



inevap

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO

Programa Anual de Evaluación 2021

Evaluación de Desempeño

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura
Social - Componente Municipal

Municipio de Durango





Programa Anual de Evaluación 2021

Evaluación de Desempeño

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura
Social - Componente Municipal

Municipio de Durango



Evaluación de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social - Componente Municipal del 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 - Componente Municipal del municipio de Durango: Inevap, 2021.

DIRECTORIO

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO

Consejo General **Emiliano Hernández Camargo**
Consejero

Isaura Leticia Martos González
Consejera

Francisco Antonio Vázquez Sandoval
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

Rafael Rodríguez Vázquez
Coordinador de Investigación y
Proyectos Especiales

**Equipo técnico de
la evaluación** Edgar Gerardo Ruiz González
Sergio Humberto Chávez Arreola

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. Uno de los objetivos 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, se establece que las acciones de evaluación deben apegarse a los modelos de términos de referencia que emita el Inevap, los cuales definen la intervención pública, instrumentos, acciones, resultados y alcances que sean objeto de la evaluación.

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.

Los términos de referencia para la evaluación de desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social – componente municipal (FAIS-FISM), establecen que el objetivo de las evaluaciones es valorar el desempeño de las aportaciones en los municipios. Particularmente, este documento aborda el caso del municipio de Durango para el ejercicio fiscal concluido 2020, con la finalidad de mejorar su destino, gestión y resultados.

Para tal efecto, la evaluación responde 9 preguntas distribuidas en 5 secciones. La primera sección denominada «Destino del FAIS-FISM» analiza el destino de los recursos del Fondo, así como las estrategias empleadas para focalizar, priorizar y decidir su uso. La segunda sección «Gestión del FAIS-FISM» aborda los procesos clave en la gestión local del Fondo, así como sus potenciales factores de desviación. La tercera sección «Resultados del FAIS-FISM» analiza los resultados más relevantes de los indicadores del Fondo en el municipio. En la cuarta sección «Impacto del FAIS-FISM en las variables asociadas a las carencias sociales y el rezago social» se analiza el avance que ha tenido el municipio en la mitigación de las variables asociadas a las carencias y el rezago social. En la última sección «Análisis de una obra FAIS-FISM» como el nombre anticipa se realiza un análisis de obra de infraestructura social financiada con el Fondo.

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) forma parte de los 8 Fondos pertenecientes al Ramo de Aportaciones Federales para las Entidades Federativas y

Municipios, conocido como Ramo General 33, el cual tiene como objetivo principal el contribuir al bienestar social, a través del financiamiento de diversas obras y acciones de infraestructura social las cuales ayuden en el combate a la pobreza extrema, así como el rezago social.

Principales hallazgos

El municipio adopta estrategias para focalizar, priorizar y decidir el uso de los recursos del Fondo en materia de infraestructura social.

El municipio de Durango cuenta con estrategias para focalizar, priorizar y decidir el uso de los recursos del Fondo en materia de infraestructura social. El Plan Municipal de Desarrollo (PMD) 2020-2022 del municipio de Durango, contempla un diagnóstico general de la situación del municipio con relación a los temas de pobreza y rezago social. Para este fin dicho diagnóstico cuenta con la información publicada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) en el informe 2019, sobre la población en situación de pobreza y pobreza extrema tanto a nivel estatal como municipal. De igual manera el municipio no cuenta con un análisis del costo beneficio de las obras realizadas con el Fondo.

Es importante que los gobiernos municipales identifiquen las diversas necesidades de la población que puedan ser atendidas con los recursos del FAIS, para lo cual es necesario contar con información actualizada que permita tomar decisiones con mayor precisión. A su vez, se considera que el municipio ha realizado un avance importante en la disminución de la población en situación de pobreza y pobreza extrema según datos del Coneval.

El municipio identifica los procesos clave de la gestión del Fondo, así como sus potenciales factores de desviación y lo documenta.

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

Para este fin, los gestores del Fondo identifican cuáles son los procesos clave en la gestión del Fondo, así como los posibles factores de desviación, mismos que se encuentran documentados en el «Procedimiento Aprobación del Programa Anual de Obra Pública». El contar con este tipo de documentación se considera importante ya que permite a quienes intervienen de manera local identificar sus funciones de manera más clara.

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 III del artículo 33 de la LCF relacionada con las obras financiadas con recursos provenientes del FAIS-FISM, en los términos que disponga la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

En el caso del municipio de Durango, los gestores del Fondo identifican los resultados de los indicadores del Fondo que fueron reportados en la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS), y estos mismos fueron publicados por la Secretaría de Finanzas del estado de Durango.

El municipio ha avanzado en la mitigación de algunas variables que componen la medición de las carencias y el rezago social.

Conforme a los resultados arrojados por el censo de población y vivienda 2020, se puede observar como el municipio de Durango ha tenido avances en la mitigación de algunos indicadores relacionados con la pobreza y rezago social, en específico en las viviendas que no disponen de excusado y sanitario, de agua entubada, drenaje, así como techo y muro firme.

De igual manera del año 2017 a 2019 se hizo una mayor inversión en obras de infraestructura social relacionadas con la carencia por calidad y espacios en la vivienda mientras que en los ejercicios 2016 y 2020 se realizó una mayor inversión en obras relacionadas a la carencia por servicios básicos en la vivienda.

Conclusiones y valoración final

El FAIS-FISM tiene como objetivo principal el contribuir al bienestar social, a través del financiamiento de diversas obras y acciones de infraestructura social las cuales ayuden en el combate a la pobreza extrema, así como el rezago social.

De conformidad con la LCF, el FAIS-FISM es determinado anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Por su parte, los gobiernos estatales deben publicar en su respectivo Periódico Oficial los montos que corresponden a cada municipio. En el caso del municipio de Durango, para el ejercicio 2020 se recibió un total de \$85,226,251 correspondiente a este Fondo del cual fue utilizado el 83.7% del Fondo en obras de incidencia directa, 13.1% en obras de incidencia complementaria y 3.2% en gastos indirectos y PRODIM.

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, al atenderse, contribuirán a una mejor gestión del Fondo que se reflejará en un mayor beneficio para la población del municipio de Durango.

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

- Seguimiento al programa de capacitación anual
- Publicación de información relativa al Fondo
- Actualizar los documentos diagnósticos del municipio

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.....	7
Siglas y acrónimos	12
Glosario	13
Introducción	15
Descripción de la intervención evaluada	18
Evaluación.....	19
I. Destino del FAIS-FISM.....	19
II. Gestión del FAIS-FISM	32
III: Resultados del FAIS-FISM.....	37
IV. Impacto del FAIS-FISM en las variables asociadas a las carencias sociales y el rezago social	39
V. Análisis de una obra FAIS-FISM.....	44
Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas.....	51
Propuesta de recomendaciones y observaciones.....	52
Conclusiones y valoración final.....	53
Referencias.....	56
Anexos	57
1. Destino de las aportaciones del FAIS-FISM.....	57
2. Ubicación georreferenciada de las obras ejecutadas con el FAIS-FISM	58
3. Procesos clave de la operación del FAIS-FISM.....	59

Siglas y acrónimos

AGEB	Área Geoestadística Básica
Bienestar	Secretaría de Bienestar
Coneval	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Copladem	Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal
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
FORTAMUN	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios
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 de Desarrollo Social
LGCG	Ley General de Contabilidad Gubernamental
PMD	Plan Municipal de Desarrollo
PO	Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango
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	El 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 componentes 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).

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) es el organismo encargado de realizar la medición de la pobreza en México. Esta medición no solo se basa en el ingreso monetario que tienen las personas, sino que se fundamenta en un enfoque de derechos sociales y se realiza a partir de información generada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). En apego a lo establecido en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), esta medición se realiza cada dos años a nivel nacional y estatal y cada cinco años a nivel municipal.

Los resultados de estas mediciones son sumamente útiles, pues fungen como insumo para guiar las distintas políticas públicas que sean de interés para los distintos órdenes de gobierno y para que su toma de decisiones esté basada en información confiable y objetiva. En un contexto como el actual, es más necesario contar con este tipo de información para fortalecer aquellas intervenciones públicas que contribuyan al desarrollo social.

Recientemente, el Coneval publicó los resultados sobre la Medición Multidimensional de la Pobreza 2018-2020 a nivel nacional y por entidad federativa¹. A pesar de que esta información, únicamente comprende a las entidades federativas, sí permite conocer el panorama general sobre los cambios que habido en el estado de Durango en estos indicadores y, de manera aproximada, los efectos que ha tenido la actual contingencia sanitaria en los hogares del estado.

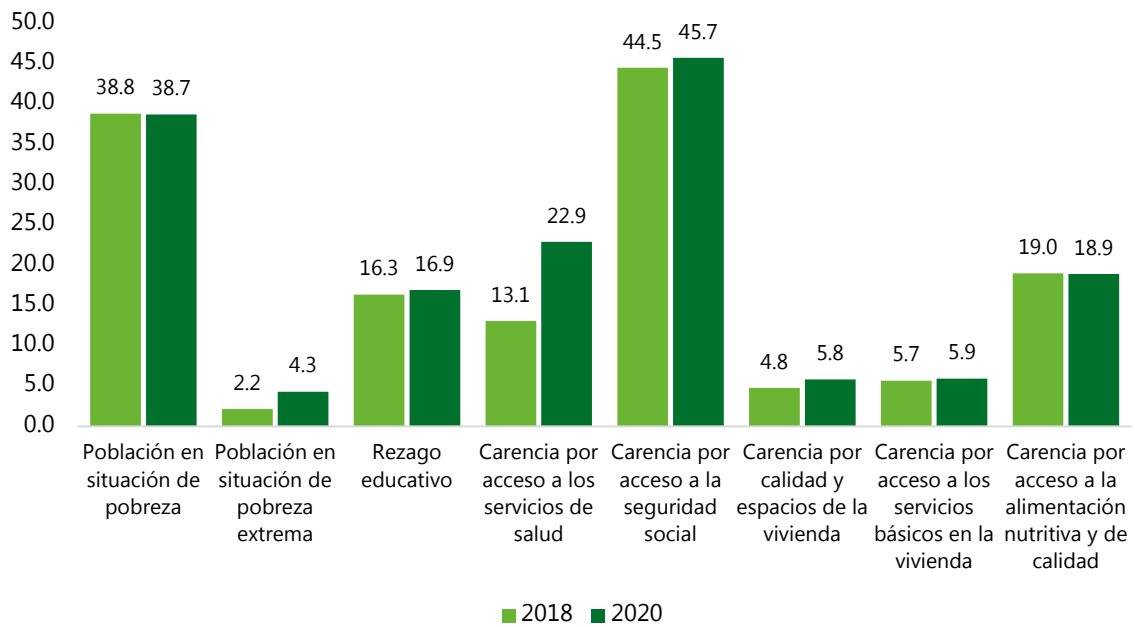
El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, en cualquiera de sus componentes, guarda una estrecha relación con esta información por, al menos, dos motivos: primero, uno de los objetivos del Fondo es atender a la población en pobreza extrema y localidades con alto y muy alto nivel de rezago social y; segundo, dentro de los Lineamientos del FAIS se establece que las obras realizadas deberán atender prioritariamente las carencias sociales identificadas en el Informe Anual Sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social.

Con base en lo anterior, se presentan los resultados para el estado de Durango en la medición mencionada, invitando a los distintos actores del municipio a mantenerse al tanto

¹ Debido a modificaciones en la metodología del Coneval para dicha medición, se actualizaron las cifras para el 2018

de las futuras cifras correspondientes específicamente al municipio y de toda aquella información oficial que contribuya a mejorar sus acciones, programas y políticas públicas.

Gráfica 1.
Indicadores seleccionados de la Medición Multidimensional de la Pobreza en Durango, 2018-2020
 Porcentaje de la población



Fuente: Elaboración propia con datos de la Medición Multidimensional de la Pobreza 2018-2020 del Coneval.

Descripción de la intervención evaluada

El capítulo V de la LCF, en específico en el artículo 25, se establece a las aportaciones federales, como «recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación». Dicha ley se establece para los 8 Fondos del ramo 33, dentro de los cuales se encuentra el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) el cual está conformado por:

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

El artículo 33 de esta misma Ley, menciona que los recursos 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. En el caso específico del FISM, se destinará a obras 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 Fondo que emita la Secretaría de Bienestar.

