

Victoria de Durango, Durango a 03 de septiembre de 2020
Oficio No. INEVAP/185/2020

Asunto: Entrega del Informe de la Evaluación
de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la
Infraestructura Social en el municipio de
Durango

Lic. Jorge Alejandro Salum del Palacio
Presidente Municipal de Durango
Presente.-

AT'N
C. José Raúl Campos Torres
Coordinador Técnico de la Subdirección
de Control de Obra Pública y Programas
Federales

Hago referencia a la Evaluación de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en el municipio de Durango, considerada en el Programa Anual de Evaluación de las Políticas y Programas Públicos del Estado de Durango (PAE) 2020, publicado en el Periódico Oficial Número 8 Ext, el día 24 de marzo del presente año, y con fundamento en el artículo 25, numeral 7, de la Ley que Crea el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango, sirva el presente para entregar el informe final y definitivo de la evaluación.

Cabe hacer mención que, de acuerdo con el artículo 79 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la evaluación deberá ser publicada en la página de internet del ente público correspondiente a más tardar a los 30 días posteriores a su conclusión.

Asimismo, aprovecho para acordar una breve reunión en la que se expongan los resultados finales contenidos en el documento entregado.

Sin otro asunto que tratar, agradezco con antelación la atención a este mensaje. Reciba cordiales saludos y las seguridades de mi distinguida consideración.

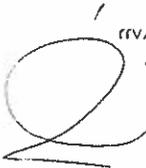
Atentamente

Juan Gamboa García
Consejero Presidente y Director General



C.c.p.

C.P. Erika Ruiz Hernández - Directora Municipal de Administración y Finanzas
Archivo.



rrv/shca/ilmg/JGG

Bvd. de Las Rosas 151, Jardines de Durango | Tel: (618) 456 4114 & 456 4108
C.P. 34200 Durango, Dgo, México. | contacto@inevap.org.mx



INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO

Evaluación de Desempeño



Programa **Anual** de
Evaluación 2020

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en el municipio de Durango

Municipio de Durango





INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO

Evaluación de D



Programa **Anual** de
Evaluación 2020

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en el Municipio de Durango

Municipio de Durango

Evaluación de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en el municipio de Durango

Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango

Blvd. de las Rosas #151

Fraccionamiento Jardines de Durango

C.P. 34200

Durango, Durango

Citación sugerida:

Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango. Evaluación de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en el municipio de Durango, Durango: inevap, 2020.

DIRECTORIO

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO

Consejo General **Juan Gamboa García**

Consejero

Isaura Leticia Martos González

Consejera

Emiliano Hernández Camargo

Consejero

Coordinaciones **Karla Gabriela Chávez Verdín**

Coordinadora de Administración y
Finanzas

Fátima Citlali Cisneros Güereca

Coordinadora de
Vinculación

Sergio Humberto Chávez Arreola

Coordinador de la Política de
Evaluación

Omar Ravelo Rivera

Coordinador de Seguimiento de la
Evaluación

**Equipo técnico de
la evaluación**

Rafael Rodríguez Vázquez

Sergio Humberto Chávez Arreola

Pablo Fernando Machado González

Resumen Ejecutivo

El Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango (Inevap) es el organismo constitucional autónomo encargado de realizar y coordinar las evaluaciones de las políticas y programas públicos que operan los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, los órganos constitucionales autónomos, los municipios y las entidades paraestatales y paramunicipales del estado de Durango. El objetivo del Inevap es generar información para mejorar las intervenciones públicas a partir del trabajo independiente, objetivo, transparente, colaborativo y de calidad.

De conformidad con la normatividad aplicable, se lleva a cabo la Evaluación de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social – Componente Municipal (FAIS-FISM) del municipio de Durango correspondiente al ejercicio fiscal 2019, misma que está contemplada en el Programa Anual de Evaluación (PAE) de las Políticas y de los Programas Públicos 2020, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango No. 8 Ext. de fecha 24 de marzo de 2020.

La evaluación se enmarca para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en donde se dispone que el resultado del ejercicio de los recursos que dispongan la federación, las entidades federativas y los municipios serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la federación y las entidades federativas.

El objetivo del presente ejercicio es evaluar el desempeño de las aportaciones del FAIS-FISM en el municipio para el ejercicio fiscal concluido 2019 con el objetivo de mejorar su destino, gestión y resultados.

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) es uno de los ocho fondos que componen las Aportaciones Federales que se consideran en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) correspondiente a «De los Fondos de Aportaciones Federales». En particular, el artículo 33 menciona que los recursos del fondo 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. Las obras que pueden financiar los municipios con los recursos del fondo se deberán destinar a los siguientes rubros:

- Agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas;
- Urbanización, electrificación rural y de colonias pobres,
- Infraestructura básica del sector salud
- Infraestructura básica del sector educativo,
- Mejoramiento de vivienda;
- Así como mantenimiento de infraestructura.

Para el ejercicio fiscal 2019, el municipio de Durango recibió \$87,285,818.77 por concepto de FAIS-FISM, cifra superior a la recibida en el ejercicio fiscal 2018 en donde el municipio recibió la cantidad de \$79,954,212.

Principales hallazgos

El municipio adopta estrategias para focalizar, priorizar y decidir el uso de los recursos del fondo en materia de infraestructura social, sin embargo, se encuentran áreas de oportunidad para mejorar dichas estrategias.

El Plan Municipal de Desarrollo (PMD) 2019-2022 del municipio de Durango contempla un breve diagnóstico en temas de carencias sociales que permite conocer cuáles son los principales retos para la atención de la problemática social. Además, el PMD contempla la realización de diversos estudios y diagnósticos que permitan comprender las problemáticas sociales y focalizar los esfuerzos en su atención.

Por otra parte, el Instituto Municipal de Planeación recaba las necesidades de obra de las diversas direcciones encargadas de gestionar recursos del fondo y, además, realiza consultas ciudadanas para recabar las necesidades de las diversas localidades, mediante esta información se conforma el Programa Anual de Obra Pública (PAOP) mismo que se valida por el cabildo.

De acuerdo con los gestores del programa, si bien, se asignan las obras de acuerdo a lo contemplado en la Ley de Coordinación Fiscal y los Lineamientos del FAIS, no se cuenta con una estrategia de priorización o focalización de recursos en atención población vulnerable.

El municipio identifica los procesos clave de la gestión del fondo, así como sus potenciales factores de desviación, pero estos no están documentados ni son de conocimiento de las áreas que intervienen.

Para el caso específico del FAIS-FISM, el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal contempla algunos de los procesos que son responsabilidad del municipio, en cuestiones sobre cómo debe informar el municipio a los habitantes y a las instancias competentes acerca del ejercicio de los recursos, entre otros.

Respecto a la gestión interna del municipio, se contó con evidencia de manuales de procesos de las áreas encargadas en la gestión del fondo, esto de acuerdo a los sistemas de calidad a los cuales se somete la administración municipal; además, se cuenta con un manual de gestión de riesgos de obra, el cual contempla los principales factores que pueden comprometer el logro de los objetivos y cumplimiento de obras. Dichos documentos contribuyen a las áreas operativas mediante el establecimiento de tiempos, responsabilidades y acciones necesarias para desempeñar eficientemente los recursos. Sin embargo, no se cuenta con un manual de procedimientos del FAIS-FISM del municipio,

donde se pueda contemplar de manera transversal las líneas de comunicación, responsabilidades y actividades de las diversas áreas encargadas.

El municipio identifica los principales resultados de sus indicadores y los reporta.

Los Lineamientos del fondo establecen como una de las responsabilidades de los gobiernos locales que deben reportar la información sobre el uso de los recursos del fondo en el Sistema de Reporte de Recursos Transferidos (SRFT), las metas y avances de los indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), así como aquella a que se refiere la fracción III2 del artículo 33 de la LCF relacionada con las obras financiadas con recursos provenientes del FAIS-FISM, en los términos que disponga la SHCP.

Es posible consultar la información dentro de la página de internet del municipio no solo del ejercicio 2019, sino además de ejercicios anteriores a niveles financieros, proyectos e indicadores de desempeño federales.

Conclusión y valoración final

Como se menciona anteriormente, los recursos del FAIS-FISM tienen como objetivo atender a la población que se encuentra en situación de pobreza extrema y rezago social; en este sentido, de acuerdo con el Coneval, el porcentaje de población en situación de pobreza para el 2015, representa el 32.2% del cual solo el 0.8% se encuentra en pobreza extrema. En cuanto al Índice de Rezago Social (IRS), el municipio de Durango está considerado con un grado de rezago social «Muy Bajo» de acuerdo con las cifras del 2015 de la Secretaría de Bienestar.

Si bien podemos comprender que el municipio de Durango cuenta con las herramientas necesarias para poder gestionar y administrar de manera eficiente los recursos, es necesario persistir en el abatimiento de las carencias sociales, de acuerdo a la medición de la pobreza, la incidencia del Catálogo FAIS en esta y el objetivo del fondo. El objetivo de la presente evaluación es brindar al municipio y los tomadores de decisiones locales, información que les permita atender de manera más efectiva las carencias y subcarencias de la medición de la pobreza y rezago social; mediante el presente ejercicio, el municipio tendrá a su disposición elementos que apoyarán en la priorización y selección de obras.

Es importante reconocer, la gestión municipal de los recursos del fondo, su apego normativo a lo contemplado en la Ley de Coordinación Fiscal y los Lineamientos del FAIS, así como los esfuerzos realizados en la conformación de manuales internos y capacitación que permitan una gestión más eficaz y transparente.

Propuesta de recomendaciones y observaciones

El informe de evaluación concluye con una serie de observaciones y recomendaciones derivadas de los hallazgos de la evaluación, con lo cual, en caso de atenderse, contribuirán

a una mejor gestión del fondo que se reflejará en un mayor beneficio para la población del municipio.

Dentro de las acciones de mejora que puede implementar el municipio se destacan:

- Establecer procesos para priorizar y focalizar los recursos que alcancen el objetivo del fondo.
- Establecer un manual de procedimientos para la gestión del fondo.
- Fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios responsables de la gestión del fondo.
- Fortalecer las estrategias implementadas con los recursos del fondo.

Para cada una de las observaciones y recomendaciones se especifican acciones puntuales para darles cumplimiento. La decisión sobre qué opciones implementar es exclusiva del municipio, por lo que su atención queda a escrutinio de la población y de las autoridades competentes. La presente evaluación documenta los retos y oportunidades del municipio, su utilidad estará en función del uso de los resultados contenidos en este documento.

Contenido

Resumen Ejecutivo	2
Siglas y acrónimos.....	7
Glosario	8
Introducción.....	10
Descripción de la intervención evaluada.....	11
Evaluación.....	13
I. Destino del FAIS-FISM	13
II. Gestión del FAIS-FISM.....	26
III. Resultados del FAIS-FISM	32
IV. Análisis de una obra del FAIS-FISM.....	34
Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas.....	41
Propuesta de recomendaciones y observaciones.....	42
Conclusión y valoración final	43
Bibliografía	46
Anexos	47
1. Destino de las aportaciones del FAIS-FISM en el municipio	47
2. Ubicación georreferenciada de las obras ejecutadas con el FAIS-FISM.....	48
3. Procesos clave de la operación del FAIS-FISM.....	49

Siglas y acrónimos

Bienestar	Secretaría de Bienestar
Coneval	Conejo Nacional de Evaluación de la Política Social
CONAGUA	Comisión Nacional de Agua
DOF	Diario Oficial de la Federación
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
FISE	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal
FISM	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal
Implan	Instituto Municipal de Planeación
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
Inevap	Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LGDS	Ley General del Desarrollo Social
LGCG	Ley General de Contabilidad Gubernamental
PMD	Plan Municipal de Desarrollo
PROFECO	Procuraduría Federal del Consumidor
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
ZAP	Zonas de Atención Prioritaria

Glosario

Carencia por Acceso a los Servicios Básicos de la Vivienda	Es un componente fundamental del entorno en el que las personas interactúan y se desarrollan. Esta carencia forma parte de la metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. Al respecto se identifican cuatro servicios básicos con los que deben contar las viviendas: acceso al agua potable, disponibilidad de servicio de drenaje, servicio de electricidad y combustible para cocinar en la vivienda.
Carencia por Calidad y Espacios de la Vivienda	entorno físico en el que habitan las personas tiene una influencia determinante en su calidad de vida, en especial el espacio donde se desarrolla la vida cotidiana y social más próxima, es decir, la vivienda. Esta carencia forma parte de la metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. Los criterios formulados por la para el indicador de calidad y espacios de la vivienda incluyen dos subdimensiones: el material de construcción de la vivienda (pisos, muros y techos) y sus espacios (hacinamiento).
Catálogo FAIS	Listado de proyectos de infraestructura social básica que se pueden llevar a cabo con recursos del FAIS e identificar la incidencia de éstos en los indicadores de carencia sociales que define el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para la medición multidimensional de la pobreza y del rezago social.
Diagnóstico	Documento de análisis que busca identificar el problema que se pretende resolver y detallar sus características relevantes, y de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención.
Evaluación	Análisis sistemático y objetivo de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.
Gastos indirectos	Erogaciones vinculadas a la verificación y seguimiento de las obras y acciones que se realicen, así como para la realización de estudios y la evaluación de proyectos que cumplan con los fines específicos de cada uno de los fondos que componen al FAIS.
Hallazgo	Evidencias obtenidas de una o más evaluaciones para realizar afirmaciones basadas en hechos que pueden ser fortalezas, oportunidades, debilidades y/o amenazas.

