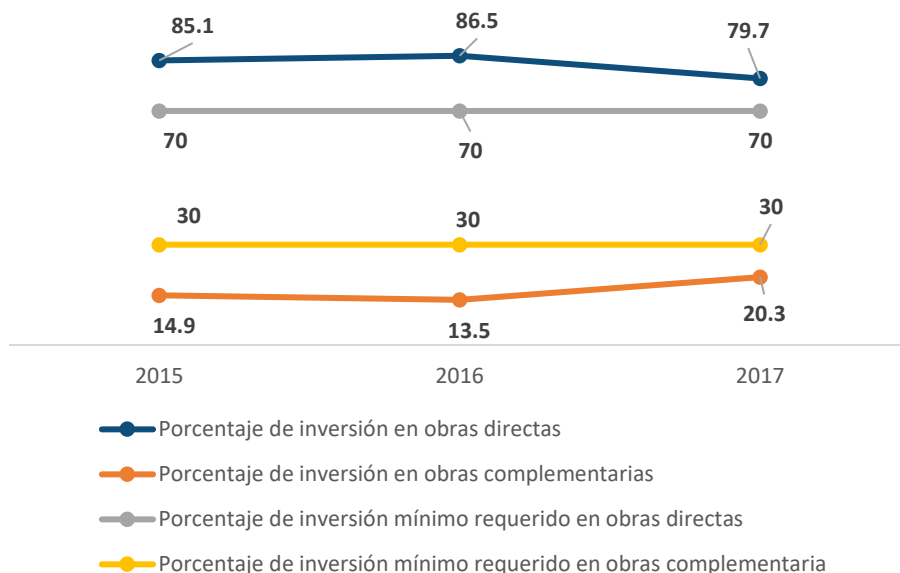
El FISM está claramente dirigido a poblaciones en territorios específicos con carencias específicas, asociadas a la pobreza multidimensional. Con los lineamientos del FISM, en 2014, se establecen por primera vez criterios precisos que acotan y orientan, en particular, a los municipios sobre los usos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

5.1 Uso de recursos con los lineamientos del FAIS (2015 - 2017).

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 en la forma de focalizar dicho uso.

La gráfica siguiente muestra el comportamiento entre las obras programadas con el presupuesto del FISM en el municipio de Monterrey entre los años 2015 y 2017, analizadas desde el punto de vista de la incidencia sobre la pobreza multidimensional.

Gráfica 5.1. Comparativo Inversión según incidencia en la pobreza multidimensional 2015 - 2017 (Porcentaje)

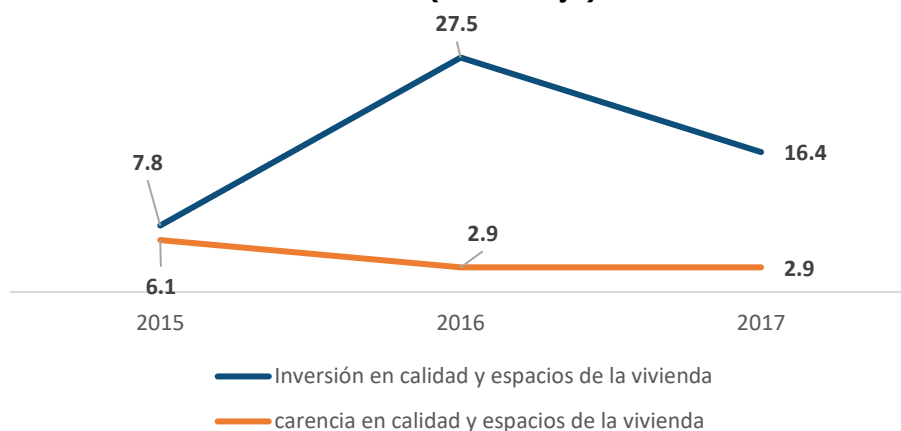


Fuente: Elaborado por TECSO con base en los Formatos de Obras de los ejercicios fiscales 2015, 2016, 2017 y 2018 del municipio de Monterrey, Nuevo León.

Como se puede observar, el municipio de Monterrey ha mostrado una tendencia positiva de cumplimiento en cuanto al porcentaje de inversión en obras de incidencia directa (mínimo el 70% de los recursos del FISM). De igual forma, para las obras de incidencia completaría, no se ha rebasado el límite máximo establecido en los lineamientos (máximo el 30% de los recursos del FISM).

Referente a la inversión en la dimensión de calidad y espacios de la vivienda en relación al porcentaje de carencia presentado, de 2015 a 2017, se tiene lo siguiente:

Gráfica 5.2. Comparativo Inversión en calidad y espacios de la vivienda respecto a la carencia en el ámbito (Porcentaje)

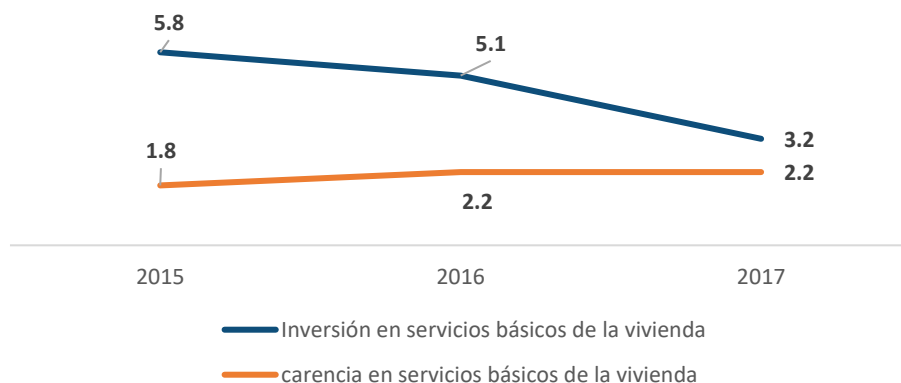


Fuente: Elaborado por TECSO con base en los Formatos de Obras de los ejercicios fiscales 2015, 2016, y 2017 del municipio de Monterrey, Nuevo León.

Se observa que se tuvo una disminución significativa de la carencia de 2015 a 2016, en 3.2 puntos porcentuales, lo cual puede ser atribuible al incremento de los recursos del FISM enfocado a esta dimensión, no obstante los recursos comprometidos a esta carencia se redujeron en 11.1 puntos porcentuales del 2016 a 2017.

Mientras que la inversión en la dimensión de servicios básicos de la vivienda presentó la siguiente tendencia de inversión de 2015 a 2017:

Gráfica 5.3 Comparativo Inversión en servicios básicos de la vivienda respecto a la carencia en el mismo ámbito (Porcentaje)



Fuente: Elaborado por TECSO con base en los Formatos de Obras de los ejercicios fiscales 2015, 2016, y 2017 del municipio de Monterrey, Nuevo León.

Como se observa esta dimensión presenta menor magnitud que la de calidad y espacios, esto puede explicar que la proporción de inversión sea menor en esta dimensión.