Para efectos de la presente evaluación se destacan los siguientes apartados:

- Para el ejercicio fiscal 2020, el municipio de Durango recibió \$85,226,251 por concepto de FAIS-FISM, cifra inferior a la recibida en el ejercicio fiscal 2020.
- De acuerdo con el Índice de Rezago Social, para el año 2020, el municipio de Durango está considerado con un grado de rezago social «Muy bajo».
- De 2010 a 2015 la población en situación de pobreza disminuyó de 41.7% a 32.2% y la población en situación de población de pobreza extrema disminuyó de 5% a .8%.
- En el año 2020, el municipio de Durango invirtió el 40% del Fondo en obras de infraestructura social relacionadas con la carencia por «Calidad y espacios en la vivienda» siendo la mayoría obras de agua y saneamiento.
- Con base en los resultados del Censo de Población y Vivienda 2020 se puede conocer el cambio en indicadores de vivienda que forman parte de la medición de la pobreza y el rezago social. En ese sentido, se ha avanzado en la disminución de viviendas que no disponen de agua, drenaje, muro y techo firme.

Evaluación

I. Destino del FAIS-FISM

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

Al inicio de sus funciones los ayuntamientos realizan Plan Municipal de Desarrollo (PMD), mismo documento en el cual dichas administraciones definen cual será el rumbo a seguir por el municipio de Durango que a partir de ahora será llamado «el municipio». durante el trienio. De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en su Artículo 26 así como la Ley de Planeación (LP) en su Artículo 34, indican que los municipios están obligados a realizar un Plan Municipal de Desarrollo, en él, como se mencionó anteriormente, se definirán prioridades de la administración y las políticas, objetivos, estrategias y líneas de acción para atender las demandas de la sociedad.

Según el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED,2004), en su «Guía para el Buen Gobierno Municipal» los municipios deben generar sus propios instrumentos de gobierno, con la finalidad de que la gestión del gobierno municipal en turno sea más eficiente, eficaz, oportuna y democrática. A sí mismo, define el PMD como un instrumento rector del desarrollo integral del municipio, el cual contiene entre otras cosas objetivos, propósitos y estrategias para el desarrollo municipal, así como la definición de las principales líneas de acción y políticas que serán tomadas en cuenta por el ayuntamiento para la elaboración de los programas operativos anuales.

El PMD 2020 -2022 del municipio de Durango, está conformado por 6 ejes, mismos que están alineados con los Planes Federal y Estatal de Desarrollo, así como con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Dentro del eje III «Durango incluyente, solidario y con bienestar social» se cuenta con un diagnóstico general de la situación del municipio con relación a los temas de pobreza y rezago social. Para este fin dicho diagnóstico cuenta con la información publicada por el Coneval en el informe 2019, sobre la población en situación de pobreza y pobreza extrema tanto a nivel estatal como municipal.

Tabla 1
Estrategias de atención contempladas en el Plan Municipal de Desarrollo 2020-2022 del municipio de Durango inciden directamente en el objetivo del FAIS-FISM

Eje	Estrategia	Carencia por atender
III. Durango solidario, incluyente y con bienestar social	Contribuir al mejoramiento de la calidad educativa	Rezago Educativo
	Impulsar mecanismos que permitan mejorar la vivienda	Calidad y Espacios en la Vivienda
	Infraestructura y equipamiento vial	Urbanización
VI. 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

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.

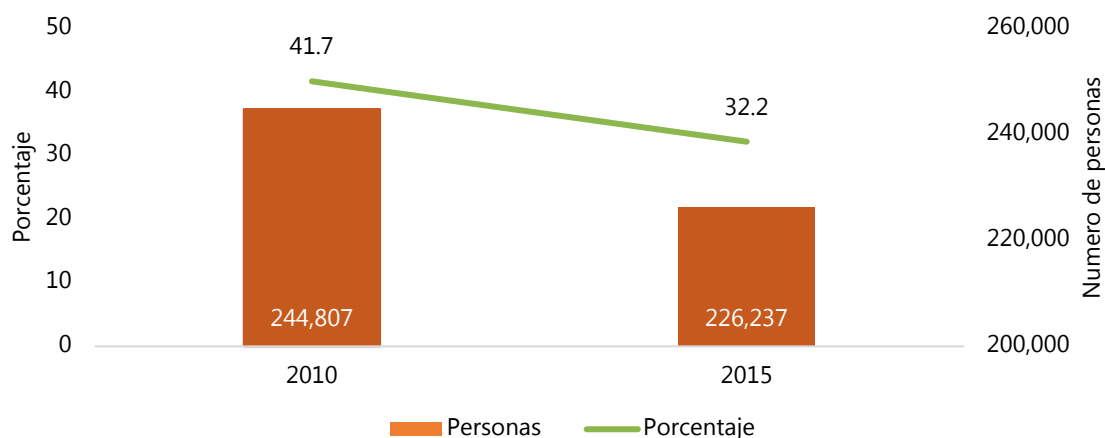
Fuente: Elaboración propia de acuerdo con el Plan Municipal de Desarrollo 2020-2022 del municipio de Durango.

En lo que respecta al tema de carencias sociales, en el PMD 2020-2022, no se identificó que cuente con una sección en específico en la cual se consideren estos indicadores. Aun así, dentro del eje III, es posible encontrar información sobre la población en carencia por acceso a la alimentación, así como del porcentaje de población con carencia por acceso a los servicios de salud.

Según el Informe Anual de la Situación de Pobreza y Rezago Social en el estado de Durango y sus Municipios 2020, publicado por la Secretaría del Bienestar, se indica que, del total de la población en el municipio el 32.2% se encuentra en condición de pobreza, porcentaje QUE se encuentra por debajo del estatal que es de 39.3%.

Es importante resaltar que, la pobreza a nivel municipal es estimada por el Coneval, según indica la Ley General de Desarrollo Social se calcula cada cinco años. En el caso del municipio de Durango, se puede observar un avance considerable en la disminución del porcentaje de población en situación de pobreza, ya que para el año 2010 el porcentaje de población en pobreza era del 41.7% que correspondía a 244,807 habitantes, disminuyendo para 2015 a 32.2% que representó a 226,237 habitantes (Gráfica 2).

Gráfica 2.
Evolución de la pobreza en el municipio de Durango

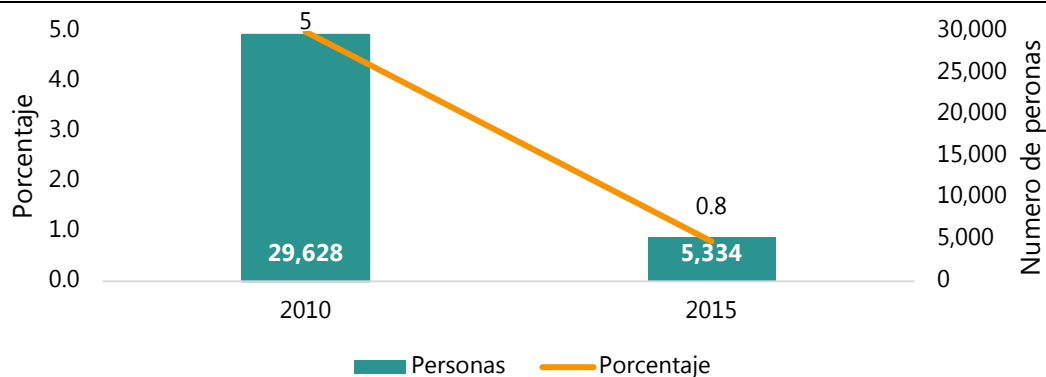


Fuente: Elaboración propia con información del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

Del mismo modo, es importante tomar en cuenta el avance de este municipio en el abatimiento de la pobreza extrema, el cual ha sido aún más alto que el anterior ya que, según datos del Coneval, para el año 2010 del total de la población municipal, el 5% se encontraba en situación de pobreza extrema, lo cual correspondía a 29,628 habitantes, mientras que para el año 2015 este disminuyó al 0.8% de la población del municipio que equivalía a 5,334 habitantes (Gráfica 3).

Esta información resalta al tomar en cuenta los Lineamientos Generales para la Operación del FAIS, ya que estos establecen el cómo los recursos de este Fondo deben beneficiar a la población que se encuentra en situación de pobreza extrema, así como aquellas poblaciones que cuenten con niveles altos o muy altos de nivel de rezago social.

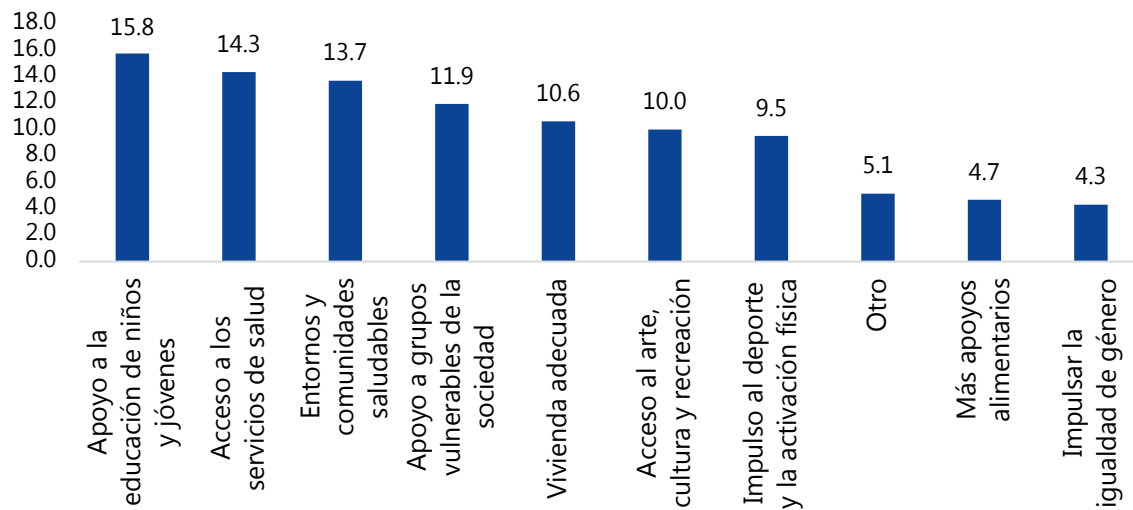
Gráfica 3.
Evolución de la pobreza extrema en el municipio de Durango



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

Dentro de los anexos del PMD 2020-2022 se encuentra la «Consulta ciudadana 2019», en la que se muestran tanto las principales demandas sociales, así como los rubros que consideran que el gobierno municipal debe hacer gestión para mejorar la vida de los habitantes según el resultado de la consulta ciudadana.

Gráfica 4.
Respuestas a la pregunta ¿Qué necesita Durango para vivir mejor? Dentro de la consulta ciudadana 2020
Porcentaje



Fuente: Elaboración propia con información de la Consulta Ciudadana del Municipio de Durango 2020.

Como fue comentado en párrafos anteriores, se considera importante que los gestores del Fondo, cuente con información precisa y actualizada para poder hacer un correcto uso de este mismo, aplicándolo en las áreas con mayor necesidad del municipio, misma información que se encuentra en los informes recientes del Coneval, así como el Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social publicado por la Secretaría del Bienestar.

2. ¿Cómo se distribuyeron las obras financiadas con los recursos del Fondo en el municipio?

Como establecen los lineamientos del Fondo, los gobiernos locales deben hacer uso de los recursos del FISM para realizar obras y acciones que atiendan de manera prioritaria las carencias y rezagos sociales que son identificados en el Informe Anual de Pobreza y Rezago social². Con el objetivo de repercutir en los indicadores de pobreza y rezago social de manera efectiva, las obras y acciones realizadas por parte de los ayuntamientos deben estar contempladas en el Catálogo del FAIS. Cabe destacar que, durante el ejercicio 2020, dicho catálogo no se incluyó en los lineamientos, pero si fue incluido en el «Manual de operación MIDS 2020». Dicho catálogo enlista los proyectos de infraestructura social que se pueden llevar a cabo con recursos del FAIS.

El catálogo divide los proyectos según el tipo de incidencia, clasificándolos en «Incidencia Directa», que son aquellos proyectos de infraestructura social los cuales contribuyen de manera inmediata a la mejora de alguna de las carencias relacionadas con la pobreza multidimensional, así como también las de «Incidencia Complementaria» que son aquellos proyectos de infraestructura social que secundan al mejoramiento de los indicadores de pobreza, rezago social y desarrollo económico. Es importante resaltar que, en este manual, no se indican los porcentajes correspondientes a las obras por incidencia, ya fueran directas o complementarias.