Indicadores	Expresión cuantitativa o cualitativa construida a partir de variables cuantitativas o cualitativas que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros, tales como el cumplimiento de objetivos y metas establecidas y reflejar el resultado o cambios en las condiciones de vida de la población o grupo de enfoque atendido, derivados de la implementación de una intervención pública.
Obras complementarias	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.
Obras directas	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.
Pobreza	Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de 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) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.
Pobreza extrema	Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y que, además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana.
Propuesta de recomendaciones y observaciones	Sugerencias emitidas por el equipo evaluador derivadas de los hallazgos identificados en evaluaciones, cuyo propósito es contribuir a la mejora.
Rezago Social	Concepto que resume cuatro indicadores de carencias sociales (educación, salud, servicios básicos y espacios en la vivienda). No se trata de una medición de pobreza, ya que no incorpora los indicadores de ingreso, seguridad social y alimentación.

Introducción

El Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango (Inevap) es el organismo constitucional autónomo encargado de realizar y coordinar las evaluaciones de las políticas y programas públicos que operan los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, los órganos constitucionales autónomos, los municipios y las entidades paraestatales y paramunicipales del estado de Durango. El objetivo del Inevap es generar información para mejorar las intervenciones públicas a partir del trabajo independiente, objetivo, transparente, colaborativo y de calidad.

Los Lineamientos Generales para la Evaluación de las Políticas Públicas y de los Programas Presupuestarios del Estado de Durango vigentes, establecen las bases para el cumplimiento de las funciones de evaluación del Inevap. De esta manera, los Lineamientos definen que las acciones de evaluación deben apegarse a los modelos de términos de referencia que emita el Inevap, los cuales definen la intervención pública, los instrumentos, acciones, resultados y alcances que sean objeto de evaluación.

En 1997, se adicionó el capítulo V «De los Fondos de Aportaciones Federales» a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), el cual se instrumentó a partir del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1998 a través del Ramo General 33 «Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios». El ramo se compone actualmente de ocho fondos, entre los que se encuentra el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social – componente municipal (FAIS-FISM), coordinado por la Secretaría de Bienestar.

El artículo 49, fracción V de la LCF señala que «el ejercicio de los recursos a que se refiere el presente capítulo deberá sujetarse a la evaluación del desempeño en términos del artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y que los resultados del ejercicio de dichos recursos deberán ser evaluados, con base en indicadores, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos a los que se encuentran destinados los Fondos de Aportaciones Federales, incluyendo, en su caso, el resultado cuando concurren recursos de la entidades federativas, municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México».

Por su parte, la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), establece en su artículo 79, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), en el ámbito de su competencia, enviarán al Consejo Nacional de Armonización Contable los criterios de evaluación de los recursos federales ministrados a las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal así como los lineamientos de evaluación que permitan homologar y estandarizar tanto las evaluaciones como los indicadores estratégicos y de gestión.

Con base en lo anterior y de conformidad con las atribuciones del Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango (Inevap) estipuladas en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango en su artículo 142; en la Ley que Crea el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango en los artículos 3 fracciones I, II y III; 4 fracciones II, III y V; y 11 del numeral 1 fracciones III y V y numeral 2 de la fracción I; y de acuerdo con los Lineamientos Generales para la Evaluación de las Políticas Públicas y de los Programas Presupuestarios del Estado de Durango vigentes, se lleva a cabo la Evaluación de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social – componente municipal (FAIS-FISM).

Descripción de la intervención evaluada

El artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) establece los fondos de aportaciones federales, como recursos que la federación transfiere a las haciendas de las entidades federativas y municipios condicionando su gasto al cumplimiento de los objetivos que cada uno establece. Uno de los ocho fondos es el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), los recursos están destinados a beneficiar directamente a la población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo establecido en la Ley General de Desarrollo Social y en las zonas de atención prioritaria.

De acuerdo con la LCF, el fondo se compone de:

- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM)
- Fondo de Infraestructura Social para las Entidades (FISE)

De acuerdo con la citada ley, en específico en el artículo 33, se establece que los gobiernos municipales deberán destinar a los rubros de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura, conforme a lo señalado en el catálogo de acciones establecido en los Lineamientos del FAIS. Además, las obras y acciones que se realicen deberán orientarse preferentemente a lo señalado en el Informe Anual de la Situación de Pobreza y Rezago Social de las entidades y municipios que publica la Secretaría de Bienestar. En este sentido, los gobiernos locales deberán priorizar la realización de proyectos, obras y acciones que permitan disminuir la pobreza y el rezago social de acuerdo con las mediciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

Respecto al municipio de Durango, resaltan los siguientes apartados:

Para el ejercicio 2019, el municipio recibió la cantidad de \$87,285,818.77, destinando el 51.14% en acciones de mejoramiento de vivienda, 23.73% en obras de agua potable y drenaje y el 14.80% en obras de urbanización.

Evaluación de Desempeño del Fondo de
Aportaciones para la Infraestructura Social
en el municipio de Durango
PAE 2020



De acuerdo con la medición multidimensional de la pobreza de los municipios de Coneval (2015), el 32.2% de la población del municipio de Durango se encuentra en situación de pobreza, mientras que la población en situación de pobreza extrema representa apenas el 0.8%.

Evaluación

I. Destino del FAIS-FISM

1. ¿El municipio cuenta con un diagnóstico de necesidades en materia de infraestructura social?

De acuerdo con el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y el artículo 34 de la Ley de Planeación (LP), los municipios tienen la obligación de elaborar un Plan Municipal de Desarrollo (PMD), donde se definen las prioridades de la administración y las políticas, objetivos, estrategias y líneas de acción para atender las demandas de la sociedad, siendo congruentes con el Plan Estatal de Desarrollo y el Plan Nacional de Desarrollo, de acuerdo con lo contemplado en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Durante el año 2019, se llevó a cabo un proceso electoral en el estado de Durango que involucró a los 39 municipios que integran la entidad, motivo por el cual hubo un cambio en las administraciones municipales, dentro de este cambio se incluyen estrategias, planes y programas que lo integran.

El municipio de Durango establece dentro del Plan Municipal de Desarrollo 2016-2019 las directrices de las cuales se desprenden las acciones que lleva a cabo en materia de infraestructura, además específica en varias secciones que estas actividades se decidieron con base a las necesidades del municipio, así como de las solicitudes expresadas dentro de la consulta ciudadana que se elaboró.

Tabla 1. Estrategias de atención contempladas en el Plan Municipal de Desarrollo 2016-2019 del municipio de Durango.

Estrategias	Objetivos
Infraestructura Básica de Calidad	Hace referencia a acciones de construcción, rehabilitación, conservaciones o mantenimiento de obras de vialidad y patrimonio municipal.
Infraestructura, Desarrollo y Movilidad Urbana	A través de acciones como el mejoramiento vial y peatonal, construcción, rehabilitación y mejoramiento de centro municipales, así como aquellas referentes a la planificación urbana municipal.
Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento	Mediante estrategias de cultura del agua, mejora en la prestación de servicios de alcantarillado, agua potable y saneamiento, así como la realización de estudios socioeconómicos a personas de pobreza extrema para brindar apoyo en este sector.
Durango Iluminado	Busca modernizar el sistema de alumbrado público municipal.
Durango verde y saludable	A través de la mejora de la cantidad y calidad de espacios verdes municipales, así como el mantenimiento de estos
Durango limpio	Mediante actividades referentes a la recolección de residuos sólidos y limpieza municipal.

Tabla 1.
Estrategias de atención contempladas en el Plan Municipal de Desarrollo 2016-2019 del municipio de Durango.

Estrategias	Objetivos
Vivienda Digna	Establece acciones para el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de las personas, así como del patrimonio municipal y el impulso de la certeza jurídica de las propiedades.
Cuidado del Medio Ambiente	Brinda actividades para la ejecución de normas en materia ambiental, así como la promoción de actividades para mejorar la calidad del aire del municipio.

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con el Plan Municipal de Desarrollo 2016-2019 del municipio de Durango.

El PMD 2016-2019 está configurado en función de la recolección de necesidades emitidas por la sociedad consultada, pese a esto, no se refleja en la identificación de necesidades de infraestructura social. En este sentido, es importante recordar que el presente informe estudió solamente las obras del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAIS-FISM) del municipio de Durango para el ejercicio 2019, por lo cual, la planeación de dichas acciones fue realizada mediante la información contemplada en el PMD 2016-2019.

A diferencia del PMD 2016-2019, el PMD 2019-2022 integra un diagnóstico sobre las necesidades y carencias en materia de infraestructura social, donde se explica las carencias actuales y las líneas de acción para la atención de los problemas detectados; incluso una de las líneas de acción propuestas dentro del Plan, es la realización de estudios y diagnósticos que permitan comprender la problemática social de las personas que viven en condiciones de pobreza con el objetivo de poder focalizar los esfuerzos en su atención, a su vez, alinea las acciones por hacer a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Tabla 2.
Estrategias de atención contempladas en el Plan Municipal de Desarrollo 2019-2022 del municipio de Durango.

Acciones que inciden directamente en el objetivo del FAIS-FISM		
Eje	Estrategia	Carencia por atender
Durango Solidario, Incluyente y con Bienestar Social	Contribuir al mejoramiento de la calidad educativa	Rezago Educativo
	Impulsar mecanismos que permitan mejorar la vivienda como requisito para la superación de la pobreza	Calidad y Espacios en la Vivienda
Durango Moderno, Ordenado y Accesible	Mejoramiento y adquisición de vivienda	Calidad y Espacios en la Vivienda
Durango verde, limpio y con calidad de vida	Consolidar el ciclo integral del agua urbana para asegurar su disponibilidad en cantidad y calidad	Servicios Básicos en la Vivienda
Acciones contempladas dentro del catálogo del FAIS-FISM		
Eje	Objetivo	

Tabla 2.
Estrategias de atención contempladas en el Plan Municipal de Desarrollo 2019-2022 del municipio de Durango.

Acciones que inciden directamente en el objetivo del FAIS-FISM		
Eje	Estrategia	Carencia por atender
Durango Solidario, Incluyente y con Bienestar Social		Infraestructura y equipamiento vial
Durango próspero, atractivo y con oportunidades	Promover la construcción de infraestructura básica productiva en zonas de rezago social	
Durango verde, limpio y con calidad de vida	Iluminación eficiente y amigable con el medio ambiente	

Nota: Se incluyen solo ejes y objetivos vinculados a las obras que se pueden realizar con los recursos del FAIS-FISM, de acuerdo con el Catálogo del FAIS.
Fuente: Elaboración propia de acuerdo con el Plan Municipal de Desarrollo 2020-2022 del municipio de Durango.

Por otra parte, la LCF así como los Lineamientos del FAIS, establecen que el Informe Anual Sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social de las entidades, municipios y demarcaciones territoriales (Informe Anual de Pobreza) es la herramienta para orientar la planeación de los recursos del fondo hacia la mejora de los indicadores de pobreza y rezago social y deberán incorporar en su plan de desarrollo municipal la información contenida en él, con el fin de que permita identificar los indicadores en situación de pobreza y rezago que debe alinear. En el informe correspondiente al año 2019 para el municipio de Durango se indican como áreas de oportunidad la atención a los indicadores referentes al acceso a la seguridad social, acceso a la alimentación y rezago educativo. Es importante conocer cómo inciden las obras del FAIS-FISM en los indicadores de la pobreza multidimensional establecidos por Coneval¹, así como el posible efecto en la sociedad de las obras de acuerdo con su clasificación.

El Instituto Municipal de Planeación (Implan), al término de cada ejercicio fiscal solicita a las diversas direcciones que intervienen en la gestión del fondo sus necesidades de infraestructura social y además realiza consultas ciudadanas mediante las cuales recaba información de las diversas comunidades respecto a sus necesidades y así integrarlas a su Programa anual de obra pública, el cual es posteriormente aprobado por el cabildo. No se contó con información que evidenciara alguna estrategia o plan de priorización o focalización de acciones por parte del municipio en atención a la población vulnerable. En este sentido, si bien el PMD 2019-2022 menciona la elaboración de diagnósticos y estudios que permitan conocer la situación social del municipio, no se contó con información sobre la elaboración y/o resultados de alguno, además de cómo esta información es difundida entre las áreas interesadas y utilizada para una mejor toma de decisiones.