No obstante es importante resaltar que esta carencia ha aumentado ligeramente de 2015 a 2017 (0.4 puntos porcentuales), no así la inversión de los recursos del FISM, los cuales han disminuido, 0.7 puntos porcentuales de 2015 a 2016 y 1.9 puntos porcentuales de 2016 a 2017.

5.2 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 actualizada y desagregada a nivel AGEB y la inconsistencia en algunos de los datos en las diferentes fuentes.

Sin embargo, a nivel municipal si tenemos datos de la Encuesta Intercensal 2015, que nos permiten dimensionar las carencias sociales para todo el municipio. Adicionalmente tenemos datos para el análisis territorial por 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 carencias sociales para las que se disponen datos:

- a) Servicios básicos para la vivienda; y,
- b) Calidad y espacios en la vivienda.

a) Servicios básicos para la vivienda.

En 2015 la estimación de las carencias por servicios básicos en la vivienda fue de 1.42% de la población, lo cual es mínimo. Sin embargo hay temas pendientes por atender, como es el caso de la carencia por acceso al agua entubada que es del 1.1% y que, para, 2017 no se programó ningún tipo de obra.

Cuadro 5.1. Habitantes e inversión por carencia de servicios básicos en la vivienda, Monterrey, 2017.

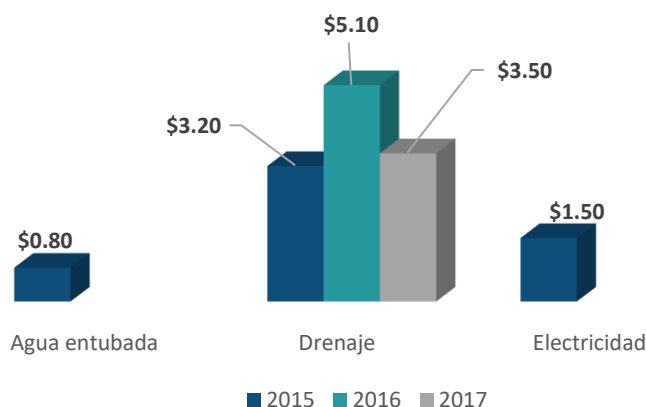
Tipo de carencia	Habitantes con carencia 2015		Monto FISM 2017	
	Cantidad	%	Inversión	Porcentaje
Carencia por acceso al agua entubada en la vivienda	12,179	1.1		0
Carencia por servicio de drenaje en la vivienda	4,285	0.39	\$3,516,030.38	3.2
Carencia por servicio de electricidad en la vivienda	198	0.02		0
Carencia de chimenea en la vivienda al usar leña o carbón para cocina	1,447	0.13		0
Total	15,768	1.42	\$3,516,030.38	3.2

Fuente: Elaborado por TECSO con base en el formato de obras 2017 y Base del Censo (ITER), 2010.

Como se puede observar, para el ejercicio 2017, el monto que el municipio tiene comprometido en obras para combatir las carencias de servicios básicos es apenas el 3.2% con respecto al total del monto para dicho año, este porcentaje es específicamente para obras de cuartos para baño misma que podría contribuir a disminuir la carencia por drenaje en las viviendas, aunque se debe mencionar que por sí solo el cuarto para baño no contribuye a la reducción de la carencia si este no tiene conexión a la red de drenaje público u otra forma de desecho de aguas residuales como lo puede ser una fosa séptica.

De este modo, haciendo un seguimiento de la inversión en obras para combatir las carencias por servicios básicos del año 2015 al 2017, el resultado lo podemos observar en la siguiente gráfica.

Gráfica 5.4. Montos de inversión para las carencias de servicios básicos en la vivienda 2015-2017 (Millones de pesos)



Fuente: Elaborado por TECSO con base en el formato de obras (2015,2016 y 2017) y Base del Censo (ITER), 2010.

Como se puede observar, las obras de drenaje han estado presente en los ejercicios de los tres años, siendo el año 2016 el más importante en cuanto a monto de inversión y el año 2015 en el que menos se invirtió. Solamente en el año 2015 se consideró invertir tanto en agua entubada como en electricidad además de drenaje. Como se ha mencionado en capítulos anteriores, el agua potable es la carencia que presenta el mayor número de viviendas que no cuentan con la conexión a la red pública, por lo que el monto de inversión en los servicios atendidos es contrastante al número de viviendas que presentan la necesidad de cada uno de los servicios.

Es importante mencionar, que en ninguno de los años ha sido atendido el problema de ventilación al cocinar con leña o carbón, la cual afecta a casi 1,500 personas.

b) Calidad y espacios de vivienda

En cuanto a la carencia por calidad y espacios en la vivienda, se estima que, para el 2015, el 4.2% de la población la padecía. Por lo que la inversión programada es significativa, pues superó los \$18 millones, es decir fue del 16.4% del total de los recursos del FISM 2017.

Cuadro 5.2. Habitantes e inversión por carencia de calidad y espacios de la vivienda en el municipio de Monterrey, 2017.

Tipo de carencia	Habitantes con carencia 2015		Monto FISM 2017	
	Cantidad	%	Inversión	Porcentaje
Carencia por material de pisos en la vivienda	7,030	0.64	\$269,631.95	0.2
Carencia por material de muros en la vivienda	4,564	0.41		
Carencia por material de techos de la vivienda	1,098	0.1	\$6,176,120.21	5.6
Carencia por hacinamiento en la vivienda	37,311	3.37	\$11,556,611.03	10.5
Total de carencias	45,677	4.16	\$18,002,363.19	16.4

Fuente: Elaborado por TECSO con base en el formato de obras 2017 y Base del Censo (ITER), 2010.

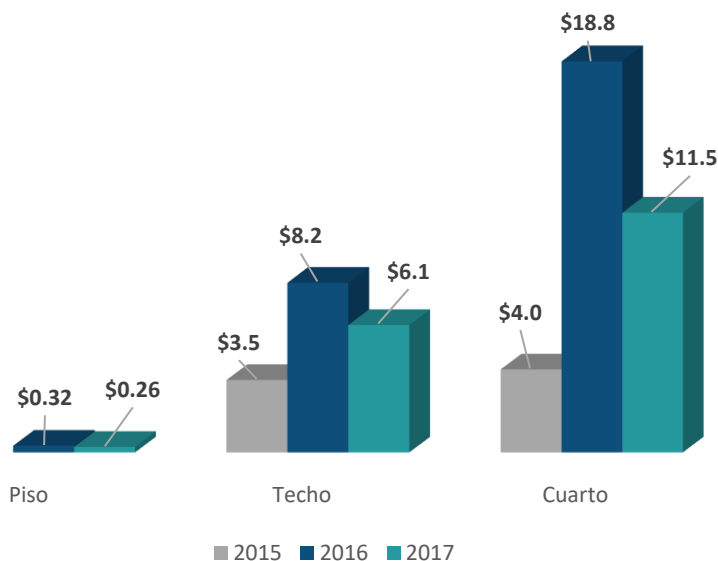
Es de resaltar que la carencia por hacinamiento en 2015 afectaba al 3.3% de la población del municipio, sin embargo, se encuentra una correcta estrategia de focalización al destinar 10.5% de los recursos del FISM para abatir esta carencia por medio de 157 cuartos dormitorio, que si bien, puede que no sea suficiente para reducirla por completo es un avance significativo.