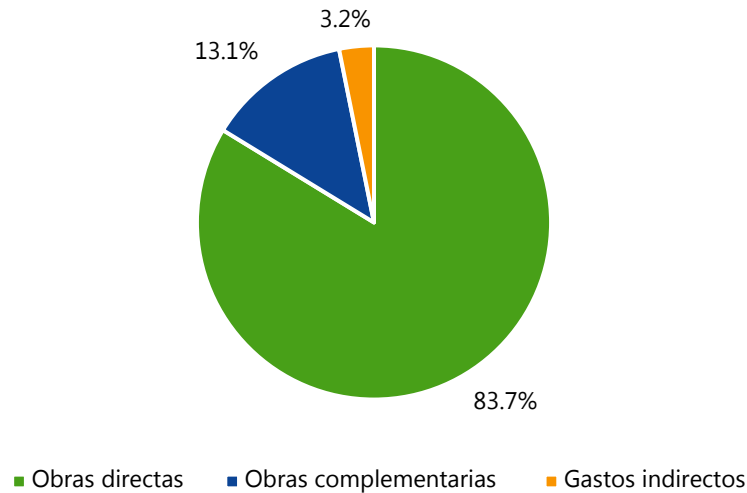
Ahora bien, de los \$85,226,251³ recibidos por el municipio de Durango en 2020, el 83.7% (71.3 millones de pesos), se destinaron a obras de incidencia directa, mientras que el 13.1% (11.1 millones de pesos) a obras complementarias. A su vez, dentro de los gastos indirectos se destinó la cantidad de \$964,477.87 al Programa de Desarrollo Institucional Municipal (PRODIM), así como \$1,735,464.64 a gastos indirectos.

Sumando las obras de incidencia directa y complementaria, fueron realizadas un total de 322 obras de infraestructura social, siendo invertido el 36.7% del Fondo en proyectos relacionados con agua y saneamiento, así como el 4.23% en proyectos de electrificación, ambos relacionados con la carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda.

² Documento en el que se informa sobre la situación de pobreza, rezago social, acceso a derechos sociales y brechas de desigualdad en de las entidades, municipios y alcaldías que realiza la Secretaría de Bienestar, mismo deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación a más tardar el último día hábil de enero del ejercicio fiscal correspondiente.

³ Nota: Al encontrarse el recurso en una cuenta activa, esta generó rendimientos financieros por la cantidad de \$102,248.94 mismos que fueron utilizados dentro de las obras realizadas. Por esta razón pueden variar algunas cantidades.

Gráfica 5.
Distribución de los recursos de acuerdo con su incidencia

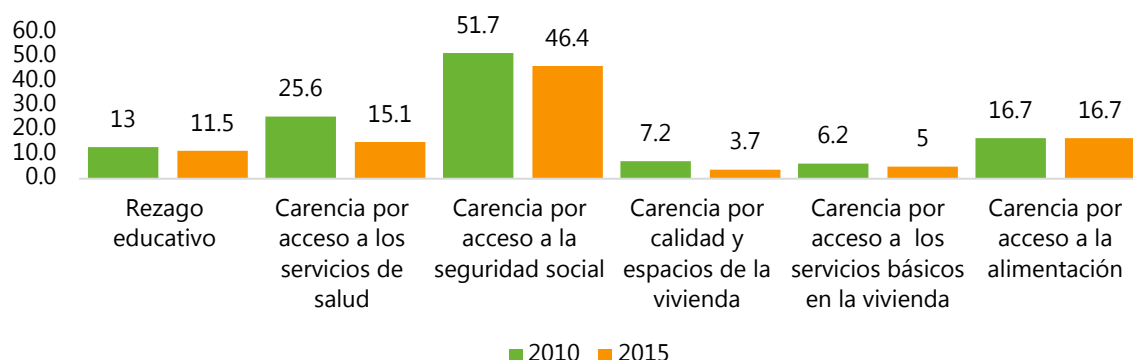


Fuente: Elaboración propia con datos del cierre de obra municipal 2020 de Durango

La metodología de la medición multidimensional de la pobreza de Coneval (2020), contempla la existencia simultánea de una serie de limitaciones específicas, considerando que una persona está en situación de pobreza cuando no tiene garantizado al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, así como el no contar con los ingresos suficientes para la adquisición de bienes y servicios que satisfagan sus necesidades.

El número y tipo de dimensiones a considerar están asociados de manera directa con la forma en que son concebidas las condiciones de vida mínima o aceptables para garantizar el nivel de vida digno para cada uno de los miembros en una sociedad. Dichas dimensiones se encuentran asociadas a los 9 indicadores que contempla el artículo 36 de la LGDS, entre los cuales está el rezago educativo promedio en el hogar, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de vivienda, acceso a la alimentación nutritiva y de calidad, etc.

Gráfica 6.
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)

En el caso del municipio de Durango, para el ejercicio 2020 destinó el 40.04% de los recursos de este Fondo en obras con incidencia en la carencia de «Servicios Básicos en la Vivienda» de las cuales la más recurrente fueron las de «Acceso al agua y servicio de drenaje» por un total de \$30,475,969.88 que equivalen a un 35.76% del total del FISM, seguido por la electrificación de colonias pobres los cuales fueron por \$3,650,938.00 que equivalen al 4.28% del Fondo (Tabla 2).

Tabla 2.
Distribución de los recursos financiados por FAIS-FISM de acuerdo con su contribución a las carencias sociales

Carencia de acuerdo con la clasificación del Catálogo FAIS	Monto invertido (pesos)	Porcentaje (%)
Servicios Básicos en la Vivienda	34,126,907.88	40.04
Calidad y espacios de la vivienda	19,979,993.26	23.44
Rezago Educativo	4,680,332.95	5.49
No aplica ^a	23,739,074.40	27.85
Total	85,226,251	100

^a La clasificación «No aplica» se refiere a obras como urbanización, caminos rurales, etc. Que no tienen incidencia en las carencias con las que son compuestas la medición multidimensional de la pobreza que es propia del Coneval.

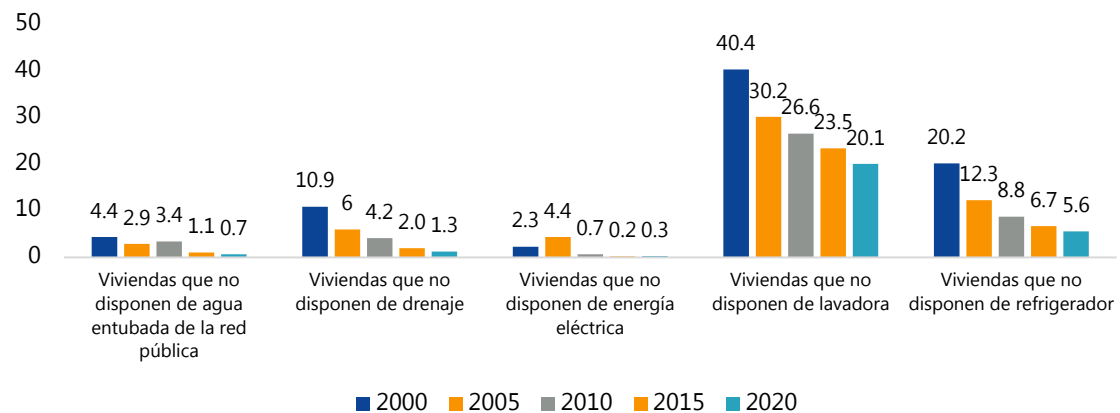
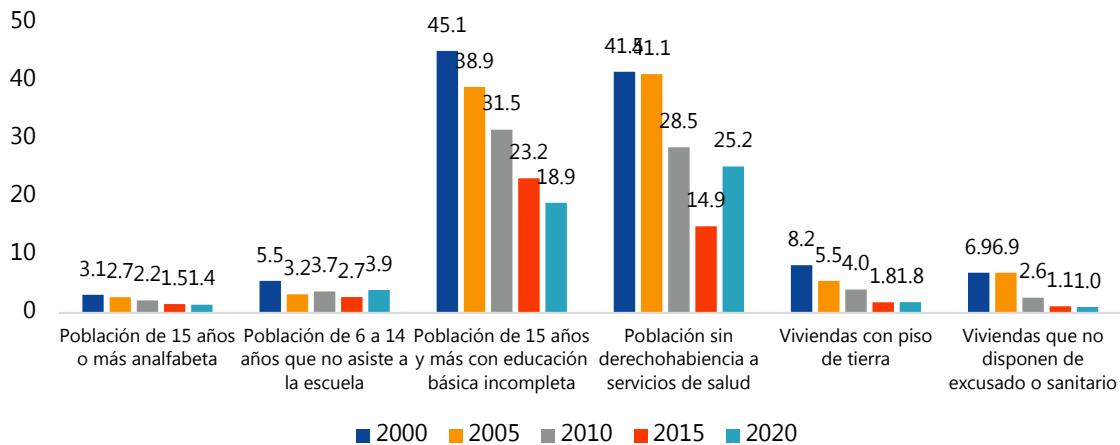
Fuente: Elaboración propia con información del Cierre de Obra 2020 del municipio de Durango

De igual manera, como puede observarse en la tabla anterior la segunda carencia con mayor inversión es la de calidad y espacios de la vivienda con el 23.44% del total del recurso que equivale a \$19,979,993.26, en el cual la mayor inversión fue dedicada a la construcción de cuartos dormitorios adicionales con un total de \$13,076,680.52. Referente al tema de rezago educativo, se realizó una inversión del 5.49% del Fondo. Dentro de las obras que están clasificadas como «No aplica» dentro de los cuales se encuentran las obras de los rubros de urbanización, caminos rurales e infraestructura productiva rural, las cuales no tienen

incidencia en las carencias con las que son compuestas la medición multidimensional de la pobreza que es propia del Coneval.

En lo que respecta al Índice de Rezago Social (IRS), el municipio de Durango cuenta con un grado de rezago social muy bajo desde el año 2000, según datos del Coneval de acuerdo con su último informe que corresponde al año 2020. Cabe destacar el hecho de que el IRS, está compuesto por 11 indicadores los cuales corresponden a rezago educativo, servicios de salud, servicios básicos en la vivienda, así como calidad y espacios de la vivienda. Se precisa que este índice no trata sobre la medición de la pobreza, más genera información complementaria la cual es de utilidad en la política de desarrollo social en los gobiernos ya sean estatales o municipales.

Gráfica 7.
Avance en los indicadores que componen el Índice de Rezago Social del municipio de Durango



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

Como es posible observar en la Gráfica 7, el municipio ha logrado un avance importante en la reducción de todos los indicadores del IRS, siendo solo la excepción en esta tendencia el indicador de «Población sin derechohabiencia a servicios de salud» ya que este aumento del 14.9% que era en 2015 a 25.2% para el 2020. Es importante destacar el hecho que, según la Ley General de Salud (LGS) en su Artículo 13, delega la competencia de este tema a la federación y a las entidades federativas.

Tabla 3.
Distribución de los recursos financiados por FAIS-FISM de acuerdo con su contribución a los indicadores correspondientes al IRS

Indicador del IRS	Monto invertido (pesos)	Porcentaje (%)
Viviendas que no disponen de drenaje	6,651,088.78	7.80
Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública	8,338,653.95	9.78
Viviendas que no disponen de energía eléctrica	3,650,938.00	4.28
No aplica	66,585,570.27	78.14
Total	85,226,251	100

^a La clasificación «No aplica» Que no tienen incidencia en los indicadores del IRS pero pueden ser realizadas con el FAIS-FISM.

Fuente: Elaboración propia con información del Cierre de Obra 2020 del municipio de Durango.

Las administraciones municipales deben tener como prioridad el abatimiento o disminución de algunas dimensiones de pobreza y rezago social, para esto es necesario identificar las necesidades de mayor importancia en este ámbito en el municipio, para poder planear obras y proyectos con una incidencia más directa sobre estas variables.

Cuadro 1.
Contribución del FAIS al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

Dentro de los Considerandos de los Lineamientos del FAIS emitidos el 13 de marzo de 2020 se denota la importancia de la contribución de los esfuerzos del Estado Mexicano al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Específicamente en el apartado 1.1, se menciona que se debe observar la alineación de las obras con dicho compromiso. Por ello, resulta importante conocer qué obras se encuentran alideadas con alguno de los ODS.



Objetivo:



Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo para 2030.

Relación obras FAIS-FISM:

El objetivo global del Fondo es atender la pobreza y rezago social, por tanto, se puede resumir en que todas las obras realmente atiendan de forma directa o indirecta, este objetivo. Como ejemplo, se puede tomar la meta 1.4, 1.5 o 1.a, en donde se mencionan los grandes rubros en los que se divide la infraestructura a realizar con obras del Fondo.

Rubros: Agua y Saneamiento, Educación, Otros proyectos, Salud, Urbanización y Vivienda.

