



ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

Aspectos territoriales y sociales del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales (FISM-DF). Un análisis para el Estado de Puebla

*Territorial and social aspects of the Contribution Fund for Social Infrastructure and Territorial Demarcations (FISM-DF).
An analysis studio for the State of Puebla*

Dra. Beatriz Martínez Carreño*,

Facultad de Economía de la Benemerita Universidad Autónoma de Puebla, México
Dirección: Blvd 22 Sur, Cd Universitaria, Cdad. Universitaria, 72592 Puebla, Pue.

Historia del artículo. *Recibido: 13 marzo 2024; aceptado: 02 septiembre 2024*

Correo electrónico de autor para correspondencia: * beatriz.martinezc@correo.buap.mx

Para Citar este artículo (estilo APA): Martínez B. Aspectos territoriales y sociales del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales (FISM-DF). Un análisis para el Estado de Puebla. *Transitare* 10(1), pp. 1-16.

Resumen

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social y de las Demarcaciones Territoriales (FISM-DF)¹ acentúa desigualdades en la población por la aplicación normativa y operativa del fondo, y las acciones se concentran sobre el rezago social y pobreza, discriminando el impacto territorial. Ante esa premisa, surge el objetivo de investigación que es contextualizar los componentes territoriales y sociales del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social y de las Demarcaciones Territoriales (FAIS-DF) y FISM-DF, haciendo un análisis de las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) y los datos sobre la distribución del FISM-DF a nivel municipal.

Términos clave: políticas para el territorio; fondos de aportaciones y desigualdad

Abstract

The Contribution Fund for Social Infrastructure and Territorial Demarcations (FISM-DF) accentuates inequalities in the population due to the regulatory and operational application of the fund, and the actions focus on social backwardness and poverty, discriminating against the territorial impact. Given this premise, the research objective arises, which is to contextualize the territorial and social components of the Contribution Fund for Social Infrastructure and Territorial Demarcations (FAIS-DF) and FISM-DF, making an analysis of the Priority Attention Areas (ZAP) and data on the distribution of the FISM-DF at the municipal level.

Keywords: policies for the territory; contribution funds and inequality

¹ FISMUN desde enero del 2023

1. Introducción

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISM-DF), surge de la necesidad de apoyar a los municipios en términos presupuestales para atender las demandas básicas de la ciudadanía y coadyuvar a abatir el rezago social, desde su conformación hasta su evaluación se determinan normas que permiten establecer su distribución territorial y su aplicación por tipo de obra o acción que determine el municipio. Los fundamentos jurídicos y/o normativos son todas las leyes, reglamentos, códigos, acuerdos, lineamientos y/o documentos tanto legales como administrativos que permiten establecer los parámetros de actuación del Fondo en los tres órdenes de gobierno. Es importante mencionar que derivado de que es un fondo adscrito al ramo 33 su fundamento radica en las transferencias federales y por ende en la Recaudación Federal Participable (RFP).

2. Desarrollo

Conocer los criterios de distribución de las transferencias federales permite especificar las variables consideradas en las fórmulas de distribución, así como los parámetros de aplicación para los gobiernos locales; esto permitirá obtener puntos certeros sobre la aplicación para disminuir el rezago social en función de los indicadores de determinación de la fórmula de distribución y con ello, incrementar la autonomía gubernamental, la calidad de vida y con ello inciden en la disminución de la pobreza. De acuerdo a Peña y Wance (2011), existen criterios de distribución que son aplicados por los gobiernos federales y estatales para la distribución del recurso:

Esquema 1. Criterios de distribución de los recursos.



Fuente: Elaboración propia con base en Peña Ahumada José Antonio y Wence Partida Luis Armando (2011) La Distribución de Transferencias Federales para Municipios, ¿Qué Incentivos se Desprenden para el Fortalecimiento de sus Haciendas Públicas? Revista Hacienda Municipal, Octubre-Diciembre. Versión en línea <https://biblat.unam.mx/hevila/Revistahacienda-municipal/2011/no115/8.pdf>

Respecto a las aportaciones federales, los criterios de distribución que predominan son de carácter compensatorio en combinación con criterios de asignación de carácter distributivo e incluso históricos, por ejemplo, para la distribución a entidades federativas del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), uno de los elementos a considerar es la participación del gobierno local en el promedio nacional de las carencias de la población en pobreza extrema.

Las transferencias federales surgen de los desequilibrios económicos que los gobiernos locales presentan por una endeble autonomía hacendaria, una distribución inadecuada de los recursos y la falta de atención de las necesidades básicas de la ciudadanía. De acuerdo al Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Institucional (INAFED, 2022), las transferencias intergubernamentales son un conjunto de recursos que por medio de un acuerdo entre los órdenes de gobierno involucrados y mediante determinadas reglas de distribución se transfieren de un orden de gobierno a otro para atender sus necesidades de gasto².

Todo recurso transferido a los gobiernos locales tiene su sustento de distribución a través del **Sistema Nacional de Coordinación Fiscal**, creado en la década de los años setenta, cuyo propósito principal fue la armonización fiscal, a partir de la creación de un conjunto de organismos, normas y mecanismos, que permitieran la coordinación fiscal entre los tres órdenes de gobierno y con ello lograr su simplificación, así como fortalecer la colaboración en materia administrativa.

A partir de este arreglo, los ingresos que recauda la Federación se acumulan en la denominada Recaudación Federal Participable (RFP), una bolsa de recursos que concentra lo que la Federación obtiene por concepto de impuestos, más algunos derechos y una parte de los ingresos petroleros.