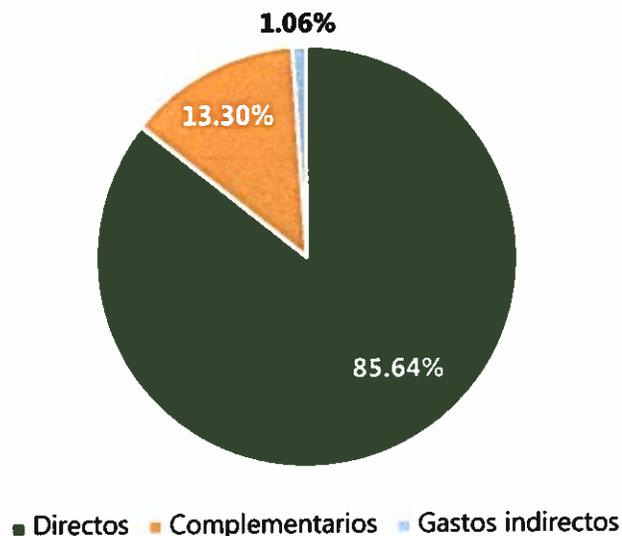
¹ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), es un organismo descentralizado de la administración pública federal generador de información objetiva sobre la situación de la política social del país y la medición de la pobreza, con el objetivo de que esto permita una mejor toma de decisiones.

2. ¿Son congruentes las obras financiadas con el fondo con el diagnóstico de necesidades en materia de infraestructura social?

De acuerdo con lo contemplado dentro de los Lineamientos del FAIS, los gobiernos deben de utilizar los recursos del fondo para la realización de obras que atiendan las carencias y rezagos sociales identificados en el Informe Anual de Pobreza con el objetivo de mejorar el bienestar de las comunidades. De esta manera, el Informe Anual de Pobreza es la herramienta principal para orientar la planeación de los recursos.

Los Lineamientos del FAIS sufrieron una modificación durante el año 2019; los lineamientos del año 2017-2019, contemplaban la distribución de los recursos del Fondo en obras directas y complementarias, en las cuales los gobiernos podían asignar al menos el 70% en obras directas y hasta el 30% en complementarias. El 12 de julio de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una modificación a los Lineamientos del FAIS, en esta se contemplaba que se podrían destinar al menos el 40% de los recursos en acciones de clasificación directa y hasta el 60% en acciones complementarias. Es importante considerar esto último, ya que la planeación, asignación y distribución de las obras pudo haber sufrido modificaciones y adaptarse a ambos lineamientos.

Gráfica 1.
Distribución de los recursos del FAIS-FISM del municipio de Durango, ejercicio 2019



Fuente: Elaboración propia con información del Cierre de Obra 2019 del FAIS-FISM del municipio de Durango.

A través de la información del cierre de obra 2019 del FISM proporcionado por el municipio de Durango, se llevaron a cabo 212 obras, de las cuales el 85.64% fueron consideradas directas y 13.3% como complementarias, considerando una inversión total de 86,363,006.43

pesos (Anexo 1). El informe anual sobre la situación de pobreza del municipio de Durango que publica la Secretaría de Bienestar expone a las carencias de acceso a seguridad social, acceso a la alimentación y acceso a los servicios de salud como aquellas que afectan a mayor número de personas en el municipio; ninguna de las obras realizadas durante el ejercicio 2019 atiende a las principales áreas de oportunidad señaladas por el Informe Anual sobre la situación de pobreza, las acciones fueron destinadas a atender principalmente sectores como agua potable y saneamiento, urbanización y acciones de vivienda.

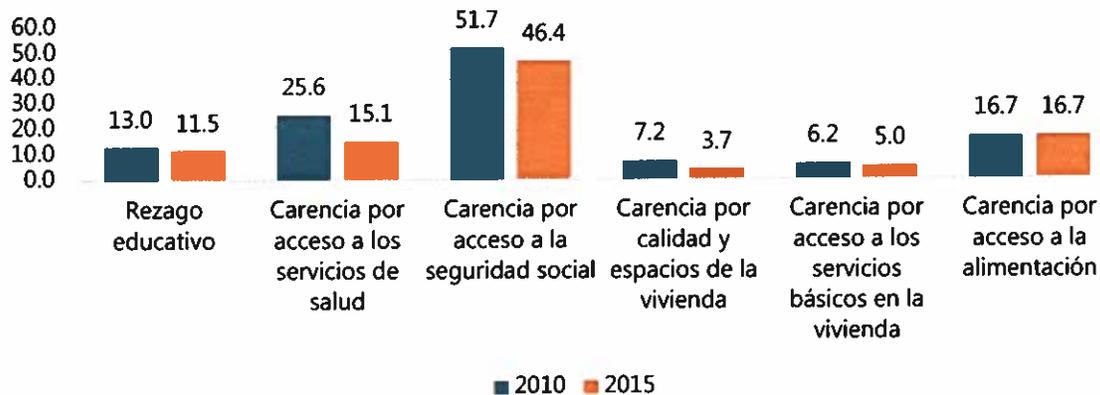
Existen obras contempladas en el Catálogo del FAIS que no pueden incidir en los indicadores de la medición multidimensional de la pobreza, debido a cómo es que se lleva a cabo la medición. Además, es necesario contemplar los recientes cambios de los Lineamientos del FAIS para el ejercicio 2020, ya que ahora no contemplan de forma específica una distribución de los recursos del fondo, sino que, cada gobierno local deberá priorizar las obras y acciones en la atención de la población en pobreza y rezago social.

3. ¿Cuál fue la incidencia de la ejecución de los recursos del fondo en las variables de la medición multidimensional de la pobreza y en el índice rezago social?

Los Lineamientos del FAIS establecen que los gobiernos locales deberán priorizar la realización de acciones que incidan en disminuir la pobreza y el rezago social de conformidad con la normatividad aplicable.

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) establece que el responsable de la medición de la pobreza y el rezago social es el Coneval; dicha metodología considera dimensiones a todas aquellas asociadas a los indicadores que contempla el artículo 36 de la LGDS entendidas como derechos sociales, es decir, la educación (rezago educativo), la salud (acceso a los servicios de salud), la seguridad social (acceso a la seguridad social), la alimentación nutritiva (acceso a la alimentación) y la vivienda y sus servicios (calidad y espacios de la vivienda y servicios básicos de la vivienda).

Gráfica 2.
Evolución de las carencias sociales en el municipio de Durango



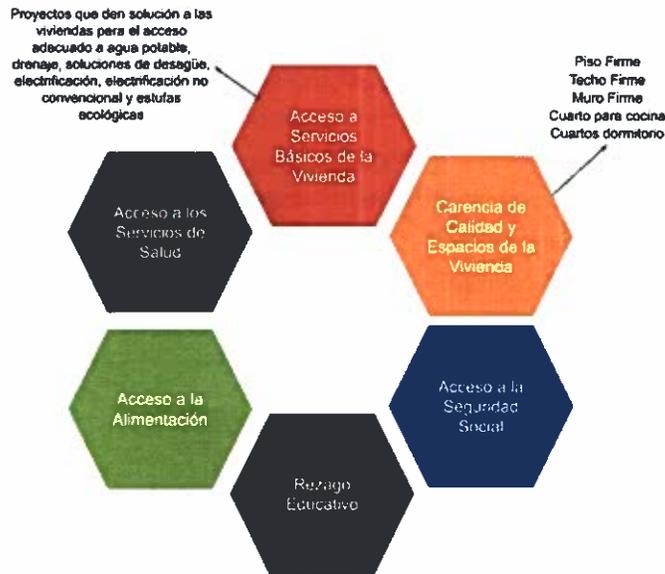
Fuente: Elaboración propia con información del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

La gestión de los gobiernos locales tendrá como objetivo asignar acciones incluidas dentro del Catálogo del FAIS que incidan de manera directa en los indicadores de la medición multidimensional de la pobreza de acuerdo con las necesidades de la población. El Catálogo FAIS contempla las obras de infraestructura social que pueden ser financiadas con los recursos del fondo.

Es necesario conocer cómo se realiza dicha medición y qué acciones pueden atenderlos, ya que si se analizan las obras incluidas dentro del Catálogo del FAIS es posible conocer que no todas inciden en la medición, derivado de la metodología de cálculo implementada. A

continuación, se expone la metodología para la medición multidimensional de la pobreza y que obras pueden incidir directamente en los indicadores.

Figura 1. Indicadores que comprenden la medición multidimensional de la pobreza y obras del Catálogo del FAIS que inciden directamente.



Fuente: Elaboración propia de acuerdo con la metodología para la medición multidimensional de la pobreza y el catálogo del FAIS.

En este sentido, es posible observar que los recursos del FAIS-FISM sólo, pueden incidir en 2 indicadores de carencia de la medición multidimensional de la pobreza de manera directa (carencia por acceso a servicios básicos y carencia por calidad y espacios en la vivienda). Si bien, las acciones de infraestructura que se puedan llegar a realizar en atención al resto de los indicadores de carencia pueden complementar los esfuerzos por una mejor atención en la oferta de bienes y servicios, estas acciones no pueden incidir directamente en la reducción de las variables de la pobreza.

De acuerdo con el cierre de obra 2019 del FISM del municipio de Durango, se ejerció el 32.85% de los recursos en acciones que atienden la reducción de la carencia de servicios básicos y el 21.87% en acciones de calidad y espacios de la vivienda. Por otra parte, el 34.94% de los recursos fueron destinados a obras de pavimentación, urbanización y calefactores solares.

Tabla 3.
Distribución de los recursos financiados por FAIS-FISM de acuerdo con su contribución a las carencias sociales

Pesos y porcentaje

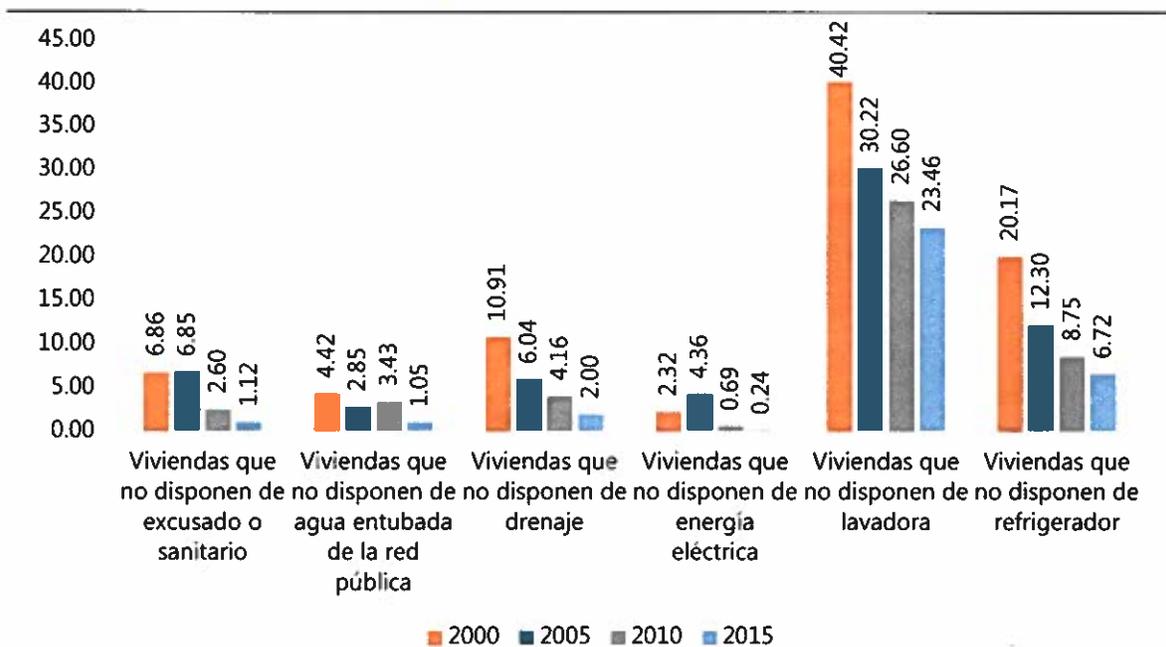
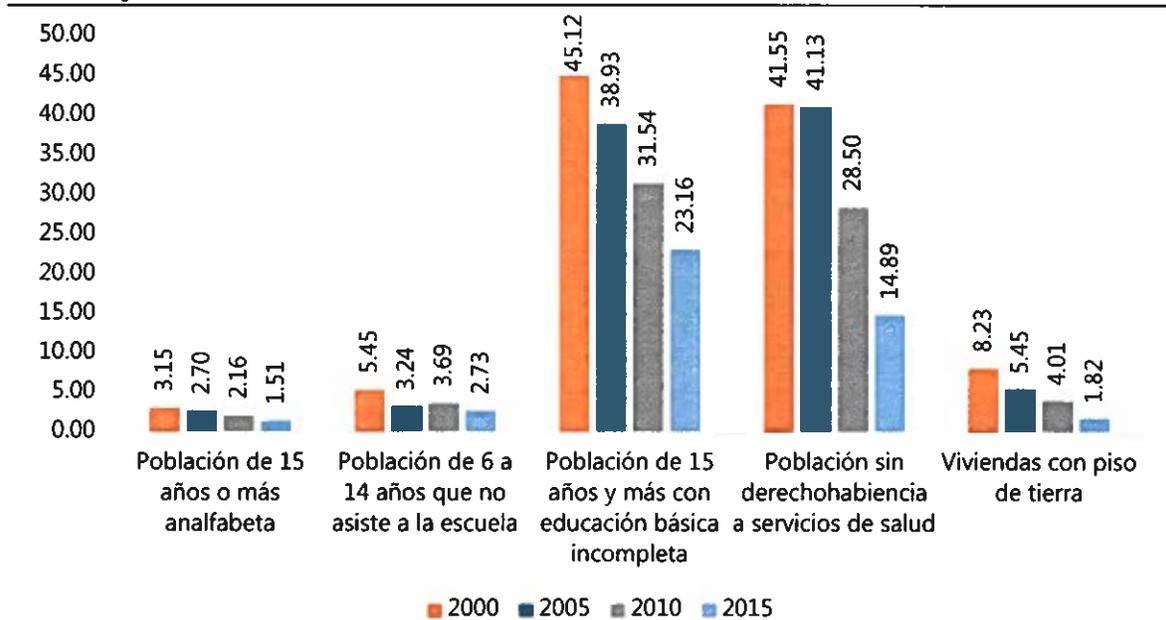
Carencia de acuerdo con la clasificación del Catálogo FAIS	Número de obras	Monto invertido	Porcentaje
Servicios Básicos de la Vivienda	62	22,175,724.54	25.40
Calidad y Espacios de la Vivienda	21	19,090,180.00	21.87
*Calidad y Espacios de la Vivienda – Calentadores solares	15	18,083,021.50	20.71
Rezago Educativo	21	8,100,650.96	9.28
Servicios Básicos de la Vivienda - Estufas ecológicas	3	5,998,824.80	6.87
Gastos Indirectos	1	922,812.34	1.05
No aplica	90	2,914,604.63	14.79
Total	213	87,285,818.77	100

*Aun cuando en el Catálogo FAIS se clasifica los proyectos de calentadores solares en la carencia de calidad y espacios de la vivienda, estos no tienen incidencia alguna con las variables de los indicadores para estimarla.
Fuente: Elaboración propia con información del Cierre de Obra 2019 del municipio de Durango.