<p>2 HAMBRE CERO</p> 	<p>Objetivo: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.</p> <p>Relación obras FAIS-FISM: Dentro de este ODS se pueden incluir todas aquellas obras que funcionan como un vínculo inicial para disminuir el número de personas que pasan hambre. Esto es, por ejemplo, aquellas obras como comedores comunitarios, escolares o infraestructura agrícola. Es importante aclarar que únicamente con estas obras no se están disminuyendo los indicadores de dicho ODS, sin embargo, es una oportunidad inicial para atenderlos.</p> <p>Rubros: Educación, Otros Proyectos, Urbanización.</p>
<p>3 SALUD Y BIENESTAR</p> 	<p>Objetivo: Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades.</p> <p>Relación obras FAIS-FISM: Dentro de este objetivo, se pueden mencionar todas aquellas obras dentro del rubro de salud como dispensarios médicos, centros de salud u hospitales, entendida como infraestructura básica del sector salud. Nuevamente, para que estas obras tengan un beneficio real para ese objetivo no basta únicamente con realizarlas, pero es importante que se inicie, al menos, con esas obras.</p> <p>Rubros: Salud.</p>
<p>4 EDUCACIÓN DE CALIDAD</p> 	<p>Objetivo: Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos.</p> <p>Relación obras FAIS-FISM: Teniendo en consideración los comentarios realizados en los ODS 2 y 3, particularmente aquellas obras relacionadas con la infraestructura básica del sector educativo pueden ser incluidas como contribución al presente ODS, tales como la construcción de aulas, bibliotecas, dotación de servicios básicos, sanitarios, etc.</p> <p>Rubros: Educación, urbanización.</p>
<p>6 AGUA LIMPIA Y SANEAMIENTO</p> 	<p>Objetivo: Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos</p> <p>Relación obras FAIS-FISM: De los distintos ODS, el 6 es de los más claros en cuanto a la contribución directa que se puede lograr con los recursos del Fondo. Dentro de las metas del presente, se incluyen temas como la dotación de este servicio, contar con instalaciones de saneamiento, tratamiento de aguas residuales, entre otras, por tanto, la mayoría de obras atienden alguna de las metas mencionadas.</p> <p>Rubros: Agua y saneamiento, educación, urbanización y vivienda.</p>
<p>7 ENERGÍA ASEQUIBLE Y NO CONTAMINANTE</p> 	<p>Objetivo: Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos.</p> <p>Relación obras FAIS-FISM: Dentro de las obras financiables con los recursos del Fondo, se incluyen algunas con la intención de permitir el acceso a este servicio las cuales, en cualquiera de sus modalidades (electrificación, electrificación rural o no convencional) contribuye a este objetivo, incluso a la generación de energía renovable.</p> <p>Rubros: Educación, urbanización, vivienda.</p>

<p>9 INDUSTRIA, INNOVACIÓN E INFRAESTRUCTURA</p> 	<p>Objetivo: Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.</p> <p>Relación obras FAIS-FISM: Particularmente, dentro del indicador 9.1.1 se pueden incluir aquellas obras de urbanización como caminos rurales o caminos / carreteras.</p> <p>Rubros: Urbanización.</p>
<p>11 CIUDADES Y COMUNIDADES SOSTENIBLES</p> 	<p>Objetivo: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.</p> <p>Relación obras FAIS-FISM: Dentro de las metas 11.1 y 11.2, las obras financiables con el Fondo se pueden clasificar en dos grandes rubros; primero, aquellas destinadas al mejoramiento de vivienda, sus condiciones y servicios básicos y, segundo, aquellas obras relacionadas con el mejoramiento de la infraestructura de espacios públicos, como banquetas, pavimentación, infraestructura [...] para el acceso y el apoyo de las personas con discapacidad, etc.</p> <p>Rubros: Urbanización y vivienda.</p>

La descripción realizada del tipo de obras y de rubros con los que se puede contribuir a los ODS mencionados son únicamente una aproximación de dicha contribución. Como se mencionó, muchas de estas obras no tienen un impacto directo en los indicadores con los que se mide, sin embargo, puede propiciar los escenarios para que, con otros esfuerzos locales, sí se logre contribuir. Los ODS que no se mencionaron fue porque no se encontró una relación directa con las obras que las entidades, municipios y demarcaciones territoriales pueden realizar, esto no limita que se encuentre alguna relación como la antes mencionada.

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

La elección de obras a realizar con el Fondo por parte de los municipios es un tema mayúsculo, partiendo de la idea que las necesidades son muchas y pocos los recursos. Como indican los lineamientos del FISM, para orientar la planeación de los recursos del FAIS-FISM con obras que mejoren los indicadores de situación de pobreza, los gobiernos locales, deben considerar el Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social que es publicado por la Secretaría del Bienestar, el cual contempla los siguientes elementos:

- Principales indicadores sociodemográficos de los gobiernos locales.
- Principales indicadores de situación de pobreza, vulnerabilidad y carencias sociales.
- Indicadores asociados con el IRS, 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.

Es importante considerar el hecho que, aunque dicho informe cuenta con información sobre las seis carencias sociales, solo muestra con mayor detalle los datos referentes a dos de estas, que son carencia por acceso a calidad y espacios de la vivienda, así como por acceso a los servicios básicos en la vivienda. En lo que respecta al resto de los indicadores de carencias sociales, solo nos da un preámbulo por medio de Gráfica con los porcentajes, sin dar más información.

Tabla 4.
Cifras de los indicadores de carencias relacionadas con vivienda en el municipio de Durango 2015

Indicador	Población (Miles de personas)	Porcentaje
Calidad y espacios de la vivienda	26.2	3.7
Acceso a los servicios básicos en la vivienda	35.5	5

Fuente: Elaboración propia con información del Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2020.

Como se comentó en la pregunta 2, el municipio hizo uso de un total del 41.04% del Fondo en abatir la carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda, dando mayor porcentaje a las obras relacionadas con servicio de agua y drenaje, seguidos por las que son afines al servicio de electricidad.

Tabla 5.
Relación de obras ejecutadas con recursos del FAIS-FISM de acuerdo con el tipo de carencia

Indicador	Población (Miles)	Porcentaje	Número de obras	Monto invertido (Pesos)
Acceso a los servicios básicos en la vivienda	35.5	5	92	34,979,797.56
En viviendas sin acceso al agua	7.2	1.1	40	8,338,653.95
En viviendas sin drenaje	14.5	2.2	13	6,651,088.78
En viviendas sin electricidad	1.1	0.2	8	3,650,938.00

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social cierre de obra 2020 del municipio de Durango.

Como se puede observar en la Tabla 5, de acuerdo con el reporte de Bienestar, el indicador con mayor incidencia es el de viviendas sin drenaje, con una presencia en el 2.2% de la población y, así mismo, es al que se destinó un mayor recurso del Fondo. Este mismo, es aquel que recibe el segundo mayor número de obras y monto invertido. El segundo con mayor porcentaje de población con esta carencia es el indicador de viviendas sin acceso al agua, el cual cuenta con un monto invertido \$8,338,653.95. Por último, considerar el indicador de viviendas sin electricidad que fue el tercero en monto invertido, así como en número de obras con una inversión de \$3,650,938.00.

En entrevista, los gestores del Fondo comentan que, en primer lugar, toman en cuenta los lineamientos del FISM, mismos que indican los porcentajes de las obras que deben ser realizadas según la incidencia. En segundo lugar, se considera la encuesta ciudadana realizada por el Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN), en ella se puede identificar las principales necesidades expresadas por la población. De forma paralela, se consideran las solicitudes que llegan a las diversas dependencias como desarrollo rural, obras públicas municipales, etc. Por último y no menos importante la viabilidad de las obras a realizar, así como aquellas que puedan contar con un mayor número de personas beneficiadas en zonas de atención prioritaria.

II. Gestión del FAIS-FISM

4. ¿Cuáles son los procesos clave en la gestión local del Fondo?

En los artículos 32 Y 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, se establecen los mecanismos bajo los cuales estarán sujetos los recursos del FAIS – FISM. En específico el artículo 32, describe el cómo se determinará el presupuesto de manera anual en el Presupuesto de Egresos de la Federación, que será ministrado de manera mensual, los primeros diez meses del año por partes iguales a las entidades por conducto de la federación, así como a los municipios a través de las entidades federativas, sin restricciones ni limitaciones.

A su vez, el artículo 33 de esta ley, en el inciso B, contempla algunas obligaciones tanto de la Secretaría del Bienestar como por parte de los municipios, mismas que incluyen procesos que son responsabilidad de los antes mencionados. En lo referente a la Secretaría del Bienestar, la ley contempla las siguientes obligaciones:

- Publicar el Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social de las entidades y sus municipios en base a lo establecido en la Ley General de Desarrollo social.
- Proporcionar capacitación a las entidades y sus municipios, sobre el funcionamiento del FAIS – FISM.

El mismo artículo 33, indica que los siguientes procesos son responsabilidad del municipio:

- Hacer del conocimiento de los habitantes los montos que reciban, las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios al menos a través de la página oficial de internet.
- Promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar.
- Informar a sus habitantes los avances del ejercicio de los recursos trimestralmente y al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados, de menos a través de la página de internet.
- Proporcionar a la Secretaría Del Bienestar, por conducto de la entidad federativa, la información de la utilización del Fondo que sea requerida.
- Procurar que las obras que realicen con los recursos de los Fondos sean compatibles con la preservación y protección del medio ambiente y que impulsen el desarrollo sostenible.
- Reportar de manera trimestral a la Secretaría de Bienestar a través de sus Delegaciones estatales y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el seguimiento sobre el uso de los recursos del Fondo.

- Publicar en su página de internet las obras financiadas con los recursos del Fondo, donde se dé a conocer la información del contrato bajo el cual se celebran, informes trimestrales de los avances y, en su caso, evidencias de conclusión.

En el caso del municipio de Durango, disponen de documentación que incluye los procesos con los cuales se gestiona el Fondo. Por medio de entrevista se identificó que el municipio cuenta con manuales de procedimientos de cada una de las direcciones que intervienen en la gestión del FAIS-FISM. Dentro de esta entrevista, se pudo identificar los siguientes procesos clave:

- El IMPLAN realiza la consulta ciudadana en el municipio.
- Se reciben solicitudes de la población en las diversas direcciones involucradas en la gestión del Fondo.
- Con la información anterior, se integra el Programa Anual de Obra Pública (PAOP).
- Teniendo la propuesta de obra, de acuerdo con el monto autorizado, se presenta a cabildo para su revisión y autorización. Una vez autorizada la propuesta de obra se inicia con las obras correspondientes de acuerdo con la ministración que llega mensualmente.
- Antes del inicio de cada obra se conforma un comité por parte de los beneficiarios para que estén a cargo de la supervisión, verificación y desarrollo.
- De manera mensual y trimestral se realiza un informe de Avance Físico Financiero a la Entidad de Auditoría Superior del Estado.
- Se reporta la información de las obras realizadas en la Plataforma Nacional de Transparencia, página oficial del ayuntamiento de Durango, así como en el Sistema de Recursos Federales Transferidos (SRFT) y en la Plataforma MIDS.
- Al cierre del ejercicio Entidad de Auditoría Superior del Estado, se encarga de auditar las obras realizadas de manera documental y física.
- A final del año se presenta el cierre de obra ante la Entidad Superior de Auditoría del Estado.
- Las Direcciones que intervienen en el proceso son Administración y finanzas, Desarrollo Social, Desarrollo rural y Obras Públicas, así como IMPLAN y Copladem (Anexo 3).

5. ¿Cuáles son las capacidades institucionales del municipio para gestionar el Fondo?

En el entendido que las capacidades institucionales deben reflejarse en los resultados que son obtenidos para beneficio de la población, así como también que este Fondo tiene por objetivo el beneficiar a la población en situación de pobreza y rezago social, resulta deseable que los gestores del FISM, así como aquellas áreas que estén relacionadas, cuenten con los conocimientos básicos sobre la medición multidimensional de la pobreza y las estimaciones de rezago social.

Se considera fundamental que la capacitación de los funcionarios responsables del manejo del Fondo sea continua y permanente sobre las normas que rigen el FISM. A través de la entrevista realizada a los actores del Fondo, comentan que recibieron una capacitación por parte del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), e impartida por parte de la Universidad Politécnica de Durango (Unipoli) a principios de diciembre del 2020 llamado «Administración y políticas pública». Dicha capacitación abarco temas desde bases de política pública, Fondos federales, marcos normativos, etc.

A su vez, se tomaron capacitaciones impartidas por parte de Coneval, así como por la secretaria de bienestar en temas como presupuesto basado en resultados, pobreza y rezago social. De igual manera fue tomada la capacitación de la planeación del FAIS por parte de diversos involucrados en el manejo de este Fondo, entre ellos personal de la dirección municipal de administración y finanzas, dirección de obras públicas, IMPLAN, sindicatura, desarrollo rural, entre otros.

Dichas capacidades resultan importantes, en primer lugar, para garantizar que al realizarse el cambio de administración cada tres años, aquellos funcionarios que están involucrados en la gestión del FAIS-FISM, cuenten con los elementos necesarios para un desempeño adecuado y reducir la curva de aprendizaje. De igual manera, la importancia de estas capacitaciones resulta relevante con la finalidad de atender los cambios normativos del orden federal.

Se recomienda la capacitación constante sobre el tema la medición multidimensional de la pobreza, así como rezago social, dichas capacitaciones tanto el Coneval como la Secretaría de Bienestar ofrecen de manera constante y gratuita por medio de la plataforma educativa www.mexicox.gob.mx. Dichos conocimientos se consideran importantes ya que pueden aportar a la mejora de la gestión del Fondo con acciones concretas más acertadas sobre la disminución de la pobreza y el rezago social en el municipio.