En segundo lugar, se invirtió en techos 6.1 millones de pesos que, según datos de la Encuesta Intercensal 2015, afectaba a poco más de 1000 habitantes.

Por último, se tiene la inversión para pisos de concreto cuyo monto es de \$269,631.95, es decir, apenas el 0.2% del monto total para el ejercicio del año, esto producto de las obras en la que se determinó la construcción del piso de concreto para 20 viviendas.

Nuevamente se presenta un seguimiento de los ejercicios para los años 2015 a 2017, en el cual a diferencia de servicios básicos se puede observar una mayor atención por parte del municipio en busca de atender las necesidades de las carencias por calidad y espacios de la vivienda.

Gráfica 5.5. Montos de inversión para las carencias de calidad y espacios en la vivienda 2015-2017 (Millones de pesos)



Fuente: Elaborado por TECSO con base en el formato de obras (2015,2016 y 2017) y Base del Censo (ITER), 2010.

Así tenemos, que en el ejercicio de los tres años se ha proporcionado mayor atención a la carencia de hacinamiento con la construcción de cuartos dormitorios con un monto de casi 34.4 millones de pesos en los tres años lo cual se destaca de manera importante al ser la carencia por hacinamiento el mayor problema que tienen las viviendas en cuanto a la dimensión de calidad y espacio se refiere.

En segundo lugar está la intervención del municipio con obras de techo firme con una inversión de casi 18.9 millones para los tres años la cual contribuye a disminuir la carencia en las casi 1,100 viviendas que presentan esta vulnerabilidad.

Por último, se encuentra la inversión en obras de piso firme la cual además de ejercerse solo en los años 2016 y 2017 el monto es mucho menos en comparación a los dos rubros que anteriormente se mencionaron. Esta inversión apenas es de poco más de medio millón de pesos, lo cual en ese sentido puede resultar contrastante contra la inversión ejercida en techo por ejemplo, dado que la carencia por piso firme es la segunda más

relevante dentro de esta dimensión y que afecta a 7 mil viviendas con datos de la encuesta Intercensal 2015.

Ante esto, podemos observar una intervención adecuada en cuanto a la programación del tipo de obras se refiere dado que pareciera que el municipio se está preocupando por atender las vulnerabilidades en cuanto a materiales rígidos se refiere, aunque vale la pena mencionar que se tiene un área de oportunidad en cuanto a la selección del tipo de obra. Esto se menciona a pesar de la acertada intervención con obras de cuarto dormitorio, la segunda obra con mayor intervención en cuanto a monto se refiere se realizó en obras de techo firme siendo esta la carencia con una menor proporción que la carencia de piso firme, incluso menor que la carencia de muro donde el municipio no realizó ninguna obra en estos tres años.

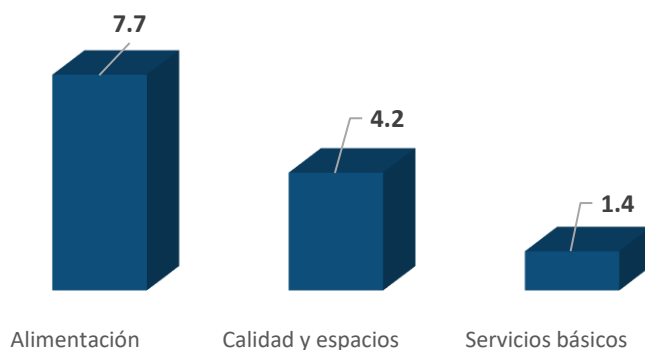
Por último, en alimentación, como ya se señaló se programó una inversión de casi \$4 millones de pesos en obras de comedores comunitarios para combatir esta carencia que afecta al 7.7% de personas, lo que representa a más de 85 mil, lo cual refleja una adecuada intervención por parte del municipio en pro de mitigar dicha carencia.

Esta intervención se suma a la hecha por el municipio en el año 2016 que fue de \$9.8 millones de pesos lo cual nos deja un monto de \$13.8 millones de pesos en estos dos años ya que para el ejercicio del año 2015 no se realizó ninguna obra que contribuya a combatir la carencia por alimentación en el municipio.

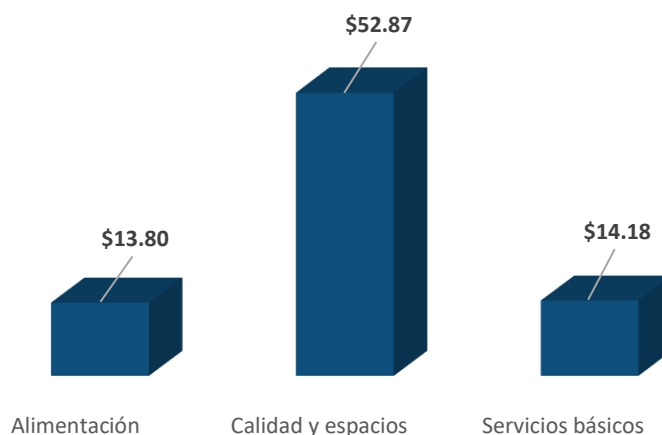
Así, en la siguiente gráfica se presenta información de la intervención en las tres dimensiones de la pobreza multidimensional, tales como lo son Alimentación, Calidad y Espacios de la Vivienda, así como Servicios Básicos de la Vivienda.

Pero para determinar la correcta focalización también se presenta una gráfica resumen con los porcentajes de viviendas que son vulnerables en estas tres dimensiones.

Gráfica 5.6 Carencias en el municipio de Monterrey, 2015 (Porcentaje)



Gráfica 5.7. Monto de inversión 2015 - 2017, por tipo de carencia (Millones de Pesos)



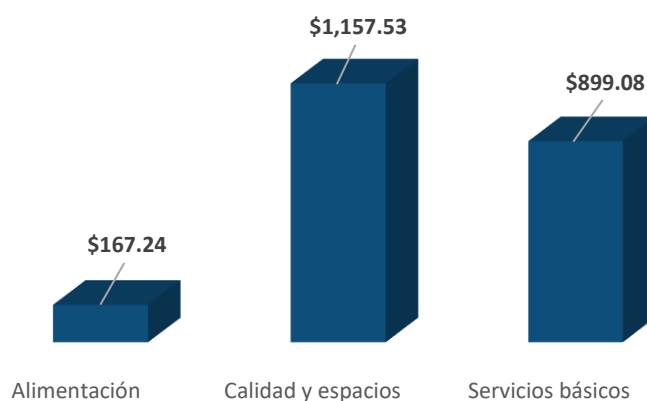
Fuente: Elaborado por TECSO con base en el formato de obras (2015,2016 y 2017) y resultados de la encuesta Intercensal 2015.