Parte de los objetivos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es la distribución de las participaciones y aportaciones son aquellos recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de estados, Ciudad de México, y en su caso, de los municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.

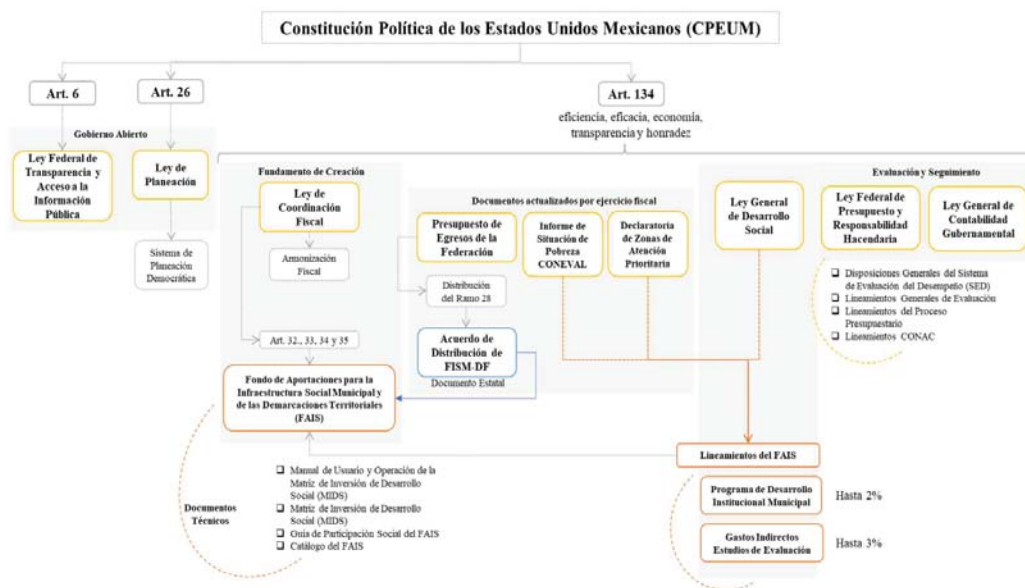
Para el caso del Fondo analizado se determina en función una transferencia condicionada ya que cuenta con fines determinados establecidos en el artículo 32 de la Ley de Coordinación Fiscal. No obstante, su fundamento normativo parte del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), donde se establecieron los criterios que deben aplicar sobre los recursos públicos en los tres órdenes de gobierno:

Los recursos públicos ejercidos por los tres órdenes de gobierno deberán ser administrados bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, y sobre todo, con un enfoque orientado a los resultados. Asimismo, se deben evaluar los resultados del ejercicio de dichos recursos, propiciando que éstos se asignen tomando en cuenta los resultados alcanzados” (DOF, 2022^a; 6).

Con ello, la distribución, aplicación y evaluación de los Fondos se determina sobre los recursos de aplicación en función de ciertos parámetros determinados en distintos lineamientos, manuales y documentos normativos-administrativos de ejecución.

² Los criterios de distribución de los recursos que son canalizados de un gobierno a otro, es decir, de las transferencias intergubernamentales, estarán en función de los objetivos que persigan éstas y de las condiciones específicas del orden de gobierno receptor.

Esquema 2. Marco Normativo aplicable al FISM-DF.



Fuente: Elaboración propia.

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación por un monto equivalente al 2.5294% de la recaudación federal participable (INAFED, 2022).

Como se ha mencionado anteriormente, una vez que se ha obtenido el objeto social del Fondo y su estructura normativa de funcionamiento es necesario establecer cuáles son los parámetros de aplicación municipal a nivel operativo, es decir, dentro del territorio; especificando las características espaciales como son las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) y el tipo de aplicación (directa o indirecta).

Es por ello importante enfatizar que el territorio es el espacio donde se configuran todas las interacciones de la sociedad y donde funge su dinámica a través de acciones que permiten mejorar su calidad de vida o no; sin embargo, requieren de ciertas necesidades básicas y herramientas para su movilidad y comunicación, que impulsan su desarrollo; como es el caso de servicios básicos, viviendas asequibles u obras de infraestructura urbana.

2.1 Zonas de Atención Prioritaria (ZAP's)

Las Zonas de Atención Prioritaria tienen una actualización anual, por ejercicio fiscal, y que conforme al artículo 29 de la Ley General de Desarrollo Social “son las localidades, municipios, áreas o regiones, tanto de carácter rural como urbano, cuya población registra índices de pobreza, marginación o vulnerabilidad” y que por tanto son los primeros puntos de atención del Fondo; sin embargo, en la práctica los municipios siguen presentando incrementos en la población de pobreza extrema o rezago social lo que hace notar si el Fondo y el Objeto para el que fue creado son factibles a largo plazo o no se aplica adecuadamente. En ese sentido,

establecer diagnósticos por contexto y territorio permite diseñar políticas focalizadas a través de Políticas de Estado que destinen recursos económicos a las poblaciones más necesitadas es decir, las que presentan mayores grados de carencias sociales.

A continuación, se hace un análisis de las Zap's a nivel nacional, estableciendo los parámetros mínimos de aplicación para su análisis, los indicadores de atención del Índice de Rezago Social para verificar su incidencia y aplicación.

Las Zonas de Atención Prioritaria son los puntos territoriales por Áreas Geoestadística Básica (AGEB) que tiene índices de rezago social y características socioeconómicas; por consiguiente la Secretaría de Bienestar del Gobierno Federal; de conformidad con el artículo 29 del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, determina que es la instancia responsable de determinar las Zonas de Atención Prioritaria a nivel nacional, con el propósito de dirigir las acciones más urgentes para superar las marcadas insuficiencias o ausencias de necesidades básicas para la población que habita estos espacios; por ello, esta determinación se realiza en coordinación con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CO-NEVAL), orientando los criterios de determinación; descritos en la tabla número 5.

Tabla 1. Descripción de Criterios de determinación de los indicadores para ZAP.

Zona	Especialidad
Ingreso corriente per cápita	Es una magnitud económica que resulta de la relación existente entre el nivel de renta de un país y su población. Se obtiene calculando el PIB del territorio sobre el total de la población de dicho territorio en un año específico.
Rezago educativo promedio en el hogar	Es una magnitud social que mide la desigualdad en los niveles de educación dentro de los hogares del territorio de análisis; este se presenta cuando una persona no cuenta con escolaridad o tiene al menos 16 años de edad y no culminado la secundaria (promedio nacional).
Acceso a los servicios de salud	Es una magnitud social que mide la capacidad del paciente en obtener, cuando necesario, cuidado de salud, de manera conveniente; es decir a la prestación de servicios de salud ya sea público, privado. Por tanto, analiza la población con derechohabencia.
Acceso a la seguridad social	Implica la posibilidad que tienen los diversos sectores de la población para acceder a condiciones de un sistema que garantice las prestaciones correspondientes a los riesgos e imprevistos sociales, establecido en el derecho nacional, que sea administrado o supervisado por las autoridades.
Calidad y espacios de la vivienda	Consiste en la disponibilidad que tenga la vivienda de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura. Una vivienda no es adecuada si sus ocupantes no tienen agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, energía para la cocción, la calefacción y el alumbrado, y conservación de alimentos o eliminación de residuos.
Acceso a los servicios básicos en la vivienda	Es una magnitud social que mide la posibilidad y disponibilidad dentro del territorio para contar con los servicios básicos en la vivienda que son agua, drenaje, energía, alcantarillado, saneamiento y la combustión de los alimentos.
Acceso a la alimentación nutritiva y de calidad	Es un indicador social que se construye a partir de la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA) que toma en consideración sólo hogares que residen adultos valorando la accesibilidad de alimentos de alguno de sus integrantes en los últimos tres meses.
Grado de cohesión social	Es un índice que se mide a partir de cuatro indicadores que reflejan las desigualdad o rezago social como es Desigualdad Económico o Coeficiente de Gini, Razón de Ingreso de la población pobre multidimensional extrema respecto a la población no pobre multidimensional y no vulnerable, polarización social y redes sociales.
Grado de accesibilidad a carretera pavimentada ^{3*}	Este indicador es de magnitud geográfica y relacional derivado de que alude a escalas de agregación de sociedad o comunidad midiendo la cercanía entre puntos, características orográficas medio natural, así como la accesibilidad de servicios por territorio.

Fuente: Elaboración propia con base en el artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social y descripción de indicadores del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2022), Indicadores de Carencia Social, revisado el 18 de marzo de 2023 en <https://www.CONEVAL.org.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Indicadores-de-carencia-social.aspx>

^{3*}Este indicador fue incorporado tanto en los criterios determinantes como en el índice de rezago social en el año 2013 con la reforma al artículo 36 de la LGDS que se adiciona el inciso IX

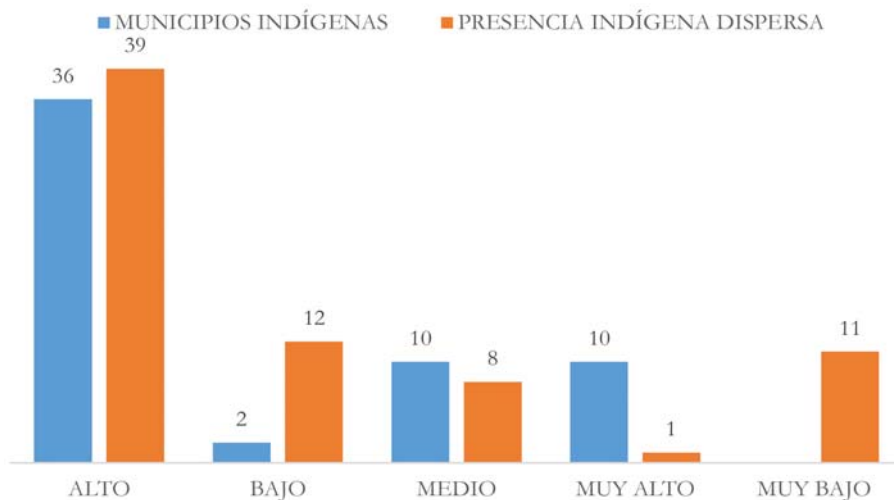
De acuerdo a la publicación del Decreto por el que se fórmula la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el año 2023 (DOF, 2022d); es el artículo primero se especifica a que nivel nacional existen:

1. Mil 319 municipios de las 32 entidades federativas catalogados como Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) Rural; es decir que son de muy alta o alta marginación, o tienen muy alto o alto grado de rezago social, o el porcentaje de personas en pobreza extrema es mayor o igual al 50%, o son municipios indígenas o afromexicanos, o de alto nivel delictivo y son municipios no urbanos.