En lo que refiere a recursos técnicos se identificó que el municipio de Durango cuenta con una plataforma de transparencia la cual se encuentra alojada dentro de su página de internet oficial www.municipiodurango.gob.mx. Dentro de la sección de transparencia, es posible encontrar de manera sencilla la información relativa al Fondo, entre las cuales puede identificarse las secciones de «Información pública del FAIS» así como la de «Informes trimestrales (FORTAMUN y FAIS)».

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

Conforme a los lineamientos del Fondo, los gobiernos locales cuentan con la posibilidad de ejercer recursos en concurrencia con programas federales, estatales y municipales a condición de que estos incidan directamente en la reducción de la pobreza y el rezago social. Esto busca promover la eficiencia del gasto público, el aumento de los recursos disponibles por los municipios, así como el lograr metas en diferentes programas sociales.

Para el ejercicio fiscal 2020, se identificó que el municipio de Durango ejecutó obras en concurrencia con otras fuentes de financiamiento. En específico las más recurrentes con recurso proveniente de los beneficiarios y del FISE.

En el caso de la concurrencia con beneficiarios, los ciudadanos realizan el primer acercamiento con el municipio a realizar la solicitud de la obra de infraestructura social que requieren. Una vez que se realiza la solicitud, según se evalúa la viabilidad de la obra, se llega a un acuerdo con los beneficiarios en la que el municipio costea un porcentaje de esta con recurso del FAIS y el restante es financiado por los colonos beneficiarios. Las principales obras financiadas con esta modalidad de concurrencia fueron las de infraestructura de agua potable, alcantarillado y obras de urbanización como pavimentación de calles y construcción de banquetas (Tabla 6).

Tabla 6.
Obras de Infraestructura social realizadas con financiamiento en concurrencia con recursos del FAIS-FISM

Programa	Incidencia	Fuente de concurrencia	Número de obras	Monto invertido (Pesos)
Infraestructura para agua potable	Directa	Beneficiarios	9	312,916.71
Alcantarillado	Directa	Beneficiarios	8	256,295.18
		Estatal	1	2,100,000.00
Urbanización municipal	Complementaria	Beneficiarios	8	906,845.14
Mejoramiento de vivienda	Directa	FISE	21	15,400,000.38
Total			47	18,976,057.41

Fuente: Elaboración propia con información del Cierre de Obra 2020 del municipio de Durango.

De igual forma, 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 7).

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 Programa de apoyo a la infraestructura Hidroagrícola
	INPI	Programa de Infraestructura Indígena
Vivienda	Sedatu	Programa de Infraestructura
	Fonhapo	Programa de Apoyo a la Vivienda
Salud	Salud	Proyectos de infraestructura social de salud

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

III: Resultados del FAIS-FISM

7. ¿El municipio cuenta con información de los resultados de los indicadores de desempeño asociados a la gestión del FAIS-FISM?

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.

A su vez, de conformidad con el párrafo cuarto del artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se indica 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».

Según Coneval (2013), los indicadores son herramientas cuantitativas o cualitativas que muestran indicios o señales de una determinada situación, actividad o resultado. Dichos indicadores suelen apuntar a los aspectos organizacionales del desempeño, por lo que son esenciales para el éxito actual y futuro de las organizaciones (Stubbs, 2004). En el sector público, la utilización de estos indicadores permite monitorear el grado de cumplimiento de objetivos y metas de las políticas y programas públicos, gracias a que generan información clara y precisa sobre su desempeño.

Los Lineamientos del FAIS – FISM, establecen que dentro de las responsabilidades de los gobiernos locales está el 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 III⁴ del artículo 33 de la LCF relacionada con las obras financiadas con recursos provenientes del FAIS-FISM, en los términos que sean dispuestos por la SHCP.

En la página de internet de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del estado de Durango, en la sección de información financiera, se encuentra el apartado de egresos, mismo que

⁴ 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.

contiene los informes trimestrales sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos del ejercicio 2013 al 2021.

En el informe referente al ejercicio 2020, los indicadores reportados referente al FAIS- FISM, fueron los de «Porcentajes de otros proyectos registrados en la MIDS» «Porcentaje de proyectos de contribución directa registrados en la MIDS» y el de «Porcentaje de proyectos Complementarios registrados en la MIDS», con los avances de cada indicador al cierre del ejercicio (Tabla 8).

Tabla 8.

Avance en los indicadores del FAIS del Municipio de Durango

Ejercicio concluido 2020

Nombre del indicador	Avance	Flujo
Porcentajes de otros proyectos registrados en la MIDS	100%	Validado
Porcentaje de proyectos de contribución directa registrados en la MIDS	87.89%	Validado
Porcentaje de proyectos complementarios registrados en la MIDS	82.56%	Validado

Fuente: Elaboración propia con información del informe sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos definitivo 2020

En el portal de transparencia del municipio, para el ejercicio 2020 cuenta con la información completa de este ejercicio. Se considera importante el que se cuente con la información completa de la gestión del Fondo para que la ciudadanía cuente con posibilidad de acceder a dicha información y el manejo de los recursos públicos sean más transparentes. De igual manera, se carece de evidencia de que se cuente con indicadores con los cuales determinen el avance de la ejecución del FISM de manera local.

Cabe destacar que, dentro de los informes trimestrales a nivel financiero, se identifica ausencia de los correspondientes a los trimestres octubre a diciembre de 2018, así como los de enero a marzo y abril a junio de 2019. Se considera de suma importancia que, en el afán de cumplir con el ejercicio de transparencia de este Fondo se cuente con la información completa dentro de la página, por lo cual se hace la recomendación de subir a este portal los informes trimestrales faltantes.

IV. Impacto del FAIS-FISM en las variables asociadas a las carencias sociales y el rezago social

8. ¿Cuál ha sido la incidencia de la ejecución de los recursos del Fondo en el comportamiento de las variables asociadas a las carencias sociales y el rezago social?

La Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango en su artículo 193 habla de cómo los municipios deben precisar los objetivos, estrategias y prioridades del municipio en sus planes de desarrollo municipal. Así también el que los programas que de él se deriven guarden congruencia entre sí, como también con los objetivos y prioridades de este.⁵

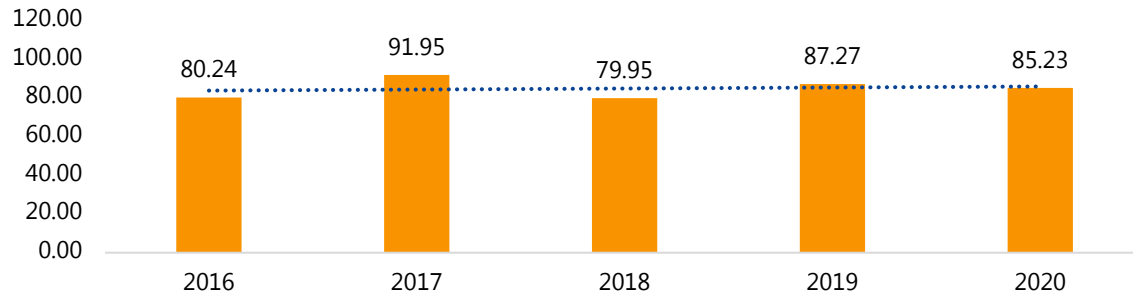
Esto nos lleva al que los municipios cuentan con un amplio campo en las acciones que consideren necesarias para atender las necesidades locales. A su vez, al considerar que los recursos públicos son escasos y las necesidades de la población son ilimitadas, es necesario el contar con criterios claros y documentados del cómo se prioriza y hace uso de los recursos, en el caso de esta evaluación del recurso proveniente del FAIS-FISM, por lo cual se debe contar con la información actualizada sobre la situación de pobreza y rezago social por parte del municipio. En base a estos principios, se hará un análisis de cómo ha sido distribuido el recurso del Fondo por tipo de obra de infraestructura social y la evolución de las diversas carencias sociales en un periodo de 5 años.

El municipio de Durango ha tenido cambios en los montos del FISM que ha recibido en los últimos 5 años, siendo en 2017 donde se recibió la cantidad de \$91,713,300 y el año 2018 donde se recibió la cantidad de \$79,954,212, siendo los montos recibidos más alto y bajo respectivamente durante este periodo. (Gráfica 8).

⁵ Ley Orgánica del Municipio libre del Estado de Durango. H. Congreso del estado de Durango. Consultado el 03 de agosto de 2021 en:
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Durango/Todos%20los%20Municipios/wo41362.pdf>

Gráfica 8.
Ingresos por concepto del FAIS-FISM en el municipio de Durango 2015-2020

Millones de pesos



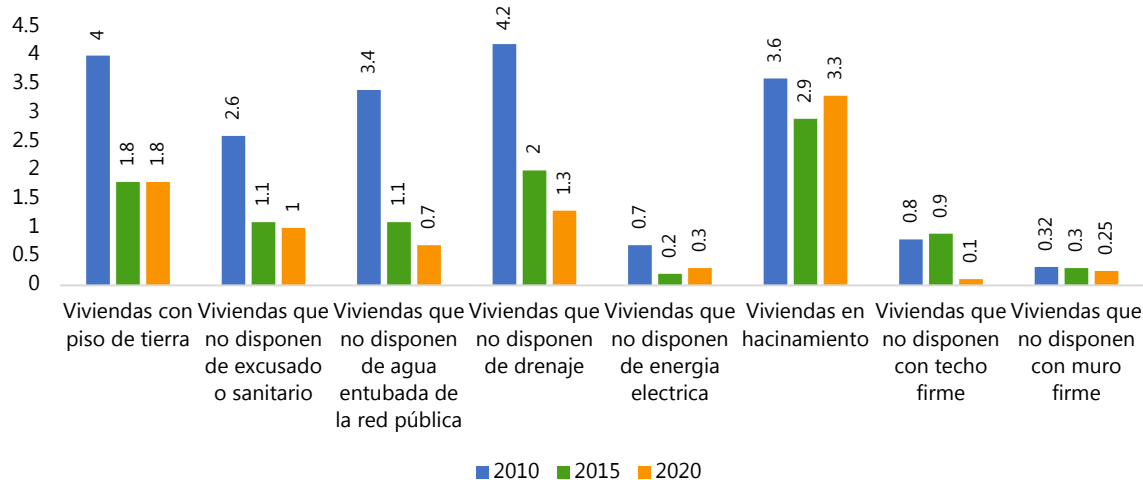
Fuente: Elaboración propia con datos del Periódico Oficial del estado de Durango.

En México, la información que respecta a los niveles de pobreza dentro de los municipios es calculada cada 5 años con los datos arrojados por el Censo de población y vivienda y la Encuesta intercensal, los cuales son realizados por el Inegi. La información más reciente con la que se cuenta a la fecha de elaboración de este trabajo de evaluación corresponde a los resultados del Censo 2020, en algunos indicadores de pobreza y de rezago social.

Aunque no se contaba con la información del último censo durante la aplicación de los recursos del ejercicio a evaluar, resulta relevante el conocer los cambios existentes desde los Censos de Población y Vivienda de 2010 y 2020, pasando por la Encuesta Intercensal 2015, considerando para este análisis, el comportamiento de las variables asociadas a pobreza y rezago social, así como la aplicación de los recursos del Fondo durante estos años. Es importante considerar que, a la fecha de elaboración de este trabajo de evaluación, las mediciones de carencias no han sido publicadas por el Coneval o la secretaria del Bienestar.

En lo que respecta a estos datos, los indicadores relacionados a las carencias y el rezago social han tenido una evolución favorable dentro del estado. Como se comentó en la pregunta 2, el municipio ha logrado un avance importante en la reducción de los indicadores del IRS, así también en aquellos relacionados con las carencias sociales, como son aquellas por calidad y espacios en la vivienda. De igual manera, hay que considerar que, a pesar de que la pobreza a nivel estatal ha crecido según el último reporte de pobreza de Coneval, solo hubo un repunte en las viviendas con hacinamiento, del año 2015 al 2020 (Gráfica 9).