En las gráficas se observa que, la carencia por alimentación es la principal problemática del municipio en estas tres dimensiones, sin embargo es en la que menos monto de inversión tuvo con \$13.8 millones de pesos contrastando con la inversión en obras para la dimensión de calidad y espacio de la vivienda que es la segunda dimensión con mayor número de viviendas con la vulnerabilidad pero que en los tres años alcanzó una inversión de \$52.8 millones de pesos. En tanto que la dimensión con menor número de viviendas con la vulnerabilidad es Servicios Básico se destinó una inversión de \$14.1 millones de pesos.

Hablando específicamente de las dimensiones de servicios básicos así como de calidad y espacio, se observa una buena distribución de los

recursos en estos ámbitos ya que por cada vivienda vulnerable en la dimensión de servicios básicos hay tres vulnerables por calidad y espacio de la vivienda y la distribución de los recursos nos dice que por cada peso invertido en obras para servicios básicos se destinó \$3.7 para las viviendas vulnerables por calidad y espacio de la vivienda. Pero ante este escenario la inversión en alimentación no deja de ser buena también a pesar de la desproporción entre el porcentaje de la carencia y el monto invertido contra lo visto en calidad y espacio de la vivienda y servicios básico. Se menciona que es buena dado que no solo es la construcción de los comedores comunitarios o escolares, también por los acuerdos que tiene que realizar con el DIF y SEDESOL para proveer de los recursos necesarios para el adecuado funcionamiento de estos comedores.

Gráfica 5.8. Inversión Per Cápita por tipo de carencia, Monterrey, 2017



Fuente: Elaborado por TECSO con base en el formato de obras2017 y resultados de la encuesta Intercensal 2015.

Al medir la intensidad de la inversión es claro que el per cápita fue superior en calidad y espacios de la vivienda con \$1,157.53, en contraste con alimentación donde la intensidad de la inversión es apenas \$167.24, en tanto que los servicios básicos tiene una inversión per cápita de \$899.08.

Es importante señalar que el hecho que la distribución puede resultar adecuada, esto no significa que el recurso sea suficiente y menos cuando se está considerando montos de tres años, es decir, los \$1,157 pesos destinados a la dimensión de calidad y espacios no son suficientes para construir un piso, un muro o un techo y mucho menos un cuarto completo para combatir la carencias por hacinamiento que, como se ha

mencionado es la carencia mayor dentro de la dimensión de calidad y espacios de la vivienda.

5.3 La focalización hacia los territorios con carencias sociales

La focalización territorial en el municipio de Monterrey fue acertada en tanto al logro del cumplimiento de los criterios de la política pública nacional, que se encuentran plasmados a través de los Lineamientos de operación del FAIS. Incluso existió una mayor intensidad de la inversión en las ZAP, de lo requerido por la norma. Sin embargo, es importante precisar el destino de la inversión de acuerdo con cada carencia social en cada territorio específico, pues hay AGEB consideradas ZAP a las que no se les programo inversión durante el año 2017.

Sin embargo, se debe tener una idea precisa sobre la focalización de las zonas vulnerables ya sea por la declaratoria de ZAP o por los niveles de rezago social de las AGEB. Por ello es importante identificar, bajo estos criterios la población prioritaria en el municipio tal como se puede observar en el siguiente cuadro:

Cuadro 5.3. Distribución del número de AGEB y población por nivel de rezago social y ZAP, en Monterrey, 2017.										
GRS	Total		ZAP				No ZAP			
	# de AGEB	Población	# de AGEB	%	Población	%	# de AGEB	%	Población	%
Alto	6	18,996	2	33.3	13,075	68.8	4	66.7	5,921	31.2
Medio	22	43,613					22	100.0	43,613	100.0
Bajo	437	1,072,903	17	3.9	49,260	4.6	420	96.1	1,023,643	95.4
Total	465	1,135,512	19	4.1	62,335	5.5	446	95.9	1,073,177	94.5

Fuente: Elaborado por TECSO con datos de la base del CENSO 2010 y la declaratoria de ZAP 2017.

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, la denominación ZAP no coincide en su totalidad con los niveles de rezago social (Alto y Medio) solo hay una tendencia a una mayor proporción en el rezago social alto. Muestra de ello es que el municipio cuente con 28 AGEB con rezago social medio/alto, sin embargo, sólo 2 de estas son clasificadas por la federación como ZAP y los dos son de grado de rezago social alto. Esto significa que de los 62,335 habitantes que se localizan en los 19 AGEB de rezago social sólo 13,075 son población objetivo al pertenecer a las ZAP, mientras que casi 49

mil habitantes no son considerados población objetivo por estar excluidas de la declaratoria de ZAP en el año 2017.

Dicho esto, el siguiente cuadro presenta un comparativo entre las AGEB declaradas como ZAP contra la atención por obras.

Cuadro 5.4. Comparativo de ZAP contra atención por obras, en el municipio de Monterrey 2017										
GRS	Total		ZAP				Con atención			
	# de AGEB	Población	# de AGEB	%	Población	%	# de AGEB	%	Población	%
Alto	6	18,996	2	33.3	13,075	68.8	2	100	13,075	100
Medio	22	43,613								
Bajo	437	1,072,903	17	3.9	49,260	4.6	8	47.1	31,625	64.2
Total	465	1,135,512	19	4.1	62,335	5.5	10	52.6	44,700	71.7

Fuente: Elaborado por TECSO con datos de la base del CENSO 2010 y la declaratoria de ZAP 2017 y formato de obras 2017.

Con ello podemos observar que se atendieron las 2 AGEB de rezago social alto, con una población de poco más de 13 mil personas, mientras que de 17 ZAP en rezago social bajo se atendieron 8, dejando sin intervención a 9 ZAP con 17 mil habitantes, es decir, de los 49,260 habitantes en ZAP, 39,582 habitantes recibieron atención.

Por su parte, las ZAP no atendidas son las siguientes:

Cuadro 5.5. Principales carencias en AGEB declarados ZAP no atendidas en 2017, Monterrey (Viviendas)						
AGEB	GRS	Población	Viviendas particulares habitadas	Sin electrificación	Sin Drenaje	Sin acceso al agua dentro de la vivienda
3127	Bajo	286	75	0	5	49
3894	Bajo	1,044	232	3	4	11
3907	Bajo	1,273	266	0	95	153
3911	Bajo	1,306	289	0	55	62
3930	Bajo	1,460	337	0	0	30
4002	Bajo	6,205	1,387	4	46	33
4341	Bajo	382	83	0	20	79
4500	Bajo	2,999	649	4	0	6
4642	Bajo	2,680	642	0	11	31
TOTAL		17,635	3,960	11	236	454

Fuente: Elaborado por TECSO con base en el formato de obras 2017 Base del Censo (ITER), 2010.

En el cuadro se observa que, aunque la carencia en cuanto a algunos servicios es mínima en zonas declaradas como ZAP en 2017 aún hay temas pendientes por atender, como es el caso de viviendas sin acceso al agua potable dentro de la vivienda. Por otro lado la carencia por drenaje en estos ZAP no atendidos se encuentra presente en 236 viviendas lo cual también es un punto a llamar la atención por parte del municipio.

Por otra parte, cuatro AGEB clasificadas con alto Rezago Social no fueron consideradas ZAP:

Cuadro 5.6. Principales carencias en AGEB con rezago social Alto, no ZAP, Monterrey 2017							
AGEB	GRS	Población	Viviendas particulares habitadas	Sin electrificación	Sin Drenaje	Sin acceso al agua dentro de la vivienda	Con un solo cuarto
3061	Alto	132	33	0	0	0	0
3377	Alto	3,517	751	0	0	5	23
3593	Alto	2,266	459	0	0	0	37
5335	Alto	6	*	*	*	*	*
Total		5.921	1.243	0	0	5	60

Fuente: Elaborado por TECSO con base en los datos del CENSO 2010 y la declaratoria ZAP 2017

En dos de ellas es claro que tienen una población muy escasa, incluso la AGEB 5335 es prácticamente de una o dos viviendas con 6 habitantes, por lo que es pertinente su no atención o no declaración como ZAP. Caso similar es la AGEB 3061 con solo 33 viviendas y ninguna presenta carencias básicas.

Por otra parte, deben revisarse los casos de las AGEB 3377 y 3593 que cuentan, en conjunto, con más de 1,200 viviendas con más de 5,000 habitantes, que, si bien aparecen con muy pocas carencias en servicios básicos están catalogadas como Alto Rezago.

Las 22 AGEB de Rezago Social Medio declarada prioritarias como no ZAP podemos agruparlas bajo los mismos criterios:

Cuadro 5.7. Principales carencias en AGEB con rezago Medio, no ZAP, Monterrey 2017

AGEB	GRS	Población	Viviendas particulares habitadas	Sin electrificación	Sin Drenaje	Sin acceso al agua dentro de la vivienda
2025	Medio	4,032	1,287	0	0	0
2044	Medio	2,010	539	0	0	0
2152	Medio	2,310	661	0	0	0
2167	Medio	3,084	978	0	0	0
2523	Medio	6,520	1,533	0	0	0
281 ^a	Medio	108	17	0	0	0
2896	Medio	1,242	262	0	0	8
3150	Medio	184	47	0	0	0
317 ^a	Medio	830	194	0	13	157
3184	Medio	864	232	0	0	8
3305	Medio	4,421	978	5	11	0
3428	Medio	3,787	887	3	0	4
3466	Medio	2,975	811	0	0	0
3470	Medio	4,651	1,206	0	0	0
3502	Medio	3,143	740	0	0	0
5142	Medio	872	244	0	0	0
5161	Medio	591	170	0	0	0
5176	Medio	217	53	0	0	0
5231	Medio	493	137	0	0	29
5250	Medio	1,009	298	0	0	12
5284	Medio	208	49	0	0	0
5299	Medio	62	12	0	0	0
Total		43,613	11,335	8	24	218

Fuente: Elaborado por TECISO con base en los datos del CENSO 2010 y la declaratoria ZAP 2017.

Tenemos cinco AGEB con 53 viviendas o menos, es decir, no superan los 250 habitantes y sus carencias son prácticamente nulas por lo que es pertinente que no sean consideradas ZAP ni prioritarias para su atención. Por otra parte, hay 10 AGEB con Rezago Social Medio que prácticamente no presentan ninguna carencia de servicios básicos, por lo que al igual pueden considerarse no prioritarias, sin embargo, existen otras 7 AGEB con 2,988 viviendas y 12,646 habitantes que, si presentan, en conjunto, 218 viviendas sin acceso a Agua Potable, 24 sin drenaje y 8 sin electrificación.

Estos últimos 7 AGEB podrían ser consideradas como prioritarias, aunque no sean ZAP, pero requieren de un trabajo muy detallado para la ubicación de las familias con la carencia social. De esta manera, una propuesta es



considerar a las AGEB de alto Rezago y las de Rezago Medio como prioritarias para su atención a fin de reducir el nivel de Rezago Social que presentan en atención al criterio del FISM señalado en el artículo 35 de la Ley de Coordinación Fiscal sobre dirigir estos fondos al Rezago Social y Pobreza Extrema.

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 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 2017.

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 61,445 carencias.

Cuadro 6.1. Porcentaje de población por carencia social y masa de carencias en el municipio de Monterrey, 2017		
Carencia	Porcentaje de personas con carencia	Masa de carencia
Calidad y espacios de la vivienda	4.2	45,677
Servicios básicos de la vivienda	1.4	15,768
Total de carencias estimadas en el municipio		61,445
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 2015, el municipio programó 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 el siguiente cuadro 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:

Cuadro 6.2. Estimación de beneficiarios por obras del FISM, Monterrey, 2017

Obra	Número de obras	Beneficiarios estimados	Suma de Recursos	% carencia	Población con carencia
Comedores comunitarios	3	360	\$ 3,984,031.31	7.7	85,406
Drenaje	10	462	\$ 3,516,030.38	0.4	4,285
Cuartos dormitorios	11	1099	\$ 11,556,611.03	3.4	37,311
Piso	8	140	\$ 269,631.95	0.6	7,030
Techo	13	1,316	\$ 6,176,120.21	0.1	1,098
Total	45	3,377	\$ 25,502,424.88		

Fuente: Elaborado por TECSO con base en el formato de obras 2017 y resultados de la Encuesta Intercensal 2015.

El presente análisis de la estimación de los beneficiarios y del posible impacto en la reducción de la carencia con la programación de las obras con recursos del FISM del ejercicio fiscal 2017 muestra algunas características interesantes a considerar. En primer lugar, 45 obras, que representan el 83% de las obras programadas tendrán un impacto en la reducción de carencias específicas. En tanto que son obras que, en modalidad de construcción, dotaron a sus beneficiarios de cuartos dormitorio, techo y piso firme en sus viviendas.

Por otra parte, para la realización de estas 45 obras se invertirán \$25,502,424.88. Ello significa que el 23.2% de la inversión programada del FISM 2017 impactará en la reducción de la masa carencial. De ellos, \$11,556,611.03 se invertirán en la construcción de cuartos dormitorio, \$269,631.95 en el rubro de pisos y \$6,176,120.21 en techos.

Así, el posible impacto en la reducción de las carencias específicas se da en la dimensión de calidad y espacios de la vivienda. En específico en la carencia de hacinamiento por medio de la construcción de cuartos dormitorio, **con lo que se estima que la disminución de la masa carencial puede llegar a representar un 2.9%**. Para el caso de la **carencia por piso se estima una reducción de la carencia en 1.9%**. En cuanto a las obras **en techo firme se estima que la masa carencial puede llegar a reducirse en su totalidad**.

En el caso de los apoyos por techo firme, se tiene que la cantidad estimada de beneficiarios (1,316 habitantes) sobrepasa la población estimada con carencia (1,098 habitantes), como se mencionó anteriormente, no se contemplan 7 años de dinámica poblacional, por tal se infiere que se dio atención a viviendas con techos endeblés de acuerdo a los criterios del

CENAPRED, es decir, se pasó de techo de Lámina de asbesto y metálica, palma, tejamanil, madera o teja a techo Losa de concreto, ladrillo, Terrado con vigueta y bóveda catalana. Ante esta situación, se tendría que constatar que efectivamente sea la masa carencial actual, pues **si la focalización fue precisa, prácticamente se elimina la carencia de techo firme en 2017.**

De manera general se puede afirmar que el municipio de Monterrey ha contribuido a la reducción de las carencias en la población a través de los recursos del FISM. En el caso particular de las carencias por servicios básicos se tiene que son carencias relativamente bajas, de ahí la importancia de contar con un diagnóstico de las principales carencias en las viviendas, con ello se tendría un instrumento de planeación y focalización de los recursos del FISM.

7. Análisis FODA y Recomendaciones

Fortalezas

- ▶ Uso de los lineamientos del FAIS como instrumento de planeación, al comprometer el 79.7% de los recursos del FISM en obras de incidencia directa en la reducción de la pobreza multidimensional, es decir, 13% más de lo establecido por los lineamientos (mínimo el 70% de los recursos).
- ▶ Cumplimiento normativo en cuanto a la inversión comprometida en obras de incidencia complementaria en la pobreza, al destinar el 20.3% de los recursos del FISM, monto inferior a la inversión máxima permitida (30% de los recursos del FISM).
- ▶ Priorización de la inversión en ZAP, ya que fue superior al mínimo establecido por la normativa federal; lo que demuestra la importancia que otorga el municipio a la disminución de carencias sociales en estas zonas que son de prioridad.
- ▶ Constante programación de recursos en cuanto al rubro de calidad y espacios de la vivienda, destacando que de 2015 al 2017 se han comprometido recursos en este tema. Resaltando la inversión en construcción en cuartos dormitorios ya que es la principal carencia en la población del municipio en esta dimensión de la pobreza, estimando una reducción de la masa carencial en un 2.9%.
- ▶ Adecuada programación de recursos en obras para la construcción de comedores comunitarios, pues estas contribuyen a la mitigación de la carencia por alimentación, que en el 2015 afectó al 7.7% de personas en el municipio.

Oportunidades

- ▶ El municipio, al contar con una sola localidad clasificada en grado de rezago social Muy Bajo, puede invertir en cualquier zona, sólo considerando la proporción de inversión en las ZAP que sea igual o superior al PIZU, o para garantizar una inversión de acuerdo a las necesidades del municipio.

- ▶ Considerar la existencia de instituciones específicas para la infraestructura educativa en el estado, con las cuales se podrían gestionar algún tipo de acuerdo para que se atiendan aquellas escuelas que carecen de servicios básicos.
- ▶ Los niveles de carencias sociales en el municipio no son proporcionalmente altos pero si dispersos en el territorio, por lo que si se cuenta con un presupuesto significativo se puede generar una política focalizada con mayor precisión para la atención de las carencias, lo que implica una identificación puntual de las necesidades y brindar el los apoyos, así el municipio podría disminuir significativamente varias carencias sociales.

Debilidades

- ▶ Aunque la focalización territorial fue pertinente normativamente, hay zonas a las que no se les programó recursos, como es el caso de 19 AGEB'S declaradas ZAP en las cuales no se programó ningún tipo de obra para la atención de sus carencias.
- ▶ De igual forma, la focalización en obras directas y complementarias fue adecuada, hay carencias en las que no se programó recursos, como es el caso de la carencia por muros y la falta de chimenea cuando se cocina con leña o carbón, cabe señalar que no obstante el bajo porcentaje de población en carencia, se debe contemplar su atención en algún momento.
- ▶ Para el caso de la carencia por agua entubada no se programó presupuesto para la realización de este tipo de obras, siendo que esta carencia la presentan alrededor de 12 mil habitantes.
- ▶ Al igual que se observó en la evaluación realizada para los recursos del FISM 2016, para 2017 igual se tiene que el ejercicio de los recursos está fuera de tiempos, es decir, los recursos del 2017 al cierre del año sólo se había ejercido el 32.3% y con corte al primer trimestre de 2018 sólo se había alcanzado el 51.2%, no obstante, el 88% del recurso estaba comprometido.

Amenazas

- ▶ Debido a que el municipio sólo cuenta con una localidad clasificada en grado de rezago social Muy Bajo, si bien facilita normativamente la inversión, es limitativa para una focalización precisa, al no existir criterios específicos para la atención de las carencias, lo que puede generar que se excluya población que requiera de atención.
- ▶ Ante un cambio de gobierno existe el riesgo de que no se continúe con aquellas estrategias de inversión que han contribuido a la reducción de las carencias sociales.
- ▶ El no ejercicio de los recursos del FISM dentro del ejercicio fiscal en el que se otorga puede implicar que se tenga que devolver el recurso. Dicha situación puede ser desfavorable si se considera que hay alrededor de 232,926 mil habitantes en situación de pobreza y que requieren atención a sus necesidades, siendo este Fondo una fuente de recursos importante para mitigar la pobreza.

Recomendaciones

- ▶ Continuar con la adecuada focalización de la inversión de los recursos en obras de incidencia directa de acuerdo a lo establecido en los lineamientos del FAIS. Así como con el cumplimiento en cuanto al tope máximo permitido por la norma (30% de los recursos del FISM) para la realización de obras de incidencia completaría.
- ▶ De igual forma la inversión en ZAP fue pertinente y cumplió con los topes establecidos en los lineamientos, no obstante, hay ZAP en las que no se realizó ningún tipo de obra, por lo que se recomienda que cada año se revise la declaratoria de ZAP y para la programación de los recursos se consideré el mayor número posible de estas zonas, identificando sus carencias y brindándoles el apoyo requerido.
- ▶ Ante el bajo ejercicio de los recursos se recomienda identificar y establecer los procesos para que lleve a cabo la ejecución del presupuesto en su mayoría dentro del año fiscal. De ser necesario reestructurar aquellos en los que den posibles cuellos de botella y que hacen que no se lleve a tiempo la obra. Esto permitirá poder ejercer en el año fiscal no sólo los recursos de ese periodo sino también aquellos que se tengan de periodos anteriores, evitando que dichos recursos tengan que ser reintegrados y se desaproveche su uso en el combate a la pobreza, una recomendación que contribuiría a la identificación de dicho proceso es que se realice una "Evaluación de Procesos", conforme lo establecen los lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la administración pública federal, en su numeral décimo sexto.
- ▶ En específico en cuanto a la carencia por servicios básicos a la vivienda, en donde se recomienda lo siguiente:
 - ✓ En aquellos rubros en que la carencia ya es mínima, como es el caso de la electricidad (0.03%), ventilación cuando se cocina con leña o carbón (0.1%) y drenaje (0.4%), identificar si aún la necesidad persiste determinando puntualmente las viviendas y brindarles el apoyo.
 - ✓ En el caso del agua entubada, es la de mayor magnitud en cuanto a los servicios básicos (1.1%), ante ello se puede gestionar

ante el organismo operador del servicio en el estado que se suministre dicho a servicio a la población carente.

- ▶ Con respecto a la carencia por calidad y espacios de las viviendas, se recomienda lo siguiente:
 - ✓ Dado que el hacinamiento es la principal carencia, una estrategia es la continuidad con el desarrollo del programa de ampliación de cuartos dormitorio.
 - ✓ También se puede gestionar un convenio con el instituto de vivienda del estado, ya que este coordina y planea proyectos y programas de vivienda destinados a la población de escasos recursos, lo cual permitirá una mayor atención.
 - ✓ Respecto a las demás carencias (techos, pisos y muros), están ya son mínimas en el municipio por lo que una estrategia para su atención es la identificación puntual de la población que presenta la necesidad y brindarles directamente el apoyo, cerciorándose que este sea recibido y utilizado, con ello se garantizaría la reducción de estas carencias.
- ▶ Continuar con la programación de recursos en proyectos que contribuyen al combate de la carencia en alimentación, esto mediante la dotación de comedores comunitarios, considerados como de incidencia directa. En este caso el municipio tendría que lograr convenios con el DIF para el buen funcionamiento de los mismos a través de la dotación de adecuados insumos alimentarios y la promoción de una buena organización comunitaria.
- ▶ En el tema de infraestructura educativa, dado que a nivel estatal se cuenta con el Instituto Constructor de Infraestructura Física Educativa y Deportiva, como ente garante de la construcción, conservación y equipamiento de los espacios de infraestructura, gestionar ante dicho organismo que se garantice la prestación de los servicios básicos y condiciones adecuadas en las escuelas del municipio.
- ▶ En el entendido que sólo se cuenta con una localidad clasificada en grado de rezago social Muy Bajo lo cual puede ser limitativo al no existir criterios específicos para la atención, se recomienda que el municipio desarrolle instrumentos de planeación más precisos, es

decir, puede elaborar sus propias reglas internas de operación del FSM, cuidando el cumplimiento de los lineamientos del FAIS, para ello puede utilizarse el nivel de rezago social por AGEB, garantizando así una inversión e acuerdo a las necesidades del municipio.

- ▶ Para lograr una propuesta social de combate a la pobreza estable que pueda superar los cambios de gobierno, tal como se recomendó en la evaluación del año pasado, se recomienda elaborar un plan de combate a la pobreza de mediano o largo plazo, con una política focalizada con mayor precisión para la atención de las carencias, considerando que en algunos rubros la necesidad ya es mínima.

Esto incluso contemplando los recursos que aún no se han ejercido de los ejercicios fiscales anteriores, y considerando los del próximo ejercicio fiscal, se puede disminuir significativamente las carencias sociales que el municipio establezca como prioritarias.

8. Conclusiones

Es de suma importancia que el municipio de Monterrey haya asumido la responsabilidad de evaluar el ejercicio gubernamental, a partir del desempeño de la operación del FISM, puesto que este Fondo presupuestal tiene como finalidad el combate a la pobreza, tema de suma importancia en el desarrollo nacional.

Por ello, es relevante mencionar que a pesar de que hay un marco normativo para la operación de estos recursos, donde se especifican reglas, montos de inversión e instrumentos de apoyo para la planeación, entre otras cosas, se identificaron dos limitaciones específicas en el caso del municipio de Monterrey.

Por un lado, se presenta una **ambigüedad normativa en cuanto al destino de los recursos**; el municipio de Monterrey sólo tiene una localidad, así, al carecer de más localidades significaría que el resto de los recursos se pueden invertir en cualquier zona o todo debería invertirse a las ZAP urbanas. Por esta razón es relevante que el municipio, para los subsecuentes años fiscales aclare esto ante la SEDESOL y que, en estos casos, se cree en los lineamientos un apartado específico para municipios urbanos de una sola localidad.

Por tanto, el análisis del destino para el municipio de Monterrey se trató como monocalidad, considerando como inversión mínima según el PIZU en ZAP y el resto en la localidad existente. Es decir, en términos territoriales los criterios establecidos en los lineamientos no limitan la inversión en ninguna parte del municipio.

Por otro lado hay **una enorme dificultad para medir la pobreza e identificar las carencias con precisión con la información oficial disponible a la fecha**³⁶.

De acuerdo con las definiciones del CONEVAL **en materia de pobreza**, para el año 2015, el **19.2% de la población en el municipio de Monterrey se encuentra dentro del umbral de pobreza moderada, 1.8% en pobreza extrema**. En contraste, el **36.2% de la población es no pobre y no vulnerable**,

³⁶ Afecta particularmente a los municipios porque no hay información actualizada al 2015 a nivel de localidad y AGEB.

esto indica que el municipio presenta bajos índices de pobreza ya que prácticamente, por cada habitante en pobreza hay cuatro considerados no pobres y no vulnerables.

Sin embargo, **el 36.9% de los habitantes presenta vulnerabilidad por carencia social**, es decir, es población que presenta una o más carencias de los seis indicadores (rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación), pero cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar.

Ante estos datos se destaca la gran proporción de población en situación de vulnerabilidad por carencia social, de ahí la importancia que tiene la planeación en el uso y destino de los recursos destinados al combate a la pobreza.

En cuanto al análisis específico sobre el uso y destino de los recursos del FISM del municipio de Monterrey, reporta que el presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2017 fue de \$124,828,723, de este monto se comprometió recursos en obras de contribución a la pobreza multidimensional por valor de \$110,010,565.16, ejerciendo a 31 de diciembre \$35,551,688.86, es decir tan sólo 32.3% de lo comprometido, y al corte del primer trimestre de 2018 se ha ejercido \$56,299,220.42, (51.2%).

Es importante resaltar que el bajo nivel del ejercicio de los recursos puede implicar que el municipio tenga que regresar recursos, o que para asignaciones presupuestales por parte de la federación esto signifique una reducción del presupuesto, situación desfavorable si consideramos que a pesar del nivel de desarrollo presentado por el municipio se estima que aún hay 212,961 personas en pobreza moderada y 19,965 en pobreza extrema.

Respecto a los gastos indirectos el monto aprobado fue del 3% de los recursos del FISM en obras contempladas en el catálogo, y que se encuentra dentro del máximo permitido (3%) por los Lineamientos de Operación del FAIS.

Es así que el análisis del destino de los recursos del **FISM** del año 2017, se pudo establecer que **la inversión por territorio es pertinente conforme a la norma**, por tanto, la totalidad de los recursos comprometidos para la realización de las 56 obras están focalizados correctamente. En las ZAP

urbanas se programó invertir el 12.1% de los recursos del FISM, monto mayor de lo requerido por la norma, ya que el PIZU es de 6.8%. Mientras que el resto de los recursos se programó en otras zonas de la localidad del municipio (87.9%).

Sin embargo, el municipio al contar con una sola localidad en grado de rezago social Muy Bajo en cuanto al destino de las obras no tiene mayor problema, por lo que la inversión en el destino territorial cumplió a cabalidad con la norma. No obstante que la focalización territorial de la inversión de recursos del FISM fue pertinente, hay zonas que se excluyeron de inversión y que requieren atención.

En lo referente al **análisis del uso** de los recursos del FISM 2017 se encontró que, de la inversión programada, hay 50 obras que inciden directamente en la pobreza multidimensional, a las cuales se programó invertir lo **el 79.7% de los recursos del FISM, sobrepasando el nivel requerido por la norma** que es el 70%. Mientras que el restante de los recursos (20.3%), se destinó a 6 obras de incidencia complementaria, proporción que se encuentra dentro de los límites normativos (30%), incluso, 32% debajo del tope máximo permitido.

Un aspecto importante a mencionar es el relativo a la inversión realizada en proyectos de infraestructura carretera, caminos, pavimentación, revestimiento, guarniciones y banquetas (urbanización), pues si bien se cumplió con la norma de inversión en obras de incidencia complementaria, **se sobrepasó ligeramente el máximo permitido en obras de urbanización** (máximo 15% de los recursos del FISM), al invertir el 15,2% de los recursos del FISM, es decir, 11% más de lo permitido, lo que equivale a poco más de 233 mil pesos. Por ello **el grado de pertinencia del uso de los recursos fue del 95%**.

En términos generales **se tiene el grado de cumplimiento normativo en el destino fue del 100%, mientras que en el uso de los recursos del FISM de 2017 fue de 99% de los recursos comprometidos.**

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 en la forma de focalizar dicho uso. Al respecto el municipio de Monterrey ha mostrado una tendencia positiva de cumplimiento en cuanto al porcentaje de inversión

en obras de incidencia directa (mínimo el 70% de los recursos del FISM). De igual forma, para las obras de incidencia completaría, no se ha rebasado el límite máximo establecido en los lineamientos (máximo el 30% de los recursos del FISM).

Respecto de la inversión en el tema de servicios básicos se tiene que el municipio de Monterrey ha tenido una tendencia hacia la inversión en las obras de drenaje han estado presente en los ejercicios de los tres años, siendo el año 2016 el más importante en cuanto a monto de inversión y el año 2015 en el que menos se invirtió. Solamente en el año 2015 se consideró invertir tanto en agua entubada como en electricidad además de drenaje. Es importante mencionar que el agua potable es la carencia que presenta el mayor número de viviendas que no cuentan con la conexión a la red pública, por lo que el monto de inversión en los servicios atendidos es contrastante al número de viviendas que presentan la necesidad de cada uno de los servicios.

Mientras que la inversión en la carencia por calidad y espacios de la vivienda se resalta la inversión durante tres años hacia la carencia de hacinamiento con la construcción de cuartos dormitorios con un monto de casi 34.4 millones de pesos en los tres años lo cual se destaca de manera importante al ser la carencia por hacinamiento el mayor problema que tienen las viviendas en cuanto a la dimensión de calidad y espacio se refiere.

En cuanto a la inversión en viviendas se tiene que no se llevaron a cabo obras para la atención a las carencias por chimenea cuando se concina con leña o carbón, la cual afecta aproximadamente a 1,447 habitantes.

Finalmente, con respecto a la reducción de las carencias sociales se da principalmente en la dimensión de calidad y espacios de la vivienda específicamente en la carencia de hacinamiento por medio de la construcción de cuartos dormitorio, **con lo que se estima que la disminución de la masa carencial puede llegar a representar un 2.9%**. Para el caso de la **carencia por piso se estima una reducción de la carencia en 1.9%**. En cuanto a las obras **en techo firme se estima que la masa carencial puede llegar a reducirse en su totalidad**.

En el caso de los apoyos por techo firme, se tiene que la cantidad estimada de beneficiarios (1,316 habitantes) sobrepasa la población estimada con

carencia (1,098 habitantes), como se mencionó anteriormente, no se contemplan 7 años de dinámica poblacional, por tal se infiere que se dio atención a viviendas con techos endeblés de acuerdo a los criterios del CENAPRED, es decir, se pasó de techo de Lámina de asbesto y metálica, palma, tejamanil, madera o teja a techo Losa de concreto, ladrillo, Terrado con vigueta y bóveda catalana. Ante esta situación, se tendría que constatar que efectivamente sea la masa carencial actual, pues **si la focalización fue precisa, prácticamente se eliminó la carencia de techo firme en 2017.**

De manera general se puede afirmar que el municipio de Monterrey ha contribuido a la reducción de las carencias en la población a través de los recursos del FISM. En el caso particular de las carencias por servicios básicos se tiene que son carencias relativamente bajas, de ahí la importancia de contar con un diagnóstico de las principales carencias en las viviendas, con ello se tendría un instrumento de planeación y focalización de los recursos del FISM.

Fuentes de consulta

Barceinas J. y Monroy Luna. (2003). *Origen y funcionamiento del ramo 33*.

CEFP. (2014).

CONEVAL. (2010). *Lineamientos y Criterios para la Definición, Identificación y Medición de la Pobreza*. Obtenido de https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Lineamientos_medicion_pobreza.aspx

CONEVAL. (2010). *Nota técnica del cálculo del Rezago Social en las AGEB Urbanas de México*. Obtenido de https://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Rezago_social_AGEB_2010.aspx

CONEVAL. (2014). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. Obtenido de https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MEDICION_MULTIDIMENSIONAL_SEGUNDA_EDICION.pdf

CONEVAL. (2015). *Índice de Rezago Social*. Obtenido de <https://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Que-es-el-indice-de-rezago-social.aspx>

CONEVAL. (2010). *Medición de la pobreza en México 2010, a escala municipal*. Obtenido de <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Informacion-por-Municipio.aspx>

DOF. (30 de 12 de 2015). *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*.

DOF. (18 de 07 de 2016). *Ley de Coordinación Fiscal*.

DOF. (2016). *Ley General de Desarrollo Social*.

DOF. (2017). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf

DOF. (30 de 01 de 2018). *Ley General de Contabilidad Gubernamental*. Obtenido de http://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NO_R_01_17_001.pdf

SEDESOL. (2014). *Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social*. Obtenido de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332721&fecha=14/02/2014

SEDESOL. (2016). *Lineamientos Generales para la Operación del FAIS*. Obtenido de http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Lineamientos_Generales_para_la_Operacion_del_FAIS_

Sour L. y Ortega J. (2008). *Marco institucional formal del FAIS y del FAFM en México*. Obtenido de Documentos de Trabajo División de Administración Pública