2. 42 mil 489 AGEB urbanas en 4 mil 492 localidades urbanas de 2 mil 372 municipios son consideradas Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) Urbanas, es decir son AGEB urbanas con muy alto o alto grado de marginación, o muy alto o alto grado de rezago social, o porcentaje de personas en condición de pobreza mayor al 34%, o AGEB urbanas ubicadas en municipios considerados como Zonas de Atención Prioritarias Rurales.

Esto implica que, de los 2 mil 469 municipios en que se divide territorialmente el país, el 53.4% de ellos cuentan con al menos una ZAP rural; mientras que el caso de las ZAP Urbana representa el 96% de los mismos.

Gráfico 1. Análisis de Zonas de Atención Prioritaria Rurales distribuidas por grado de marginación y descripción de la tipología indígena.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Decreto por el que se formula la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el año 2023, Zonas de Atención Prioritaria Rural publicado en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5672639&fecha=28/11/2022#gsc.tab=0

Haciendo un análisis a nivel estatal, del total de las zonas publicadas existen 129 Zonas de Atención Prioritaria Rurales distribuidas en 129 municipios de los 217 de la entidad federativa, lo que representa 60% del territorio del Estado. Las ZAP tienen un mayor grado de concentración en las zonas que cuenta con un alto grado de marginación, mientras que de los

municipios catalogados como indígenas 10 cuentan con un muy alto grado de marginación. Haciendo un cruce de análisis con el índice de rezago social se aprecia que 22 ZAP Rurales cuentan con un alto grado de marginación y de rezago social y 7 municipios cuentan, en los dos indicadores marginación y rezago, un grado muy alto; lo que denota porcentajes de población con pobreza extrema por arriba del 25 por ciento, como sucede en los casos de Olintla, Vicente Guerrero y Huetlalpan.

Cabe mencionar que los municipios con muy altos índices también se catalogan como municipios indígenas lo que denota una doble o triple segregación y desigualdad dentro del territorio.

Tabla 2. Municipios que tienen ZAP Rural con muy alto grado de marginación y muy alto rezago social.

Municipio	Marginación	Rezago	Población Afromexicana (%)	Nivel Delictivo	Descripción de la tipología indígena 2020	Población en Pobreza Extrema (%)
Coyomeapan	Muy alto	Muy alto	50.301018	Bajo	Municipios indígenas	8.4
Elochochitlán	Muy alto	Muy alto	62.243123	Bajo	Municipios indígenas	21.4
Hueytlalpan	Muy alto	Muy alto	40.454101	Bajo	Municipios indígenas	27
Olintla	Muy alto	Muy alto	33.778819	Bajo	Municipios indígenas	37.9
San Sebastián Tlacoatepec	Muy alto	Muy alto	37.608576	Bajo	Municipios indígenas	23.1
Vicente Guerrero	Muy alto	Muy alto	53.042681	Bajo	Municipios indígenas	26.6
Zoquitlán	Muy alto	Muy alto	57.924668	Bajo	Municipios indígenas	5.7

Fuente; Elaboración propia con base en datos de la Decreto por el que se formula la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el año 2023, Zonas de Atención Prioritaria Rural publicado en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5672639&fecha=28/11/2022#gsc.tab=0

Tabla 3. Municipios que tienen ZAP Rural con porcentajes de población en pobreza extrema por arriba del 60 por ciento.

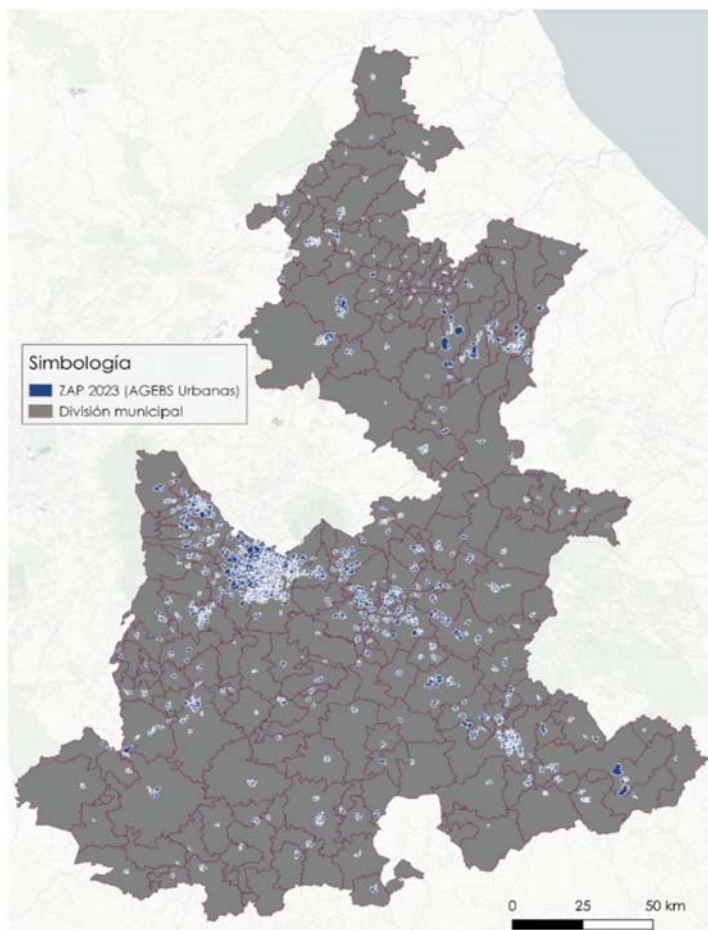
Municipio	Marginación	Rezago	Población Afromexicana (%)	Nivel Delictivo	Descripción de la tipología indígena 2020	Población en Pobreza Extrema (%)
Altepeixi	Bajo	Bajo	14.836073	Medio	Municipios indígenas	75.7
Camocuaatla	Alto	Alto	36.919835	Sin dato	Municipios indígenas	63.2
Caxhuacan	Alto	Medio	32.879662	Bajo	Municipios indígenas	66.6
Esperanza	Bajo	Bajo	8.162988	Alto	Presencia indígena dispersa	61.1
Huachinango	Bajo	Bajo	9.819662	Alto	Presencia indígena dispersa	60.4
Jopala	Alto	Medio	23.507046	Bajo	Municipios indígenas	73.5
San José Miahuatlán	Medio	Bajo	17.663841	Bajo	Municipios indígenas	63
Zinacatepec	Medio	Bajo	17.130304	Medio	Municipios indígenas	70.6

Fuente; Elaboración propia con base en datos de la Decreto por el que se formula la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el año 2023, Zonas de Atención Prioritaria Rural publicado en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5672639&fecha=28/11/2022#gsc.tab=0

Para el caso de la población que tiene un porcentaje arriba del 60 por ciento en pobreza extrema, tiene una determinación de grados de marginación más bajos que los municipios presentados con anterioridad, derivado de la complejidad del análisis de los criterios de determinación, es decir, si bien no cuentan con índices de marginación altos; pueden considerar los indicadores de alimentación, servicios básicos, accesibilidad y movilidad (carreteras) nulos; los que determinan la pobreza extrema.

Para el caso de las ZAP Urbanas se especifican en 423 localidades de 213 municipios del Estado de Puebla, esto indicado que casi el 100% de los municipios cuentan con al menos una ZAP Urbana. También se especifica que el Municipio de Puebla cuenta con 14 localidades de las cuáles existen 305 Áreas geoestadísticas básicas (AGEB) que se catalogan como ZAP Urbana.

Mapa 1. Zonas de Atención Prioritaria Urbanas del Estado de Puebla.

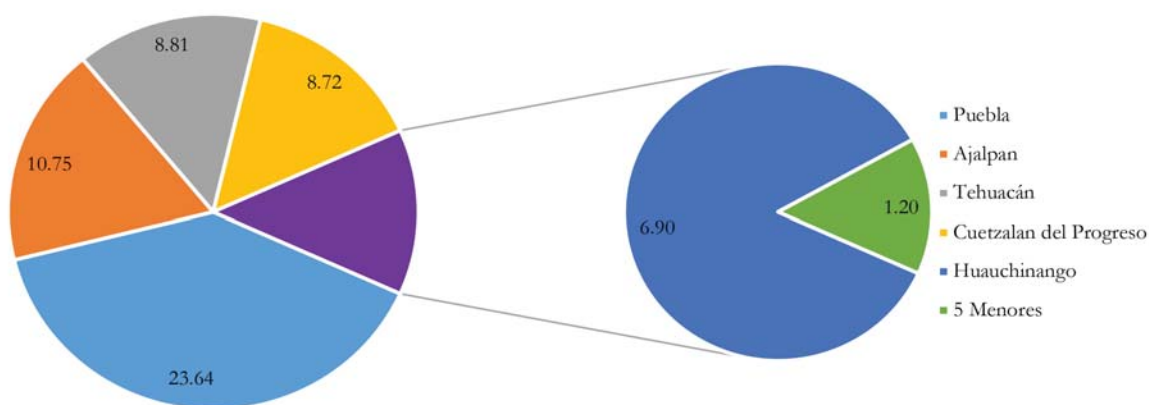


Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Decreto por el que se formula la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el año 2023, Zonas de Atención Prioritaria Rural publicado en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5672639&fecha=28/11/2022#gsc.tab=0

En continuidad, Acajete cuenta con 9 localidades y 38 AGEB, Huejotzingo con 8 localidades y 35 AGEB, Cuautlancingo (31 AGEB), Izúcar de Matamoros (41 AGEB), Palmar de Bravo (35 AGEB), San Martín Texmelucan (55 AGEB) y Tepeaca (37 AGEB) cuentan con 7 localidades y sus respectivas AGEB.

Estos datos demuestran que existe una discrepancia entre el territorio y la asignación presupuestal con respecto al FISM-DF. Analizando los datos de pobreza y distribución del presupuesto de los diez municipios que más reciben y los diez municipios que menos reciben para el Estado de Puebla se especifica que la distribución del recurso no determina la influencia o impacto sobre los indicadores de pobreza y rezago social, en contraste, se puede apreciar que la distribución del recurso se realiza en función de la población.

Gráfico 2. Porcentaje de distribución para la ministración de los recursos FISM-DF del ejercicio fiscal 2022 de los Municipios seleccionados del Estado de Puebla.



Fuente: Elaboración propia con análisis de los Acuerdos de Distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social y de las Demarcaciones Territoriales (FISM-DF) del Estado de Puebla. Periódico oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Puebla (POE, 2022). Secretaria de Planeación y Finanzas.
 En: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/701478/Puebla-_31_de_enero_de_2022.pdf

Para el caso del Estado de Puebla, la capital es la que recibe mayor recurso con el 23.64%, mientras que los municipios que reciben menor recursos solo implican menos del dos por ciento del recurso destinado a la entidad.

Haciendo un análisis de la información de los 217 municipios, se seleccionaron los cinco municipios que reciben mayor recurso (tabla 4) y los cinco municipios que reciben menores aportaciones (tabla 5) con la finalidad de especificar el grado de impacto del recurso sobre los indicadores de marginación, rezago social y pobreza; haciendo una comparativa con las ZAP determinadas en la Declaratoria se especifica que para los casos de los municipios con mayor recurso; si bien se encuentran dentro de las zonas de atención prioritaria urbanas, para el caso de los municipios con mayor recurso, no son los que cuentan con mayores índices de marginación o rezago social porque su distribución se hacen en función del tamaño de la población.

Tabla 4. Municipios con mayor distribución de los recursos FISM-DF 2022 en Puebla.

Municipio	Distribución para la administración de los recursos fism-df en pesos (FISM-DF) 2022	%Distribución para la administración de los recursos fism-df en pesos (FISM-DF) 2022
Puebla	\$ 342,568,568.00	23.64
Ajalpan	\$ 155,785,902.00	10.75
Tehuacán	\$ 127,689,337.00	8.81
Cuetzalan del Progreso	\$ 126,427,133.00	8.72
Huachinango	\$ 100,023,932.00	6.90

Fuente; Elaboración propia con base en datos de la Decreto por el que se formula la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el año 2023, Zonas de Atención Prioritaria Rural publicado en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5672639&fecha=28/11/2022#gsc.tab=0

Tabla 5. Municipios con menor distribución de los recursos FISM-DF 2022 en Puebla.

Municipio	Distribución para la administración de los recursos fism-df en pesos (FISM-DF) 2022	%Distribución para la administración de los recursos fism-df en pesos (FISM-DF) 2022
San Miguel Xoxtla	\$ 4,185,027.00	0.29
Atzala	\$ 4,076,751.00	0.28
Mixtla	\$ 3,957,439.00	0.27
Santa Catarina Tlaltempan	\$ 3,855,067.00	0.27
La Magdalena Tlatlauquitepec	\$ 1,335,366.00	0.09

Fuente: Elaboración propia con análisis de los Acuerdos de Distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social y de las Demarcaciones Territoriales (FISM-DF) del Estado de Puebla. Periódico oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Puebla (POE, 2022). Secretaría de Planeación y Finanzas.

En: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/701478/Puebla-_31_de_enero_de_2022.pdf

Como se especifica en la tabla 5, los municipios que reciben menos recursos provenientes del FISM-DF cuentan con Zonas de Atención Prioritarias, no obstante no son los municipios que tienen un mayor porcentaje de población en pobreza extrema, índices de muy alto grado de marginación y rezago social en el Estado de Puebla.

La suma de los 10 municipios que recibe mayor recurso proveniente del FISM-DF es de más de 1,283 millones de pesos, donde es importante resaltar que el Municipio de Vicente Guerrero se encuentra entre los municipios con más altos índices de marginación y rezago social, además, está catalogado como municipio indígena; lo que delimita las características del territorio en función de las necesidades básicas, aunque el promedio no ha variado desde el año 2014, si existe una constante sobre el recurso aplicado, aunque los indicadores de pobreza no han cambiado; por lo que debe hacer un cuestionamiento sobre la efectividad del fondo.

Gráfico 3. Distribución de los 5 municipios con mayor recurso FISM-DF en pesos per cápita

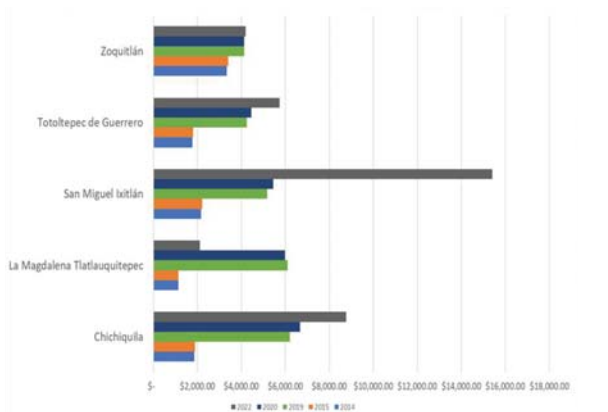
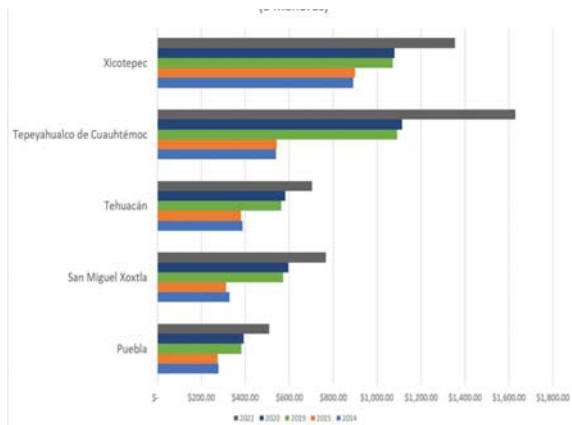


Gráfico 4. Distribución de los 5 municipios con menor recurso FISM-DF en pesos per cápita.



Nota: Se realizó el cálculo per cápita en función de la población en pobreza publicada por el CONEVAL para los años correspondientes de análisis. Cada año cuenta con una estimación de la población especificada.

Fuente: Elaboración propia con análisis de los Acuerdos de Distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social y de las Demarcaciones Territoriales (FISM-DF) del Estado de Puebla. Periódico oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Puebla (POE, 2022). Secretaría de Planeación y Finanzas. En: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/701478/Puebla-_31_de_enero_de_2022.pdf

Para el caso de la distribución per cápita del recurso otorgado a los municipios durante el periodo 2014 al 2020, presenta una tendencia a la alza, lo que vuelve a cuestionar el cumplimiento del objetivo del Fondo, la reducción del rezago social; en dicho análisis los municipios tienen una variación respecto de los de mayor aportación y menos aportación, dado que cambian de posiciones; es decir, los municipios que han recibido más tiene ahora una menor distribución per cápita debido al tamaño de la población, mientras que los municipios que menos reciben no coinciden, a excepción de Magdalena Tlatlauquitepec, con los que reciben menos recursos y esto aplica en función del tamaño de su población y de los que cuentan con población en pobreza.

Para la tasa de crecimiento anual de la pobreza de los municipios que reciben mayores recursos se especifica una tendencia estable Xicotepetec, Tehuacán, Huauchinango; y se presenta una baja en el municipio de Puebla y una tendencia al alza en el municipio de Ajalpan; mientras que para los municipios que han recibido menores aportaciones, se visualiza que en los cinco existe una baja en la distribución de los recursos, aunado a que no ha bajado los índices de pobreza, marginación y rezago social; lo que hace cuestionar no sólo la efectividad de la distribución del recurso sino su impacto sobre el territorio.

Gráfico 5. Tasa de crecimiento anual del indicador de los 5 municipios con mayor recurso.

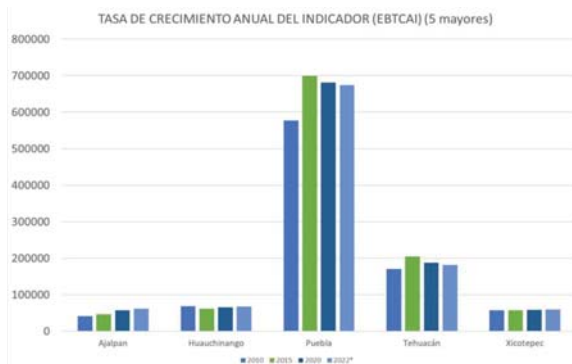
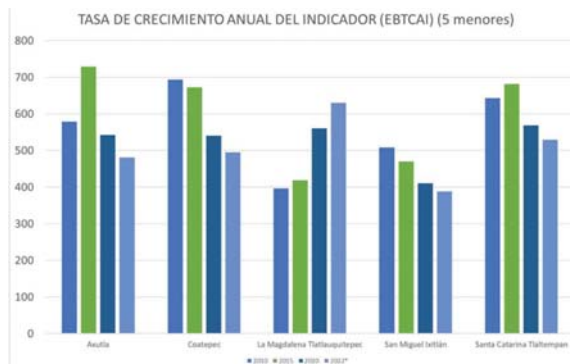


Gráfico 6. Tasa de crecimiento anual del indicador de los 5 municipios con menor recurso.



Nota: Para datos del 2022 se realizó el cálculo de la estimación con base en la tasa de crecimiento de la población en situación de pobreza con datos publicados por el CONEVAL para los años 2015 y 2020.

Si bien el FISM-DF busca generar las condiciones básicas en infraestructura para reducir las brechas de desigualdad y construir un país más justo; de acuerdo al análisis presentado de los recursos, no se cumple el objetivo de la aportación derivado de que los recursos se distribuyen a la población con mayor tamaño de acuerdo al territorio, pero no con mayor necesidades y condiciones de aplicación en función de la marginación y el rezago social; que es el objetivo del propio fondo.

3. Método

La presente investigación realiza un estudio a nivel temporal de los años 2010 a 2020 para tomar como referencia una década de aplicación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales (FISM-DF) en función de determinar en el largo plazo, a través de estudios de pobreza, el cambio del rezago social en los municipios del Estado de Puebla.

Derivado de que se consideran Políticas de Estado, se analizar un periodo de tiempo de diez años para determinar el cambio histórico que se ha dado a la distribución del recurso en función de la modificación de los índices de pobreza. De acuerdo a las modificaciones prevista por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en el año 2013 se realizan ajustes a la fórmula de medición y por ende a las consideraciones de la distribución del fondo referente a la incorporación del indicador del grado de accesibilidad a carretera pavimentada como índice dentro de la medición de la pobreza, aunque el fondo tiene un funcionamiento desde la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social (LGD) en el año 2004; por tanto hay que verificar esa transformación y movimiento a raíz de su implementación. Esta incorporación permite realizar una medición de la pobreza desde un

enfoque territorial lo que amplía la magnitud de la misma; y es el componente que incide en la construcción del concepto de las Fracciones Socioterritoriales.

Por último, se analiza el Estado de Puebla por ser una entidad federativa con diversidad de municipios con rezago social, encontrándose una variación incremental de los municipios más pobreza del 2010 al 2020 como son Quecholac, Palmar de Bravo, Los Reyes de Juárez, Acajete y Acatzingo (CONEVAL, 2020); por tanto, la discrepancia sirve de referencia, ya que son de los municipios que cuenta con mayor asignación de acuerdo a la fórmula de distribución mencionada.

Al mismo tiempo, cuenta con reglas y lineamientos específicos de evaluación y seguimiento del FISM-DF, lo que permite verificar un mayor control sobre su ejecución y distribución, por ende, es necesario analizar el efecto que ha convalidado su distribución en función de los municipios.

4. Conclusiones

El Estado de Puebla, a través del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISM-DF) recibió, en el 2022, un monto \$1,449,034,181.00 MX, distribuido en 29 municipios, siendo Puebla, Ajalpan, Tehuacán, Cuetzalan del Progreso y Huauchinango aquellos que recibieron la mayor proporción del recurso, acaparando el 58.83%. Destacando que el municipio de Puebla, individualmente, concentra el 23.64%, contraponiéndose con los \$17,409,650.00 MX (1.2%) destinados en su conjunto a San Miguel Xoxtla, Atzala, Mixtla, Santa Catarina Tlatempan y La Magdalena Tlatlauquitepec.

No obstante, al revisar el recurso que es destinado por número de habitantes en situación de pobreza para cada una de las localidades, se puede observar una relación inversa, teniendo una aportación per cápita en el municipio de Puebla de \$508.38, mientras que Zoquitlán recibe un recurso promedio de \$4,126.08. Situación que supondría ser explicada por las condiciones de pobreza la dinámica territorial, la cual, para este último, implica que el 95.2% de sus habitantes presente una carencia social en 2020.

Sin embargo, de los 5 municipios con mayor densidad poblacional con pobreza, únicamente Zoquitlán y La Magdalena Tlatlauquitepec son de los que perciben mayores apoyos per cápita FISM-DF; a pesar de ello, no se han presentado impactos sobre la reducción de la pobreza, al incrementarse de 93% y 81.8% en el 2010 a 95.2 y 87.4% respectivamente; considerando que el objetivo principal del fondo es la reducción del rezago social, se podría determinar que de acuerdo a los datos presentados evidencia el impacto del FISM-DF, lo cual genera la discriminación del territorio.

Referencias bibliográficas

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (CONEVAL, 2014). Metodología para la medición de la pobreza en México. Versión en línea <https://www.CONEVAL.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/Metodologia-medicion-multidimensional-3er-edicion.pdf>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (CONEVAL, 2014). Metodología para la medición de la pobreza en México. Versión en línea <https://www.CONEVAL.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/Metodologia-medicion-multidimensional-3er-edicion.pdf>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (CONEVAL, 2020). Indicadores de pobreza a nivel municipal para el año 2020 https://www.CONEVAL.org.mx/coordinacion/entidades/Paginas/pob_municipal.aspx
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (CONEVAL, 2020). Indicadores de pobreza a nivel municipal para el año 2020 https://www.CONEVAL.org.mx/coordinacion/entidades/Paginas/pob_municipal.aspx
- Diario Oficial de la Federación. (2022b). Acuerdo por el que se dan a conocer las Variables y Fuentes de información para apoyar a las Entidades Federativas en la Aplicación de la Fórmula de Distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2022. Secretaría de Gobernación. Publicado el 04 de enero de 2022. Versión en Línea https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5640123&fecha=04/01/2022#gsc.tab=0
- Diario Oficial de la Federación. (DOF, 2018). Ley de Coordinación Fiscal, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión; aprobada el 27 de diciembre de 1978, última reforma publicada el 30 de enero de 2018, versión en línea https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf
- Diario Oficial de la Federación. (DOF, 2018a). Ley General de Desarrollo Social, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión; aprobada el 20 de enero de 2004, última reforma publicada el 11 de mayo de 2022, versión en línea <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDS.pdf>
- Diario Oficial de la Federación. (DOF, 2018b). Ley de Planeación Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión; aprobada el 05 de enero de 1983; última reforma publicada el 16 de febrero de 2018; versión en línea http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf
- Diario Oficial de la Federación. (DOF, 2018c). Ley General de Contabilidad Gubernamental, publicado el 31 de diciembre de 2008; última reforma publicada el 30 de enero de 2018; versión en línea http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_300118.pdf

- Diario Oficial de la Federación. (DOF, 2019). La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publicado el 30 de mayo de 2006, última reforma publicada el 19 de noviembre de 2019, versión en línea https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/545958/Ley_Federal_Presupuesto_y_Responsabilidad_Hacendaria_19_11_2019.pdf
- Diario Oficial de la Federación. (DOF, 2020). Lineamientos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), publicado el 12 de enero 2020; las reformas son publicadas por ejercicio fiscal; versión en línea https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5676813&fecha=12/01/2023#gsc.tab=0
- Diario Oficial de la Federación. (DOF, 2021). Ley de Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión; aprobada el 09 de mayo de 2016, última reforma publicada el 20 de mayo de 2021; versión en línea http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_200521.pdf
- Diario Oficial de la Federación. (DOF, 2022). Decreto por el que se formula la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el año 2023, publicado en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5672639&fecha=28/11/2022#gsc.tab=0
- Diario Oficial de la Federación. (DOF, 2022c). Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, publicados el 25 de enero de 2022 por la Secretaría de Bienestar del Gobierno Federal; publicado en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5676813&fecha=12/01/2023#gsc.tab=
- Diario Oficial de la Federación. (DOF, 2022d). Decreto por el que se formula la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el año 2023, Zonas de Atención Prioritaria Rural publicado en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5672639&fecha=28/11/2022#gsc.tab=0
- Diario Oficial de la Federación. (DOF, 2022a). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada el 05 de febrero de 2017; última reforma publicada el 18 de noviembre de 2022; publicado en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Institucional. (INAFED, 2022). Curso de Hacienda Municipal. Módulo 6 Recursos Federales Transferidos.
- Ley General de Desarrollo Social (2022). Artículo 29. En: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDS.pdf>
- Peña-Ahumada, J y Wence-Partida, L. (2011). La Distribución de Transferencias Federales para Municipios, ¿Qué Incentivos se Desprenden para el Fortalecimiento de sus Haciendas Públicas? *Revista Hacienda Municipal*, octubre-diciembre. Versión en línea <https://biblat.unam.mx/hevila/Revistahaciendamunicipal/2011/no115/8.pdf>