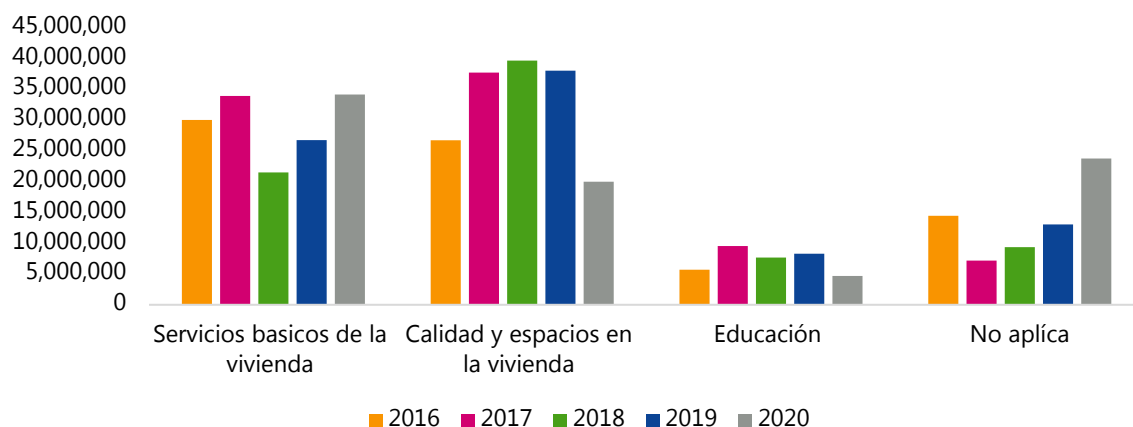
Gráfica 9.
Evolución de indicadores relacionados con el rezago y carencias sociales
Porcentaje



Fuente: Elaboración propia con datos del índice de Rezago Social, el Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social 2020, Censos de Población y Vivienda 2010 y 2020 y la Encuesta Intercensal 2015.

Como parte de los avances en la disminución de los indicadores de pobreza y rezago social, es importante considerar cómo se han aplicado los recursos del FISM por parte de los ayuntamientos durante este tiempo, con la finalidad de analizar los esfuerzos de las administraciones municipales en la disminución de estos indicadores.

Gráfica 10.
Evolución de los recursos del FAIS-FISM invertidos por carencia de 2016 a 2020
Pesos



Nota: En la sección otros se engloban obras que no tienen incidencia directa en los indicadores de la pobreza como lo son urbanización o infraestructura agrícola.
Fuente: Elaboración propia con información de los resultados anuales MIDS, Secretaría de Bienestar.

Como se comentó en la pregunta 2, según los datos del Censo 2010 la carencia por calidad y espacios en la vivienda tuvo una incidencia del 7.2% de la población, mientras que a 2015, esta tuvo una disminución importante, contando con un mayor porcentaje de población la carencia por servicios básicos en la vivienda con un 5%.

En la Gráfica 9, es posible observar el cómo del año 2016 y 2020 el municipio de Durango apostó por invertir los recursos del Fondo en obras relacionadas a la carencia de servicios básicos en la vivienda. Mientras que del 2017 a 2019, se optó por invertir mayormente en obras relacionadas con la carencia de calidad y espacio de la vivienda.

En el mismo tenor, desagregando la inversión realizada por el municipio de Durango en el periodo de 2017 a 2019, es posible observar el cómo durante este lapso, de las carencias con mayor porcentaje de viviendas según datos de la encuesta intercensal 2015, las viviendas en hacinamiento, sin drenaje y con piso de tierra (Tabla 9).

Tabla 9.
Porcentaje de viviendas con alguna carencia social por calidad, espacios o servicios básicos con datos 2015 en el municipio de Durango y distribución del FISM en estas carencias de 2017 a 2019

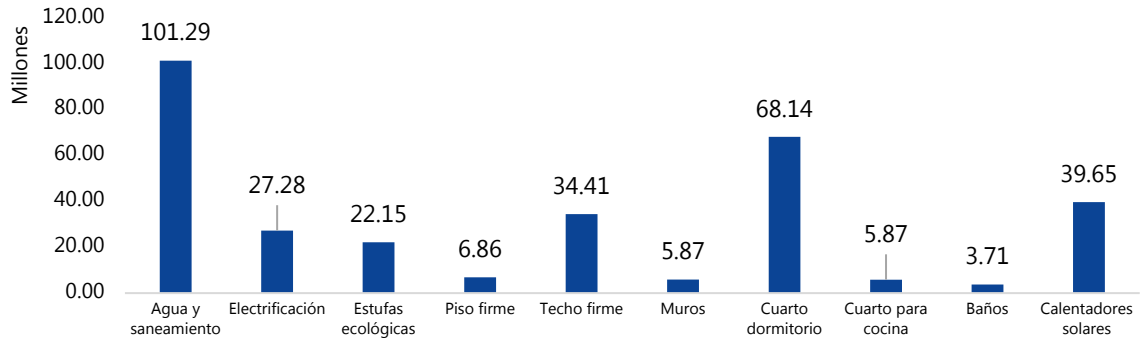
Porcentaje y pesos

Indicadores asociados a carencias	Porcentaje de viviendas	Monto invertido de 2017 a 2019
Piso de tierra	1.8	4,999,222
Techo endeble	0.9	24,731,901
Muro endeble	0.3	894,420
En Hacinamiento	2.9	49,505,062
Sin acceso al agua	1.1	24,876,221
Sin drenaje	2.1	25,255,952
Sin electricidad	0.2	14,322,120
Sin chimenea para estufa de leña	1.5	17,643,122

Fuente: Elaboración propia con información del informe anual sobre la situación de pobreza 2020 y de los resultados anuales MIDS Secretaría de Bienestar.

En general de 2016 a 2020, se pudo encontrar que los indicadores asociados a carencias con mayor inversión fue la de agua y saneamiento con un total de \$101,294,059.46 seguido por la construcción de cuartos dormitorios con una inversión de \$68,136,336.23. Por último, la subclasificación con menor inversión durante este periodo fue la de construcción de baños con un total de \$3,712,379.69 (Gráfica 11).

Gráfica 11.
Monto del FISM invertido de 2016 a 2020 por subclasificación de las carencias
Pesos



Fuente: Elaboración propia con información de los resultados anuales MIDS.

Durante el periodo analizado, se encuentra coherencia en la inversión realizada a nivel de los indicadores asociados a las carencias. Se considera sumamente importante que con los datos del Censo de población 2020, así como de la bibliografía que surja a partir de este como los informes anuales sobre la situación de pobreza y rezago social de la secretaria del bienestar y la medición de pobreza a nivel municipal del Coneval, se puedan priorizar las obras de infraestructura social con las que se pueda incidir de manera directa en el combate a las carencias sociales que conforman la pobreza.

V. Análisis de una obra FAIS-FISM

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

Según el cierre de obra del FAIS-FISM del ejercicio fiscal 2020, el municipio de Durango destinó la mayor parte de los recursos (63.5%) del Fondo a proyectos relacionados con la vivienda. Un 40.04% fue destinado a proyectos relacionados con los servicios básicos en la vivienda como obras de ampliación de red de agua y drenaje mientras que un 23.4% del recurso fue destinado a temas de mejoramiento de vivienda como cuartos para baño y cuartos dormitorio.

Para efectos de esta evaluación, se analizó las acciones del municipio para la atención a la población que carece de servicios de agua potable y drenaje, en específico se analizará la obra con clave de proyecto SC20037CP, «Tomas domiciliarias en Av. Guadalupe Victoria».

Con el recurso del FAIS-FISM durante el ejercicio 2020 fueron realizadas un total de 40 proyectos relacionados exclusivamente con el servicio de agua potable con una inversión de \$8,338,653.95 que representa un 9.8% del total de los recursos del FISM con lo cual resultaron beneficiadas 24 localidades adicional de la cabecera municipal (Tabla 10).

Tabla 10.

Localidades beneficiadas con obras de agua y saneamiento financiadas con FAIS-FISM en el municipio de Durango durante el ejercicio fiscal 2020

Localidad	Número de obras	Monto invertido (pesos)	Viviendas beneficiadas
Banderas del águila	1	107,633.00	10
Colonia Hidalgo	1	621,272.00	200
El Nayar	2	641,943.00	99
El Refugio (El conejo)	1	643,636.00	85
Empalme La Purísima	2	104,610.00	25
General Máximo García (El pino)	2	109,872.00	20
Ignacio Zaragoza	1	162,773.00	10
La Boca del Mezquital	1	162,470.00	10
La Casita (Huerta)	1	203,680.00	10
La Ferrería	2	342,664.00	31
Labor de Guadalupe	1	270,361.00	98
Mi patria es primero	1	89,522.00	10
Pilar de Zaragoza	1	128,078.00	18
Regocijo	1	31,320.00	15
Rodríguez Puebla	1	61,500.00	10
San Antonio de las Basuras	1	67,725.00	15
San José de la Vinata	1	42,965.00	15

Tabla 10.
Localidades beneficiadas con obras de agua y saneamiento financiadas con FAIS-FISM en el municipio de Durango durante el ejercicio fiscal 2020

Localidad	Número de obras	Monto invertido (pesos)	Viviendas beneficiadas
San José del Molino	1	239,111.00	15
San Juan Aguinaldo	1	43,110.00	10
San Pedro de la Máquina	1	170,114.00	NA
SanTA Isabel de Batres	1	43,110.00	15
Tomás Urbina	1	190,050.00	10
Unidos Venceremos	2	264,595.00	10
Valle Florido	1	37,316.00	15
Victoria de Durango	11	3,559,223.95	594
Total	40	8,338,653.95	1350

Fuente: Elaboración propia con información del Cierre de Obra 2020 del municipio de Durango

Inicio del proyecto

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que dentro de las funciones y servicios que los municipios tienen a su cargo están las de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, siendo obligación de los ayuntamientos la prestación de dichos servicios previendo la participación de los estados y la federación.

El 8 de febrero de 2012, a través de una reforma constitucional al párrafo sexto del artículo 4º, se elevó el derecho humano al agua y saneamiento a rango constitucional, y como se mencionó anteriormente también la misma CPEUM establece la obligación de los municipios a prestar estos servicios.

En este tenor, el catálogo de obras del FAIS-FISM incluye diversas opciones con las cuales se pueda incrementar la cobertura de este servicio en las diversas zonas rurales incluyendo aquellas comunidades más alejadas, con el fin de que los gobiernos locales puedan incidir en los indicadores de la medición multidimensional de la pobreza.

Según datos de la medición de la pobreza a escala municipal del Coneval, en 2010 el 6.2% de la población se encontraba con carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda, mismo que para el informe 2015 este porcentaje disminuyó favorablemente siendo un 5% de la población con esta carencia.

La encuesta intercensal del año 2015 realizada por el Inegi, arrojó que el 1.1% de las viviendas en el municipio no contaba con acceso al agua. De igual manera, el Censo 2020 arrojó que este porcentaje de viviendas disminuyó al .7%. Aun y cuando el número de viviendas con esta carencia ha disminuido, el reto permanece por parte del municipio para

el abatimiento de esta carencia, ya que este tipo de obras resultan relevantes para mejorar la calidad de vida de los habitantes del municipio con el acceso a este servicio.

Organización y preparación

En el caso de la obra a analizar, se tomó la decisión basándose en el proceso antes comentado en la pregunta 4, tomando en cuenta el informe sobre la situación de pobreza y rezago social de la Secretaría de Bienestar, mismo que es analizado previo a la recepción de solicitudes con la finalidad de hacer un mejor uso de los recursos.

Esta obra fue requerida por los colonos el día 20 de mayo de 2020 en la Dirección municipal de obras públicas por medio de solicitud en la cual se describe del tipo de obra, ubicación y croquis, la lista de los beneficiarios con nombre, dirección y firma de cada uno. Acto seguido, se reunieron con los solicitantes el director municipal de desarrollo social con la finalidad de informar los pormenores a la comunidad la obra a ejecutar. Por acuerdo de los representantes del municipio y los solicitantes, el proyecto se financiaría un porcentaje por parte del FISM y otro por parte de los beneficiarios.

Para este fin el proyecto atiende una necesidad directamente relacionada con el acceso al agua, beneficiando a un total 133 viviendas con la sustitución de 50 tomas domiciliarias dentro de la colonia Independencia en el municipio de Durango. Junto con otros proyectos realizados durante este ejercicio fiscal buscan disminuir el problema del acceso al agua en las comunidades más alejadas, así como en las colonias de la cabecera municipal que no cuentan con este servicio.

El Coneval cuenta con bases de datos con la cual es posible observar por AGEB (Área Geoestadística Básica) los niveles de pobreza y pobreza extrema urbana, así como una herramienta que permite ver por medio de mapas interactivos dicha información. En el caso de la colonia Promotores Sociales, que está dentro de la AGEB con clave 1000500016546, que cual cuenta con un rango de pobreza del 50% al 70% siendo la segunda clasificación más alta de los rangos establecidos, contando también con un rango de pobreza extrema del 0 al 20% de la población (Figura 1).

Figura 1.
Rango de pobreza por AGEB de la colonia Promotores sociales



Fuente: Herramienta de visualización de la pobreza urbana en Mexico de Coneval.