Por otra parte, en cuanto al Índice de Rezago Social² (IRS), el municipio de Durango está considerado con un grado de rezago social «Muy bajo» de acuerdo con la última medición disponible correspondiente al año 2015. A saber, el IRS se compone de 11 indicadores correspondientes a las dimensiones de rezago educativo, servicios de salud, servicios básicos de la vivienda y calidad y espacios de la vivienda. Cabe precisar que este índice no trata de medición de la pobreza, sino que genera información complementaria para efectos de la política de desarrollo social en los gobiernos locales.

² El Índice de Rezago Social es 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.

Gráfica 3.
Avance en los indicadores que componen el Índice de Rezago Social del municipio de Durango
Porcentaje



Fuente: Elaboración propia con información del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

La gráfica 3, permite visualizar el grado de avance del municipio de Durango en la reducción de los indicadores del IRS. Retomando lo analizado previamente, el FAIS-FISM solamente

incide en 5 de los 11 indicadores: viviendas con piso de tierra, viviendas que no disponen de excusado o sanitario, viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública, viviendas que no disponen de drenaje y viviendas que no disponen de energía eléctrica. La tabla 4 muestra la inversión en la atención de los indicadores del IRS.

Tabla 4.
Distribución de los recursos financiados por FAIS-FISM de acuerdo con su contribución a los indicadores correspondientes al IRS
Pesos y porcentaje

Indicador del IRS	Monto invertido	Porcentaje
Viviendas que no disponen de drenaje	12,131,204.68	13.89
Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública	8,581,894.42	9.83
Viviendas que no disponen de energía eléctrica	678,545.45	0.77
Viviendas que no disponen de excusado o sanitario	784,080.00	0.89
Viviendas con piso de tierra	999,906.00	1.14
No aplica	64,110,188.22	73.44
Total	87,285,818.77	100

Fuente: Elaboración propia con información del Cierre de Obra 2019 del municipio de Durango

Los Lineamientos del FAIS señalan que el objetivo principal del fondo es incidir directamente en los indicadores de pobreza y rezago social a través de las obras contempladas dentro del Catálogo del FAIS, para esto es necesario que los gobiernos locales identifiquen cuáles acciones o proyectos tienen una incidencia más directa en las variables que componen los indicadores o variables de dichas mediciones.

4. ¿Qué criterios son empleados para focalizar, priorizar y decidir las obras de infraestructura social financiadas con el fondo?

De acuerdo con los Lineamientos del FAIS, los gobiernos locales deberán priorizar la realización de obras y acciones que permitan disminuir la pobreza y el rezago social, así como orientar los recursos en infraestructura que permita realizar acciones sociales básicas. Como se mencionó anteriormente, una de las herramientas para la toma de decisiones sobre necesidades y carencias en los municipios es el Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social publicado por la Secretaría de Bienestar, este contempla elementos como:

- Principales indicadores sociodemográficos de los gobiernos locales.
- Principales indicadores de situación de pobreza, vulnerabilidad y carencias sociales.
- Indicadores asociados con el Rezago social, destacando aquellos en los que se incide con la aplicación de los recursos del FAIS.
- Indicadores de rezago social por tamaño de localidad, resaltando aquellas que presenten el mayor número de personas o viviendas por tipo de rezago.

Como se mencionó en la pregunta 3, los recursos del FAIS-FISM sólo pueden incidir directamente sobre las carencias relacionadas con la calidad y espacios en la vivienda y el acceso a servicios básicos, debido a las acciones contempladas dentro del Catálogo del FAIS y la metodología para la medición de la pobreza. El Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social integra información sobre las seis carencias sociales, sin embargo, amplía esta información con datos referentes al acceso a los servicios básicos de la vivienda y a la carencia por acceso a la calidad y espacios en la vivienda. Del resto de los indicadores de pobreza y rezago social no se proporciona información adicional, por lo que esta herramienta resulta insuficiente para identificar las prioridades de atención en materia de infraestructura social.

De acuerdo con la información proporcionada, no fue posible evidenciar que el municipio de Durango implemente algún protocolo de priorización o focalización de las obras de infraestructura social; de acuerdo con lo comentado por los gestores del fondo, el Implan se basa en lo contemplado dentro de la LCF y los Lineamientos del FAIS para la priorización y focalización de obras, sin embargo, en ambos documentos no se cuenta con información respecto a las características de la población y su situación de vulnerabilidad ni permite conocer cuáles son las principales necesidades de infraestructura social. Si la prioridad del municipio es atender a la población vulnerable y atender el objetivo del fondo, es recomendable que se fortalezca al proceso para la toma de decisiones de obra con información contenida en fuentes oficiales relacionadas con la pobreza y el rezago social, como lo son la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares (ENIGH) del INEGI, la Medición multidimensional de la pobreza de los municipios del Coneval, y aquella contenida en el Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social de la Secretaría de Bienestar; mediante el análisis y desagregación de dicha información el municipio de

Durango contará con información confiable y monitoreable respecto a las zonas y necesidades de atención de infraestructura social. Agregando a esto, implementar acciones que sistematicen dicho proceso y contemplen para el año 2021 la información resultado del Censo nacional de población y vivienda del INEGI, permitirá contar con información actualizada y relevante en la toma de decisiones.

La falta de una guía que sirva como marco para la priorización de proyectos de infraestructura lleva a la selección de acciones no fundamentadas y basadas en razones subjetivas o criterios políticos con poco sentido técnico que valide y ayude a evaluar la efectividad de las inversiones (BID, 2019). En este sentido es útil realizar un análisis multicriterio que permita asignar eficientemente los recursos escasos, considerando la mayor información disponible, asegurando un análisis de alternativas que sea objetivo y de la manera más integral posible.

El Banco Mundial (BM) promueve contemplar diversas etapas para la definición de proyectos, focalizando los esfuerzos en su desarrollo individual; así mismo, reconoce diversos retos a los cuales se enfrentan los gobiernos locales, pero el objetivo es fortalecer cada vez más las capacidades de los gestores en la asignación de recursos.

Tabla 5.
Etapas para la definición en la elección de proyectos

Etapas	Definición
Desarrollo preliminar del proyecto	Se revisa cómo se vinculan las acciones con los planes locales y/o sectoriales.
Evaluación formal del proyecto	Se refiere a la realización de diversos análisis de factibilidad de los proyectos, como costos-beneficio, así como la factibilidad técnica y financiera.
Revisión de la evaluación	Se refiere a someter a revisión externa los proyectos con el objetivo de fortalecer las acciones a través de resultados más objetivos.
Selección de proyectos, diseño y proceso de presupuesto	Se realiza el proyecto de manera integral tomando en cuenta los costos y riesgos estimados, así como la estrategia de implementación e indicadores de desempeño.
Ejecución	Incluir en el proyecto un calendario realista y estructura organizacional funcional que garantice las capacidades de implementación del proyecto.
Ajuste del proyecto	Permite dar flexibilidad el proyecto ante circunstancias inesperadas
Provisión de servicios	Considera la integración de quien operará y mantendrá las acciones, con el objetivo de garantizar el funcionamiento de las obras.
Revisión de conclusión y evaluación	Es importante que se cercioren sobre si se cumple con las expectativas de la obra, así como la realización de evaluaciones que permitan fortalecer las capacidades institucionales durante la asignación de recursos y la toma de decisiones.

Tabla 5.
Etapas para la definición en la elección de proyectos

Etapas	Definición
Fuente: Elaboración propia con información del CEFP (2017), <i>Propuesta de guía metodológica de planeación y gestión de proyectos de infraestructura para las entidades federativas</i> y Darwin M., Cledan Mandri-Perrott, Schuyler H & Jordan S., (2016) <i>An Alternative Approach to Project Selection: The Infrastructure Prioritization Framework</i>	

No siempre las instituciones o agencias gubernamentales cuentan con personal que cuente con las capacidades técnicas necesarias para realizar e implementar algunos de los puntos antes comentados, advirtiendo que entre más compleja la metodología mayor riesgo de una deficiente ejecución. Por esto se recomienda tomar en cuenta una serie de elementos básicos que se deben de considerar para la evaluación de los proyectos:

- Identificar la clara necesidad de los proyectos
- Especificar los objetivos concretos
- Identificar las diferentes opciones y/o alternativas para lograr los objetivos que presenta el proyecto
- Elaborar un análisis exhaustivo sobre las alternativas más viables
- Estimar los costos del proyecto de manera completa y precisa
- Llegar a la conclusión si los beneficios justifican los costos.

Es recomendable además que se continúe con las consultas con las comunidades que permitan definir cuáles son sus principales necesidades y fortalecer esto a través de la información existente y la evaluación de proyectos, con el objetivo de encaminar acciones sustentadas en evidencia y que contribuyan a la mejora en la calidad de vida de la población.

II. Gestión del FAIS-FISM

5. ¿Cuáles son los procesos clave en la gestión local del fondo?

Los artículos 32 y 33 de la LCF establecen que el Presupuesto de Egresos de la Federación determinará de manera anual el presupuesto del FAIS-FISM, cuyos recursos deberán ser destinados por parte de las entidades y municipios a acciones que atiendan prioritariamente las carencias y rezagos sociales identificados en el Informe Anual sobre la Situación de Pobreza.

La LCF establece las obligaciones que deben de cumplir las dependencias encargadas de la gestión del fondo, en este sentido, la Secretaría de Bienestar tiene como obligación:

- La publicación del Informe Anual Sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social de las entidades y municipios.
- Proporcionar capacitación a las entidades y sus respectivos municipios respecto al funcionamiento del FAIS-FISM.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tiene la responsabilidad de proporcionar un sistema georreferenciado para la difusión de las obras del fondo en su página de internet.

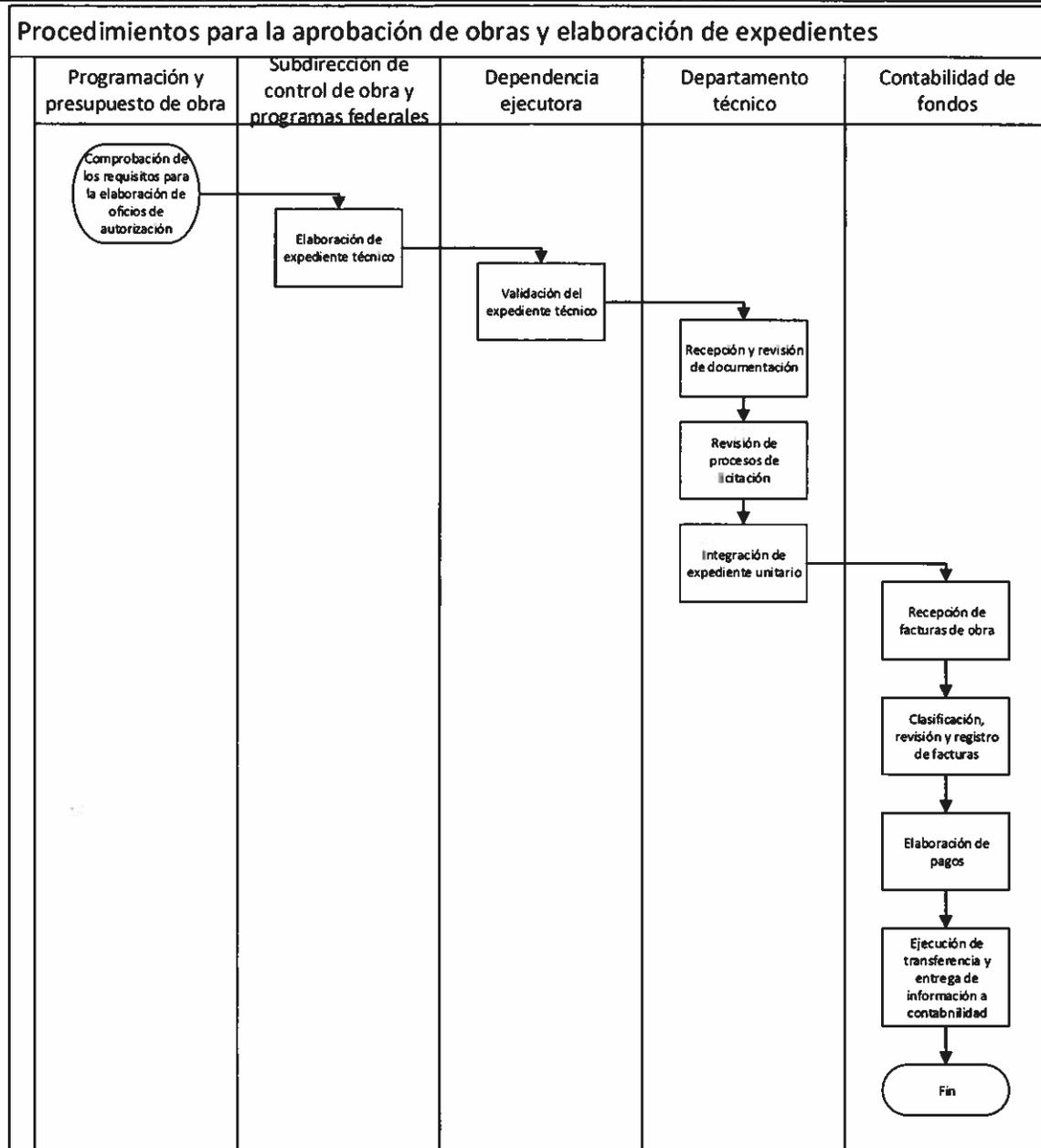
Por otra parte, los gobiernos municipales serán responsables de hacer del conocimiento de los habitantes información relacionada con las acciones a realizar como montos, ubicación, metas y beneficiarios incluyendo acciones de promoción de la participación de las comunidades beneficiadas en la planeación, ejecución y control de las obras. Deberán proporcionar también información a la Secretaría de Bienestar a través de la entidad de manera trimestral y cuando le sea requerida. Por último, es responsabilidad de los municipios publicar en su página de internet las obras financiadas con los recursos del fondo, así como los contratos bajo los cuales se celebraron, los avances trimestrales y en su caso, evidencias de la conclusión.

Dentro del municipio de Durango se cuentan con manuales de procedimientos de cada dirección que interviene en la gestión del fondo de acuerdo con sus sistemas de calidad ISO 9001³. Inicialmente, el Instituto Municipal de Planeación (Implan), integra el Programa Anual de Obra Pública (PAOP) mediante la solicitud de necesidades de obra a cada dirección involucrada en la gestión del fondo, además de consultas ciudadanas para recabar necesidades de la población en materia de infraestructura; esto es analizado y aprobado posteriormente por el cabildo. De manera general para la administración de las obras del FAIS-FISM se cuenta con un manual de procedimientos para la autorización de obras y

³ La ISO 9001 es una norma internacional elaborada por la Organización Internacional para la Estandarización (ISO por sus siglas en inglés) que se aplica a los sistemas de gestión de calidad de organizaciones públicas y privadas, siendo considerado como un método de trabajo excelente para la mejora de la calidad de productos y servicios, así como la satisfacción del cliente.

elaboración de expedientes técnicos; en él se detallan las áreas involucradas en su gestión, responsabilidades y tiempos para la administración a ejecutar de las obras con el fondo.

Figura 2.
Procedimientos para la aprobación de obras y elaboración de expedientes técnicos



Fuente: Elaboración propia con información del manual de procedimientos para la aprobación de obras y elaboración de expedientes, de la dirección de obras públicas del municipio de Durango.

Fortaleciendo lo anterior, se llevan a cabo de manera mensual reuniones con el comité de operativo de obra pública, donde cada dirección involucrada en el PAOP se reúne y expone

los principales retos, acciones o conclusión de sus actividades. En este sentido, el Implan concentra la información para la modificación o actualización del PAOP. Además, el municipio cuenta con un manual de riesgos de obra pública, el cual contempla los posibles factores de riesgo que comprometan el logro de las metas establecidas y la correcta aplicación de las normas y lineamientos.

Se reconoce los esfuerzos municipales para la administración y control de las acciones que se ejecutan con el fondo. Resulta importante poder concentrar los esfuerzos individuales de calidad, administración y control de cada área y contar con un instrumento municipal que permita de manera eficiente y accesible conocer a cada dirección involucrada su línea de comunicación, responsabilidades y control de los recursos del fondo.

Por otra parte, durante el ejercicio de evaluación 2018 de evaluación del Inevap, se llevó a cabo una evaluación de desempeño al FAIS-FISM del municipio, de la cual se formalizaron varias observaciones vinculadas a manuales de procesos, diagnóstico de necesidades de infraestructura social, priorización y focalización de atención, etc.; en este sentido, no se cuenta con información relacionada al cumplimiento de dichas observaciones, motivo por el cual durante el presente ejercicio de evaluación fueron detectadas las mismas áreas de oportunidad para la gestión del fondo en el municipio.

6. ¿Cuáles son las capacidades institucionales del municipio para gestionar el fondo?

En el sector público, las capacidades institucionales son entendidas como los recursos organizacionales, profesionales, legales, administrativos, técnicos o presupuestales que dispone, en este caso el municipio, para desempeñar sus funciones de manera eficiente. La suficiencia de tales recursos se traduce en una mejor gestión municipal y, sobre todo, en resultados de mayor impacto en beneficios de la población.

Dado que el objetivo del FAIS-FISM es beneficiar a la población en situación de pobreza y en rezago social, resulta entonces deseable que los gestores del fondo, así como las áreas relacionadas, cuenten con las bases técnicas y metodológicas acerca de la medición multidimensional de la pobreza y las estimaciones de rezago social. En la medida que se conoce la naturaleza de un problema público, se generan mejores escenarios para una atención más efectiva y oportuna. A decir de los responsables del fondo en el municipio, no se han generado las condiciones para contar con capacitación al respecto.

Adicional a ello, resulta fundamental la capacitación continua y permanente de los funcionarios responsables de la gestión del FAIS-FISM sobre el plano normativo que rige el fondo. Lo anterior en dos sentidos, en el primero para garantizar que, ante los cambios de administración cada tres años, los funcionarios involucrados en la gestión del fondo, cuenten con los elementos necesarios para un desempeño adecuado y reducir la curva de aprendizaje; el segundo punto se refiere para atender cambios normativos del orden federal. En este último punto, resulta de especial relevancia ya que, como se mencionó en la pregunta 2, en 2019 los Lineamientos fueron actualizados con cambios sustanciales, en específico en el porcentaje de distribución de recursos orientados las obras según su incidencia. Además, en marzo del presente año, dichos Lineamientos fueron de nueva cuenta modificados. Se identificó que, de acuerdo con las bases de registro de la Secretaría de Bienestar, el municipio de Durango tuvo participación en la capacitación referente a los Lineamientos del FAIS, misma que tuvo lugar el día 27 de agosto del 2019⁴.

De manera particular, los gestores municipales fortalecieron sus capacidades mediante el acceso a capacitación en temas como la integración de expedientes y lineamientos del FAIS-FISM, cierre de ejercicios, auditorías a fondos y programas federalizados, Presupuesto basado en Resultados (PbR), normatividad para la administración y ejecución de aportaciones federales. Si bien también se contó con información sobre capacitación en elaboración de indicadores y recursos federales, es apropiado que se pueda actualizar a los funcionarios públicos municipales encargados de la planeación del fondo en temas de indicadores de desempeño, así como capacitar en lo referente a la metodología de medición de la pobreza, evaluación y priorización de proyectos.

⁴ Ficha de control «Capacitación FAIS 2019» de la Secretaría de Bienestar.
Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/525413/Durango_27-08-19.pdf

7. ¿Se ejecutaron obras de infraestructura en concurrencia con otras fuentes de financiamiento?

Los Lineamientos del FAIS prevén que los gobiernos locales podrán ejercer los recursos en concurrencia con los programas federales, estatales y municipales, siempre y cuando incidan directamente en la reducción de la pobreza y rezago social.

De esta manera, el municipio de Durango realizó durante el ejercicio 2019 del FAIS-FISM la concurrencia de 7 obras que atienden la carencia por acceso a servicios básicos, invirtiendo un total de \$11,219,874.00.

Tabla 6.
Obras concurrentes del FAIS-FISM del municipio de Durango, ejercicio 2019
Pesos

Nombre de la Obra	Inversión			Total
	Federal	Estatal	Municipal	
Red de agua potable	308,331	154,165	154,165	616,661
Red de agua potable	169,291	84,645	84,645	338,581
Red de agua potable	1,287,687	643,844	643,844	2,575,375
Red de alcantarillado	70,211	35,105	35,105	140,421
Red de alcantarillado	204,500	102,250	102,250	409,000
Red de alcantarillado	3,015,136	1,507,568	1,613,473	6,136,177
Red de alcantarillado	501,829	250,915	250,915	1,003,659
Total	5,556,985	2,778,492	2,884,397	11,219,874

Fuente: Elaboración propia mediante información del cierre de obra 2019 del FAIS-FISM del municipio de Durango.

Como se puede observar, a través de la inversión del 3.30% de los recursos municipales del FAIS-FISM, se pudieron llevar a cabo acciones equivalentes al 12.85% del monto total asignado del FAIS-FISM.

Cabe hacer mención que la concurrencia no se limita al orden de gobierno estatal, ya que de acuerdo con la Dirección General de Desarrollo Regional de la Secretaría de Bienestar los recursos de concurrencia pueden ser de diferentes ramos federales como aportaciones federales, subsidios, convenios o incluso fideicomisos.

De igual manera, las dependencias federales como la Comisión Nacional del Agua (Conagua), Secretaría del Bienestar, Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras), Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), entre otras, cuentan con fuentes de financiamiento susceptibles de concurrencia con los recursos del FAIS-FISM (tabla 6).

Tabla 7.
Fuentes de financiamiento susceptibles de concurrencia con recursos del FAIS-FISM

Sector	Dependencia	Programa(s)
Agua y drenaje	Conagua	Proagua
	Bienestar	3x1 Apoyo a migrantes
	INPI	Programa de Infraestructura Indígena
	Banobras	Promagua
Urbanización	Sectur	Programa de Desarrollo Regional Turístico Sust. y Pueblos Mágicos
	Sedatu	Programa de Prevención de Riesgos
	Bienestar	3x1 Apoyo a migrantes
	Semarnat	Programa de agua potable, alcantarillado y saneamiento
		Programa de tratamiento de aguas residuales
INPI	Programa de apoyo a la infraestructura Hidroagrícola	
Vivienda	INPI	Programa de Infraestructura Indígena
	Sedatu	Programa de Infraestructura
Salud	Fonhapo	Programa de Apoyo a la Vivienda
	Salud	Proyectos de infraestructura social de salud

Fuente: Dirección General de Desarrollo Regional de la Secretaría de Bienestar

III. Resultados del FAIS-FISM

8. ¿Cuáles son los principales resultados de los indicadores del fondo?

El artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece 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 satisfacer los objetivos a los que estén destinados» y que para dar cumplimiento a lo anterior el resultado del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la federación y las entidades federativas.

En adición, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en el párrafo cuarto del artículo 110 mandata a que «la evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales».

Los Lineamientos del FAIS dentro de las responsabilidades de los gobiernos locales el reportar información sobre el uso de los recursos del Fondo en el Sistema de Reporte de Recursos Transferidos (SRFT), las metas y avances de los indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), así como aquella información referente a la fracción III⁵ del artículo 33 de la LCF relacionada con las obras financiadas con los recursos provenientes del FAIS-FISM, en los términos dispuestos por la SHCP. De esta manera, es posible visualizar los diversos indicadores de avance en la ejecución del fondo municipal, ya sean financieros, por proyectos o de desempeño; dichos indicadores se encuentran en la página de internet del municipio y están conformados por los informes que se generan a nivel federal por la gestión de los recursos del FAIS-FISM del ejercicio evaluado y de los dos años anteriores. La información disponible está conformada por los archivos que se envían a la Secretaría de Bienestar, por lo que al consultar la página de internet de esta secretaría es posible cotejar la información contemplada por el municipio.

En el reporte correspondiente al cuarto trimestre del municipio de Durango, se informó sobre el avance de 397⁶ acciones financiadas con los recursos del fondo con una inversión total de \$87,075,583.69, de las cuales aún el 11.83% (47 acciones) se encontraban en ejecución. En ese mismo sentido, el resto de las 350 obras reportaban un estatus de finalizada.

⁵ La fracción III del artículo 33 de la LCF se refiere a que la SHCP debe generar un sistema geo referenciado para difundir a través de su página oficial de Internet, las obras en cada municipio o demarcación territorial financiadas con los recursos provenientes del fondo. Dicho sistema deberá contener la información del contrato bajo el cual se celebra, informes trimestrales de los avances y, en su caso, evidencias de conclusión.

⁶ La variación entre el número de obras contempladas el reporte del cuarto trimestre y el Cierre de Obra del FAIS-FISM del municipio de Durango (Anexo 1) deriva de la práctica de conjuntar obras similares, acción que el reporte trimestral lo considera de manera individual.

Tabla 8.
Distribución de las obras en ejecución del cuarto trimestre del FAIS-FISM del municipio de Durango
 Pesos

Tipo de obra	Número	Monto
Agua y saneamiento	8	1,016,416.14
Transporte	8	2,027,353.96
Educación	20	6,637,237.90
Otros proyectos	10	577,885.88
Vivienda	1	217,800.00
Total	47	1,047,6693.90

Fuente: Elaboración propia con información del avance físico-financiero del cuarto trimestre de la gestión del FAIS en el municipio de Durango.

IV. Análisis de una obra del FAIS-FISM

9. Análisis de una obra de infraestructura social financiada con el fondo

Para el ejercicio fiscal 2019, el municipio de Durango destinó el 20.72% de los recursos del FAIS-FISM en acciones de calentadores solares. Si bien estas actividades no representan el porcentaje mayor en distribución de recursos (agua potable y drenaje 25.41% y acciones de vivienda 21.87%) resulta interesante conocer la política municipal en materia de energías alternativas.

Durante dicho ejercicio fiscal, se entregaron 1,793 calentadores solares con una inversión de \$18,083,021.50 de los recursos correspondientes para el 2019. Es importante señalar, que de acuerdo con el Catálogo del FAIS, las acciones de calentadores solares son consideradas como de incidencia directa para el logro del objetivo del FAIS.

Figura 3.
Ubicación de los beneficiarios con calentadores solares del municipio de Durango

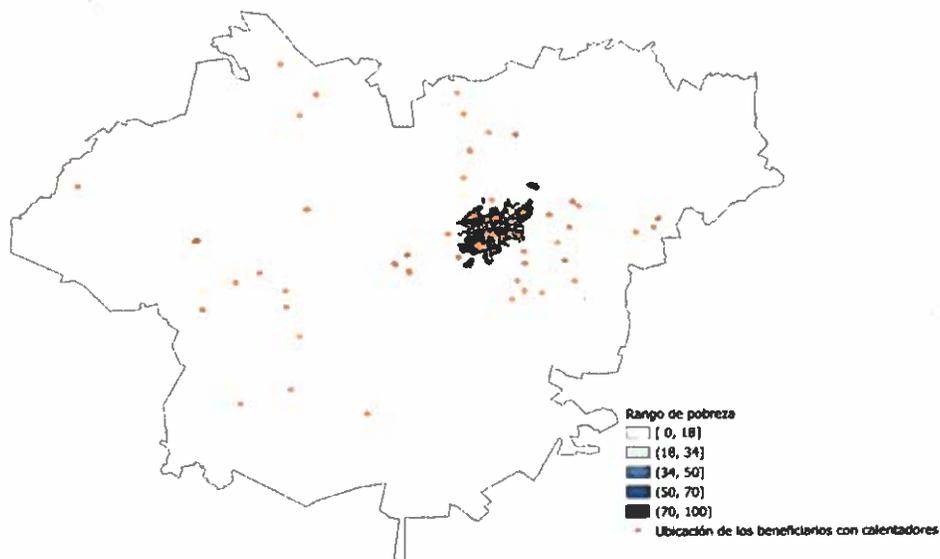
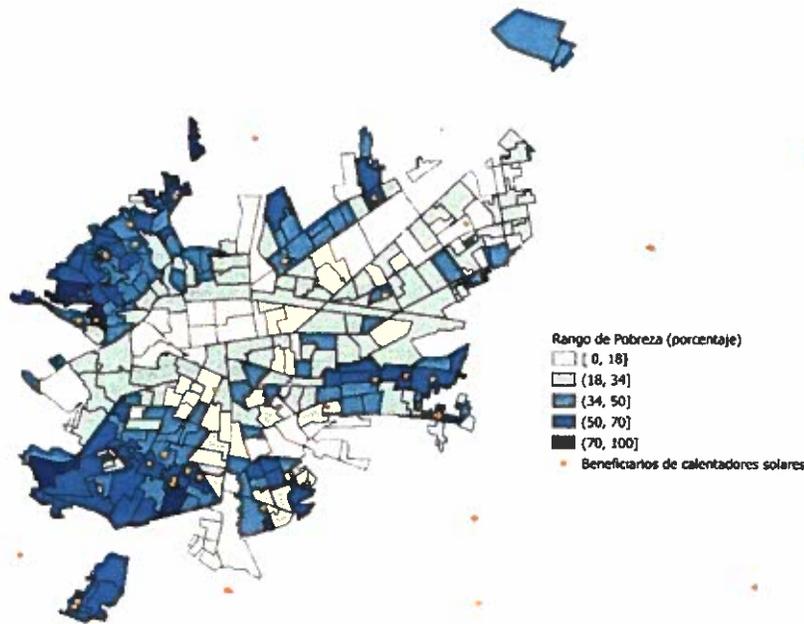


Figura 3.
Ubicación de los beneficiarios con calentadores solares del municipio de Durango



Fuente: Elaboración propia con información del Avance Trimestral del FAIS-FISM del municipio de Durango y Coneval (2015) *Pobreza Urbana en México*

El municipio de Durango ejecuta dentro de dos áreas (dirección de desarrollo social y el instituto municipal de la vivienda) el programa de entrega de calentadores solares; sin embargo, no se proporcionó información que justifique la necesidad de implementar esta intervención y porque la entrega de calentadores solares podría atender algún problema detectado.

Inicio de Proyecto

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) establece en el artículo 36 que el Coneval será la instancia encargada de la medición de la pobreza, así como de la evaluación de la política social. La pobreza en su acepción más amplia está asociada a condiciones de vida que vulneran la dignidad de las personas, sus derechos y libertades fundamentales, impiden la satisfacción de sus necesidades básicas e imposibilitan su plena integración social. Aún cuando existen una gran variedad de aproximaciones que podrían identificar a un individuo como pobre, hay un consenso cada vez más amplio sobre la naturaleza multidimensional de este concepto (Alkire y Foster, 2007; CDESC, 2001; Kakwani y Silber, 2008 en Coneval, 2018).

De esta manera, el Coneval establece la metodología para la medición multidimensional de la pobreza, considerando todas aquellas dimensiones asociadas a los indicadores señalados en el artículo 36 de la LGDS entendidas como derechos sociales, es decir, la educación (rezago educativo), la salud (acceso a los servicios de salud), la seguridad social (acceso a la

seguridad social) y la vivienda y sus servicios (calidad y espacios en la vivienda y servicios básicos de la vivienda).

Los Lineamientos del FAIS establecen que las acciones que se realicen con dichos recursos deberán atender prioritariamente las carencias y rezago social, procurando la preservación del medio ambiente y el desarrollo sostenible. Como se ha mencionado a lo largo del presente informe, para un buen desempeño en el logro de los objetivos del FAIS-FISM es esencial conocer como se realiza la medición de la pobreza en el país y que variables inciden directamente en esta.

Tabla 9. Dimensiones de la medición multidimensional de la pobreza y sus subindicadores.

Carencia	Subindicador
Rezago Educativo	Tiene entre 3 y 15 años y no asiste a la escuela Tiene entre 16 y 21 años y no asiste a la escuela ni completó la secundaria Tiene 22 años o más y no completó la primaria, secundaria ni educación media superior
Servicios de Salud	No se encuentra afiliado a ninguna institución pública de salud (IMSS, ISSSTE, ISSSTE Estatal, PEMEX, Defensa, Marina, INSABI)
Seguridad Social	No cuenta con prestaciones por su actividad laboral, no cuenta con jubilación o pensión, no es beneficiario por algún programa de adultos mayores.
Calidad y Espacios en la Vivienda	La vivienda presenta techos de material de desecho o lámina de cartón, los muros son de embarro o bajareque; carrizo, bambú o palma; lámina de cartón, metálica o asbesto; o material de desecho, el piso es de tierra y la razón por cuarto es mayor a 2.5 personas.
Servicios básicos de la vivienda	La vivienda obtiene el agua potable de pozo, río, lago, arroyo, pipa o acarreo de otra vivienda, llave pública o hidrante, no cuenta con drenaje o el desagüe da a un río, lago, mas, barranca o grieta, no dispone de electricidad y utiliza leña o carbón para cocinar y no cuenta con chimenea.

Fuente: Elaboración propia con información de la medición multidimensional de la pobreza, Coneval (2018).

Como es posible observar en la tabla 9, los calentadores solares no inciden en ninguna de las variables que componen la medición de la pobreza. Sin embargo, existe evidencia que muestra las ventajas que tiene el uso de energías alternativas y el gasto en los hogares.

Organización y preparación

El municipio de Durango, a través de la Dirección de Desarrollo Social y el Instituto Municipal de Vivienda, emite la convocatoria para que los habitantes del municipio accedan a ser beneficiarios de calentadores solares. Cualquier ciudadano del municipio en situación de carencia o necesidad del apoyo puede ser beneficiario, se da preferencia a aquellas personas que se encuentren en Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) y cumpla con los siguientes requisitos:

- Solicitud debidamente elaborada (misma que ya está prellenada en un formato municipal)

- Copia de identificación oficial
- Copia del CURP
- Copia de comprobante de domicilio

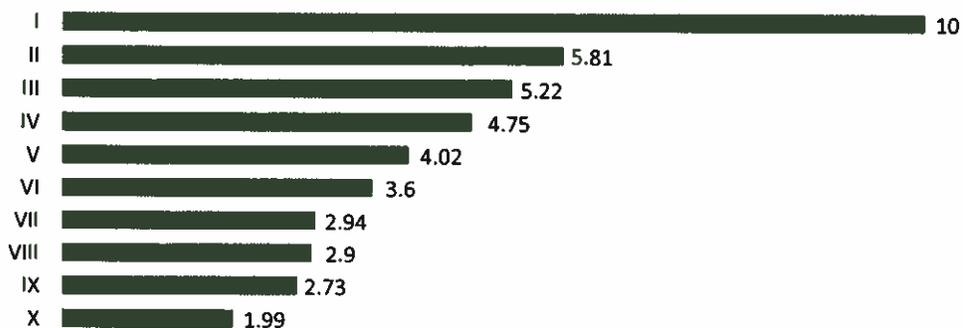
Además, se pide al solicitante que firme una carta responsiva, en la cual se compromete a contar con las necesidades físicas para la correcta instalación y funcionamiento del calentador solar, como lo son:

1. Tener una altura mínima de 1.20 metros del tinaco
2. Contar con una línea de agua fría directa de la descarga del tinaco
3. Tener una línea de agua caliente
4. Contar con llave de paso para evitar el cruce de agua fría y caliente

Por otra parte, en el caso de aquellas viviendas que no se encuentran en ZAP y desean ser beneficiadas, los gestores municipales hacen uso del Cuestionario Único del Información Socioeconómica (CUIIS), es un instrumento que permite a los gobiernos locales acreditar la ejecución de recursos a la población en pobreza fuera de las ZAP.

Actualmente, el principal combustible de uso doméstico es el gas, el cual se utiliza principalmente para la elaboración de alimentos, así como la higiene de objetos, ropa y personal. En los últimos años, la posición de México como productor de gas se ha debilitado, ya que esta ha disminuido y las importaciones han ido en aumento lo que ha provocado un alza en los precios del gas (OCDE, 2019). De acuerdo con la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH, 2019), México está entre los países con mayor dependencia externa de gas, importando el 89% del consumo nacional de este hidrocarburo. Una alternativa que han tomado los hogares para enfrentar este problema es la implementación de calentadores solares.

Gráfica 4.
Porcentaje del ingreso de los hogares destinado al pago de combustibles en las viviendas del estado de Durango



Nota: La Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares (ENIGH,2018) contempla el gasto trimestral de los hogares en combustibles, incluyendo electricidad y gas.
Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares (ENIGH,2018).

Como se puede observar en la tabla 10, el decil I que representa a los hogares con menos ingresos del estado, son aquellos en los que se destina la mayor proporción en el pago de combustibles, incluyendo el gas. En el otro extremo el decil X, que representa aquellos hogares con los mayores ingresos, destinan una menor proporción al pago de combustibles. De esta manera, es importante considerar dar atención a aquellas familias que se encuentran en los deciles de ingreso más bajo y cuyo gasto en combustibles representa una mayor carga para los ingresos familiares.

De acuerdo con información de la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), una familia de cuatro miembros utiliza hasta 90 galones de agua caliente al día, mientras que una de dos integrantes alrededor de 50 galones; esto último representa un gasto importante en materia económica y medioambiental. Por lo tanto, es importante considerar el beneficio que brinda el uso de calentadores solares a los hogares, tomando en cuenta las ventajas geográficas del país.

El país tiene una alta incidencia de energía solar en la gran mayoría de su territorio; la zona norte es de las más soleadas del mundo. Con una irradiación media anual de aproximadamente 5 kWh/m² por día, México es uno de los países a nivel mundial que presenta condiciones ideales para el aprovechamiento masivo de este tipo de energía (CONAGUA, 2016).

De acuerdo con datos de la Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía, la instalación de calentadores solares para el uso doméstico puede reducir entre el 60 y 80 por ciento del consumo de combustibles convencionales, y se refleja directamente en el ahorro económico de los hogares.

Ejecución

El municipio de Durango realiza procesos de licitación para adquisición e instalación de los calentadores solares, sin embargo, no queda claro si el proceso se realiza previa demanda o una vez recabadas las solicitudes de los potenciales beneficiarios. Además, no se contó con información que permita conocer el periodo de tiempo entre la recepción de solicitudes, aprobación, instalación y seguimiento de los apoyos. Esto resulta importante, ya que al ser un programa que funciona mediante demanda es complicado estimar la cantidad de beneficiarios del programa, por lo cual podría generar comprar excesivas o insuficientes de calentadores; con la información proporcionada, fue posible estimar que en promedio cada calentador solar tuvo un costo de \$10,086.4.

El proceso de licitación se realiza mediante la invitación de al menos 3 participantes y es elegida la propuesta que implica una mayor calidad y un menor costo. Las licitaciones se hacen por conjuntos de acciones, sin embargo, como se mencionó no se especifica si es previa demanda. De acuerdo con el informe del trimestre del ejercicio 2019 del FAIS-FISM

del municipio de Durango, el 100% de los proyectos de calentadores solares cuentan con el estatus de Terminado.

Cierre del proyecto

Los Lineamientos establecen que es responsabilidad de los gobiernos locales informar a la población sobre la conclusión de una obra o acción realizada parcial o totalmente con recursos del FAIS-FISM mediante la colocación en un lugar visible de una placa que contenga al menos la siguiente frase: «Esta obra se realizó con recursos federales del FAIS del ejercicio fiscal _(año)», o bien, «Esta obra se realizó parcialmente con recursos federales del FAIS del ejercicio fiscal _(Año)».

En particular, cuando se trate de obras de mejoramiento de vivienda, los gobiernos locales deberán colocar una etiqueta en un lugar visible que señale al menos lo siguiente: «Esta vivienda fue mejorada con recursos federales del FAIS del ejercicio fiscal _(Año)».

Asimismo, el municipio debe publicar en su página oficial de internet los informes trimestrales de los avances de los proyectos que se realicen con los recursos del FAIS, y en su caso, evidencias de conclusión, en los términos establecidos en el artículo 33 de la LCF.

Como se mencionó anteriormente el municipio de Durango publica en su página de internet los indicadores y avances en la gestión del fondo de manera trimestral, misma información que es posible verificar en la página de la Secretaría de Bienestar. Por otra parte, en los expedientes proporcionados por los gestores municipales de la entrega de calentadores solares, fue posible evidenciar la entrega física de los bienes, así como la entrega e instalación de las placas contempladas dentro de los Lineamientos del FAIS.

Conclusión y aspectos que debe considerar el gobierno municipal.

El presente análisis busca contribuir a la toma de decisiones de los gestores municipales en la elección de las obras que se realizan y su incidencia en los objetivos del fondo. Como se mencionó la entrega de calentadores solares en las viviendas no incide en la medición de la pobreza, sí pueden contribuir a disminuir el gasto en combustibles de las familias.

Pese a esto, es necesario que las decisiones de los gobiernos locales estén basadas en evidencia e institucionalizar estos esfuerzos para focalizar los recursos y se atienda a la población más vulnerable. Es esencial se consideren las etapas para la definición y elección de proyectos (mencionada en la pregunta 4), así como la elaboración de:

- Identificación, definición y descripción del problema
- Determinación y justificación de los objetivos del programa
- Identificación de la población potencial y objetivo
- Descripción de la manera en la que operará el programa y las áreas responsables de su implementación

Evaluación de Desempeño del Fondo de
Aportaciones para la Infraestructura Social
en el municipio de Durango
PAE 2020



- Definición de indicadores del programa o política que sumados a los del fondo contribuyan a conocer el desempeño de las acciones
- Construcción y seguimiento del padrón de beneficiarios
- Documentar las características socioeconómicas de las viviendas.

Para una priorización más adecuada en el momento de la definición de las viviendas beneficiarias para la asignación de calentadores solares, es altamente recomendable que el municipio incorpore los elementos descritos en este análisis.

Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas

Tabla 10.

Matriz de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas

Fortalezas	*	Debilidades	*
El municipio contempla la realización de estudios y diagnósticos que permitan conocer la magnitud de los problemas sociales.	1	Ausencia de procesos del fondo que concentren su gestión dentro del municipio de Durango.	5
		Los registros municipales de las obras dificultan el análisis de las acciones ejecutadas, al ser conjuntadas aquellas similares o del mismo rubro	3,9
		No se cuenta con análisis de costo-beneficio de los proyectos a realizar	4
Las acciones realizadas con los recursos del fondo son transparentadas y publicadas en los medios oficiales del municipio	8	Ausencia en la atención de observaciones y recomendaciones de evaluaciones anteriores.	6
El municipio cuenta con capacidades técnicas, humanas e institucionales para la ejecución del fondo.	6		
Oportunidades		Amenazas	
Focalizar los recursos del fondo en atención de prioridades gubernamentales que permitan incidir en la medición de la pobreza.	4	Existencia de obras contempladas por el Catálogo del FAIS que no inciden directamente en la medición multidimensional de la pobreza y/o el rezago social.	2
Existencia de múltiples fuentes de financiamiento de programas/fondos federales para la concurrencia de recursos. Así como la posibilidad de concurrir recursos con el ejecutivo estatal.	7	Ejecución de acciones que no contribuyen a atender los objetivos del fondo	2
		Los cambios en los Lineamientos del fondo pueden afectar los mecanismos de trabajo actuales	2
		Divergencias entre prioridades municipales, responsabilidades del municipio y obras ejecutables con los recursos del fondo pueden afectar el resultado de las acciones realizadas.	1
Nota: el símbolo (*) señala el número de la pregunta de evaluación cuya respuesta sustenta la fortaleza, oportunidad, debilidad o amenaza mencionada.			

Propuesta de recomendaciones y observaciones

Tabla 11.

Propuesta de recomendaciones y observaciones

#	Recomendaciones y observaciones	*	Temática	Acciones Propuestas	Resultados esperados
1	Establecer procesos para priorizar y focalizar los recursos que alcancen el objetivo del fondo.	4	Planeación	Elaborar diagnósticos en materia de infraestructura social que permitan conocer la situación de pobreza del municipio y las áreas de atención con las acciones contempladas por el FAIS-FISM.	La gestión del fondo permitirá focalizar los esfuerzos en la atención e incidencia de los indicadores de pobreza.
2	Establecer un manual de procedimientos y procesos para la gestión del fondo.	5	Ejecución	Elaborar un manual de procedimientos donde se contemplen las diversas direcciones involucradas, sus actividades y responsabilidades, así como líneas de comunicación.	Se reconocen los responsables en la toma de decisiones, gestión y resultados del fondo en el municipio; así como los procesos necesarios para su implementación.
3	Fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios responsables de la gestión del fondo.	6	Capacitación	Implementar un programa anual de capacitación y actualización a los gestores del fondo en temas como: pobreza y su medición, evaluación de proyectos, presupuesto basado en resultados, indicadores para resultados, etc.	La gestión del fondo se mejora debido a las capacidades de los funcionarios encargados.
4	Fortalecer las estrategias implementadas con los recursos del fondo con evidencia.	9	Planeación	Fortalecer aquellas políticas municipales en las que intervienen recursos del FAIS-FISM con justifiquen su implementación y solución al problema identificado.	Las acciones implementadas con los recursos del fondo están fortalecidas con información que mejora la toma de decisiones.

Conclusión y valoración final

Los hallazgos derivados de la evaluación se concentran en aquellos elementos que pueden contribuir a mejorar el destino, la gestión y los resultados del FAIS-FISM. En particular, las recomendaciones y observaciones tienen el objetivo de fortalecer los procesos de focalización, priorización y decisión de las obras de infraestructura que se financian con los recursos del fondo, así como la determinación de los procesos internos de la administración para gestionar el FAIS-FISM y sus potenciales factores de desviación y con ello incidir en mejores resultados que beneficien a la población del municipio.

La evaluación busca brindar información que permitan a los gestores municipales atender de manera más efectiva las carencias, subcarencias y dimensiones relacionadas con la medición de la pobreza y el rezago social, componentes esenciales para la gestión del fondo.

Si bien existen un esfuerzo municipal para atender las necesidades de la población contempladas dentro del PMD 2019-2022, esta información no determina las necesidades del municipio respecto a infraestructura social. Para implementar dichas acciones es necesario que inicialmente se identifiquen aquellas áreas y población en situación de vulnerabilidad y mediante la metodología de medición de la pobreza y rezago social, fuentes de información confiables y lo contemplado en los Lineamientos del FAIS se pueda incidir de forma precisa en la mejora de la calidad de vida y los indicadores de pobreza y rezago social.

Respecto a la gestión local fue posible conocer la participación de diversas direcciones en la determinación de obras y la ejecución de acciones con los recursos del fondo, sin embargo, además de la implementación de cada área de manuales de procedimientos en cumplimiento y atención de lo dispuesto por los sistemas de calidad a los que se somete la administración municipal; por otra parte, se considera la implementación de un manual de riesgos que permite conocer aquellos factores que puedan comprometer el logro de los objetivos de la gestión municipal. Si bien, los gestores municipales se alinean a lo dispuesto dentro de los Lineamientos del FAIS, esto no limita a los gobiernos locales implementar documentos normativos propios que permitan mejorar el control, administración y gestión de los recursos.

Es importante resaltar que el municipio transparenta de forma eficiente las acciones, recursos e indicadores resultantes de la gestión del FAIS-FISM. Dentro de la página de internet del municipio, se cuenta con un apartado de transparencia, en el cual se incluye una sección única referente a las actividades del fondo; dentro de esta es posible conocer las actividades, indicadores y movimientos de 3 años anteriores y el presente. Esto es de gran ayuda al momento de realizar un análisis sobre las intervenciones del municipio. Sería

pertinente que el municipio socialice con los habitantes respecto a las actividades que se realizan en su beneficio y fortalezca su ejercicio de transparencia y rendición de cuentas.

El análisis de las acciones que realiza el municipio contempló la política local de entrega de calentadores solares, debido a la proporción de los recursos que se destinaron para esta acción. Si bien, los calentadores solares no tienen forma de incidir dentro de los indicadores para la medición de la pobreza y el rezago social (pese a que los lineamientos del FAIS los identifican como obras de incidencia directa), se menciona los beneficios económicos dentro de las familias al contar con este tipo de dispositivos.

Resulta interesante observar que no existe como tal una estrategia en atención a la población más vulnerable; de acuerdo con información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (2018) fue posible demostrar que en el estado de Durango, el 10% de la población con menores ingresos destina aproximadamente de estos en suministrar electricidad y gas; por otra parte, el 10% de la población con mayores ingresos destina aproximadamente el 1.99% de sus ingresos en suministrarse de tales bienes.

Brindar atención a aquella población que destina un mayor porcentaje de sus ingresos en la adquisición de bienes que puedan ser sustituidos con los calentadores solares resulta relevante para mejorar el impacto de la política municipal en este sentido, y permita mejorar el ingreso de las familias beneficiarias.

El propósito de las observaciones y recomendaciones derivadas de los hallazgos de evaluación, buscan contribuir a una mejor gestión del fondo y reflejarse en mayores beneficios para la población.

Ficha de la evaluación

Aspectos administrativos

- Responsable de la evaluación: *Rafael Rodríguez Vázquez*
- Miembros del equipo evaluador: *Rafael Rodríguez Vázquez, Sergio Humberto Chávez Arreola y Pablo Fernando Machado González.*
- Organización evaluadora: *Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango.*
- Unidad administrativa de la dependencia o entidad responsable de la intervención evaluada: *Subdirección de Control de Obra Pública y Programas Federales del municipio de Durango.*
- Titular de la unidad administrativa de la dependencia o entidad responsable de la intervención evaluada: *Arq. Erik González Gutiérrez.*
- Unidad administrativa de la dependencia o entidad responsable de la intervención encargada de dar seguimiento a la evaluación: *Subdirección de Control de Obra Pública y Programas Federales.*
- Forma de contratación del equipo u organización evaluadora: *No aplica*
- Costo total de la evaluación: *No aplica*
- Fuente de financiamiento de la evaluación: *No aplica*
- Fecha de inicio de la evaluación (reunión de apertura): *Abril de 2020*
- Fecha de conclusión de la evaluación (dictaminación por el Consejo General del Inevap): *28 de agosto de 2020*

Aspectos técnicos

- Palabras clave de la evaluación: *infraestructura social, pobreza, carencias sociales.*
- Términos de referencia de la evaluación: *Términos de referencia de la evaluación de desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social – componente municipal (FAIS-FISM).*
- Objetivo de la evaluación: *Evaluar el desempeño de las aportaciones del FAIS-FISM en el municipio para el ejercicio fiscal concluido 2019 con el objetivo de mejorar su destino, gestión y resultados.*
- Hipótesis de la evaluación: *La gestión del FAIS-FISM permite una adecuada satisfacción de las necesidades del municipio en materia de infraestructura social.*

Resultados

Síntesis de los hallazgos de la evaluación: *Se identificaron áreas de oportunidad en los mecanismos de priorización de obras y focalización de recursos, así como en los procesos de gestión del fondo.*

Síntesis de la propuesta de recomendaciones y observaciones: *Documentar los procedimientos y procesos para la gestión del fondo, priorizar y focalizar los recursos para alcanzar los objetivos del fondo y fortalecer las capacidades institucionales.*

Bibliografía

- Comisión Nacional de Hidrocarburos. (2019). *Prospectiva de la producción nacional de gas natural*. Ciudad de México: CNH.
- CONAGUA. (2012). *Mapa de Irradiación solar en México*. Ciudad de México: CONAGUA.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social. (2018). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México (tercera edición)*. Ciudad de México: Coneval.
- H. Congreso de la Unión. (2018). *Ley de Coordinación Fiscal*. Ciudad de México: DOF.
- H. Congreso de la Unión. (2018). *Ley General de Desarrollo Social*. Ciudad de México: DOF.
- INEGI. (2018). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares*. Aguascalientes: INEGI.
- PROFECO. (2016). *Calentadores solares de agua*. Ciudad de México: PROFECO.
- Secretaría de Bienestar. (2019). *Criterios generales para la acreditación de beneficio a población en pobreza extrema en el marco de los proyectos financiados con recursos del FAIS 2019*. Ciudad de México: Secretaría de Bienestar.
- Secretaría de Bienestar. (2019). *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social del municipio de Durango*. Ciudad de México: Secretaría de Bienestar.
- Secretaría de Bienestar. (2019). *Lineamientos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social*. Ciudad de México: DOF.

Anexos
1. Destino de las aportaciones del FAIS-FISM en el municipio
**Tabla 12. Clasificación de los proyectos del FAIS-FISM por categoría de incidencia
Pesos y porcentaje**

	Cantidad de proyectos	Monto	Porcentaje
Directos	143	74,753,401.80	85.64
Complementarios	69	11,609,604.63	13.30
Subtotal	212	86,363,006.43	98.94
Gastos indirectos	1	922,812.34	1.06
Subtotal	1	922,812.34	1.06
Total	213	87,285,818.77	100

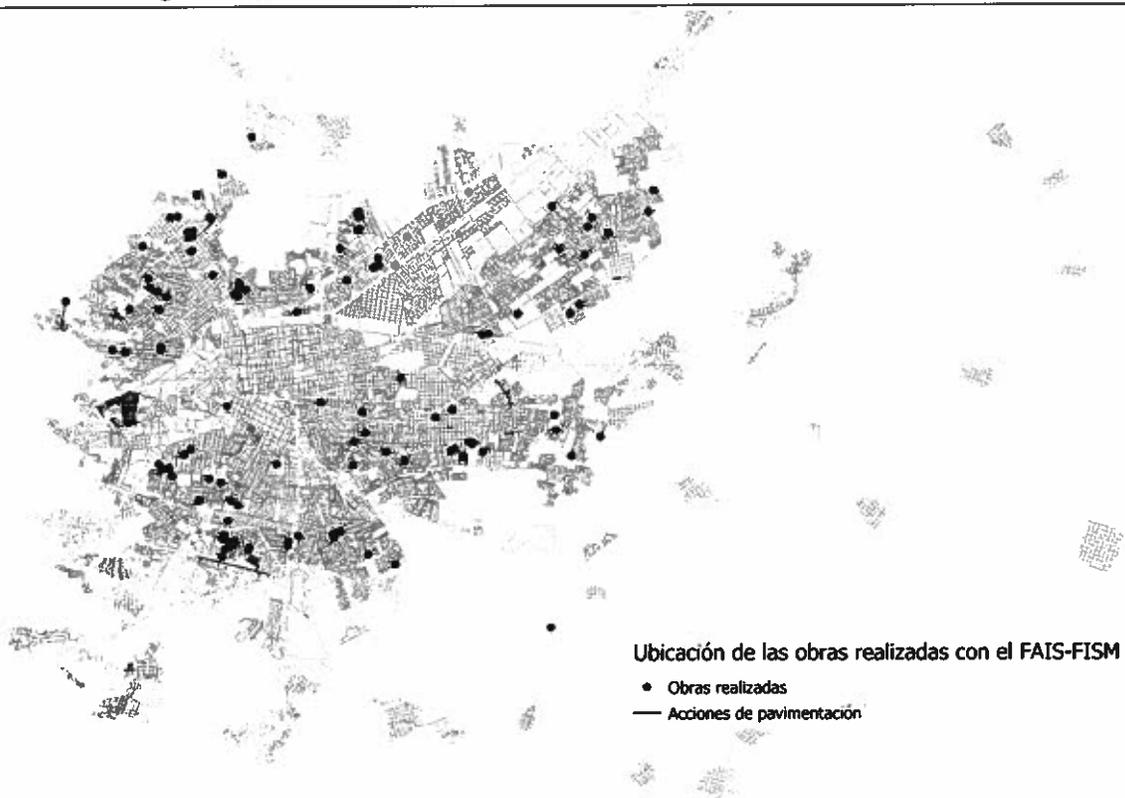
**Tabla 13. Clasificación de los proyectos del FAIS-FISM por rubro de gasto
Pesos y porcentaje**

	Cantidad de proyectos	Monto	Porcentaje
Agua y saneamiento	56	20,713,099.09	23.73
Educación	21	8,100,650.96	9.28
Salud	0	-	0.00
Urbanización	90	12,914,604.63	14.80
Vivienda	45	44,634,651.75	51.14
Otros proyectos	0	-	0.00
Subtotal	212	86,363,006.43	98.94
Gastos indirectos	1	922,812.34	1.06
Subtotal	1	922,812.34	1.06
Total	213	87,285,818.77	100

**Tabla 14. Clasificación de los proyectos del FAIS-FISM por carencia social
Pesos y porcentaje**

	Cantidad de proyectos	Monto	Porcentaje
Rezago educativo	21	8,100,650.96	9.28
Servicios de salud	0	0.00	0.00
Seguridad Social	0	0.00	0.00
Calidad y espacios de la vivienda	21	19,090,180.00	21.87
Servicios básicos de la vivienda	66	28,674,527.34	32.85
Alimentación	0	0.00	0.00
No aplica	104	30,497,648.13	34.94
Subtotal	212	86,363,006.43	98.94
Gastos indirectos	1	922,812.74	1.06
Subtotal	1	922,812.74	1.06
Total	213	87,285,819.17	100

2. Ubicación georreferenciada de las obras realizadas con el FAIS-FISM



Fuente: Elaboración propia con información del Cierre de Obra 2019 del FAIS-FISM del municipio de Durango

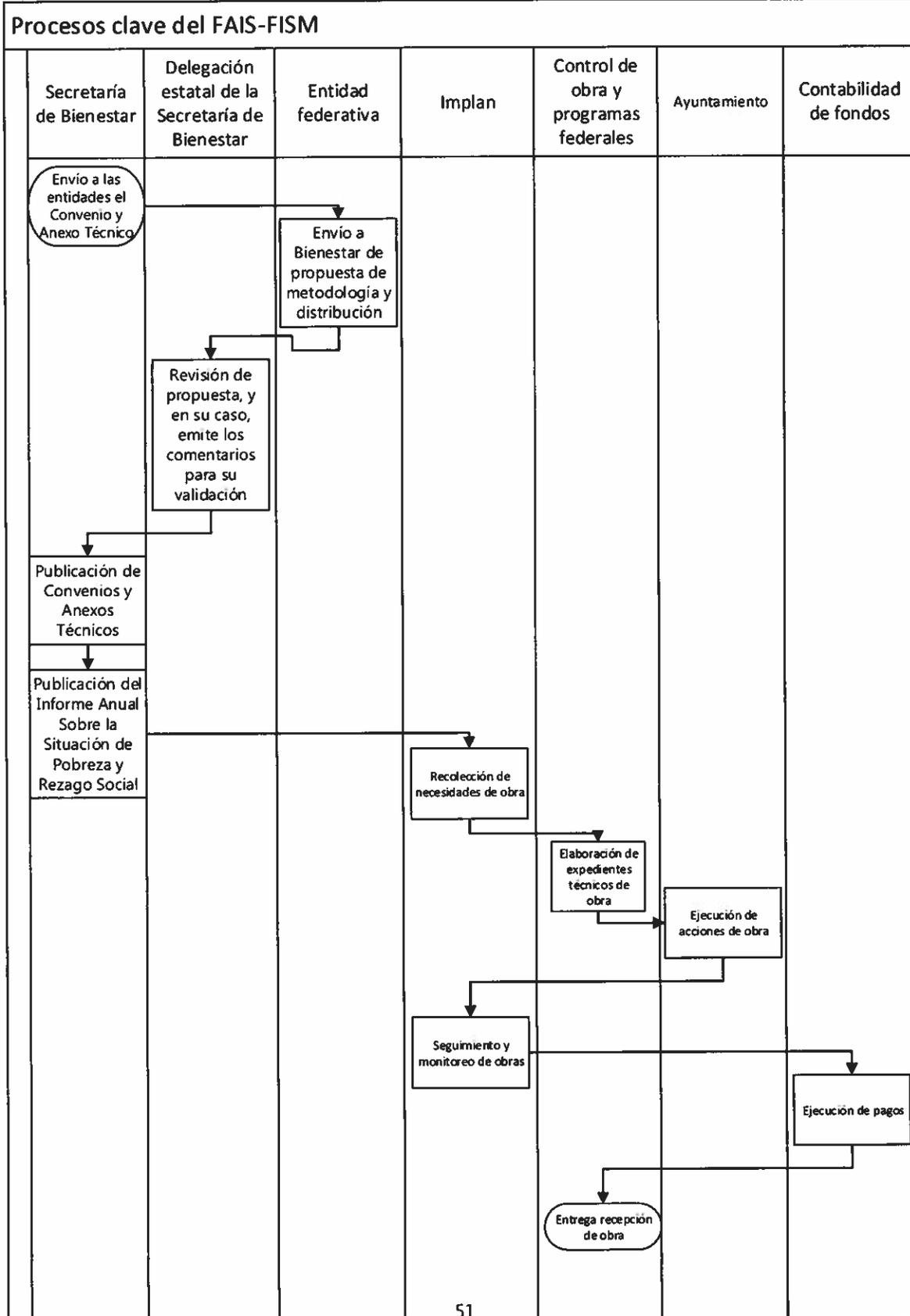
3. Procesos clave de la operación del FAIS-FISM

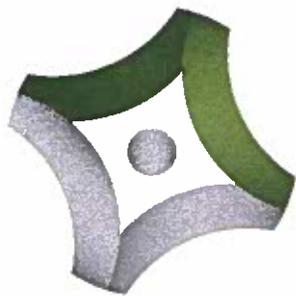
Tabla 6.

Procesos de la operación del FAIS-FISM

#	Proceso	Actividades	Áreas responsables
1	Convenio de distribución y Anexo Técnico	Envío a las entidades el Convenio y Anexo Técnico	Secretaría de Bienestar
2	Conocimiento del Convenio y Anexo Técnico	Secretaría de Bienestar informará a la entidad sobre las acciones necesarias para suscribir el Convenio a más tardar los primeros 15 días hábiles de enero	Secretaría de Bienestar
3	Propuesta de metodología y cálculo de la distribución del FAIS-FISM	Se envía a Secretaría de Bienestar la propuesta de metodología y cálculo de distribución para su revisión y validación	Entidad
4	Revisión de la propuesta	Secretaría de Bienestar revisa la propuesta, y en su caso, emite los comentarios para su validación	Secretaría de Bienestar y DGDR
5	Formalización del Convenio y Anexo Técnico	Secretaría de Bienestar envía un ejemplar original del Convenio y Anexo Técnico a la entidad y a la DGDR	Secretaría de Bienestar
6	Publicación del Convenio y Anexo Técnico	Secretaría de Bienestar y la entidad publican los Convenios y Anexos Técnicos en la página electrónica y/o en el órgano oficial de difusión	Entidad y Secretaría de Bienestar
7	Publicación del Informe Anual Sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social	Publicación en el Diario Oficial de la Federación a más tardar el último día hábil de enero del ejercicio fiscal correspondiente	Secretaría de Bienestar
8	Implan solicita a direcciones y mediante consulta ciudadana las necesidades de obra	Implan recolecta necesidades de obra de cada dirección involucrada en el fondo, además, mediante consultas ciudadanas recaba necesidades de la población	Implan
9	Elaboración y aprobación del PAOP	Elaboración del PAOP en el cual se contemplan fechas de inicio y entrega de acciones y	Implan - Cabildo

aprobación por parte de cabildo del plan			
10	Elaboración de expedientes técnicos de obra	Se analiza, autoriza y elabora los expedientes técnicos de las obras a ejecutar con los recursos del fondo	Control de obra y programas federales
11	Ejecución de acciones de obra	Cada dirección ejecuta las acciones que se le designan de acuerdo con el PAOP	Ayuntamiento
12	Comités de obra municipal	Conformación de los comités de obra municipal	Contraloría municipal
13	Seguimiento de las acciones	Elaboración de reuniones con las diferentes áreas encargadas de obra para el monitoreo de actividades	Implan
14	Ejecución de pagos	Ejecución de pagos una vez concluidas las obras	Contabilidad de fondos
15	Entrega recepción	Entrega recepción de las obras por parte del contratista al municipio y del municipio a las comunidades	Obras públicas





inevap

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO