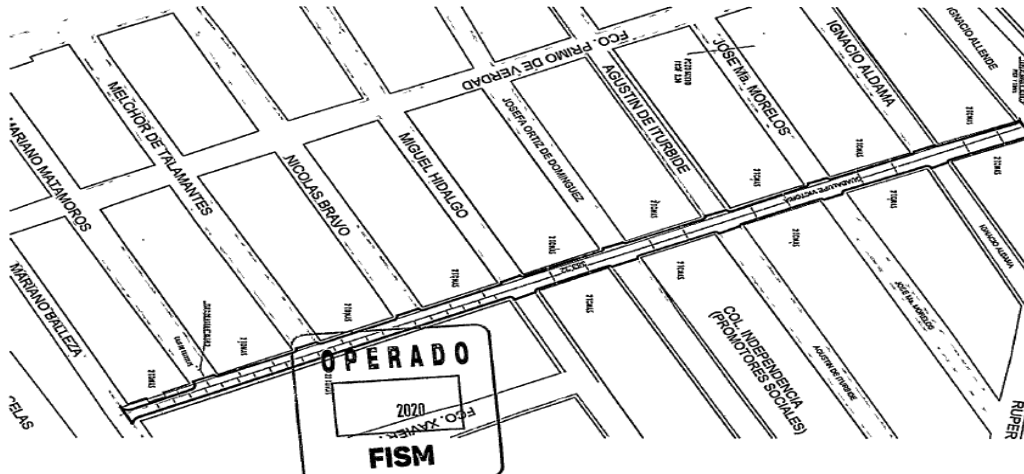
Ejecución

Dentro de la documentación facilitada por el municipio para este ejercicio de evaluación, se identificó el proceso de licitación y contratación para este proyecto. En dicho proceso de licitación se hace la invitación a por lo menos tres participantes en el cual se elige la propuesta con mayor nivel de calidad-costos. Según la documentación entregada, la obra corrió a cargo de la empresa «RACCO SA de CV». Dichos oficios informan la fecha de inicio los trabajos, así como también se informa los datos del residente de obra encargado de la ejecución directa de los trabajos.

De igual manera, por parte del municipio fue entregada la bitácora de obra, en la cual se describe detalladamente desde los inicios hasta el cierre de obra las acciones realizadas semana con semana, en las cuales se describe que, la obra inició el día 1 de octubre, días después de la fecha contemplada en el contrato el 23 de septiembre de 2020. El proyecto inicia con los trabajos de trazo y nivelación, y excavaciones, cerrando dichos trabajos en bitácora el 18 de noviembre de 2020 antes de lo planeado en contrato.

Parte de los documentos entregados fueron las invitaciones a la licitación de las obras a realizar, pagos realizados, facturas, bitácoras, reporte fotográfico, mapas y croquis del área atendida, actas del comité de participación social, etc. Dicha obra tuvo un costo final pagado de \$135,182.51 pesos, de los cuales \$121,182.51 fueron aportados por parte del municipio a través del FISM y \$13,518.04 por parte de los beneficiarios.

Figura 2.
Croquis del proyecto de Tomas domiciliarias en Av. Guadalupe de la Colonia Promotores sociales



Fuente: Reporte de obra de la empresa RACCO SA de CV entregado al municipio de Durango.

Cierre del proyecto

El acta de extinción de derechos y obligaciones indica que la fecha de terminación según contrato sería el 21 de diciembre de 2020, también muestra que la fecha real de terminación según bitácora fue el 18 de noviembre de 2020. También, dentro del acta de entrega-recepción física se describe que el municipio recibe los trabajos descritos dentro de los términos del contrato. Para este fin, el subdirector y supervisor de obra de la Dirección Municipal de Obras Públicas, así como el representante local de la empresa constructora se dieron cita para la entrega recepción de esta obra, la cual fue financiada un 90% por el FISM y 10% por parte de los beneficiarios.

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)».

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. Se identificó que esta información se encuentra pública en los informes trimestrales publicados en la página oficial del municipio. De igual manera como parte de la difusión, el municipio cuenta con un spot en video publicado en la página de Facebook oficial del

municipio, en el que se habla de esta obra, así como otras que se realizaron en esta calle, publicado el 17 de noviembre de 2020.⁶

Conclusión y aspectos que debe considerar el gobierno municipal

Este análisis busca ayudar en la toma de decisiones del municipio dentro de las obras seleccionadas y como estas inciden en el beneficio de la población en pobreza, pobreza extrema y con alto rezago social como lo indican los objetivos del FAIS-FISM. Dentro de los lineamientos del Fondo, las obras relacionadas al tema de acceso al agua se consideran de incidencia directa, esto a causa de que la Medición multidimensional de la Pobreza contempla dentro de los indicadores que forman parte de la carencia en el acceso a los servicios básicos en la vivienda el acceso al agua potable y drenaje.

Dentro del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla la prestación de los servicios de agua potable y drenaje como una obligación de los municipios, por tal este análisis presenta algunos retos que en base a la evidencia existen para la prestación de estos servicios. A su vez, la encuesta intercensal del año 2015 realizada por el Inegi, arrojó que el 1.1% de las viviendas en el municipio no contaba con acceso al agua.

Por este motivo, resulta relevante que durante el diseño de este tipo de proyectos se comience a incluir aspectos culturales en la provisión de servicios que permita a las familias disponer de ellos, a su vez que se pueda disminuir la brecha existente entre la cobertura de estos en el ámbito rural y urbano.

Es importante que las decisiones de los gobiernos municipales estén basadas en evidencia, esto con la finalidad de que en las acciones y programas que sean implementados, logren focalizar los recursos y sea atendida la población más vulnerable. Es por esta razón es deseable que la estrategia considere los siguientes elementos:

- Identificación, definición y descripción del problema.
- Determinación y justificación de objetivos del programa.
- Cobertura, identificación y cuantificación de la población potencial y objetivo.
- Diseño del programa. Describir la forma en que operará el programa, las instancias responsables y las funciones que desempeñará.
- Definición de indicadores que permitan dar seguimiento.
- Elaboración de reglas de operación.
- Construcción y seguimiento del padrón de beneficiarios.

⁶ Municipio de Durango (2020) consultado el 02 de agosto de 2020:
<https://www.facebook.com/DurangoCap/videos/mira-c%C3%B3mo-se-avanza-en-la-colonia-independencia-antes-promotores-sociales-gracia/196837558579238/>

- Documentar las características socioeconómicas de las viviendas.

Por último, el uso de la tecnología en la actualidad es crucial para el correcto uso de los recursos públicos, principalmente en temas de transparencia, por lo que se considera importante el contar con la información actualizada en la página de internet oficial, en la cual sean publicados los informes físico-financieros de manera trimestral, tanto del año actual como anteriores de manera accesible.

Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas

Tabla 11.

Matriz de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas

Fortalezas	*	Debilidades	*
Avance considerable en disminución de la población en situación de pobreza, principalmente de la población en situación de pobreza extrema.	1	No se identificó que el municipio cuente con un análisis del costo beneficio de los proyectos a realizar.	4
El municipio fomenta la participación ciudadana para la recolección de necesidades de obra para realizar el Programa Anual de Obra.	4	La página de transparencia del municipio cuenta con información incompleta en algunos trimestres de años anteriores sobre el uso del Fondo.	7
Apego por parte del municipio a la normativa para uso de los recursos del Fondo.	4		
Los gestores del Fondo cuentan con las capacitaciones que son impartida por la Secretaría de Bienestar en materia de normatividad de gestión del Fondo.	5	Ausencia de indicadores para determinar el avance de ejecución del Fondo a nivel local.	7
Oportunidades	*	Amenazas	*
Capacidad para desarrollar criterios de priorización y focalizar acciones de mayor impacto.	3-5	Susceptibilidad a cambios en el orden normativo federal, los cuales puedan afectar los mecanismos de trabajo actuales.	2
Existencia de diversos cursos gratuitos y en línea por parte de la Secretaría de Bienestar y de Coneval en temas de pobreza y rezago social.	5	Posibilidad de diferencias entre prioridades estatales y municipales pueden afectar el resultado de mecanismos de coordinación.	2
Existencia de diversas fuentes tanto federales como estatales para la concurrencia de recursos para potenciar el resultado de su aplicación.	6	Cambios en el orden de tipos obra en catálogo FAIS puede disminuir el margen de maniobra de los ejecutores del Fondo con respecto a las obras de mayor prioridad en el municipio.	2
Nota: el símbolo (*) señala que en la columna debe incluirse el número de la pregunta de evaluación que sustenta la fortaleza, oportunidad, debilidad o amenaza mencionada.			

Propuesta de recomendaciones y observaciones

Tabla 12.

Propuesta de recomendaciones y observaciones

#	Recomendación u observación	*	Temática	Acciones propuestas	Resultados esperados
1	Seguimiento al programa de capacitación anual	5	Capacitación	Adicionar dentro del plan de capacitación anual, cursos impartidos por Secretaría del bienestar y Coneval en temas como Presupuesto Basado en Resultados, Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza, etc.	Que los gestores del Fondo mejoren sus capacidades para el manejo de este, para mejorar los resultados de la implementación de estos recursos.
2	Publicación de información relativa al Fondo	7	Transparencia	Poner a disposición de la ciudadanía a través de la página de internet oficial la información relativa al Fondo respecto a los trimestres octubre a diciembre de 2018 así como de enero a junio de 2019.	Que los interesados puedan encontrar actualizada y accesible de los avances del municipio.
3	Actualizar los documentos diagnósticos del municipio	8	Ejecución	Diseñar mecanismos para actualizar la información sociodemográfica y aquella relacionada con la medición de pobreza en los documentos de planeación del municipio con la información derivada del Censo2020.	Contar con herramientas y fuentes de información recientes sobre el contexto del municipio para mejorar la toma de decisiones.

Nota: el símbolo (*) señala que en la columna debe incluirse el número de la pregunta de evaluación que sustenta la recomendación u observación propuesta.

Conclusiones y valoración final

La evaluación de desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS-FISM) busca generar evidencia, la cual permita a los gestores del Fondo en el municipio contar con los elementos, para poder atender de manera más efectiva los temas a los que refiere el uso de estos recursos públicos, como lo son, las carencias y dimensiones que se relacionan con la medición de la pobreza y el rezago social.

El FAIS forma parte de los 8 Fondos pertenecientes al Ramo de Aportaciones Federales para las Entidades Federativas y Municipios, conocido como Ramo General 33, el cual tiene como objetivo principal el contribuir al bienestar social, a través del financiamiento de diversas obras y acciones de infraestructura social, las cuales ayuden en el combate a la pobreza extrema, así como el rezago social.

De conformidad con la LCF, el FAIS-FISM es determinado anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Por su parte, los gobiernos estatales deben publicar en su respectivo Periódico Oficial los montos que corresponden a cada municipio. En el caso del municipio de Durango, para el ejercicio 2020 se recibió un total de \$85,226,251 correspondiente a este Fondo. En este tenor, el municipio destino el 83.7% de los recursos a proyectos de incidencia directa. Para este ejercicio la mayor parte de las obras realizadas están relacionadas con la carencia de «Servicios básicos en la vivienda» destinando un 40.04% del Fondo en dichas obras, siendo las más recurrentes las de «Acceso al agua y saneamiento» con un 36.7% así como los servicios de electricidad con un 4.23% del Fondo.

El municipio de Durango cuenta con un grado de rezago social muy bajo según el informe de Coneval (2020), así como también la población en situación de pobreza del año 2010 al 2015 bajo de un 41.7% a un 32.2%, un avance importante el cual toma más relevancia al observar que la población en pobreza extrema disminuyo considerablemente de un 5% a un .8% lo cual es un avance importante.

Cabe destacar que dentro del Plan Municipal de Desarrollo 2019-2022 se cuenta con un diagnóstico general del municipio, dentro del cual se encuentra información, como el grado de marginación municipal, así como la población en situación de pobreza y pobreza extrema con datos de los años 2005 y 2010. Se considera que es importante contar con los datos más actuales de las instituciones encargadas de calcular estos indicadores, con el fin de invertir los recursos de este Fondo en obras con mayor incidencia en las diversas dimensiones de la medición de la pobreza que requiera el municipio.

Se encontró que el municipio hace uso de los lineamientos del Fondo vigentes, así como del catálogo de este Fondo para su manejo. A su vez, el municipio fomenta la participación ciudadana a través de los representantes de cada comunidad, con la finalidad de conocer más de cerca las necesidades de cada una de estas, y tomando en cuenta estos dos factores más los datos arrojados por el informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social,

publicado por la Secretaría de Bienestar priorizan las obras a realizar durante el ejercicio fiscal.

En lo que respecta a las capacidades institucionales por parte del municipio para la gestión del Fondo, se pudo identificar que los gestores cuentan con las diversas capacitaciones por parte de la Secretaría de Bienestar, así como de la Entidad de Auditoría en temas de manejo y gestión del Fondo, así como una capacitación llamada «Administración y políticas pública» impartida por la Unipoli. Sin embargo, es necesario que los gestores se encuentren en constante capacitación y actualización en temas de pobreza y rezago social. Como se comentó a principio de estas conclusiones, el propósito de esta evaluación, así como de los hallazgos y recomendaciones derivadas de esta, es que se mejore la gestión del Fondo con lo cual se tenga un mayor beneficio en la población.

Ficha de evaluación

Aspectos administrativos	<ul style="list-style-type: none"> • Responsable de la evaluación: <i>Edgar Gerardo Ruiz González.</i> • Miembros del equipo evaluador: <i>Sergio Humberto Chávez Arreola.</i> • Organización evaluadora: <i>Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango.</i> • Unidad administrativa de la dependencia o entidad responsable de la intervención evaluada: <i>Subdirección de Control de Obra Pública y Programas Federales del Municipio de Durango.</i> • Titular de la unidad administrativa de la dependencia o entidad responsable de la intervención evaluada: <i>Arq. Erick González Gutiérrez.</i> • Unidad administrativa de la dependencia o entidad responsable de la intervención encargada de dar seguimiento a la evaluación: <i>Subdirección de Control de Obra Pública y Programas Federales del Municipio de Durango.</i> • Forma de contratación del equipo u organización evaluadora: <i>No aplica.</i> • Costo total de la evaluación: <i>No aplica.</i> • Fuente de financiamiento de la evaluación: <i>No aplica.</i> • Fecha de inicio de la evaluación (reunión de apertura): <i>abril de 2021.</i> • Fecha de conclusión de la evaluación (dictaminación por el Consejo General del Inevap): <i>22 de octubre de 2021.</i>
Aspectos técnicos	<ul style="list-style-type: none"> • Palabras clave de la evaluación (al menos tres palabras): <i>Infraestructura social, Fondo federal, ramo 33.</i> • Términos de referencia de la evaluación: <i>Términos de referencia para la evaluación de desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social – componente municipal (FAIS-FISM).</i> • Objetivo de la evaluación: <i>Evaluar el desempeño de las aportaciones del FAIS-FISM en el municipio para el ejercicio fiscal concluido 2020 con el objetivo de mejorar su destino, gestión y resultados.</i> • Hipótesis de la evaluación: <i>La gestión del FAIS-FISM permite una adecuada satisfacción de las necesidades del municipio en materia de infraestructura social.</i>

Referencias

Coneval (2013). *Manual para el diseño y la construcción de indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México.*

Coneval (2018). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México* (tercera edición).

Coneval (2020). *Índice de Rezago Social 2020 a nivel nacional, estatal, municipal y localidad.*

H. Congreso de la Unión. (2018). *Ley de Coordinación Fiscal. Ciudad de México: DOF.*

Inafed (2004). *Guía para el buen Gobierno Municipal,*

Organización Mundial de la Salud (2003). *Guías para la calidad del agua de consumo humano* (Cuarta edición).

Secretaría de bienestar. (2020). *Lineamientos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.*

Secretaría de bienestar. (2020). *Manual de usuario y operación de la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social*

Stubbs, A. (2004). *Indicadores de desempeño: naturaleza, utilidad y construcción.*

Anexos

1. Destino de las aportaciones del FAIS-FISM

Tabla 13. Clasificación de los proyectos del FAIS-FISM por rubro de gasto

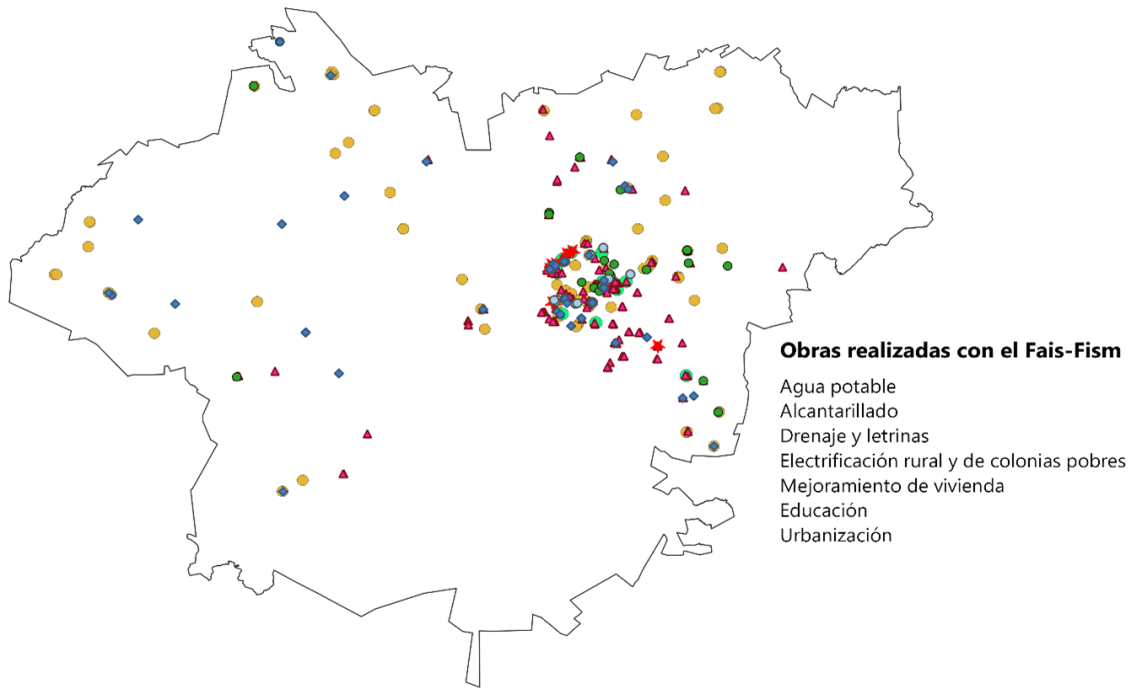
Incidencia	Rubro	Cantidad de proyectos	Monto	Porcentaje
Directa	Agua potable	40	8,338,653.95	9.78
	Alcantarillado	13	15,486,227.15	18.17
	Drenaje y letrinas	23	6,651,088.78	7.80
	Electrificación	8	3,650,938.00	4.28
	Mejoramiento de vivienda	137	19,979,993.26	23.44
	Infraestructura básica del sector educativo	15	4,680,332.95	5.49
	Infraestructura básica del sector salud	0	0.00	0.00
Complementaria	Urbanización	86	23,739,088.40	27.85
	Subtotal	322	82,526,322.49	96.83
No aplica	Gastos indirectos	N/A	2,699,928.51	3.17
	Subtotal	322	2,699,928.51	3.17
	Total	322	85,226,251.00	100.00

Tabla 14. Clasificación de los proyectos del FAIS-FISM por carencia social

	Cantidad de proyectos	Monto	Porcentaje
Rezago educativo	13	3,963,463.44	4.65%
Servicios de salud	0	0	0.00%
Seguridad Social	0	0	0.00%
Calidad y espacios de la vivienda	137	19,979,993.26	23.44%
Servicios básicos de la vivienda	84	34,126,907.88	40.04%
Alimentación	2	716,869.51	0.84%
No aplica	86	23,739,088.40	27.85%
Subtotal	322	82,526,322.49	96.83%
Gastos indirectos	N/A	2,699,928.51	3.17%
Subtotal	N/A	2,699,929.51	3.17%
Total		85,226,251.00	100.00%

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

Figura 3.
Ubicación georreferenciada de las obras ejecutadas con el FAIS-FISM por tipo de incidencia del municipio de Durango, ejercicio 2020



Fuente: Elaboración propia con información del Cierre de obra del FAIS-FISM del municipio de Durango, ejercicio 2020.

3. Procesos clave de la operación del FAIS-FISM

Tabla 15.

Procesos de la operación del FAIS-FISM

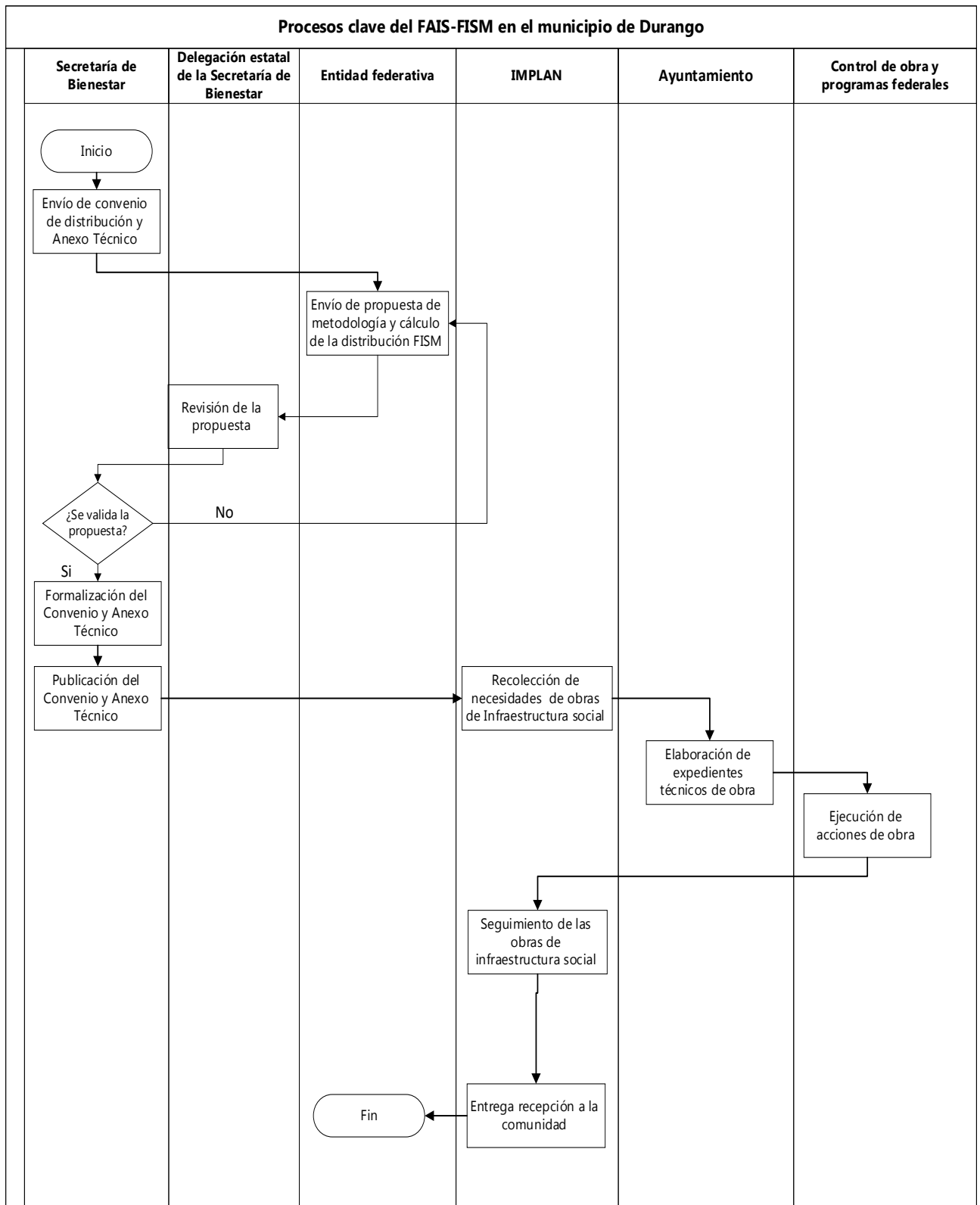
#	Proceso	Actividades	Áreas responsables
1	Convenio de distribución y Anexo Técnico	Envío a las Delegaciones de la Secretaría de Bienestar del Convenio y Anexo Técnico	Secretaría de Bienestar
2	Conocimiento del Convenio y Anexo técnico	La delegación de la Secretaría de Bienestar informará a la entidad 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 FISM	Se envía a la Secretaría de Bienestar la propuesta de metodología y cálculo de distribución para su revisión y validación	Entidad federativa
4	Revisión de la propuesta	La Secretaría de Bienestar revisa la propuesta, y en su caso, emite comentarios para su validación.	Secretaría de Bienestar
5	Formalización del Convenio y Anexo Técnico	La 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 del Bienestar y la entidad publican los convenios y anexos técnicos en la página de internet oficial 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	Recolección de necesidades de obra de infraestructura social	Se recolectan necesidades de obra en las diferentes direcciones municipales y a través de la consulta ciudadana	Implan
9	Elaboración y aprobación del PAOP	Elaboración del PAOP en el cual se contemplan fechas de inicio y entrega de acciones y aprobación por parte de cabildo del programa	Implan-Cabildo

Tabla 15.

Procesos de la operación del FAIS-FISM

10	Ejecución de acciones de obra	Las diferentes direcciones ejecutan las acciones designadas de acuerdo con el PAOP	Ayuntamiento
12	Seguimiento de las obras de infraestructura social	Seguimiento y supervisión de obras de infraestructura social	Obras Públicas
13	Entrega – recepción de obras	Se realiza la entrega – recepción del contratista al municipio, posteriormente el municipio hace entrega recepción a la comunidad	Presidencia municipal

Figura 4. Procesos de la operación del FAIS-FISM





inevapo

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO