



Periódico Oficial

DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE DURANGO



REGISTRO POSTAL

IMPRESOS AUTORIZADOS POR SEPOMEX

PERMISO
No IM10-0008
TOMO CCXXXIII
DURANGO, DGO.,
DOMINGO 16 DE
DICIEMBRE DE 2018

DIRECTOR RESPONSABLE

EL C. SECRETARIO
GENERAL DE GOBIERNO
DEL ESTADO.

LAS LEYES, DECRETOS Y DEMAS DISPOSICIONES
SON OBLIGATORIAS POR EL SOLO HECHO DE
PUBLICARSE EN ESTE PERIODICO

No. 100

CONVENIO DE
COORDINACIÓN.-

PODER EJECUTIVO
CONTENIDO

QUE CELEBRARAN POR UNA PARTE LA SECRETARÍA DE
CONTRALORÍA DEL ESTADO DE DURANGO, Y POR LA
OTRA PARTE LA SECRETARÍA DE FINANZAS Y DE
ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO DE DURANGO.

PAG. 3

EVALUACIÓN.-

ESTRATÉGICA DEL FONDO DE APORTACIONES
MÚLTIPLES-COMPONENTE ASISTENCIA SOCIAL.

PAG. 9

EVALUACIÓN.-

ESTRATÉGICA DE DESEMPEÑO DEL FONDO DE
APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL
MUNICIPAL DE GÓMEZ PALACIO.

PAG. 16

EVALUACIÓN.-

ESTRATÉGICA DE DESEMPEÑO DEL FONDO DE
APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL
MUNICIPAL (FISM) DE GUANACEVÍ.

PAG. 71

EVALUACIÓN.-

ESPECÍFICA DE DESEMPEÑO CON ÉNFASIS EN LA
CALIDAD DE LA GESTIÓN DEL PROGRAMA DE
FORTALECIMIENTO PARA LA SEGURIDAD (FORTASEG)
DEL MUNICIPIO DE GÓMEZ PALACIO.

PAG. 110

EVALUACIÓN.-

ESTRATÉGICA DE DESEMPEÑO DEL FONDO DE
APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL
MUNICIPAL (FISM) DE CUENCAMÉ.

PAG. 115

Introducing cobdimet

CONVEN

On the 1st of January, 1863, the following resolutions were adopted by the General Assembly of the Commonwealth of Massachusetts:



SECRETARÍA DE FINANZAS Y
DE ADMINISTRACIÓN



CONVENIO DE COORDINACIÓN Y COLABORACIÓN, QUE CELEBRAN POR UNA PARTE LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA DEL ESTADO DE DURANGO, A QUIEN PARA LOS EFECTOS DEL PRESENTE INSTRUMENTO SE LE DENOMINARÁ EN LO SUCESIVO COMO "LA SECOED" REPRESENTADA EN ÉSTE ACTO POR SU TITULAR LA C. M.D. RAQUEL LEILA ARREOLA FALLAD Y POR LA OTRA PARTE, LA SECRETARÍA DE FINANZAS Y DE ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO DE DURANGO A QUIEN PARA LOS EFECTOS DE ÉSTE CONVENIO SE LE DENOMINARÁ EN LO SUCESIVO COMO "LA SFyA", REPRESENTADA EN ESTE ACTO POR SU TITULAR EL C.C.P. JESÚS ARTURO DÍAZ MEDINA; Y CUANDO LOS ANTES MENCIONADOS ACTÚEN O SEAN CITADOS DE MANERA CONJUNTA SE LES DENOMINARÁ COMO "LAS PARTES", CONFORME A LOS ANTECEDENTES, DECLARACIONES Y CLAUSULAS SIGUIENTES:

ANTECEDENTES

PRIMERO - El Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022 dentro de sus Ejes Rectores "Gobierno de resultados con trato humano y servicios de calidad" y "Durango competitivo con proyectos de gran visión", establece como uno de sus objetivos modernizar la administración pública del estado y de los municipios, para disponer de nuevos y mejores productos tecnológicos que hagan más eficiente y de mejor la calidad los servicios que se brindan a la ciudadanía.

SEGUNDO. - Que de conformidad con lo establecido por el último párrafo del artículo 46 de la Ley de Firma Electrónica Avanzada para el Estado de Durango, para los efectos de dicha Ley, será autoridad certificadora en el Poder Ejecutivo la Secretaría de Contraloría. De igual forma el artículo 48 de la Ley en comento señala que la autoridad certificadora dentro del ámbito de su competencia, podrá autorizar a otra entidad o dependencia, a expedir certificados de firma electrónica avanzada y a prestar servicios relacionados con la certificación.

TERCERO. - Que en términos de lo establecido por el artículo 2 del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y de Administración, dicha Secretaría es la dependencia responsable de impulsar las transformaciones de la Administración Pública Estatal con innovaciones y servicios.

CUARTO. - De conformidad con lo anterior, y toda vez que la ciudadanía duranguense demanda servicios que vayan de la mano con los avances tecnológicos, los cuales se han ido desarrollando aceleradamente en las últimas décadas, y en virtud de que "LA SFyA" cuenta con la tecnología y la suficiencia presupuestal para implementar la firma electrónica avanzada, con el objetivo de dar cumplimiento a las disposiciones contempladas por la Ley de Firma Electrónica Avanzada para el Estado de Durango, surge la necesidad de suscribir el presente convenio de coordinación y colaboración entre "LA SECOED" y "LA SFyA".

DECLARACIONES

(Handwritten signatures of the officials involved in the signing of the agreement)



I.- Declara la “SECOED”:

I.I.- Que la Secretaría de Contraloría del Estado de Durango es una dependencia perteneciente al Poder Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Durango, conforme a lo dispuesto por el artículo 99 de la Constitución Política del Estado libre y Soberano de Durango y 28 fracción VIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado.

I.II.- Que de conformidad a lo establecido en el artículo 36 fracción XXXVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Durango y 19 fracciones XVIII y XIX del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría del Estado de Durango, está facultada para suscribir los convenios y acuerdos que sean del ámbito de su competencia

I.III. - Que para la realización de este acto está representada por su Titular la C. M.D. Raquel Leila Arreola Fallad, quien se encuentra ampliamente facultada para celebrarlo, y para tal efecto lo acredita con el nombramiento expedido por el Titular del Ejecutivo, de fecha 28 de agosto de 2018, nombramiento que no le ha sido revocado, ni limitado en forma alguna; por lo tanto, cuenta con la capacidad jurídica para suscribir el presente acuerdo de voluntades.

I.IV.- Que para los efectos legales del presente instrumento señala como su domicilio legal el ubicado en Calle Pino Suárez #1000, Zona Centro en la Ciudad de Durango C.P. 34000.

II.- Declara “LA SFyA”:

II.I.- Que es una dependencia perteneciente al Poder Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Durango, conforme a lo dispuesto por el artículo 99 de la Constitución Política del Estado libre y Soberano de Durango; y los artículos 28 fracción II y 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Durango.

II.II.- Que de conformidad a lo dispuesto por el artículo 30 fracciones LX y LXI de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Durango y artículo 9 fracciones XXVI y XXXIX del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y de Administración del Gobierno del Estado de Durango, está facultada para suscribir en términos de las leyes de las materias, los contratos de compraventa, arrendamiento, prestación de servicios técnicos y profesionales y los relativos a los bienes muebles, así como los diversos convenios de la administración pública estatal.

II.III. - Que para la realización de este acto está representada por su Titular el C.P. Jesús Arturo Diaz Medina, quien se encuentra ampliamente facultado para celebrarlo, y para tal efecto lo acredita con el nombramiento expedido por el Titular del Ejecutivo, de fecha 15 de septiembre de 2016, nombramiento que no le ha sido revocado, ni limitado en forma alguna; por lo tanto, cuenta con la capacidad jurídica para suscribir el presente acuerdo de voluntades.

SECRETARÍA DE FINANZAS Y
DE ADMINISTRACIÓN

II.IV.- Que para los efectos legales del presente instrumento señala como su domicilio legal el ~~EDIFICIO~~ ubicado en Boulevard Felipe Pescador #800 Pte., Zona Centro en la Ciudad de Durango C.P. 34000.

III.- De "LAS PARTES":

III.I.- Que se reconocen mutuamente el carácter y personalidad con que la que se ostentan, señalando que no existe impedimento legal alguno para celebrar el presente convenio.

CLÁUSULAS

PRIMERA. - El presente convenio tiene por objeto que "LA SECOED" autorice y acredite a "LA SFyA" para que esta última expida certificados de firma electrónica avanzada y a prestar servicios relacionados con la certificación de conformidad con lo dispuesto por el artículo 48 de la Ley de Firma Electrónica Avanzada para el Estado de Durango.

SEGUNDA. - Las atribuciones y obligaciones que se originan en el presente convenio de coordinación y colaboración comenzaran a partir de la firma del mismo, debiendo publicarse dicha acreditación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango.

TERCERA. - GRATUIDAD. - El presente convenio será gratuito para "LAS PARTES", por lo que no podrá ser exigido en Tribunales pago o remuneración con motivo de su firma. Las partes absorberán los gastos inherentes que les genere el cumplimiento del presente convenio en lo general.

CUARTA.- VIGENCIA. - "LAS PARTES" acuerdan que la vigencia del presente convenio será por tiempo indefinido a partir de la firma del mismo, no obstante cualesquiera de "LAS PARTES" podrá darlo por terminado, previa notificación por escrito a la otra parte, con 30 días naturales de anticipación, sin perjuicio de la conclusión de las actividades que se encuentren en marcha.

QUINTA.- COMPROMISOS DE "LAS PARTES"

Para cumplir con el objeto del presente instrumento las partes acuerdan realizar lo siguiente:

- a) Cumplir con las obligaciones que se establecen en el presente instrumento;
- b) Determinar e implementar las acciones necesarias para dar cumplimiento al objeto del presente convenio de coordinación y colaboración; y
- c) Dar seguimiento al desarrollo de este convenio.

**SEXTA.- DE LAS OBLIGACIONES DE "LA SFyA":**

"LA SFyA" se obliga a:

- I. Contar con la tecnología y los medios necesarios, de conformidad con su suficiencia presupuestal para expedir certificados de firma electrónica avanzada y a prestar los servicios relacionados con la certificación en términos de las disposiciones legales aplicables.
- II. Contar con el personal necesario para hacer frente a las obligaciones inherentes al objeto del presente convenio, procurando en todo momento que el mismo cuente con los conocimientos necesarios.
- III. A cumplir con las obligaciones previstas por el artículo 43 de la Ley de Firma Electrónica Avanzada para el Estado de Durango, así como las demás que se establezcan en la normatividad aplicable y las que se derivan del presente convenio.
- IV. A cumplir a cabalidad con lo establecido por las Políticas de certificación y la Declaración de prácticas de certificación aplicables a la autoridad certificadora que sean emitidas en términos de las disposiciones aplicables.

SÉPTIMA.- DE LAS OBLIGACIONES DE "LA SECOED":

"LA SECOED" se obliga a:

- I. Cumplir con los compromisos que deriven del presente convenio.
- II. Publicar en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango la acreditación que otorga a "LA SFyA". Para lo cual deberá de publicarse el presente instrumento jurídico.

OCTAVA.- RELACIONES LABORALES.- El personal de cada una de "LAS PARTES" que sea designado para la realización de cualquier actividad relacionada con este convenio de coordinación y colaboración, permanecerá en forma absoluta bajo la dirección y dependencia de la entidad con la cual tiene establecida su relación laboral, mercantil, civil, administrativa o de cualquier otra índole, por lo que no se creará una subordinación de ninguna especie con la otra parte, ni operará la figura jurídica de patrón, substituto a solidario; en consecuencia cada una asumirá la responsabilidad que corresponda respecto al personal a su cargo.

NOVENA.- CAUSAS DE TERMINACIÓN DEL CONVENIO.- Queda expresamente convenido por "LAS PARTES" que son causas de terminación del presente Convenio, sin responsabilidad para ninguna de "LAS PARTES":

1. Por convenio expreso de "LAS PARTES".



2. Por caso fortuito o fuerza mayor.

DÉCIMA.- CASO FORTUITO Y FUERZA MAYOR:

“LAS PARTES” podrán suspender en todo o en parte los efectos derivados del presente convenio cuando concurran causas justificadas, por razones de interés general, caso fortuito o fuerza mayor, sin que ello implique su terminación definitiva, reanudándose sus efectos jurídicos una vez que hayan cesado las causas que hubiesen motivado la suspensión. El incumplimiento a las acciones establecidas en el presente convenio, derivado de cualquiera de las causas señaladas en este párrafo, no constituirá responsabilidad para “LAS PARTES”.

DÉCIMA PRIMERA.- RESCISIÓN DEL CONVENIO. La “SECOED” podrá rescindir administrativamente el presente convenio por cualquiera de las causas que a continuación se mencionan:

- a) Cuando “LA SFyA”, deje de cumplir con las obligaciones señaladas en el presente instrumento, y/o en la Ley de Firma Electrónica Avanzada para el Estado de Durango.
- b) Cuando “LA SFyA”, incumpla con lo establecido por las Políticas de certificación y la Declaración de prácticas de certificación aplicables a la autoridad certificadora que sean emitidas en términos de las disposiciones aplicables.

La rescisión que pudiera decretarse en los términos de la presente cláusula será sin responsabilidad para “LA SECOED”.

De darse la rescisión administrativa del presente convenio, “LA SECOED” lo comunicará a la “LA SFyA” por escrito, en el que se señalen las causas que lo motivan, para que está dentro de un término de diez días hábiles manifieste lo que a su derecho convenga, y dentro de un plazo que no exceda de quince días hábiles se resolverá lo procedente.

DÉCIMA SEGUNDA. - CESIÓN. - “LA SFyA” no podrá en ningún caso ceder a terceras personas los derechos y obligaciones derivados del presente convenio.

DECIMA TERCERA. - NOTIFICACIONES. - Todas las notificaciones se harán por escrito ya sea personalmente a los representantes legales de “LAS PARTES” o bien, mediante correo registrado o certificado, con acuse de recibo, al domicilio determinado por “LAS PARTES” en el presente convenio, o a cualquier otro domicilio notificado posteriormente por escrito. Asimismo, la notificación se considerará como recibida previa confirmación vía acuse de recibo.

DÉCIMA CUARTA.-MODIFICACIONES:

Este instrumento podrá ser modificado o adicionado por voluntad de las partes mediante la firma



SECRETARÍA DE FINANZAS Y
DE ADMINISTRACIÓN



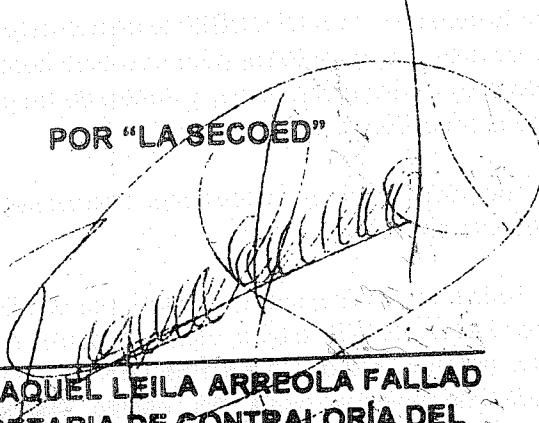
del Convenio Modificatorio respectivo, siempre y cuando no se modifique de manera substancial el objeto del mismo. Dichas modificaciones deberán ser propuestas con una antelación de al menos 30 días naturales al que se espera tenga efectos y obligarán a "LAS PARTES" a partir de la fecha de su firma.

DÉCIMA QUINTA. - RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS Y JURISDICCIÓN:

"LAS PARTES" convienen que el presente instrumento es producto de la buena fe, en razón de lo cual las controversias que pudieren presentarse sobre su interpretación, diferencia de criterios, ejecución, cumplimiento o cualquier otra cuestión derivada del presente convenio, serán resultas de común acuerdo, adoptando los acuerdos de manera consensuada. En caso de no llegar a un consenso para todo lo relativo a la interpretación, ejecución y cumplimiento del presente convenio "LAS PARTES" se someten a la jurisdicción y competencia de los Tribunales de la Ciudad de Durango, renunciando al fuero que pudiera corresponderles por razón de sus domicilios presentes o futuros.

Leído por "LAS PARTES", se firma por cuadruplicado el presente convenio, mismo que consta de 05 fojas útiles por una de sus caras, en la Ciudad de Durango, Durango, a los 16 días del mes de noviembre del año 2018, firmando al calce y en cada una de sus hojas los que en él interviniieron, como constancia de su aceptación.

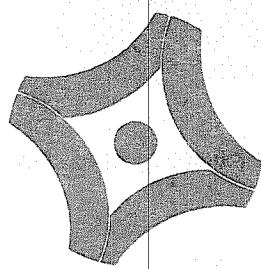
POR "LA SECOED"


M.D. RAQUEL LEILA ARREOLA FALLAD
SECRETARÍA DE CONTRALORÍA DEL
GOBIERNO DEL ESTADO DE DURANGO.

POR "LA SFyA"


C.P. JESÚS ARTURO DÍAZ MEDINA
SECRETARIO DE FINANZAS Y DE
ADMINISTRACIÓN DEL GOBIERNO
DEL ESTADO DE DURANGO.

LA PRESENTE HOJA FORMA PARTE DEL CONVENIO DE COLABORACIÓN DE FECHA 16 DE NOVIEMBRE DE 2018.



inevap

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO

En cumplimiento del artículo 25 numeral 6 de la Ley que Crea el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango, se publica el resultado de la:

Evaluación Estratégica del Fondo de Aportaciones Múltiples – Componente Asistencia Social.

Informe completo disponible en:

http://inevap.org.mx/resultados_evaluaciones2018

Resumen Ejecutivo de la Evaluación Estratégica del Fondo de Aportaciones Múltiples – Componente Asistencia Social



Evaluación Estratégica del Fondo de Aportaciones Múltiples – Componente Asistencia Social

Resumen Ejecutivo

Introducción

La evaluación se fundamenta en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la fracción I del artículo 85, y artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; en el estado, por los artículos 47, 130 y 142 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, y artículos 1, 3 y 4 de la Ley que Crea el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango; 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 Políticas Públicas y Programas Presupuestarios del Estado de Durango.

El Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal establece que las aportaciones federales son recursos que la federación transfiere a las haciendas públicas de las entidades federativas. Se condiciona su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que se establecen en esta ley. Por lo tanto, existen dependencias coordinadoras federales que administran los objetivos de estas aportaciones, y en cada entidad federativa, los gobiernos estatales disponen un área orgánica encargada de administrar y rendir cuentas sobre los objetivos y recursos ejecutados.

La fracción V del artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal considera el Fondo de Aportaciones Múltiples, el cual se destinará de manera exclusiva a la entrega de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social, según lo señalado en la Ley de Asistencia Social. En este sentido, las acciones impulsadas por el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (SEDIF), se realizan tomando en cuenta las características y necesidades de la población, orientándose a la promoción de una alimentación correcta mediante la entrega de apoyos alimentarios conformados bajo criterios de calidad nutricia, dirigidos a sujetos que habiten en zonas urbanas y comunidades rurales, con el objeto de proporcionarles nutrientes que fortalezcan su estado de salud, información básica que genere la capacidad de adoptar una alimentación saludable destacando la importancia de las buenas prácticas de higiene personal, en el manejo y preparación de alimentos.

La Secretaría de Salud pública a través de un aviso en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el monto del Fondo de Aportaciones Múltiples – Componente Asistencia Social (FAM – Asistencia Social) que anuncia cada año que corresponde a las entidades federativas. El FAM – Asistencia Social es coordinado por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la



INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO

Resumen Ejecutivo de la Evaluación Estratégica del
Fondo de Aportaciones Múltiples – Componente
Asistencia Social

Familia (SNDIF) y operado por el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (SEDIF).

Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)

A nivel nacional el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), es el organismo público encargado de desarrollar las políticas públicas en el campo de la asistencia social, y es el heredero de las instituciones y programas que, en su momento, constituyeron valiosas respuestas ante las situaciones de desventaja social que han vivido muchos mexicanos.

El primer antecedente en el DIF es el Programa Gota de Leche que en 1929 reunía a un sector de mujeres quienes se encargaban de proporcionar este alimento a las niñas y niños de la periferia de la ciudad de México. Ello dio origen a la creación de la Asociación Nacional de Protección a la Infancia que reorganizó la Lotería Nacional precisamente para apoyar a la Beneficencia Pública encargada desde entonces de sustentar acciones de este tipo.

Posteriormente, en los años cuarenta, el gobierno mexicano crea una subsecretaría especializada en la asistencia pública, la cual compartía con la de salubridad, las funciones de atención a los grupos sociales con mayor desventaja. En los años sesenta y bajo la divisa de los Desayunos Escolares se crea el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI), que generó una actitud social de gran simpatía y apoyo hacia la niñez.

A finales de los años sesenta es creado el Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez (IMAN), para atender a las niñas y niños huérfanos, desvalidos, discapacitados o con ciertas enfermedades. Por un tiempo conviven el IMAN y el Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia (IMPI), y la confluencia de estas dos instituciones dio origen, en 1977, al actual Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, replicándose esta experiencia en todos los estados de la República Mexicana, incluyendo el Estado de Durango que mediante el decreto número 165 publicado en el Periódico Oficial con fecha de 5 mayo de 1977, fue creado el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia.¹

Justificación y alcance de la evaluación

El Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango (Inevap) y el Sistema Estatal de Desarrollo Integral de la Familia (SEDIF) seleccionaron el Fondo de Aportaciones Múltiples - Componente Asistencia Social con el objetivo de analizar las principales

¹ Antecedentes Manual de Procedimientos del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Durango.

características en la gestión del FAM-Asistencia Social, para recomendar vías de mejora de sus resultados y elevar la eficiencia en el uso de los recursos públicos².

La inclusión del FAM – Asistencia Social el Ramo General 33 en el PAE 2018 se justifica por ser una prioridad del SEDIF; así como por su contribución a garantizar los derechos sociales, mediante acciones que incidan en la alimentación con criterios de calidad nutricia.

La Evaluación Estratégica del Fondo de Aportaciones Múltiples – Componente Asistencia Social ejercicio fiscal 2017 busca identificar hallazgos y proponer recomendaciones y observaciones a partir del análisis de las brechas entre la buena gestión del gasto federalizado y la consecución de los objetivos por los cuales el FAM – Asistencia Social existe en las entidades federativas, partiendo del supuesto de que la reglamentación federal deja espacio para que las entidades federativas precisen las metas a lograr en cada territorio. Los hallazgos de la evaluación exponen los principales factores que explican el desempeño del Fondo; así mismo, la evaluación reconoce los logros alcanzados y se concentra en los principales riesgos que pueden limitar el logro de los resultados.

De esta manera, la evaluación busca generar información relevante, útil y oportuna para mejorar la toma de decisiones respecto de la gestión de los recursos del gasto federalizado, ministrados a través del Ramo General 33 y su margen para provocar resultados, así como contribuir a impulsar una cultura de la evaluación, de la transparencia y de la rendición de cuentas.

Descripción del Fondo de Aportaciones Múltiples – Componente Asistencia Social

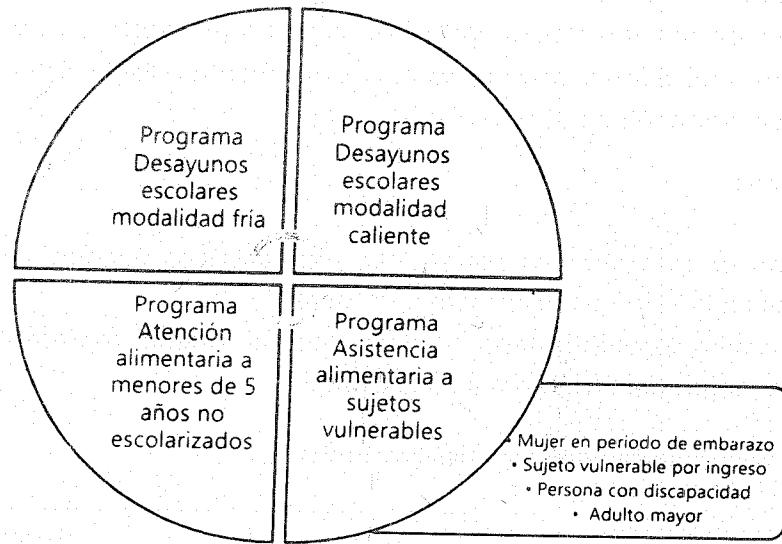
La coordinación interinstitucional entre el SNDIF y el SEDIF, impulsó a partir del año 2001 la definición de programas y acciones encaminados a brindar asistencia social alimentaria y fortalecer el desarrollo comunitario de la población vulnerable.



El SEDIF tiene como objetivo general «Conducir la implementación de las políticas asistenciales en el Estado de manera articulada, global, transversal e integral, encaminándolas a reconocer, apoyar, proteger y promover a las familias y la comunidad, así como a los individuos y grupos vulnerables, generando oportunidades de desarrollo, progreso y bienestar para ellos»

² Esta evaluación se fundamenta en la modificación en alcance del PAE 2018 del Inevap publicado en el Periódico Oficial del Estado de Durango N°. 55 de fecha 12 de julio de 2018; del artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH); y el artículo 49, fracción V de la Ley de Coordinación Fiscal.

Figura 1. Operación del FAM – Asistencia Social ejercicio fiscal 2017



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el FAM – Asistencia Social.

Análisis FODA

Fortalezas

- El Fondo contribuye a los objetivos y metas establecidos en los documentos de planeación.
- Existen procedimientos definidos y explícitos para ejecutar los programas de asistencia social (Sujetos Vulnerables y Desayunos Fríos y Calientes).
- Existe un padrón de beneficiario con información relevante y útil para seguimiento de los programas de asistencia social.

Oportunidades

- Existen mecanismos para poder sistematizar el padrón de beneficiarios.
- El SEDIF puede construir información presupuestal por programa de asistencia social por municipio.
- El compromiso de México con los ODS puede impulsar el desarrollo de iniciativas vinculadas con el abatimiento de la Carencia por acceso a la alimentación.

Debilidades

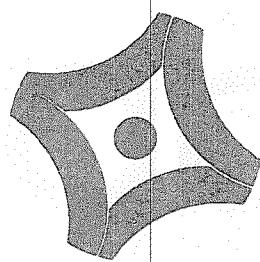
- Carece de un documento de planeación para la supervisión de los Sistemas Municipales DIF (SMDIF).
- Se carece de documentación del procedimiento de recolección y validación de los datos los indicadores que provienen Lineamientos de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria – 2017.

Amenazas

- El diseño de instrumentos normativos y estratégicos pueden verse afectados por cambios en la administración pública federal.
- El panorama presupuestario a nivel federal puede representar un riesgo al financiamiento del Programa a nivel estatal.

Propuesta de recomendaciones y observaciones

No.	Recomendaciones y observaciones	Acciones propuestas	Resultados esperados
1	Fortalecer la información presupuestal por Municipio	Registrar el destino de las aportaciones por programa alimentario de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria por Municipio.	Contar con mayores elementos de la distribución del presupuesto por programa y subprograma aplicado en los municipios.
2	Documentar cómo se elabora el padrón de beneficiarios de los programas de asistencia social	Recopilar información de diversos documentos normativos del FAM-Asistencia Social para documentar de forma total cómo se elabora el padrón de beneficiarios.	Que el criterio de selección permanezca y las bases de datos tengan mayor grado de certeza.



inevap

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO

En la ciudad de Durango, Durango siendo las 16:49 diecisésis horas con cuarenta y nueve minutos del dia (04) cuatro de diciembre de 2018 de dos mil dieciocho, el Consejo General del Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango, **HACE CONSTAR Y CERTIFICA** que el documento consiste en (6) seis páginas útiles impresas al anverso y reverso, denominado Evaluación Estratégica del Fondo de Aportaciones Múltiples-Componente Asistencia Social, corresponde con el texto aprobado por el Consejo General del Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango por **UNANIMIDAD** de votos, mismo que estuvo a la vista de los integrantes de dicho Consejo en su Vigésima Sexta Sesión Extraordinaria, celebrada en primera convocatoria el 04 de diciembre del presente año, situación que certifica para los efectos legales conducentes.- Consejero Presidente, Juan Gamboa García y Consejera Administradora del Patrimonio, María Cecilia Amatón Grajeda. Rúbricas.

Mtro. Juan Gamboa García

Director General

del Instituto de Evaluación de Políticas

Públicas del Estado de Durango.



En cumplimiento del artículo 25 numeral 6 de la Ley que Crea el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango, se publica el resultado de la:

**Evaluación Estratégica de Desempeño del
Fondo de Aportaciones para la
Infraestructura Social Municipal de Gómez
Palacio**

Informe completo disponible en:
http://inevap.org.mx/resultados_evaluaciones2018





Evaluación del Fondo de Aportaciones para la
Infraestructura Social Municipal (FISM)
Municipio Gómez Palacio

Contenido

Antecedentes	5
Objetivos de la evaluación	6
Hipótesis de la evaluación	6
Introducción	8
Evaluación	10
Preguntas de investigación	10
Análisis FODA	35
Propuesta de recomendaciones y observaciones	36
Conclusiones	36
Referencia bibliográfica	39
Anexos	40

Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM)
Municipio Gómez Palacio



Siglas y acrónimos

Coneval	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
COPLADE	Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal
COPLDAEM	Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal
CUIS	Cuestionario Único de Información Socioeconómica
EASE	Entidad de Auditoría Superior del Estado de Durango
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
FISE	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social para las entidades
FISM	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal
INAFED	Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal
Inevap	Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LGCG	Ley General de Contabilidad Gubernamental
MIDS	Matriz de Inversión para el Desarrollo Social
PASH	Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PRODIMF	Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
RFP	Recaudación Federal Participable
SEDESOE	Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Durango
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
ZAP	Zonas de Atención Prioritaria

A handwritten signature or mark, appearing to be a stylized 'G' or 'D', is located in the bottom right corner of the page.



Glosario

Análisis de gabinete

Conjunto de actividades que involucra el acopio, organización y análisis de información concentrada en registros, bases de datos, documentación pública y/o información que proporcione el municipio responsable del programa o fondo sujeto a evaluación.

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.

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.

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.

Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM)
Municipio Gómez Palacio



Antecedentes

El artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los recursos 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 están destinados y que dichos recursos deberán ser evaluados por las instancias técnicas que establezcan respectivamente la federación y las entidades federativas.

En 1997 se adicionó a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) el capítulo V *De los Fondos de Aportaciones Federales* el cual se instrumentó a partir del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio fiscal 1998 a través del Ramo General 33 *Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios*. Actualmente, el Ramo 33 se compone de 8 fondos dentro de los cuales se encuentra el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM)¹.

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 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 de las 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 Políticas Públicas y Fondos Presupuestarios del Estado de Durango se lleva a cabo la Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM).

¹ Los ocho fondos vigentes son Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS); Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA); Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE); Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF); Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM); Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA); Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP), y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).



Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM)
Municipio Gómez Palacio

La Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) se contempla en el Programa Anual de Evaluación de las Políticas y de los Programas Públicos del Estado de Durango (PAE) vigente.

Objetivos de la evaluación

Objetivo general

Evaluar el desempeño de las aportaciones del FISM en el municipio para el ejercicio fiscal concluido con el objetivo de mejorar la gestión, los resultados y la rendición de cuentas.

Objetivos específicos

- Valorar la contribución y el destino de las aportaciones mediante análisis de las normas, información institucional, indicadores, información programática y presupuestal.
- Valorar los principales procesos en la gestión y operación de las aportaciones en el municipio, con el objetivo de identificar los problemas o limitantes que obstaculizan la gestión del Fondo, así como las fortalezas y buenas prácticas que mejoran la capacidad de gestión de éste en el municipio.
- Valorar el grado de sistematización de la información referente al ejercicio y resultados de la implementación de las aportaciones en el municipio, así como los mecanismos de rendición de cuentas.
- Valorar la orientación a resultados y el desempeño del Fondo en el municipio.

Hipótesis de la evaluación

Hipótesis principal

La gestión del FISM contribuye al beneficio de la población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social mediante la realización de obras y acciones de infraestructura social.

Hipótesis adicionales

1. El municipio cuenta con un diagnóstico de necesidades de infraestructura social.
2. El municipio cuenta con una planeación con los pasos indispensables de la trayectoria de implementación, con predicción de hitos de riesgo e indicadores de avances claves.
3. El municipio prioriza los proyectos de infraestructura en función de sus necesidades.



Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM)
Municipio Gómez Palacio



4. El municipio especifica las responsabilidades individuales por cada paso indispensable en la trayectoria de implementación a cargo del municipio.
5. Los indicadores de FISM se alimentan con información de registros administrativos pre-convenidos y aceptables.

Alcance de la evaluación

Identificar las fortalezas, retos y áreas de oportunidad para proponer recomendaciones y observaciones sobre el desempeño del FISM en el municipio en el ejercicio fiscal concluido a través del análisis de gabinete. La información será complementada con entrevistas a profundidad con los responsables del Fondo en el municipio, con la finalidad de retroalimentar la contribución, la gestión y el desempeño local del Fondo.

El equipo evaluador podrá, de acuerdo con su experiencia, ampliar o aportar elementos adicionales que fortalezcan la evaluación, sin que esto represente un costo extra, debiendo cumplir como mínimo los Términos de Referencia.

El análisis se concentrará en los factores de desviación del resultado. Para ello, se utilizará la trayectoria de implementación o la planeación del FISM. La medición incluirá indicadores de productos, de procesos y en gran medida de resultados. Las conclusiones se referirán a la esfera de objetivos, indicadores y gestión compartidos por los niveles de gobierno.

Introducción

Una de las fuentes de recursos públicos más importantes para los estados y municipios son las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios o Ramo General 33, cuyo objetivo es fortalecer sus capacidades de respuesta y atender demandas de gobierno en diversos rubros sociales. Estas aportaciones se distribuyen con base en lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF)² a través de ocho fondos, entre los cuales se encuentra el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).

Dicho fondo tiene como propósito fundamental el financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a población que habita en zonas de atención prioritaria³, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social⁴ o en condiciones de pobreza extrema⁵, conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social.

Cabe señalar que, las obras y acciones que se realicen a través de este fondo se deben orientar preferentemente a lo señalado en el Informe Anual de la Situación de Pobreza y Rezago Social de las entidades y sus respectivos municipios que realice la Secretaría de Desarrollo Social, con la finalidad de incidir en los sectores de la población donde se presentan mayores rezagos.

Las obras financiadas con este Fondo se dividen en dos tipos de proyectos de acuerdo con su contribución al mejoramiento de los indicadores de pobreza y rezago social. La clasificación de las obras se señala en el catálogo de acciones establecidas en los Lineamientos del Fondo y es la siguiente:

- Proyectos directos: Proyectos de infraestructura social básica que contribuye de manera inmediata a mejorar los indicadores de pobreza.
- Proyectos complementarios: Proyectos de infraestructura social básica que coadyuban al mejoramiento de los indicadores de pobreza.

² Ley de Coordinación Fiscal, Capítulo V De los Fondos de Aportaciones Federales, Artículo 25.

³ Áreas o regiones, sean de carácter predominante rural o urbano, cuya población registra índices de pobreza, marginación indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social. Su determinación se orienta por los criterios definidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

⁴ Medida de ponderación desarrollada por Coneval que, resume cuatro indicadores de carencias sociales en un solo índice que ordena a las unidades de observación según sus carencias sociales en cinco estratos.

⁵ Población que dispone 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; además, presenta al menos tres de las seis carencias sociales.

Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM)
Municipio Gómez Palacio



Los gobiernos locales deben destinar por lo menos el 70% de los recursos en proyectos clasificados como proyectos de incidencia directa, mientras un máximo de 30% en proyectos complementarios.

Los recursos del FAIS son equivalentes al 2.5295 por ciento de la Recaudación Federal Participable (RFP), según lo establecido el artículo 32 de la LCF. A su vez, este fondo se divide en dos: el Fondo para la Infraestructura Social de las Entidades (en adelante FISE) y el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (en adelante FISM). De acuerdo con la distribución establecida, al FISE le corresponden recursos equivalentes al 0.3066 por ciento de la RFP, mientras al FISM el 2.2228 por ciento de la RFP.

De manera particular, el FISM tiene como objetivo principal destinar sus recursos a atender los siguientes rubros: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas urbanización, electrificación rural y de localidades con mayor rezago, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de la vivienda, así como mantenimiento de infraestructura, conforme a lo señalado en el catálogo de acciones.

En el estado de Durango para el ejercicio fiscal 2017, la asignación total del FISM fue de \$843,961,934.00, lo cual representó un incremento de 24.1%, respecto a los \$679,893,654 asignados en 2013.

En lo que respecta al municipio de Gómez Palacio, resaltan los siguientes puntos:

- En el año 2013, el municipio de Gómez Palacio percibió la cantidad de \$41,123,323 pesos, mientras que para el año 2017, el municipio percibió la \$56,823,964 pesos. El incremento del ingreso en 2017 respecto a 2013 fue de 38.2%.
- Para 2015, el municipio fue considerado con Grado de Rezago Social «Muy bajo».
- Según el Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2017 de SEDESOL, se especifica la necesidad de orientar el gasto en el abatimiento de las carencias en las que el municipio presenta mayor rezago: carencia por acceso a los servicios de salud.



Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM)
Municipio Gómez Palacio

Evaluación

Preguntas de investigación

I. Ejercicio de la operación del Fondo

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

Los municipios tienen la obligación de elaborar un Plan Municipal de Desarrollo donde se establezcan las prioridades de la administración en turno y se definan las políticas, objetivos, estrategias y líneas de acción para atender las demandas de la sociedad, además deberá ser congruente con el Plan Estatal de Desarrollo y el Plan Nacional de Desarrollo⁶, lo anterior de acuerdo con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De acuerdo con el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED)⁷ se recomienda que los Planes Municipales de Desarrollo contemplen en su estructura un Diagnóstico donde se plasme la situación y contexto del municipio para conocer las condiciones de su territorio e identificar las necesidades, problemas y recursos potenciales de desarrollo⁸.

Para dar cumplimiento a lo anterior, el Plan Municipal de Desarrollo del municipio de Gómez Palacio se compone de 5 ejes (Tabla 1) para dar atención a las prioridades de desarrollo del municipio, además, dicho documento da cumplimiento a lo establecido por el INAFED al considerar un Diagnóstico General tanto del contexto sociodemográfico y económico como de los sectores de Juventud, Apoyo a la Mujer, Nueva Dinámica para el Bienestar Social, Medio Ambiente y Salud, Centro Histórico, Movilidad Sustentable, Obras y Servicios Públicos, Desarrollo Rural, Red de Agua y Saneamiento, así como de Seguridad Pública.

Tabla 1. Ejes de Gobierno de la Administración Municipal de Gómez Palacio 2016-2019

No.	Eje
I	Servicios Públicos de Calidad
II	Promoción del Desarrollo Económico
III	Bienestar Social
IV	Salud y Medio Ambiente
V	Seguridad Pública y Prevención del Delito

Fuente: Plan Municipal de Desarrollo del Municipio de Gómez Palacio 2016-2019

El mismo documento de planeación, hace mención que para elaborar los programas del gobierno municipal las dependencias deberán tomar en cuenta los diagnósticos, líneas

⁶ Artículo 47 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango

⁷ El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal es un órgano descentralizado de la Secretaría de Gobernación con el objetivo de promover un federalismo articulado mediante la coordinación correspondiente de estados y municipios para fortalecer las capacidades institucionales de las administraciones públicas estatales y municipales.

⁸ Guía Técnica 4. La Planeación del Desarrollo Municipal. Disponible en http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/mañes/quia04_la_planeacion_del_desarrollo_municipal.pdf

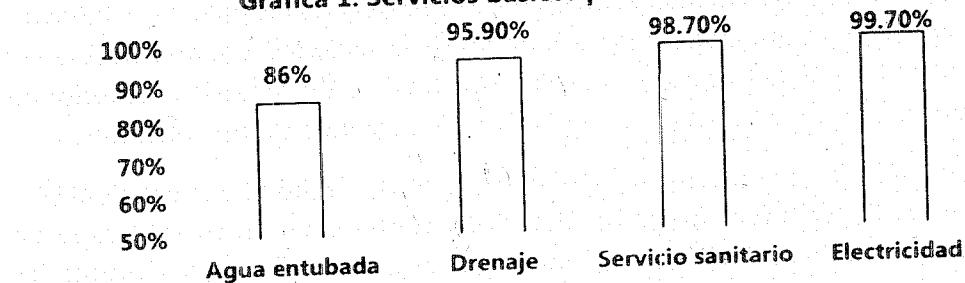
Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM)
Municipio Gómez Palacio



estratégicas, objetivos, metas y acciones. Por lo anterior, se reconoce que el municipio no sólo cuenta con diagnósticos en materia de infraestructura, sino de todos los sectores de su competencia, lo cual representa un insumo valioso para que las acciones del sector público sean más eficaces.

El diagnóstico de vivienda identifica lo relacionado con los servicios básicos de la vivienda que contempla el Agua entubada, Drenaje, Servicios sanitarios y Electricidad, al respecto, el municipio presenta un menor porcentaje de cobertura en Agua entubada (Gráfica 1). Además, hace mención que 103,807 personas viven en condición de hacinamiento.

Gráfica 1. Servicios básicos por vivienda habitada



Fuente: Plan Municipal de Desarrollo 2016-2019 del municipio de Gómez Palacio

Aunado a lo anterior, el diagnóstico contempla estudios de investigación para geolocalizar las zonas y colonias con mayor vulnerabilidad a través de mapas. Se toman en cuenta variables como densidad poblacional, viviendas particulares con techos y paredes de materiales ligeros, población ocupada que recibe menos de 1 salario mínimo mensual, vivienda particular que no dispone de drenaje, población de 15 años y más sin instrucción y población no derechohabiente de servicios de salud. Los diagnósticos permiten establecer y definir estrategias más eficientes para atender los problemas de la sociedad, el municipio aprovecha su cercanía con los ciudadanos y herramientas estadísticas metodológicas para fortalecer la capacidad de captación de necesidades de las personas que lo habitan.

Para la ejecución del FISM, el municipio cuenta con información generada por la SEDESOL a través del Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social de las entidades, municipios y demarcaciones territoriales⁹. Además, la Ley de Coordinación Fiscal, así como los lineamientos, establecen que dicho documento es la herramienta para orientar la planeación de los recursos del FISM hacia el mejoramiento de los indicadores de pobreza y rezago social. El informe correspondiente al año 2017 para el municipio de Gómez Palacio, identifica las necesidades de orientar el gasto hacia las carencias en las que el municipio presenta mayores rezagos respecto al promedio estatal: carencia por accesos a los servicios de salud. De igual manera, el informe reconoce la disminución entre los años 2010 y 2015 en la Carencia por Acceso a los Servicios de Salud, Carencia por Rezago Educativo, así como la reducción del indicador de hacinamiento en la vivienda.

9 Informe elaborado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el cual es publicado en el Diario Oficial de la Federación a más tardar el último día hábil de enero, en cumplimiento del artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal.





2. ¿Son congruentes las obras financiadas por el FISM con el diagnóstico de necesidades?

En el Diagnóstico considerado en el Plan Municipal de Desarrollo se identificó que de los servicios básicos de las viviendas el agua entubada representaba el de menor cobertura, lo que expone la necesidad de orientar recursos a disminuir esta situación en las viviendas de Gómez Palacio. De acuerdo con el Avance Físico-Financiero de Obra Ejercicio 2017 del municipio, se contemplaron 13 proyectos relacionados con el tema de redes agua potable y pozos por el orden de \$31,476,269.16, lo que representa el 53.81% del total de inversión del FISM.

Tabla 2. Distribución de los recursos del FISM 2017

Sector	Monto invertido (pesos)	Porcentaje
Agua Potable	\$31,476,269.16	51.35%
Vivienda	\$8,930,000.00	14.57%
Pavimentación	\$8,346,229.10	13.62%
Electrificación	\$5,159,571.78	8.42%
Infraestructura educativa	\$3,000,000.00	4.89%
Gastos Indirectos	\$1,700,000.00	2.77%
Desarrollo Rural	\$1,586,108.56	2.59%
PRODIM	\$1,099,270.64	1.79%
Total general	\$61,297,449.24	100%

Fuente: Elaboración propia con información del Avance Físico-Financiero de obra del municipio de Gómez Palacio

Por otra parte el Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social de las entidades, municipios y demarcaciones territoriales 2017 del municipio de Gómez Palacio, establece la necesidad de reforzar la orientación del gasto al abatimiento de la carencia por Acceso a los Servicios de Salud, no obstante, a pesar de que los recursos del FISM se pueden invertir en obras de infraestructura social relacionadas con el tema de la salud, estas no tienen relación con las variables que componen la estimación de dicha carencia.

La carencia por Acceso a los Servicios de Salud es contemplada en la medición multidimensional de la pobreza de Coneval, ya que una persona que no cuenta con este servicio de manera oportuna y efectiva es propensa a vulnerar su patrimonio o el de su familia derivado del costo de una atención médica o accidente. Sin embargo, una persona se encuentra en situación de carencia cuando no cuenta con adscripción o derecho a recibir servicios médicos por parte de alguna institución que los presta, incluyendo el Seguro Popular, las instituciones públicas de seguridad social (IMSS, ISSSTE, Pemex, Ejército o Marina) o los servicios médicos privados¹⁰.

¹⁰ Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. Coneval. Disponible en: <https://coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/Metodologia-medicion-multidimensional-3er-edicion.pdf>



Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) Municipio Gómez Palacio



Por lo anterior, con los proyectos considerados en el Catálogo del FAIS asociados a la Carencia por Acceso a los Servicios de Salud, aun cuando estos se consideran con incidencia «Directa», la gestión del FISM por parte del municipio no tendría elementos para contribuir en el abatimiento de esta carencia, ya que esta toma en cuenta que las personas estén afiliadas a una institución de atención en salud y el Catálogo contempla obras de infraestructura en salud.

De acuerdo con la estimación de las Carentias para 2015 que componen la metodología multidimensional de la pobreza de Coneval, el municipio presenta mayor rezago en la Carentia por Acceso a la Seguridad Social (32.80%), seguida de la Carentia por Acceso a la Alimentación (19.65%) y Carentia por Acceso a los Servicios de Salud (16.32%). No obstante, los proyectos contemplados en el Catálogo del FAIS, aun cuando están clasificados con incidencia directa, las variables utilizadas para estimar dichas carentias no están relacionadas con los proyectos establecidos en el Catálogo.



3. ¿Qué criterios son empleados para la priorización y focalización de las obras de infraestructura social financiadas con el FISM?

El artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, así como Lineamientos del Fondo establecen que los recursos se deben orientar a proyectos de infraestructura social que beneficien directamente a la población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto grado de rezago social y a las Zonas de Atención Prioritaria.

De acuerdo con información de la SEDESOL correspondiente al año 2010¹¹, el municipio de Gómez Palacio cuenta con 350 localidades activas, donde habitan 329,051 personas. La normativa del Fondo establece que los recursos deben orientarse preferentemente a las 29 localidades identificadas con grado de marginación «Alto» en las cuales habitan 6,571 personas que representan apenas el 2% de la población del municipio, cabe resaltar que 2 de estas 29 localidades concentran el 43.07% de las personas que habitan en las localidades con alto grado de marginación (ver Anexo 5).

Tabla 3. Localidades del municipio de Gómez Palacio por grado de Marginación

Grado de Marginación	Número de localidades	Población	Porcentaje de la población
Alto	29	6,571	2.00%
Medio	45	24,884	7.56%
Bajo	65	35,457	10.78%
Muy bajo	30	258,671	78.61%
No especificado	181	3,468	1.05%
Total	350	329,051	100.00%

Fuente: Elaboración propia con información del Catálogo de Localidades de la SEDESOL

Por otra parte, la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) para el año 2017¹² contempló cuatro Zonas de Atención Prioritaria Urbanas en el municipio de Gómez Palacio: Pastor Rouaix, La Popular, San Felipe y Gómez Palacio. De igual manera, para la identificación de la pobreza extrema, el municipio debe hacer uso de los Criterios de Acreditación de Beneficio a la Población en Pobreza Extrema emitidos por SEDESOL, excepto para las inversiones que se realicen dentro de las localidades rurales en ZAP rurales o las localidades sin clasificación del rezago social. De los 122 proyectos financiados con recursos del Fondo para el ejercicio fiscal 2017, el 55.03% del recurso se invirtió en ZAP (Tabla 4).

¹¹ Catálogo de localidades de SEDESOL. Disponible en <http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/>

¹² Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5463189&fecha=30/11/2016

Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM)
Municipio Gómez Palacio



Tabla 4. Distribución de los recursos por criterio de inversión

Criterio	Número de Proyectos	Monto de inversión	Porcentaje de Inversión
Grado de Rezago	1	\$112,170.03	0.19%
Pobreza Extrema	91	\$26,191,639.79	44.77%
Zona de Atención Prioritaria	30	\$32,194,368.78	55.03%
Total	122	\$58,498,178.60	100.00%

Fuente: Elaboración propia con información del Avance físico-financiero de obra 2017 del municipio.

1/: El total no contempla Gastos Indirectos ni PRODIMF

Para una ejecución más eficaz de los recursos, se realizó un análisis para identificar, en un primer momento, qué elementos componen tanto la medición de la pobreza como el rezago social, enseguida se valoraron los proyectos del Catálogo del FAIS para establecer una relación directa con la estimación de ambas.

De acuerdo con dicho análisis, los recursos del FISM, tienen una incidencia directa en los subindicadores que componen la estimación de la carencia de Calidad y Espacios de la Vivienda y en la de Acceso a los Servicios Básicos de la Vivienda. En el resto de las carencias la incidencia de las obras financiadas con el FISM no impacta de manera directa en la medición de los subindicadores correspondientes. Por ejemplo, para lograr una disminución en la carencia de Calidad y Espacios de la Vivienda, es necesario identificar y atender el total de indicadores que la componen (piso firme, material de techos, material de muros y acondicionamiento). Es decir, si se invierte el recurso del FISM en proyectos de techo firme, a pesar de que la vivienda mejora sus condiciones, si presenta alguna de las otras 3 condiciones, la vivienda sigue considerándose como carente por calidad y espacios de la vivienda, ya que de acuerdo con la estimación de Coneval, las viviendas se consideran como no carentes siempre y cuando se satisfagan de forma simultánea la totalidad de los criterios contemplados en la carencia.

Es importante identificar cuáles proyectos están relacionados más estrechamente con los elementos que componen la estimación tanto de las carencias como del rezago social, de acuerdo con el análisis, los recursos del FISM, tienen una incidencia directa la carencia de Calidad y Espacios de la Vivienda y en la de Acceso a los Servicios Básicos de la Vivienda. En el resto de las carencias la incidencia de las obras financiadas con el FISM no impacta de manera directa en la medición de los subindicadores correspondientes. (Tabla 5).

Tabla 5. Relación de proyectos del Catálogo FAIS según su incidencia en las carencias sociales de la medición multidimensional de la pobreza

Carencia	Subindicadores que componen la estimación de la carencia	Proyectos que inciden directamente del Catálogo FAIS
Calidad y Espacios de la Vivienda	Material de pisos	Piso Firme
	Material de techos	Techo Firme
	Material de muros	Muro Firme
	Índice de hacinamiento 1/	Cuarto para cocina
		Cuartos dormitorio
Acceso a los Servicios Básicos de la Vivienda	Acceso al agua	Proyectos que den solución a las viviendas que obtengan agua de un pozo, río, lago, arroyo o pipa; o bien que las viviendas que cuentan con agua entubada adquirida por acarreo de otra vivienda, o de la llave pública o hidrante.
	Servicio de Drenaje	Proyectos que provean de servicio de drenaje a las viviendas o que solucionen que el desague con conexión a tubería no desemboque en río, lago, mar, barranca o grieta.
	Servicio de Electricidad	Electrificación
		Electrificación rural
		Electrificación no convencional
	Servicio de Combustible para cocinar	Estufas ecológicas

Fuente: Elaboración propia con información de la Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza en México de Coneval y el Catálogo FAIS.

1/: Hacinamiento se refiere cuando el número de personas por cuarto (incluyendo la cocina o espacio donde se preparan alimentos, pero excluyendo pasillos y baños) es mayor a 2.5.

Al igual que el mejoramiento de los indicadores de pobreza, el FISM debe contribuir al abatimiento del Rezago Social. El Coneval es la instancia encargada de construir el Índice de Rezago Social, que si bien no es una medición de pobreza por no considerar información sobre ingreso, seguridad social o alimentación, el Índice genera información complementaria que permite identificar elementos que no se contemplan en la estimación de la pobreza. Desde que se lleva a cabo esta medición, el municipio de Gómez Palacio ha sido identificado con un grado de rezago social «Muy Bajo» para los años 2000, 2005, 2010 y 2015, ubicándose como el segundo municipio con menor grado de rezago social en la entidad.

Por ello, también es importante identificar la relación de las obras contempladas en el Catálogo con los indicadores que componen dicho Índice. El cual se construye a partir de las dimensiones de educación, acceso a los servicios de salud, calidad de la vivienda, servicios básicos de la vivienda y a los activos del hogar. Al igual que en el caso de las carencias sociales que componen la medición de la pobreza, las obras del FAIS no tienen incidencia en todas las dimensiones que componen el Índice, pero sí tienen una relación directa en lo que respecta a Calidad de la Vivienda y Servicios en la Vivienda.

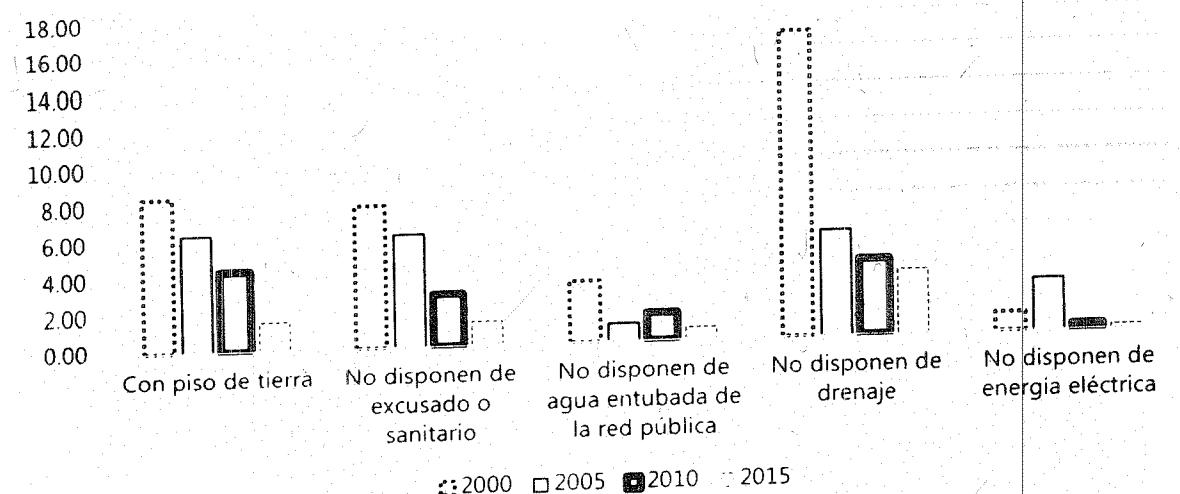


Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM)
Municipio Gómez Palacio



Gráfica 2. Indicadores del Índice de Rezago Social relacionados con los proyectos contemplados en el Catálogo FAIS

Porcentaje de viviendas en Gómez Palacio relacionadas con indicadores del Índice de Rezago Social (2000-2005-2010-2015)



Fuente: Elaboración propia con información del Índice de Rezago Social de Coneval

Tabla 6. Relación de proyectos del Catálogo FAIS según su incidencia en las dimensiones del Índice de Rezago Social

Dimensión del Índice de Rezago Social	Indicador	Proyectos del Catálogo FAIS con incidencia directa
Calidad de la vivienda	Viviendas con piso de tierra	Piso Firme
	Viviendas que no disponen de excusado o sanitario	Sanitarios con biodigestores Sanitarios secos/letrinas Cuarto para baño
	Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública	Proyectos relacionados al suministro a las viviendas de agua entubada
Servicios en la vivienda	Viviendas que no disponen de drenaje	Proyectos que provean de servicio de drenaje en las viviendas
	Viviendas que no disponen de energía eléctrica	Electrificación Electrificación rural Electrificación no convencional

Fuente: Elaboración propia con información del Informe Presentación de Resultados 2015 del Índice de Rezago Social y el Catálogo FAIS.

4. ¿Cómo se distribuyeron los recursos del FISM para obras directas y complementarias?

En 2017 se financiaron 122 obras a través del FISM con una inversión de \$58,498,178.60, de las cuales 31 son consideradas por SEDESOL como obras que inciden directamente en el abatimiento de alguna de las carencias sociales asociadas a la medición multidimensional de la pobreza del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), mientras que las 91 restantes son obras complementarias, es decir, proyectos que coadyuvan al mejoramiento de indicadores de pobreza, rezago social y al desarrollo económico y social del municipio.

Tabla 7. Distribución del FISM por número de obras y monto invertido (en pesos). Ejercicio Fiscal 2017

Incidencia	Número de obras	Porcentaje de obras	Monto invertido	Porcentaje del monto invertido
Directa	31	25.41%	\$45,565,840.94	77.89%
Complementaria	91	74.59%	\$12,932,337.66	22.11%
Total	122	100.00%	\$ 58,498,178.60 1/	100.00%

Fuente: Avance Físico Financiero de obra ejercicio 2017. Municipio de Gómez Palacio

1/: Monto destinado a obras de infraestructura social, no considera el recurso destinado a Gastos Indirectos y PRODIMF

Los lineamientos establecen que se deben destinar al menos el 70% de los recursos a los proyectos de incidencia directa conforme al Catálogo del FAIS, y como máximo hasta un 30% a los clasificados como incidencia complementaria. No obstante, se identifican incongruencias en lo establecido en el catálogo del FAIS, ya que considera proyectos de incidencia directa que no contribuyen al abatimiento de los subindicadores que componen las carencias sociales relacionadas con la pobreza multidimensional de la pobreza identificadas en el Informe Anual.

Aun cuando el Catálogo define ciertos proyectos como incidencia directa, es importante que el municipio identifique de ellos, cuáles son los que impactan y en qué medida en cada uno de los elementos de la medición de la pobreza y el Índice de Rezago Social. Al contar con dicha información, se tendrán argumentos concluyentes para focalizar de manera más efectiva la ejecución de los recursos a aquellos indicadores que sean prioridad para el municipio de Gómez Palacio.



Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM)
Municipio Gómez Palacio



5. ¿El municipio invierte recursos del FISM en estudios y evaluación de proyectos (gastos indirectos)?

De acuerdo con los Lineamientos, los municipios pueden destinar hasta un 3% de gastos indirectos mediante diversas acciones como:

- Arrendamiento de vehículos para la verificación y seguimiento de las obras realizadas con recursos del Fondo
- Contratación de estudios de consultoría para la realización de estudios y evaluación de proyectos
- Adquisición de material y equipo fotográfico para la verificación y seguimiento de las obras
- Adquisición de equipo topográfico
- Mantenimiento y reparación de vehículos para la verificación y seguimiento de las obras realizadas con recursos del Fondo.

En el ejercicio fiscal 2017 el municipio de Gómez Palacio destinó \$1,700,000.00 (Tabla 8), lo que equivale al 2.99% del total de los recursos asignados, sin embargo, no se consideraron estudios de consultoría para la realización de estudios y evaluación de proyectos. Derivado de la escasez de los recursos y las múltiples necesidades de la población, es importante hacer uso de las herramientas metodológicas que permitan llevar a cabo una asignación más eficiente de los recursos a fin de invertirlos en proyectos que garanticen un beneficio social. La evaluación de proyectos permite determinar la rentabilidad de la inversión a través del proceso de identificación, cuantificación y valoración de costos y beneficios en un periodo de tiempo determinado (CEPEP, 2008).

Tabla 8. Gastos Indirectos

Proyecto	Inversión
Refacciones de vehículos utilizados para la verificación de obras	\$580,000
Proyecto de clínica rural tipo A del municipio de Gómez	\$715,000
Proyecto de clínica rural tipo A del municipio de Gómez	\$405,000
Total	\$1,700,000

Fuente: Elaboración propia con información del Avance físico-financiero de obra 2017 del municipio



Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM)
Municipio Gómez Palacio

6. ¿Existen fuentes de financiamiento concurrentes con el FISM?

Sí, el municipio de Gómez Palacio ejecutó proyectos en concurrencia con mezcla de recursos con la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Durango (SEDESOE) en obras de infraestructura en materia de vivienda (pisos firmes, cuartos dormitorios y losas de concreto), no obstante, aun cuando en la información proporcionada por el municipio se hace mención de la mezcla de recursos de SEDESOE por \$4,465,000 en los programas de mejoramiento de vivienda, no se identifica el desglose por proyecto o la fuente de financiamiento.

Los recursos del Fondo se pueden ejercer en concurrencia siempre y cuando se lleven a cabo obras de infraestructura que incidan directamente en la reducción de la pobreza extrema y el rezago social a través de «Convenios de Concurrencia» con recursos de programas federales, estatales, municipales, organizaciones de la sociedad civil, clubes de migrantes, entre otros.

Uno de los objetivos para concurrir con otros recursos, es potenciar el financiamiento para llevar a cabo proyectos integrales o estratégicos que tengan complementariedad con el propósito del FISM. Los recursos con del Fondo pueden concurrir con otros recursos federales (Tabla 9).

Tabla 9. Complementariedades del FAIS con otros programas federales

Instancia Federal	Programa	Carencia asociada
Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena	Ingresos
Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías	Programa del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías	Ingresos
Secretaría de Economía	Programa nacional de financiamiento al microempresario y a la mujer rural	Ingresos
Secretaría de Educación Pública	Programa de Cultura Física y Deporte	Rezago Educativo
	Programa de la Reforma Educativa	Rezago Educativo
	Escuelas de Tiempo Completo	Rezago Educativo
Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	Programa de Apoyo a la Educación Indígena	Rezago Educativo
	Programa de Infraestructura Indígena	Acceso a los Servicios Básicos
Instituto Nacional de las Mujeres	Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género	Acceso a los Servicios Básicos
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Programa de Apoyo a la Infraestructura hidroagrícola	Acceso a los Servicios Básicos
	Programa de tratamiento de Aguas Residuales	Acceso a los Servicios Básicos
	Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento	Acceso a los Servicios Básicos
	Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento - Apartado Rural	Acceso a los Servicios Básicos



Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM)
Municipio Gómez Palacio



Tabla 9. Complementariedades del FAIS con otros programas federales

Instancia Federal	Programa	Carenicia asociada
Secretaría de Desarrollo Social	Programa 3 x 1 para migrantes	Acceso a los Servicios Básicos
	Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	Acceso a los Servicios Básicos
	Pensión para Adultos Mayores	Acceso a los Servicios Básicos
	Programa de Coinversión Social	Acceso a los Servicios Básicos
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	Programa de Prevención de Riesgos	Acceso a los Servicios Básicos
	Consolidación de Reservas Urbanas	Acceso a los Servicios Básicos
Secretaría de Turismo	Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos	Acceso a los Servicios Básicos
Secretaría de Desarrollo Social	Programa de Empleo Temporal	Acceso a los Servicios Básicos / Calidad y Espacios de la Vivienda
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Programa de Empleo Temporal	Acceso a los Servicios Básicos / Calidad y Espacios de la Vivienda
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	Programa de Empleo Temporal	Acceso a los Servicios Básicos / Calidad y Espacios de la Vivienda
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	Programa de Infraestructura	Calidad y Espacios de la Vivienda
Fondo Nacional de Habitaciones Populares	Programa de Apoyo a la Vivienda	Calidad y Espacios de la Vivienda
Secretaría de Desarrollo Social	Comedores Comunitarios	Acceso a la Alimentación
Ramo General 33	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	Acceso a los Servicios de Salud
Secretaría de Salud	Fortalecimiento a la atención médica	Acceso a los Servicios de Salud
Secretaría de Salud	Proyectos de Infraestructura Social de Salud	Acceso a los Servicios de Salud
Secretaría de Salud	Programa de Desarrollo Comunitario "Comunidad DIFerente"	Acceso a los Servicios de Salud
Secretaría de Salud	Calidad en la Atención Médica	

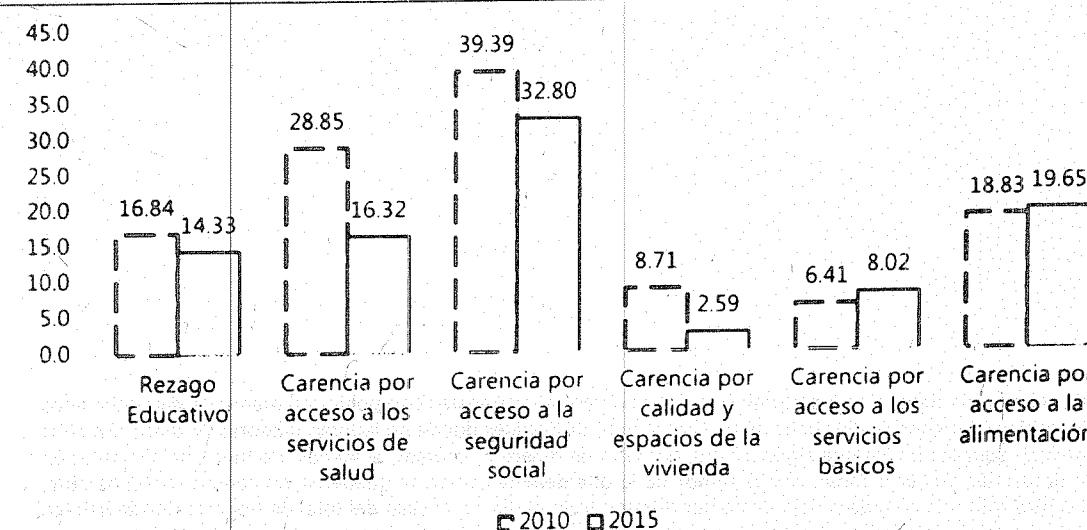
Fuente: Elaboración propia con datos del Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2018.

7. ¿Cuáles son los resultados de los avances de las carencias sociales referentes al objetivo del Fondo?

Los recursos del Fondo no tienen el mismo grado de incidencia en las carencias sociales que componen la medición multidimensional de la pobreza de Coneval, ya que las obras de infraestructura definidas en el Catálogo del FAIS no están vinculadas directamente con los elementos contemplados en la estimación de las carencias. Por citar un ejemplo, en el caso de la carencia de Acceso a los Servicios de Salud, de acuerdo con el Catálogo de FAIS se pueden ejecutar tres tipos de proyectos de incidencia directa: Dispensario médico, centros de salud o unidades médicas, y Hospitales; sin embargo el criterio para definir a una persona como carente por acceso a los servicios de salud es únicamente si se encuentra afiliada o inscrita para recibir servicios de salud por parte de una institución privada o pública, ya sea Seguro Popular, IMSS, ISSSTE, Pemex, Defensa, Marina, etc. Lo anterior sugiere que, ya que los tres tipos de proyectos mencionados son considerados en los lineamientos con incidencia directa, un municipio podría invertir la totalidad de los recursos del FISM en Hospitales y no representaría ningún impacto o avance en el abatimiento de la carencia de Acceso a los Servicios de Salud.

De acuerdo con la medición de la pobreza en los municipios de Coneval 2015, Gómez Palacio ha avanzado en el abatimiento de cuatro de las seis carencias sociales que componen esta medición respecto del año 2010: Rezago Educativo, Acceso a los Servicios de Salud, Acceso a la Seguridad Social y Calidad y Espacios de la Vivienda. No obstante, a pesar de la inversión en los años que comprende la medición, dos carencias se incrementaron: Acceso a los Servicios Básicos y Acceso a la Alimentación (Gráfica 3).

Gráfica 3. Evolución de las carencias sociales en el municipio de Gómez Palacio. 2010-2015



Fuente: Elaboración propia con información de la Medición Multidimensional de la Pobreza de Coneval

Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM)
Municipio Gómez Palacio



En lo que respecta a la Carencia por Acceso a la Alimentación, en el Catálogo del FAIS se contemplan cuatro obras de incidencia Directa: Comedores comunitarios, Preescolar (Comedores escolares), Primaria (Comedores escolares) y Secundaria (Comedores escolares). Por otra parte, Coneval considera en situación de carencia por Acceso a la Alimentación nutritiva y de calidad a los hogares que presenten un grado de inseguridad alimentaria¹³ moderado o severo, o presenten limitación en el consumo de alimentos. Por lo anterior, la edificación de los comedores ya sea comunitarios o en un centro escolar, no tiene impacto en la estimación de la carencia si no se garantiza el abasto de alimentos, y los recursos del FISM no pueden destinarse para dicho abastecimiento.

Para contar con un análisis más puntual, es necesario identificar cuáles obras contempladas en el Catálogo inciden directamente en el abatimiento de los subindicadores que componen la estimación de las carencias sociales. Derivado de lo anterior, es importante puntualizar que, en materia de la medición de la pobreza, los recursos del FISM únicamente pueden incidir de manera directa en dos carencias: Acceso a los Servicios Básicos de la Vivienda y Calidad y Espacios de la Vivienda, lo que resulta insuficiente para el objetivo del Fondo que de acuerdo con los lineamientos y el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal es beneficiar directamente a la población en pobreza extrema, localidades con alto y muy alto rezago social y a la atención de las Zonas de Atención Prioritaria.

En la actualidad, el FISM contempla 100% de las obras que componen la estimación de la carencia por Acceso a la Alimentación, lo que resulta insuficiente para el objetivo del Fondo que de acuerdo con los lineamientos y el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal es beneficiar directamente a la población en pobreza extrema, localidades con alto y muy alto rezago social y a la atención de las Zonas de Atención Prioritaria.

¹³ Inseguridad alimentaria: Se determina a partir de una distinción entre los hogares con población menor de dieciocho años y los hogares sin población menor de dieciocho años. Para el total de hogares donde no habitan menores de dieciocho años de edad se identifican aquellos en los que algún adulto, por falta de dinero o recursos, al menos: no tuvo una alimentación variada; dejó de desayunar, comer o cenar; comió menos de lo que debería comer; se quedaron sin comida; sintió hambre, pero no comió; o hizo sólo una comida o dejó de comer durante todo el día. En el caso del total de hogares donde habitan menores de dieciocho años de edad se identifican aquellos en los que por falta de dinero o recursos, tanto las personas mayores como las menores de dieciocho años: no tuvieron una alimentación variada; comieron menos de lo necesario; se les disminuyeron las cantidades servidas en la comida; sintieron hambre, pero no comieron; o hicieron una comida o dejaron de comer durante todo el día.

I. Gestión del Fondo

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

Las aportaciones federales que disponen tanto las entidades federativas como los municipios deben sujetarse a lo establecido por la normatividad establecida por la federación. En el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal establecen los mecanismos de las transferencias a las haciendas públicas de los estados y municipios para la ejecución del gasto en función del cumplimiento y consecución de los objetivos de cada uno de los Fondos de Aportaciones Federales.

En el caso específico del FISM, en la Ley de Coordinación Fiscal se identifican las siguientes responsabilidades 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.
- 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.
- Informar a sus habitantes los avances del ejercicio de los recursos trimestralmente y al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados, al menos a través de la página de internet.
- Proporcionar, a través de la entidad federativa, la información que le sea requerida a SEDESOL.
- Reportar trimestralmente a la delegación de SEDESOL y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el seguimiento sobre el uso de los recursos.
- 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.

A través del Manual de Procedimientos del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (CCPLADEM) del municipio de Gómez Palacio, se documenta el Procedimiento Elaboración del Programa Anual de Obras y Acciones, cuyo objetivo es definir los proyectos a realizar en beneficio directo de los sectores de la población en condiciones de rezago social y pobreza extrema. Lo anterior en concordancia con los criterios de distribución del Fondo. Dentro de los principales procesos que considera el municipio se encuentran los siguientes:

1. COPLADEM solicita a las direcciones municipales la propuesta de obras y acciones a realizar para cada ejercicio fiscal. La propuesta se entrega en un formato preestablecido.
2. COPLADEM clasifica las propuestas y las turna a las comisiones correspondientes.



Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM)
Municipio Gómez Palacio



3. Las comisiones verifican y priorizan las propuestas, impulsando la participación social.
4. COPLADEM recopila las propuestas y con base en el techo financiero otorgado al municipio, somete a consideración del H. Cabildo el Programa Anual de Obras y Acciones con recursos del FISM del Ramo General 33.
5. Una vez aprobado el programa, se hace del conocimiento de las Direcciones Municipales para que se inicie la elaboración de los Expedientes Técnicos y comenzar con la ejecución de las obras. Además, se envía una copia del programa autorizado al Comité de Planeación Estatal (COPLADE), a la Entidad de Auditoría Superior del Estado de Durango (EASE) y a la Secretaría de Contraloría y Modernización Administrativa del Estado de Durango, antes del 31 de marzo de cada ejercicio fiscal.
6. El COPLADEM es responsable de dar seguimiento a la ejecución de cada una de las obras. Para ello solicita a las Direcciones Municipales un informe mensual sobre el avance físico y financiero de las obras en un formato preestablecido. Con base en dicho informe, se realizan supervisiones físicas de las obras para verificar el avance.
7. Las Direcciones Municipales podrán realizar modificaciones necesarias a su programa en el transcurso de la ejecución de las obras mediante una solicitud por escrito al COPLADEM, para su posterior aprobación y validación del Honorable Cabildo.
8. El Ayuntamiento tiene la facultad de refrendar recursos de un ejercicio fiscal al otro, es decir, extender el tiempo de ejecución de las obras para el siguiente ejercicio fiscal. Lo anterior mediante la solicitud de las Direcciones Municipales al COPLADEM, para su posterior aprobación y validación del Honorable Cabildo.
9. Al término de la ejecución de las obras, se elabora el formato de cierre del programa, el cual debe ser aprobado por el Honorable Cabildo, y posteriormente enviado a las instituciones gubernamentales en la ciudad de Durango.



9. ¿El municipio tiene identificadas las responsabilidades individuales para coordinar la gestión del Fondo?

El COPLADEM tiene dentro de sus atribuciones coadyuvar en la aplicación eficaz, eficiente, legítima y transparente de los recursos del FISM a través del análisis de las propuestas de obra de las Direcciones Municipales y la comunidad, para la priorización y definición de los proyectos a ejecutar, estableciendo los procedimientos y mecanismos normativos que involucran las etapas de operación del Fondo.

La estructura orgánica del COPLADEM se configura de la siguiente manera:

- I. Un Presidente, que será el Presidente Municipal;
- II. Un Coordinador, que será designado por el Presidente Municipal y ratificado por el Ayuntamiento;
- III. Un Secretario Técnico, que será designado en conjunto por el Presidente y Coordinador del COPLADEM;
- IV. Los Servidores Públicos de mayor jerarquía del Ayuntamiento;
- V. Representantes de las dependencias estatales que tengan residencia en el municipio;
- VI. Representantes de las dependencias y entidades del Gobierno Federal ubicadas en el municipio;
- VII. Representantes de las comunidades, cuyas obras y acciones interesen al desarrollo socioeconómico del municipio;
- VIII. Representantes de organizaciones políticas, populares, de obreros y campesinos, así como de las sociedades y cooperativas que actúen a nivel municipal, y que estén debidamente registradas ante las autoridades competentes;
- IX. Representantes de las organizaciones de empresarios que actúen en el municipio; y
- X. Presidentes de los comisariados ejidales y de bienes comunales, designados de conformidad con la normativa aplicable.

El Coordinador del COPLADEM tiene las siguientes funciones específicas:

- I. Supervisar que se difunda con claridad en cada localidad, barrio y colonia el propósito del FISM y la aplicación de sus recursos;
- II. Supervisar que se promueva entre los vecinos la participación social;
- III. Priorizar y validar las propuestas de obras y acciones planteadas, mismas que deberán estar sustentadas mediante el acta que certifique que las obras fueron priorizadas por la mayoría de la población;
- IV. Seleccionar las obras y acciones a realizar;
- V. Efectuar el seguimiento y evaluación de las obras;
- VI. Promover e impulsar la Contraloría Social;



Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM)
Municipio Gómez Palacio



- VII. Canalizar a la Contraloría Municipal las quejas y denuncias respecto al manejo de recursos y calidad de las obras;
- VIII. Informar a los solicitantes, en un plazo no mayor a treinta días naturales, sobre la aprobación o rechazo de las propuestas;
- IX. Elaborar el Reglamento Interno del Comité;
- X. Recabar y revisar los avances físico-financieros;
- XI. Promover la elaboración de diagnósticos que permitan priorizar las demandas y necesidades sociales;
- XII. Asesorar a las Direcciones Municipales involucradas en la operación del FISM;
- XIII. Recabar la información para elaborar el cierre de cada ejercicio;
- XIV. Impulsar la corresponsabilidad y participación directa de las comunidades mediante la aportación de mano de obra, recursos o materiales de la región; y
- XV. Las demás que determinen las leyes y reglamentos aplicables, así como las que le encomiende el Presidente Municipal.

El Secretario Técnico de COPLADEM tiene las siguientes responsabilidades:

- I. Por encargo del Presidente y Coordinador, convocar a las reuniones especiales del Comité;
- II. Elaborar el orden del día, minuta, actas y acuerdos de las reuniones;
- III. Pasar lista de asistencia y llevar el registro;
- IV. Leer el acta de la sesión anterior;
- V. Convocar a las reuniones ordinarias conforme al programa de trabajo;
- VI. Circular, con oportunidad, entre los miembros del Comité, los citatorios y dictámenes que deban conocer;
- VII. Suplir al Coordinador en su ausencia, coordinando las reuniones;
- VIII. Dar seguimiento al cumplimiento de los acuerdos que se tomen en las reuniones;
- IX. Organizar un archivo del Comité que contenga la documentación, planes y proyectos que se generen en las reuniones; y
- X. Las demás que le encomiende el Presidente y el Coordinador.

El Auxiliar Administrativo tiene como función el apoyo al Coordinador del Comité en materia del análisis de la información, así como fungir como enlace entre las Direcciones Municipales encargadas de la ejecución de las obras y el Comité.

Tomando en cuenta la autonomía de cada municipio para coordinar y establecer los medios más eficientes en su administración, resulta relevante que se documente y se establezcan de manera institucional las funciones de cada uno de los actores y las áreas que intervienen durante el proceso.





10. ¿Qué factores pueden desviar el resultado del objetivo del Fondo?

Existen diversos factores que se pueden presentar a lo largo del proceso de gestión del Fondo, sin embargo, se identifica como el más determinante el hecho de que el Catálogo FAIS considera como incidencia directa a obras que no repercuten en los elementos utilizados para la medición de la pobreza o la construcción del Índice de Rezago Social, de ahí la importancia de que los involucrados en las decisiones de planeación y ejecución de las obras, tengan conocimiento de los subindicadores y dimensiones que están directamente relacionadas con el objetivo del Fondo.

Es importante resaltar que, si el compromiso o la prioridad del municipio de Gómez Palacio es disminuir el porcentaje de población en pobreza, la gestión del FISM, por medio de obras con incidencia más efectiva en los indicadores de las carencias que conforman la medición multidimensional de la pobreza, puede convertirse en un catalizador para cambiar las condiciones y desafíos de la población.

Derivado que la medición multidimensional de la pobreza para constatar el avance en la gestión del Fondo es cada 5 años, las administraciones municipales pueden no contar con información oportuna. El municipio tiene la capacidad para fortalecer sus mecanismos de captación de necesidades de la sociedad para aprovechar su proximidad con la población al documentar o generar información oportuna acerca de las problemáticas que enfrentan los ciudadanos. Además, es importante aprovechar y capitalizar el aprendizaje adquirido de las dependencias municipales para complementar la información generada por Coneval, INEGI u otras instancias oficiales. Esto permitirá documentar los avances y resultados alcanzados en las gestiones municipales y dar continuidad a la atención de los principales problemas sociales.

Conforme las responsabilidades de los gobiernos han crecido en volumen y complejidad, la coordinación de programas y políticas es un desafío mayor y sus implicaciones se han vuelto mayores. Las soluciones para entregar servicios y obras de calidad requieren de respuestas interconectadas y en conjunto. Una mejor coordinación horizontal y entre las instancias de la administración municipal, ayudaría a asegurar que dependencias dispares funcionen en la misma dirección y para los mismos objetivos. Una pobre coordinación puede originar decisiones basadas en información inexacta, sesgada o incompleta.

No se identificó evidencia de coordinación, al menos en los ámbitos de planeación y definición de políticas, entre COPLADEM y el COPLADE. Esta situación implica que los esfuerzos emprendidos desde los distintos órdenes de gobierno no estén alineados y se presente el riesgo de duplicar acciones o llevarlas a cabo de manera aislada.



Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM)
Municipio Gómez Palacio



11. ¿El municipio ejecuta actividades para fortalecer las capacidades institucionales en la gestión del Fondo?

Dentro de los objetivos de las Delegaciones de SEDESOL en las entidades federativas y municipios, se encuentran actividades de capacitación para la operación del FAIS. De acuerdo con el reporte de las capacitaciones realizadas en el marco del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social correspondiente al año 2017, se realizaron 6 sesiones de capacitación con los siguientes temas:

- Estrategia de Desarrollo Regional y operación del FAIS, explicación de la MIDS y SFU. (13 de marzo de 2017)
- Llenado de CUIS y claves MIDS (23 y 24 de agosto y 23 de octubre)
- Lineamientos 2017 y reconocimiento de buenas prácticas en la planeación y uso de los recursos (8 de septiembre)
- Videoconferencia sobre las bases para la convocatoria Buenas Prácticas FAIS (10 de octubre)

De acuerdo con el registro de SEDESOL, el municipio no asistió a la primera sesión llevada a cabo en el mes de marzo; a la referente al llenado de CUIS de fecha 23 de agosto asistieron dos funcionarios municipales; para el tema de Lineamientos FAIS 2017-2018 e inicio del Proceso de Identificación y Reconocimiento de Mejores Prácticas FAIS de fecha 8 de septiembre acudieron 10 funcionarios municipales, entre ellos personal de COPLADEM y el enlace FISM del municipio y en la Videoconferencia para informar las bases para la convocatoria de Buenas Prácticas FAIS estuvieron presentes el enlace municipal FISM en compañía de tres funcionarios más; para la última sesión de capacitación de SEDESOL llevada a cabo el 23 de octubre acudieron 16 funcionarios de distintas entidades municipales como Vivienda, Obras Públicas, Desarrollo Social, SIDEAPA, COPLADEM y el enlace municipal FISM. Con ello se contribuye al fortalecimiento de capacidades institucionales de los funcionarios al compartir los temas y aprendizaje de los asistentes a las capacitaciones con el resto de involucrados en la gestión del Fondo.

Además de las capacitaciones que brinda la Delegación de SEDESOL, el municipio tiene la facultad para destinar hasta un 2% de los recursos del FISM para el Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (PRODIMDF) que tiene como objetivo fortalecer las capacidades institucionales de gestión del municipio en lo relacionado a los problemas y demandas de la población con proyectos como¹⁴:

- Instalación y habilitación de estaciones tecnológicas interactivas (kioskos digitales)
- Acondicionamiento de espacios físicos en áreas que brinden atención a las demandas ciudadanas
- Actualización del catastro municipal, padrón de contribuyentes y/o tarifas

¹⁴ Catálogo para el Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (PRODIMDF)



Evaluación del Fondo de Aportaciones para la
Infraestructura Social Municipal (FISM)
Municipio Gómez Palacio

- Adquisición de software y hardware
- Creación de módulos de participación y consulta ciudadana para el seguimiento de los planes y programas de gobierno
- Creación y actualización de la normatividad municipal
- Cursos de capacitación y actualización que fomenten la formación de servidores públicos municipales
- Elaboración e implementación de un programa para el desarrollo institucional municipal (coordinado por el INAFED)

El municipio de Gómez Palacio destinó el 1.79% de su recurso, es decir \$1,099,270.64, para el PRODIMF en 2017, por concepto de equipamiento. Por lo que no se consideró inversión de este rubro para acciones de capacitación de los funcionarios municipales.



Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM)
Municipio Gómez Palacio



I. Rendición de cuentas y participación ciudadana.

12. ¿Cómo comunica el municipio los resultados del Fondo a la población?

De acuerdo con el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal y los lineamientos se establecen los mecanismos de comunicación y difusión de información referente al FISM. El municipio tiene la responsabilidad de hacer del conocimiento de la población al menos en su página de internet los montos que reciban, las obras y acciones a realizar, así como el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios, de igual manera debe informar de manera trimestral de los avances de los proyectos que se realicen con los recursos del FISM, y en su caso, evidencias de conclusión. La misma Ley establece que los municipios que no cuenten con página de internet convendrán con el gobierno del estado para que este publique la información correspondiente.

Tal como se estableció en la pregunta 8 y 9, dentro de las funciones de COPLADEM se encuentra la difusión del propósito y la aplicación de los recursos del FISM en las localidades, barrios o colonias populares del municipio.

Por otra parte, el municipio de Gómez Palacio cuenta con la página de internet <http://www.gomezpalacio.gob.mx/>, en el apartado de «Transparencia->Contabilidad Gubernamental» se localizaron documentos correspondientes al ejercicio fiscal 2017 relacionados con el Acceso a la Información FAIS, así como la publicación de los informes trimestrales del ejercicio de los recursos federales que se presentan en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (PASH). No obstante, los formatos y la información publicada presentan áreas de oportunidad para lograr el objetivo de claridad y comunicación efectiva de la gestión del Fondo.

Aunado a lo anterior, a través del Informe de Gobierno de la Administración Municipal, el Ayuntamiento hace de conocimiento de la sociedad las obras de infraestructura financiadas con los recursos del FISM durante el periodo correspondiente que se informa, el documento se encuentra disponible en la página de internet del municipio en el enlace <http://www.gomezpalacio.gob.mx/wp-content/uploads/2018/08/Segundo-Informe-2018.pdf>.

Para dar un valor agregado a la información que genera y publica el municipio en las plataformas de transparencia, se encuentra útil que el municipio ponga a disposición de manera más accesible lo relacionado con la gestión del Fondo, programa de obra, cierre de obra, así como la contribución del Fondo al abatimiento de las carencias sociales y el rezago social en el municipio de Gómez Palacio.





13. ¿Qué mecanismos de participación ciudadana instrumenta el municipio para la ejecución del FISM?

El municipio implementa mecanismos de participación ciudadana a través del COPLADEM, dentro de sus políticas y normas de operación considera que su actividad se dará en un marco de planeación democrática y participativa con sentido de equidad para que las demandas ciudadanas se traduzcan en obras y acciones; además contempla la participación de la comunidad mediante la aportación de mano de obra y/o recursos materiales.

El establecimiento de mecanismos de consulta e incorporación de la participación ciudadana en los procesos de planeación es una de las atribuciones del COPLADEM. Lo cual implementa a través de las funciones específicas del Coordinador de COPLADEM al supervisar que se promueva la participación social. Además, la propuesta de obras y acciones a realizar para cada ejercicio fiscal se configura con las solicitudes de las Direcciones Municipales y las peticiones hechas por la comunidad a través de audiencias públicas o consultas ciudadanas.

Los Lineamientos establecen que los municipios deben dar cumplimiento a la Guía para la constitución, operación, registro, atención y seguimiento de la participación social del FISMDF para promover la participación comunitaria en la planeación y seguimiento de los proyectos que se realicen con los recursos del FAIS a través de los Comités Comunitarios y para apoyar a los gobiernos locales a cumplir con la responsabilidad que tienen, de acuerdo a dicho marco normativo, de impulsar la participación comunitaria en la planeación y seguimiento de los proyectos que se realicen con los recursos del FAIS a través de los Comités Comunitarios.

Lo anterior tiene como objetivo impulsar que la sociedad funja como contralores sociales que vigilen el uso y procedimiento de las obras y proyectos financiadas con recursos públicos del FISM.

Asimismo, los lineamientos contemplan la figura de Agentes para el Desarrollo Local FAIS para llevar a cabo actividades de seguimiento y verificación de los recursos. Dentro de los gastos indirectos, se contempla la posibilidad de destinar recurso para la contratación por honorarios de dichos agentes con la condición de que estos no sean servidores públicos.

De acuerdo con los lineamientos, es posible llevar a cabo actividades de verificación y seguimiento de los recursos del FAIS a través de los Agentes en los términos de los convenios que celebre el gobierno del estado y la SEDESOL, para el caso de los municipios estos podrán adherirse al convenio celebrado con la entidad para la contratación por honorarios de dichos agentes, quienes deberán contar con una capacitación por parte de la SEDESOL. Los agentes tienen la responsabilidad de dar seguimiento a la MIDS-SFU, acreditación de pobreza extrema, SIFODE, CUIS, focalización de recursos y concurrencia; verificar las obras en términos de lo definido por SEDESOL; apoyar a los gobiernos en la implementación de mecanismos de rendición de cuentas y participación comunitaria; promover la verificación de acciones de campo entre otros.



Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM)
Municipio Gómez Palacio



14. ¿Qué mecanismos de coordinación son utilizados entre el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal y el Comité Estatal de Planeación?

La Ley de Planeación del Estado de Durango en el artículo 54, establece que el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Durango es la instancia de coordinación interinstitucional y concertación social que permite articular la política de desarrollo económico y social de la entidad. Dentro de sus responsabilidades se encuentra proyectar y coordinar, con la participación del gobierno del estado y los municipios, la planeación regional; además de propiciar la integración de los sectores social y privado, de los municipios y la Federación en el Sistema Estatal de Planeación del Desarrollo.

Del mismo modo, la Ley Orgánica del Municipio Libre y Soberano de Durango dispone en los artículos 218 y 219 que los municipios deberán integrar su Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal con el objeto de promover y coadyuvar en la formulación, actualización e instrumentación del Plan Municipal de Desarrollo, así como garantizar que los programas y el gasto público se utilice en las principales prioridades establecidas por los mismos habitantes.

Por otra parte, la Ley para la Administración de las Aportaciones Federales Transferidas al Estado de Durango y sus Municipios establece los mecanismos de integración y coordinación entre el Comité Estatal y el Municipal. Aun cuando diversas disposiciones normativas lo establecen, la información proporcionada por el municipio pone de manifiesto que el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal de Gómez Palacio únicamente mantiene relación institucional con su equivalente estatal al hacer de su conocimiento el programa de obra aprobado.

Lo anterior expone que se carecen de mecanismos de coordinación, al menos en los ámbitos de planeación y definición de políticas, entre las instancias responsables en el gobierno del estado y el municipio. Esta situación implica la probabilidad de que los esfuerzos emprendidos desde los distintos órdenes de gobierno sean aislados y se presenta el riesgo de duplicidad.

Un factor importante sobre el éxito que puede derivar una coordinación estrecha entre órdenes de gobierno es la existencia de valores estatales y una visión estatal compartida. La legitimación de políticas (y las instituciones del estado que las impulsan) juega un papel decisivo si estas se adoptan, comparten e implementan efectivamente. Esta legitimación tiene varias dimensiones: i) una procedural, - las políticas públicas son legítimas si se alinean con el marco legal existente y se implementan por la autoridad competente; ii) una utilitaria, si las políticas son sensibles y orientadas a desafíos prioritarios del estado; y iii) una normativa, las políticas son legítimas si son consistentes con los valores, creencias y preferencias de aquellos que las impulsan. La cooperación cobra sentido si una política pública es legítima bajo estas dimensiones.





15. En caso de que el municipio cuente con evaluaciones anteriores, ¿cuáles son el resultado de estas?

El municipio de Gómez Palacio no cuenta con evaluaciones anteriores. Sin embargo, el Programa Anual de Evaluación 2017 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal y de los Fondos de Aportaciones Federales, emitido en conjunto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), contempló en el numeral 30 la elaboración de Fichas de Desempeño del FISM a través de la SEDESOL, dependencia coordinadora del Fondo.

La Ficha correspondiente al FISM en el estado de Durango¹⁵, realizó un análisis de la ejecución del Fondo en los 39 municipios del estado, tomó en consideración la descripción del Fondo; el contexto; presupuesto y cobertura; análisis de indicadores estratégicos y de gestión; análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas; seguimiento a recomendaciones; calidad y suficiencia de la información; y recomendaciones. Sin embargo, debido a la estructura del informe no es posible identificar lo correspondiente a cada municipio, ya que contiene información y análisis en conjunto de los 39 municipios, por lo que los hallazgos y recomendaciones se emiten de manera general.

Dentro de las recomendaciones descritas en la Ficha se encuentran las siguientes:

1. Mejorar el reporte de presupuesto ejercido por parte de los municipios en la entidad a fin de que sea congruente con lo registrado en Cuenta Pública.
2. Capacitar en el registro de indicadores.
3. Elaborar una Agenda de Evaluación al Fondo Municipal.
4. Implementar un mecanismo de seguimiento a recomendaciones derivadas de las evaluaciones al Fondo Municipal.
5. Elaborar una estrategia de cobertura para la atención de las localidades considerando su grado de rezago social.

Como amenaza se identifica que los gobiernos municipales no concentran la atención en las localidades con el mayor grado de rezago social lo que puede conducir a que los objetivos del fondo no se cumplan. De igual manera se describe la oportunidad para La implementación de un mecanismo de evaluación y seguimiento permite al Fondo detectar áreas de mejora.

Con el presente ejercicio de evaluación, el municipio de Gómez Palacio atiende las recomendaciones descritas en los numerales 3, 4 y 5.

¹⁵ Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/312938/FISM_Durango.pdf

Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM)
Municipio Gómez Palacio



Análisis FODA

Fortalezas

- Se cuenta con un diagnóstico de las condiciones de los diversos sectores del municipio.
- El COPLADEM coordina y es responsable de la gestión del Fondo en el municipio.
- Se cuenta con procedimientos documentados de la gestión del Fondo.
- Coordinación entre las direcciones municipales involucradas para la definición de proyectos a ejecutar.
- Participación ciudadana para la propuesta de obras a través de las Direcciones Municipales.
- Apegio a los documentos normativos y a las recomendaciones integradas en el Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social.
- Concurrencia de recursos para potenciar el impacto de las inversiones en obras de infraestructura social.

Oportunidades

- Existencia de múltiples fuentes de programas/fondos federales para la concurrencia de recursos.
- Aprovechamiento de la ventaja comparativa del municipio respecto los demás órdenes de gobierno para identificar necesidades prioritarias.
- Catálogo FAIS incluye obras de infraestructura que pueden tener un mayor efecto en indicadores de la medición multidimensional de la pobreza.
- Coordinación con otros niveles de gobierno para implementar estrategias con mayor impacto.

Debilidades

- Ejecución de obras de infraestructura con incidencia mínima o nula en las variables que componen la medición de la pobreza.
- Ausencia de indicadores para determinar el avance en la gestión que a la administración municipal le interese monitorear: calidad de servicios públicos, satisfacción de la comunidad hacia obras de infraestructura.
- No se cuenta con acciones encaminadas a fortalecer las capacidades institucionales de los funcionarios municipales.

Amenazas



- El Catálogo del FAIS presenta inconsistencias para identificar obras de incidencia directa y complementaria.
- Cambios en el régimen federal pueden originar cambios en la regulación del FISM que pueden menoscabar el margen de maniobra del municipio para abordar sus prioridades locales.
- Divergencias entre prioridades estatales y municipales pueden afectar el resultado de mecanismos de coordinación.
- La medición multidimensional de la pobreza para constatar el avance en la gestión del Fondo es cada 5 años, por lo que las administraciones municipales pueden no contar con información oportuna.

Propuesta de recomendaciones y observaciones

Ver Anexo 4 sobre las principales propuestas y recomendaciones que la gestión del FAIS-FISM en Gómez Palacio puede considerar para mejorar, en el margen de las atribuciones de los ejecutores del Fondo, acorde a estas reflexiones.

Conclusiones

Contexto

La ejecución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social tiene como objetivo el abatimiento de la pobreza y el rezago social. En el año 2013, el municipio de Gómez Palacio percibió la cantidad de \$41,123,323 pesos, mientras que para el año 2017, el municipio percibió la \$56,823,964 pesos. El incremento del ingreso en 2017 respecto a 2013 fue de 38.2%.

Este informe desarrolló las particularidades de la gestión del FISM en el municipio de Gómez Palacio para responder a la hipótesis principal de esta evaluación. Bajo el análisis, se concluye que la gestión de los recursos del FISM contribuye de manera limitada al logro del avance de los indicadores relacionados con la medición de la pobreza, ya que no todas las obras de infraestructura contempladas en el Catálogo FAIS tienen relación con los subindicadores que componen la estimación de las carencias sociales.

Derivado del análisis, se generó evidencia que permite fortalecer el proceso de toma de decisiones sobre el destino de las aportaciones y la contribución del FISM en las prioridades de la administración municipal. Por un lado, el destino de las aportaciones en obras de incidencia complementaria puede menoscabar el objetivo del FISM hacia la mitigación de desafíos de desarrollo social. Por otro lado, y ante el diseño original del FISM en el nivel federal, los proyectos de infraestructura con incidencia directa y efectos en los principales indicadores de las carencias sociales que conforman la medición multidimensional de la pobreza pueden ser mejor considerados por la administración municipal. En general, si para

Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM)
Municipio Gómez Palacio



el gobierno municipal es prioritario mejorar los indicadores de carencias sociales, este informe ofrece información de aquellos tipos de proyectos del Catálogo FAIS que la administración puede retomar para incidir de mejor manera en la mitigación de las carencias sociales. Con todo y la regulación federal, se reconoce que el municipio, en el ámbito de sus responsabilidades, cuenta con margen de maniobra para mejorar la política de desarrollo social a nivel local.

Hallazgos

El municipio cuenta con un diagnóstico de necesidades de infraestructura social.

El municipio dispone de un diagnóstico dentro del Plan Municipal de Desarrollo donde identifica los principales desafíos de infraestructura de diversos sectores relacionados con el desarrollo social, resulta relevante que se actualice con la información disponible para contar con elementos más oportunos para la toma de decisiones. Además, el municipio toma como referencia el Informe Anual de Pobreza de SEDESOL como mecanismo para la detección de necesidades de infraestructura con evidencia de indicadores de pobreza y rezago social. De acuerdo con dicho informe, se establece la necesidad de orientar el gasto en el abatimiento de las carencias en las que el municipio presenta mayores rezagos: Carencia por Acceso a los Servicios de Salud, no obstante, las obras contempladas en el Catálogo del FAIS no están relacionadas con las variables utilizadas para estimar dicha carencia, ya que esta contempla a las personas con afiliación a una instancia de salud, no la accesibilidad en temas de infraestructura.

El municipio documenta los pasos indispensables de la trayectoria de implementación, pero no contempla los principales hitos de riesgo ni se da seguimiento a los avances de los indicadores claves.

El municipio de Gómez Palacio cuenta con procedimientos y mecanismos documentados para decidir sobre las prioridades de infraestructura social. Se reconoce la disposición de un manual de organización y un manual de procedimientos del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM). Dichos documentos establecen la mecánica operativa que rige la gestión del Fondo, lo cual dota de certidumbre al proceso. Resalta la pertinencia de desarrollar e implementar un sistema de control de riesgos asociados a la operación del Fondo que complementen los procesos identificados, dicho sistema permite gestionar los riesgos a los cuales se encuentran expuestos sus distintos procesos, mediante la identificación, evaluación, análisis, respuesta, control, supervisión y comunicación adecuada de los posibles eventos, con la finalidad de asegurar de forma razonable que se lograrán las metas planteadas en términos de eficiencia y economía en un marco de transparencia y rendición de cuentas.

El municipio prioriza los proyectos de infraestructura en función del beneficio de la población vulnerable y en condiciones de pobreza o rezago social.



Evaluación del Fondo de Aportaciones para la
Infraestructura Social Municipal (FISM)
Municipio Gómez Palacio

Se identificó evidencia sobre mecanismos para considerar y priorizar los proyectos de infraestructura en función del beneficio de las localidades donde se presenta mayor rezago y mayores niveles de pobreza.

El municipio especifica las responsabilidades individuales por cada paso indispensable en la trayectoria de implementación.

El municipio cuenta con procedimientos documentados para la selección, planeación y ejecución de obras de infraestructura. La importancia de contar con lo anterior permite identificar a los actores y sus respectivas responsabilidades. La normativa federal no limita ni establecen funciones específicas vinculadas específicamente a ciertas direcciones que componen las administraciones municipales, por lo que cada municipio determina, con base en sus capacidades y recursos, los mecanismos de gestión e involucramiento de las áreas que lo componen.

El municipio no genera indicadores a nivel local sobre el logro de resultados relacionados con la operación del Fondo.

Aun cuando se cuenta con un diagnóstico, existen condiciones para configurar y/o actualizar indicadores sobre aquellos aspectos que el municipio tiene mayor incidencia, como las carencias por calidad y espacios de la vivienda y acceso a servicios básicos de la vivienda de la medición multidimensional de la pobreza, así como las dimensiones que componen el Índice de Rezago Social. Dada la configuración del Catálogo del FAIS, es importante mencionar que es insuficiente e inadecuado para dar cumplimiento al objetivo del Fondo, que es la atención de las carencias sociales que componen la medición de la pobreza, ya que de acuerdo con la presente evaluación, las obras contempladas en el Catálogo del FAIS no se encuentran relacionadas directamente con los subindicadores que componen algunas de estas carencias. Se propone considerar lo identificado en el Tablero de Control (Anexo 3).



Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM)
Municipio Gómez Palacio



Referencia bibliográfica

Banco Mundial (2018). Improving public sector performance through innovation and inter-agency coordination. Global Report. Public Sector Performance. EE. UU.: Washington.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2018). Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México (tercera edición). Ciudad de México: CONEVAL.

_____. (2014). Guía básica para vincular la Matriz de Indicadores para Resultados y las Reglas de Operación de los programas de desarrollo Social. Ciudad de México: CONEVAL.

_____. (2013). Manual para el diseño y construcción de indicadores. Ciudad de México: CONEVAL.

_____. (2018). Guía para la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados. Ciudad de México: CONEVAL.

Diario Oficial de la Federación (2018). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma 27 de agosto de 2018.

_____. (2018). Ley de Coordinación Fiscal. Última reforma 30 de enero de 2018.

_____. (2017). Acuerdo por el que se modifica el diverso por el que se emiten los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, publicado el 14 de febrero de 2014 y sus modificatorios el 13 de mayo de 2014, el 12 de marzo de 2015 y el 31 de marzo de 2016.

_____. (2017). Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social de las entidades, municipios y demarcaciones territoriales 2017 del municipio de Gómez Palacio. Emitido por la Secretaría de Desarrollo Social.

_____. (2015). Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Última reforma 30 de diciembre de 2015.

Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango (2018). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango. No. 39 de fecha 17 de mayo de 2018.

Rubio, G. (2012). Building Results Frameworks for Safety Nets Projects. Washington, DC: World Bank.



Evaluación del Fondo de Aportaciones para la
Infraestructura Social Municipal (FISM)
Municipio Gómez Palacio

Anexos

Anexo 1. Destino de las aportaciones del FISM de Gómez Palacio

Anexo 1. Destino de las aportaciones del municipio

No.	Nombre del proyecto	Carenza social según el Catálogo FAIS	Monto (Presupuesto)	Porcentaje del total
1	Agua y saneamiento construcción de perforación de pozo profundo en el ejido Las Américas Dinamita II como nueva fuente de abastecimiento (Las Américas)	Servicios Básicos de la Vivienda	\$10,680,042.55	18.26%
2	Construcción de línea de conducción de pozo El Foce a Blvd. Ejército Mexicano	Servicios Básicos de la Vivienda	\$8,137,517.63	13.91%
3	Agua y saneamiento construcción de perforación de pozo profundo Jiménez en nueva fuente de abastecimiento	Servicios Básicos de la Vivienda	\$5,499,098.58	9.40%
4	Equipamiento electromecánico del pozo El Foce II, en Gómez Palacio, Durango	Servicios Básicos de la Vivienda	\$3,714,195.32	6.35%
5	"Construcción de cuartos dormitorios (50 acciones)"	Calidad y Espacios de la Vivienda	\$2,713,000.00	4.64%
6	"Construcción de cuartos dormitorios (50 acciones)"	Calidad y Espacios de la Vivienda	\$2,713,000.00	4.64%
7	Ampliación de red eléctrica	Servicios Básicos de la Vivienda	\$2,012,840.73	3.44%
8	Red de atarjeas madrina ejido El Compás	Servicios Básicos de la Vivienda	\$1,617,013.99	2.76%
9	Ampliación de red eléctrica	Servicios Básicos de la Vivienda	\$1,559,125.92	2.67%
10	Ampliación de red eléctrica	Servicios Básicos de la Vivienda	\$687,030.18	1.17%
11	"Construcción de losas de concreto (409 m2)"	Calidad y Espacios de la Vivienda	\$539,647.83	0.92%
12	"Construcción de losas de concreto (405 m2)	Calidad y Espacios de la Vivienda	\$537,611.90	0.92%
13	Construcción de losas de concreto (400 m2)	Calidad y Espacios de la Vivienda	\$526,816.95	0.90%

Incidencia directa

Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM)
Municipio Gómez Palacio



Anexo 1. Destino de las aportaciones del municipio

No.	Nombre del proyecto	Carencia social según el Catálogo FAIS	Monto (Presupuesto)	Porcentaje del total
14	Construcción de losas de concreto (394 m2)	Calidad y Espacios de la Vivienda	\$519,039.84	0.89%
15	Construcción de losas de concreto (392 m2)	Calidad y Espacios de la Vivienda	\$516,883.48	0.88%
16	Equipamiento electromecánico de cárcamo de prolongación Vergel	Servicios Básicos de la Vivienda	\$434,335.93	0.74%
17	Ampliación de red de agua potable	Servicios Básicos de la Vivienda	\$373,759.25	0.64%
18	Ampliación de red eléctrica	Servicios Básicos de la Vivienda	\$338,844.89	0.58%
19	Ampliación de red eléctrica	Servicios Básicos de la Vivienda	\$303,016.47	0.52%
20	Ampliación de red de agua potable	Servicios Básicos de la Vivienda	\$294,958.96	0.50%
21	Ampliación de red eléctrica	Servicios Básicos de la Vivienda	\$258,713.59	0.44%
22	Ampliación de red de agua potable	Servicios Básicos de la Vivienda	\$242,983.78	0.42%
23	Construcción de pisos de concreto (642.57 m2)	Calidad y Espacios de la Vivienda	\$177,270.54	0.30%
24	Construcción de pisos de concreto (643.616 m2)	Calidad y Espacios de la Vivienda	\$172,351.35	0.29%
25	Construcción de pisos de concreto (640.40 m2)	Calidad y Espacios de la Vivienda	\$172,344.45	0.29%
26	Construcción de pisos de concreto (639.14 m2)	Calidad y Espacios de la Vivienda	\$172,005.00	0.29%
27	Construcción de pisos de concreto (634.53 m2)	Calidad y Espacios de la Vivienda	\$170,028.66	0.29%
28	Ampliación de red de agua potable	Servicios Básicos de la Vivienda	\$167,146.70	0.29%
29	Ampliación de red de agua potable	Servicios Básicos de la Vivienda	\$112,170.03	0.19%
30	Ampliación de red de agua potable	Servicios Básicos de la Vivienda	\$105,675.72	0.18%





Evaluación del Fondo de Aportaciones para la
Infraestructura Social Municipal (FISM)
Municipio Gómez Palacio

Anexo 1. Destino de las aportaciones del municipio

No.	Nombre del proyecto	Carencia social según el Catálogo FAIS	Monto (Presupuesto)	Porcentaje del total
31	Ampliación de red de agua potable	Servicios Básicos de la Vivienda	\$97,370.72	0.17%
Total de proyectos de incidencia directa			\$45,565,840.94	77.89%
No.	Nombre del proyecto	Carencia social	Monto (Presupuesto)	Porcentaje del total
1	Pavimentación de calle: calle Inglaterra entre c. Arabia y c. España	N/A	\$1,908,834.25	3.26%
2	Pavimentación de calle av. 6 de octubre (Miguel Ángel Arce) entre c. 24 de diciembre y límite (c. Río Florida)	N/A	\$1,895,052.61	3.24%
3	Pavimentación de calle: calle Arabia entre c. Islandia y c. Libia	N/A	\$1,036,010.62	1.77%
4	Pavimentación de calle: calle India entre Blvd. Naciones Unidas y Arabia	N/A	\$958,460.50	1.64%
5	Pavimentación de calle: calle Islandia entre Blvd. Naciones Unidas y c. Arabia	N/A	\$941,164.61	1.61%
6	Pavimentación de calle en c. Grecia entre Paquistán y límite	N/A	\$610,000.00	1.04%
7	Pavimentación de calle: calle Polonia entre Blvd. Naciones unidas y c. República Popular China	N/A	\$531,872.09	0.91%
8	Pavimentación de calle: calle Argelia entre c. Islandia y c. Israel	N/A	\$464,834.42	0.79%
9	Construcción de pila y ampliación de riego tecnificado para huerto nogal	N/A	\$139,700.02	0.24%
10	Construcción de bodega para almacenamiento de granos y forrajes	N/A	\$139,466.23	0.24%
11	Construcción de bodega para almacenamiento de granos y forrajes	N/A	\$130,570.41	0.22%
12	Mejoramiento de sistema de riego tecnificado con geomembrana	N/A	\$103,961.52	0.18%

Incidencia complementaria

Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM)
Municipio Gómez Palacio



Anexo 1. Destino de las aportaciones del municipio

No.	Nombre del proyecto	Carenza social según el Catálogo FAIS	Monto (Presupuesto)	Porcentaje del total
13	Construcción de espacio para manufactura artesanal	N/A	\$99,863.50	0.17%
14	Construcción de corral y para manejo caprino	N/A	\$98,637.57	0.17%
15	Escuela secundaria Jaime Torres Bodet	Rezago Educativo	\$89,000.00	0.15%
16	Escuela primaria Minerva Martínez T.V.	Rezago Educativo	\$85,000.00	0.15%
17	Escuela primaria José Santos Valdez	Rezago Educativo	\$85,000.00	0.15%
18	Escuela secundaria Profra. Ma. Dolores Campillo Rincón	Rezago Educativo	\$85,000.00	0.15%
19	CECYTED No. 11	Rezago Educativo	\$85,000.00	0.15%
20	Construcción de corral para manejo caprino	N/A	\$79,801.15	0.14%
21	Construcción de corral para manejo caprino	N/A	\$79,801.15	0.14%
22	Construcción de corral para manejo caprino	N/A	\$79,801.15	0.14%
23	Construcción de corral para manejo caprino	N/A	\$79,801.15	0.14%
24	Construcción de corral para manejo caprino	N/A	\$79,801.15	0.14%
25	Construcción de corral para manejo caprino	N/A	\$78,664.94	0.13%
26	Construcción de corral para manejo caprino	N/A	\$78,664.94	0.13%
27	Escuela secundaria General José Vasconcelos	Rezago Educativo	\$75,000.00	0.13%
28	Escuela secundaria Técnica no. 55 "Isidro García Balderas"	Rezago Educativo	\$70,000.00	0.12%
29	Escuela telesecundaria No. 172	Rezago Educativo	\$70,000.00	0.12%
30	Construcción de corral y para manejo caprino	N/A	\$69,307.22	0.12%
31	Construcción de corral y para manejo caprino	N/A	\$69,307.22	0.12%
32	Construcción de corral y para manejo caprino	N/A	\$69,307.22	0.12%
33	Construcción de corral y para manejo caprino	N/A	\$69,307.22	0.12%
34	Jardín de Niños Rosario Vera Peñaloza	Rezago Educativo	\$68,000.00	0.12%



Anexo 1. Destino de las aportaciones del municipio

No.	Nombre del proyecto	Carencia social según el Catálogo FAIS	Monto (Presupuesto)	Porcentaje del total
35	Escuela primaria francisco Gómez Palacio T.V.	Rezago Educativo	\$65,000.00	0.11%
36	Escuela primaria Gral. Jesús Agustín Castro	Rezago Educativo	\$65,000.00	0.11%
37	Escuela secundaria técnica No. 49 "Emiliano Zapata"	Rezago Educativo	\$65,000.00	0.11%
38	Jardín de Niños Francisco Gabilondo Soler	Rezago Educativo	\$60,000.00	0.10%
39	Jardín de Niños Juan Ruiz de Alarcón	Rezago Educativo	\$60,000.00	0.10%
40	Escuela primaria Mariana León de Chávez	Rezago Educativo	\$60,000.00	0.10%
41	Escuela primaria F.F.C.C. Nacionales	Rezago Educativo	\$60,000.00	0.10%
42	Escuela primaria federal Dolores Corra Zapata	Rezago Educativo	\$60,000.00	0.10%
43	Escuela primaria Constitución de 1917 T.M	Rezago Educativo	\$60,000.00	0.10%
44	Escuela primaria Andrés Quintana Roo T.M.	Rezago Educativo	\$60,000.00	0.10%
45	Escuela secundaria Tec. No. 54 "Isaac Newton"	Rezago Educativo	\$60,000.00	0.10%
46	Escuela primaria La Libertad	Rezago Educativo	\$56,000.00	0.10%
47	Jardín de Niños Ignacio López Rayón	Rezago Educativo	\$55,000.00	0.09%
48	Escuela primaria Lázaro Cárdenas	Rezago Educativo	\$55,000.00	0.09%
49	Escuela primaria 20 de Noviembre	Rezago Educativo	\$50,000.00	0.09%
50	Escuela primaria Rebollo Acosta	Rezago Educativo	\$50,000.00	0.09%
51	Escuela primaria Cuauhtémoc	Rezago Educativo	\$50,000.00	0.09%
52	Escuela secundaria Josefa Ortiz de Domínguez	Rezago Educativo	\$50,000.00	0.09%
53	Escuela primaria México	Rezago Educativo	\$50,000.00	0.09%
54	Escuela secundaria Técnica No. 4 "J. Agustín Castro"	Rezago Educativo	\$50,000.00	0.09%
55	Jardín de Niños Antonio Caso	Rezago Educativo	\$45,000.00	0.08%
56	Escuela primaria Jesús García Gutiérrez	Rezago Educativo	\$45,000.00	0.08%
57	Escuela primaria Ricardo Flores Magón T.M.	Rezago Educativo	\$44,000.00	0.08%

Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM)
Municipio Gómez Palacio



Anexo 1. Destino de las aportaciones del municipio

No.	Nombre del proyecto	Carencia social según el Catálogo FAIS	Monto (Presupuesto)	Porcentaje del total
58	Escuela primaria federal José Vasconcelos	Rezago Educativo	\$43,000.00	0.07%
59	Jardín de niños Ignacio Manuel Altamirano	Rezago Educativo	\$42,000.00	0.07%
60	Equipamiento para sala de extracción de miel con extractor radial	N/A	\$40,344.80	0.07%
61	Jardín de Niños José Ramon López Velarde	Rezago Educativo	\$40,000.00	0.07%
62	Jardín de Niños Pdte. López Mateos	Rezago Educativo	\$40,000.00	0.07%
63	Escuela primaria Doña Josefina Ortiz de Domínguez	Rezago Educativo	\$40,000.00	0.07%
64	Escuela primaria Gral. Francisco J. Mujica	Rezago Educativo	\$40,000.00	0.07%
65	Escuela primaria José María Morelos y Pavón	Rezago Educativo	\$40,000.00	0.07%
66	Escuela primaria Jesús García	Rezago Educativo	\$40,000.00	0.07%
67	Escuela primaria Miguel Hidalgo	Rezago Educativo	\$40,000.00	0.07%
68	Escuela telesecundaria No. 187	Rezago Educativo	\$40,000.00	0.07%
69	Escuela secundaria Técnica No.63 "Gral. Lázaro Cárdenas del Río"	Rezago Educativo	\$40,000.00	0.07%
70	Escuela secundaria Tec. No. 34 "Ricardo Flores Magón"	Rezago Educativo	\$33,000.00	0.06%
71	Escuela primaria Leona Vicario	Rezago Educativo	\$32,000.00	0.05%
72	Escuela primaria 6 de Octubre	Rezago Educativo	\$32,000.00	0.05%
73	Colegio de Bachilleres del Estado de Durango (COBAED No.4)	Rezago Educativo	\$31,000.00	0.05%
74	Jardín de Niños Jean Piaget	Rezago Educativo	\$30,000.00	0.05%
75	Jardín de Niños Juan Escutia	Rezago Educativo	\$30,000.00	0.05%
76	Jardín de Niños Bertha Von Glummer	Rezago Educativo	\$30,000.00	0.05%
77	Jardín de Niños Paulo Freire	Rezago Educativo	\$30,000.00	0.05%
78	Jardín de Niños Melchor Ocampo	Rezago Educativo	\$30,000.00	0.05%
79	Escuela primaria Francisco Gómez Palacio T.M.	Rezago Educativo	\$30,000.00	0.05%
80	Escuela primaria Antonio Caso	Rezago Educativo	\$30,000.00	0.05%



Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM)
Municipio Gómez Palacio

Anexo 1. Destino de las aportaciones del municipio

No.	Nombre del proyecto	Carenza social según el Catálogo FAIS	Monto (Presupuesto)	Porcentaje del total
81	Jardín de Niños Luis Donaldo Colosio Murrieta	Rezago Educativo	\$27,000.00	0.05%
82	Escuela primaria Fernando Montes de Oca T.V.	Rezago Educativo	\$25,000.00	0.04%
83	Escuela primaria Ignacio Zaragoza T.M.	Rezago Educativo	\$25,000.00	0.04%
84	Escuela secundaria Tec. no.78 "Lázaro Cárdenas del Río"	Rezago Educativo	\$25,000.00	0.04%
85	Jardín de Niños Jean Henry Dunant	Rezago Educativo	\$24,000.00	0.04%
86	Escuela primaria Francisco Villa	Rezago Educativo	\$22,000.00	0.04%
87	Escuela primaria Conquistador del Cielo	Rezago Educativo	\$22,000.00	0.04%
88	Escuela secundaria general "Centenario de la Revolución Mexicana"	Rezago Educativo	\$16,000.00	0.03%
89	Jardín de niños Aquiles Serdán	Rezago Educativo	\$16,000.00	0.03%
90	Jardín de niños Lázaro Cárdenas del Río	Rezago Educativo	\$16,000.00	0.03%
91	Jardín de niños Carrusel	Rezago Educativo	\$12,000.00	0.02%
Total de proyectos de incidencia complementaria			\$12,932,337.66	22.11%
			Total*	\$58,498,178.60
100.00%				

Fuente: Elaboración propia con información del Avance Físico Financiero de obra ejercicio 2017, municipio de Gómez Palacio



Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM)
Municipio Gómez Palacio



Anexo 2. Procesos clave en la gestión del Fondo

Procesos clave en la gestión del Fondo

Número de proceso	Nombre del proceso	Actividades	Áreas Responsables
1	Solicitud de propuesta de obras y acciones	COPLADEM solicita a las direcciones municipales la propuesta de obras y acciones a realizar para cada ejercicio fiscal. La propuesta se entrega en un formato preestablecido.	COPLADEM
2	Clasificación de propuestas	COPLADEM clasifica las propuestas y las turna a las comisiones correspondientes.	COPLADEM
3	Priorización de propuestas	Las comisiones verifican y priorizan las propuestas, impulsando la participación social.	Comisiones de COPLADEM
4	Propuesta al H. Cabildo	COPLADEM recopila las propuestas y con base en el techo financiero otorgado al municipio, somete a consideración del H. Cabildo el Programa Anual de Obras y Acciones con recursos del FISM del Ramo General 33.	COPLADEM
5	Difusión del Programa de Obra	Una vez aprobado el programa, se hace del conocimiento de las Direcciones Municipales. Además, se envía una copia del programa autorizado al Comité de Planeación Estatal (COPLADE), a la Entidad de Auditoría Superior del Estado de Durango (EASE) y a la Secretaría de Contraloría y Modernización Administrativa del Estado de Durango, antes del 31 de marzo de cada ejercicio fiscal.	COPLADEM
6	Inicio de las obras	Elaboración de los Expedientes Técnicos y comenzar con la ejecución de las obras.	Direcciones Municipales
7	Seguimiento de las obras	Informe mensual sobre el avance físico y financiero de las obras en un formato preestablecido.	Direcciones Municipales





Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM)
Municipio Gómez Palacio

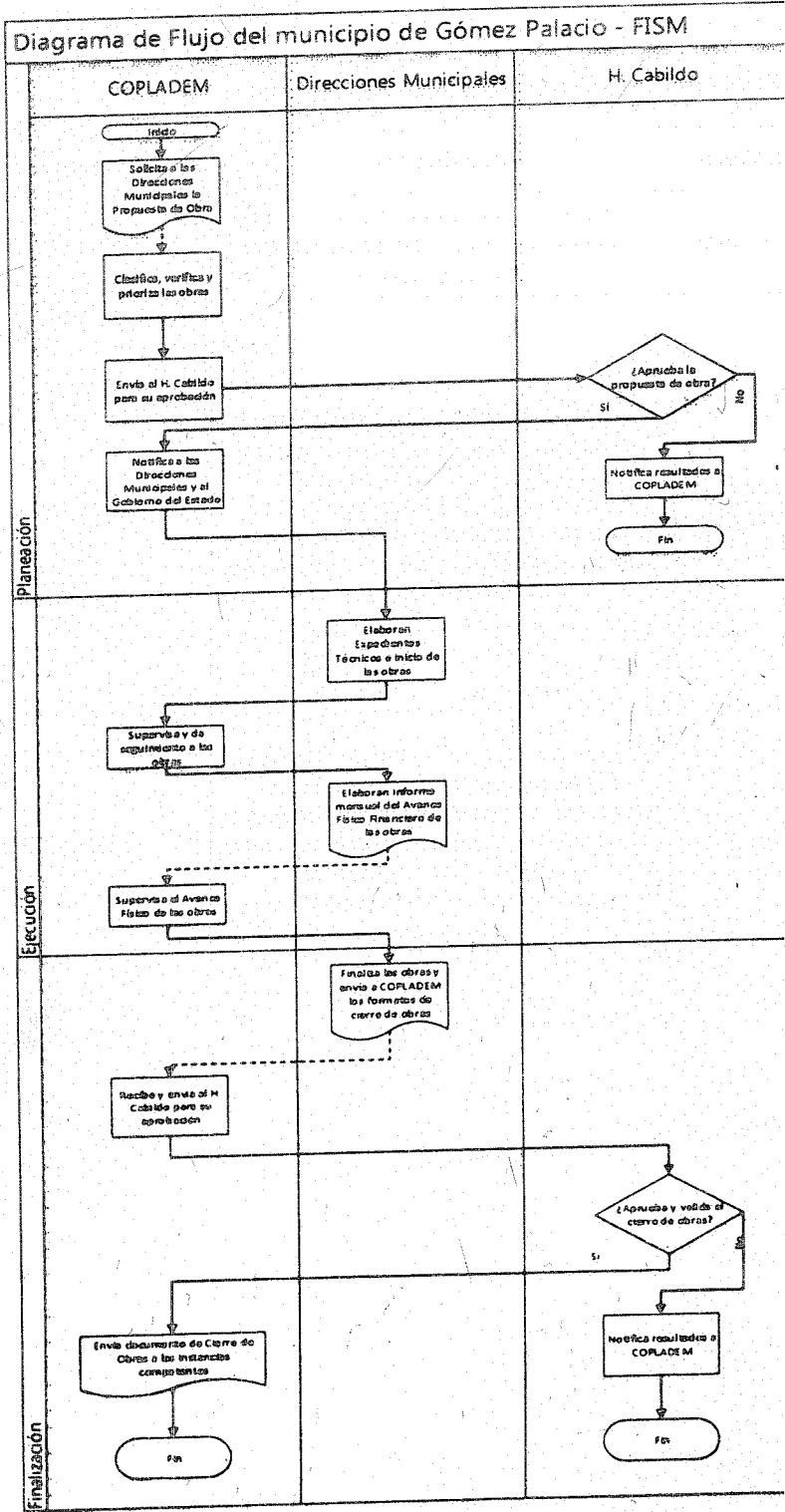
Procesos clave en la gestión del Fondo

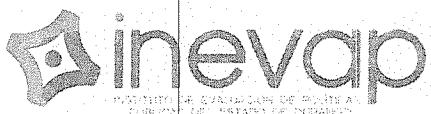
Número de proceso	Nombre del proceso	Actividades	Áreas Responsables
8	Supervisión de las obras	Con base en dicho informe, se realizan supervisiones físicas de las obras para verificar el avance.	COPLADEM
9	Propuesta de modificaciones	Las Direcciones Municipales podrán realizar modificaciones necesarias a su programa en el transcurso de la ejecución de las obras mediante una solicitud por escrito al COPLADEM, para su posterior aprobación y validación del Honorable Cabildo.	Direcciones Municipales
10	Finalización de las obras	Al término de la ejecución de las obras, se elabora el formato de cierre del programa, el cual debe ser aprobado por el Honorable Cabildo, y posteriormente enviado a las instituciones gubernamentales en la ciudad de Durango.	COPLADEM

A handwritten signature, appearing to be 'G. G. P.', is placed next to the table.

Evaluación del Fondo de Aportaciones para la
Infraestructura Social Municipal (FISM)
Municipio Gómez Palacio

Diagrama de Flujo del municipio de Gómez Palacio - FISM





Evaluación del Fondo de Aportaciones para la
Infraestructura Social Municipal (FISM)
Municipio Gómez Palacio

Anexo 3. Tablero de control

Anexo 3. Tablero de control

Indicador	Pobreza y carencias sociales					
	2010		2015		2020	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Pobreza	29,389	88.91%	35,291	89.07%		
Pobreza Extrema	21,066	63.73%	26,237	66.22%		
Carenica por Calidad y Espacios de la Vivienda	21,608	65.37%	28,383	71.63%		
Carenica por Acceso a los Servicios Básicos de la Vivienda	27,942	84.53%	33,116	83.58%		
Índice de Rezago Social						
Indicador	2000	2005	2010	2015	2020	2025
Índice de Rezago Social	2.05	2.43	3.25	4.87		

Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM)
Municipio Gómez Palacio



Anexo 4. Propuesta de recomendaciones y observaciones

No.	Recomendaciones y observaciones	Acciones propuestas	Resultados esperados
1	Actualizar el diagnóstico de las necesidades de infraestructura social, principalmente, sobre aquellas carencias sociales que el municipio de puede atender con el FISM.	Generar y actualizar la información de los indicadores relacionados con las carencias de calidad y espacios de la vivienda y de acceso a los servicios básicos de la vivienda, así como el Rezago Social.	Certeza sobre los desafíos del municipio en las carencias sociales. Toma de decisiones más informada acerca de la focalización de obras con mayor efecto en los indicadores.
2	Considerar aquellos proyectos con efectos más directos en la mitigación de las carencias sociales	Considerar aquellas obras de incidencia directa que tienen efectos todavía más directos en los subindicadores de las carencias de calidad y espacios de la vivienda y de acceso a los servicios básicos de la vivienda y el Índice de Rezago Social	Mitigación más efectiva y directa de las carencias sociales que componen la medición multidimensional de la pobreza y el índice de Rezago Social.
3	Robustecer los mecanismos de comunicación	Informar a través de los medios de difusión el avance y logros durante la gestión del Fondo (planeación, seguimiento, modificación y conclusión de proyectos).	Fortalecer transparencia y rendición de cuentas.
4	Diseñar indicadores municipales sobre la percepción de la comunidad en las obras de infraestructura.	Construir indicadores y sus respectivas fichas sobre la satisfacción y percepción de la comunidad en las obras de infraestructura.	Certeza de la retroalimentación de la comunidad hacia las obras que funcionan y no funcionan como se esperan. Certeza del grado de valor público creado en aspectos del desarrollo que el municipio puede atender.
5	Fortalecer las capacidades institucionales de los funcionarios que intervienen en la gestión del Fondo	Capacitación a los funcionarios municipales de temas relacionados con la gestión del Fondo (medición de la pobreza, construcción de indicadores, etc.)	Acumular aprendizajes y fortalecer competencias para elevar la calidad de los servicios.



Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM)
Municipio Gómez Palacio

Anexo 5. Localidades del municipio de Gómez Palacio con Alto grado de marginación

Población de las localidades del municipio de Gómez Palacio con grado de marginación alto

	Nombre de la localidad	Población total (2010)	Grado de marginación
Arcinas		1629	Alto
Eureka de Media Luna (Eureka)		1201	Alto
Noé		491	Alto
El Triunfo		438	Alto
José María Morelos y Pavón		341	Alto
Las Macitas		332	Alto
Chihuahuita (Chihuahuita Viejo)		321	Alto
La Plata		311	Alto
Las Lechuzas (Las Brujas)		267	Alto
El Barro 33 (El Treinta y Tres)		257	Alto
El Paraíso		216	Alto
Independencia		197	Alto
San Roque		164	Alto
La Platilla (La Nueva)		89	Alto
Establo Madrid		58	Alto
El Progreso		56	Alto
Rancho Gordo		25	Alto
El Fénix [Propiedad Privada]		20	Alto
Colonia Establera San Francisco		20	Alto
Los Eucaliptos		17	Alto
Ríos [Granja]		17	Alto
Roberto Ríos		17	Alto
Familia López Zapata		16	Alto
Jericó [Propiedad Privada]		14	Alto
El Alto del Chivo (Romero Rosas)		13	Alto
Hermanos Quezada		12	Alto
Rancho San Luis (Granja Ríos)		12	Alto
Las Palmas [Granja]		10	Alto
El Tuanon [Propiedad Privada]		10	Alto

Fuente: Elaboración propia con información del Catálogo de Localidades de la SEDESOL



Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM)
Municipio Gómez Palacio



Anexo 6. Indicadores desagregados de pobreza asociados a la vivienda en el municipio de Gómez Palacio

Tabla viviendas con carencia por calidad y espacios de la vivienda según las combinaciones posibles del indicador desagregado en Gómez Palacio

No. carencias	P	M	T	H	2010		2015	
					Total	%	Total	%
1 subcarencia	•	-	-	-	1,748	28.73	1,152	32.03
	-	•	-	-	97	1.59	32	0.89
	-	-	•	-	245	4.03	157	4.36
	-	-	-	•	2,453	40.32	1,813	50.40
2 subcarencias	•	•	-	-	104	1.71	-	0.00
	•	-	•	-	58	0.95	4	0.11
	•	-	-	•	539	8.86	137	3.81
	-	-	•	•	62	1.02	76	2.11
	-	-	•	-	92	1.51	72	2.00
	-	•	•	-	-	0.00	1	0.03
	•	-	-	•	-	-	-	-
3 subcarencias	•	•	•	-	314	5.16	118	3.28
	-	•	•	•	-	0.00	-	0.00
	•	•	-	•	99	1.63	19	0.53
	•	-	•	•	66	1.08	16	0.44
4 subcarencias	•	•	•	•	207	3.40	-	0.00
	Total				6,084	100	3,597	100

Fuente: estimaciones propias a partir de la información del Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI y de la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI disponibles en:

<https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/>

<https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/default.html>

Nota: P, indicador de carencia por material del piso de la vivienda; M, indicador de carencia por material de los muros de la vivienda; T, indicador de carencia por material de techos de la vivienda; H, indicador de carencia por índice de haciamiento de la vivienda.



Evaluación del Fondo de Aportaciones para la
Infraestructura Social Municipal (FISM)
Municipio Gómez Palacio

Tabla viviendas con carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda según las combinaciones posibles del indicador desagregado en Gómez Palacio

No. carencias	A	D	E	C	2010		2015		
					Total	%	Total	%	
1 subcarencia	•	-	-	-	242	6.35	539	12.13	
		•	-	-	2,800	73.43	3,038	68.38	
			•	-	29	0.76	11	0.25	
				•	177	4.64	355	7.99	
2 subcarencias	•	•	-	-	181	4.75	224	5.04	
	•	•	•	-	48	1.26	24	0.54	
	•	•	•	•	28	0.73	5	0.11	
	•	•	•	•	0.00	0.00	53	1.19	
	•	•	•	•	73	1.91	44	0.99	
	•	•	•	•	0.00	0.00	79	1.78	
3 subcarencias	•	•	•	-	186	4.88	17	0.38	
	•	•	•	•	49	1.29	22	0.50	
	•	•	•	•	0.00	0.00	8	0.18	
	•	•	•	•	0.00	0.00	-	0.00	
4 subcarencias	•	•	•	•	0.00	0.00	24	0.54	
					Total	3,813	100	4,443	100

Fuente: estimaciones propias a partir de la información del Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI y de la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI, disponibles en:

<https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/>

<https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/default.html>

Nota: A, indicador de carencia de acceso al agua; D, indicador de carencia de servicio de drenaje; E, indicador de carencia de servicios de electricidad; C, indicador de carencia de servicios de combustible.





En la ciudad de Durango, Durango siendo las 16:32 dieciseis horas con treinta y dos minutos del dia (06) seis de diciembre de 2018 de dos mil dieciocho, el Consejo General del Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango, HACE CONSTAR Y CERTIFICA que el documento consiste en (54) Cincuenta y cuatro páginas útiles impresas al anverso y reverso, denominado Evaluación Estratégica de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal de Gómez Palacio corresponde con el texto aprobado por el Consejo General del Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango por UNANIMIDAD de votos, mismo que estuvo a la vista de los integrantes de dicho Consejo en su Vigésima octava Sesión Extraordinaria, celebrada en primera convocatoria el 06 de diciembre del presente año, situación que certifica para los efectos legales conducentes.- Consejero Presidente, Juan Gamboa García y Consejera Administradora del Patrimonio, María Cecilia Amatón Grajeda; Rúbricas.

Mtro. Juan Gamboa García

Director General

del Instituto de Evaluación de Políticas

Públicas del Estado de Durango.



En cumplimiento del artículo 25 numeral 6 de la Ley que Crea el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango, se publica el resultado de la:

**Evaluación Estratégica de Desempeño del
Fondo de Aportaciones para la
Infraestructura Social Municipal (FISM) de
Guanaceví**

Informe completo disponible en:
http://inevap.org.mx/resultados_evaluaciones
2018

Evaluación Estratégica de Desempeño del Fondo de
Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal
(FISM) de Guanaceví



Contenido

Antecedentes	3
Objetivos de la evaluación	5
Hipótesis de la evaluación	5
Introducción	6
Evaluación	8
Preguntas de investigación	8
Análisis FODA	26
Propuesta de recomendaciones y observaciones	27
Conclusiones	27
Anexos	31
Anexo 1. Destino de las aportaciones de Guanaceví	31
Anexo 2. Procesos clave en la gestión del Fondo	33
Anexo 3. Tablero de control	34
Anexo 4. Propuesta de recomendaciones y observaciones	35
Anexo 5. Indicadores de pobreza asociados a la vivienda desagregados en Guanaceví	36



Evaluación Estratégica de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) de Guanacevi

Siglas y acrónimos

Coneval	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Inevap	Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango
INAFED	Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal
FISM	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LGCG	Ley General de Contabilidad Gubernamental
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PRODIMF	Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
ZAP	Zonas de Atención Prioritaria

Evaluación Estratégica de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) de Guanacevi



Glosario

Análisis de gabinete

Conjunto de actividades que involucra el acopio, organización y análisis de información concentrada en registros, bases de datos, documentación pública y/o información que proporcione el municipio responsable del programa o fondo sujeto a evaluación.

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.

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.



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.

Antecedentes

El artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los recursos 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 están destinados y que dichos recursos deberán ser evaluados por las instancias técnicas que establezcan respectivamente la federación y las entidades federativas.

En 1997 se adicionó a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) el capítulo V *De los Fondos de Aportaciones Federales* el cual se instrumentó a partir del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio fiscal 1998 a través del Ramo General 33 *Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios*. Actualmente, el Ramo 33 se compone de 8 fondos dentro de los cuales se encuentra el Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM)¹.

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 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 de las fracciones II, III y V; y 11 del numeral 1 fracciones III y V y numeral 2 de la fracción I; y de acuerdo a los Lineamientos Generales para la Evaluación de Políticas Públicas y Fondos Presupuestarios del Estado de Durango lleva a cabo la Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM).

La Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) se contempla en el Programa Anual de Evaluación de las Políticas y de los Programas Públicos del Estado de Durango (PAE) vigente.

¹ Los ocho fondos vigentes son Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS); Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA); Fondo de Aportaciones para la Nómima Educativa y Gasto Operativo (FONE); Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF); Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM); Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA); Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP), y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

Evaluación Estratégica de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) de Guanaceví



Objetivos de la evaluación

Objetivo general

Evaluar el desempeño de las aportaciones del FISM en el municipio para el ejercicio fiscal concluido con el objetivo de mejorar la gestión, los resultados y la rendición de cuentas.

Objetivos específicos

- Valorar la contribución y el destino de las aportaciones mediante análisis de las normas, información institucional, indicadores, información programática y presupuestal.
- Valorar los principales procesos en la gestión y operación de las aportaciones en el municipio, con el objetivo de identificar los problemas o limitantes que obstaculizan la gestión del Fondo, así como las fortalezas y buenas prácticas que mejoran la capacidad de gestión de éste en el municipio.
- Valorar el grado de sistematización de la información referente al ejercicio y resultados de la implementación de las aportaciones en el municipio, así como los mecanismos de rendición de cuentas.
- Valorar la orientación a resultados y el desempeño del Fondo en el municipio.

Hipótesis de la evaluación

Hipótesis principal

La gestión del FISM contribuye al beneficio de la población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social mediante la realización de obras y acciones de infraestructura social.

Hipótesis adicionales

1. El municipio cuenta con un diagnóstico de necesidades de infraestructura social.
2. El municipio cuenta con una planeación con los pasos indispensables de la trayectoria de implementación, con predicción de hitos de riesgo e indicadores de avances claves.
3. El municipio prioriza los proyectos de infraestructura en función de sus necesidades.
4. El municipio especifica las responsabilidades individuales por cada paso indispensable en la trayectoria de implementación a cargo del municipio.
5. Los indicadores de FISM se alimentan con información de registros administrativos pre-convenidos y aceptables.



Alcance de la evaluación

Identificar las fortalezas, retos y áreas de oportunidad para proponer recomendaciones y observaciones sobre el desempeño del FISM en el municipio en el ejercicio fiscal concluido a través del análisis de gabinete. La información será complementada con entrevistas a profundidad con los responsables del Fondo en el municipio, con la finalidad de retroalimentar la contribución, la gestión y el desempeño local del Fondo.

El análisis se concentrará en los factores de desviación del resultado. Para ello, se utilizará la trayectoria de implementación o la planeación del FISM. La medición incluirá indicadores de productos, de procesos y en gran medida de resultados. Las conclusiones se referirán a la esfera de objetivos, indicadores y gestión compartidos por los niveles de gobierno.

Introducción

Una de las fuentes de recursos públicos más importantes para los estados y municipios son las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios o Ramo General 33, cuyo objetivo es fortalecer sus capacidades de respuesta y atender demandas de gobierno en diversos rubros sociales. Estas aportaciones se distribuyen con base en lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF)² a través de ocho fondos, entre los cuales se encuentra el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).

Dicho fondo tiene como propósito fundamental el financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a población que habita en zonas de atención prioritaria³, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social⁴ o en condiciones de pobreza extrema⁵, conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social.

Cabe señalar que, las obras y acciones que se realicen a través de este fondo se deben orientar preferentemente a lo señalado en el Informe Anual de la Situación de Pobreza y Rezago Social de las entidades y sus respectivos municipios que realice la Secretaría de

² Ley de Coordinación Fiscal, Capítulo V De los Fondos de Aportaciones Federales, Artículo 25.

³ Áreas o regiones, sean de carácter predominante rural o urbano, cuya población registra índices de pobreza, marginación indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social. Su determinación se orienta por los criterios definidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

⁴ Medida de ponderación desarrollada por Coneval que, resume cuatro indicadores de carencias sociales en un solo índice que ordena a las unidades de observación según sus carencias sociales en cinco estratos.

⁵ Población que dispone 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; además, presenta al menos tres de las seis carencias sociales.

Evaluación Estratégica de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) de Guanaceví



Desarrollo Social, con la finalidad de incidir en los sectores de la población donde se presentan mayores rezagos.

Las obras financiadas con este Fondo se dividen en dos tipos de proyectos de acuerdo con su contribución al mejoramiento de los indicadores de pobreza y rezago social. La clasificación de las obras se señala en el catálogo de acciones establecidas en los Lineamientos del Fondo y es la siguiente:

- Proyectos directos: Proyectos de infraestructura social básica que contribuye de manera inmediata a mejorar los indicadores de pobreza.
- Proyectos complementarios: Proyectos de infraestructura social básica que coadyuban al mejoramiento de los indicadores de pobreza.

Los gobiernos locales deben destinar por lo menos el 70% de los recursos en proyectos clasificados como proyectos de incidencia directa, mientras un máximo de 30% en proyectos complementarios.

Los recursos del FAIS son equivalentes al 2.5295 por ciento de la Recaudación Federal Participable (RFP), según lo establecido el artículo 32 de la LCF. A su vez, este fondo se divide en dos: el Fondo para la Infraestructura Social de las Entidades (en adelante FISE) y el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (en adelante FISM). De acuerdo con la distribución establecida, al FISE le corresponden recursos equivalentes al 0.3066 por ciento de la RFP, mientras al FISM el 2.2228 por ciento de la RFP.

De manera particular, el FISM tiene como objetivo principal destinar sus recursos a atender los siguientes rubros: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de localidades con mayor rezago, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de la vivienda, así como mantenimiento de infraestructura, conforme a lo señalado en el catálogo de acciones.

En el estado de Durango para el ejercicio fiscal 2017, la asignación total del FISM fue de \$843,961,934.00, lo cual representó un incremento de 24.1%, respecto a los \$679,893,654.00 asignados en 2013.

En lo que respecta al municipio de Guanaceví, resaltan los siguientes apartados:

- En el año 2013, el municipio del Guanaceví percibió la cantidad de \$8,471,390.00, mientras que para el año 2017, el municipio de Guanaceví percibió la cantidad de \$12,748,093.00⁶, es decir, el incremento en 2017 respecto a 2013 fue de 66.45%.
- Para 2015 el Grado de Rezago Social del municipio se consideró como «Alto», ocupando el lugar número 709 a nivel nacional en cuanto a rezago se refiere⁷.

⁶ Fuente: Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango, 29/01/2017 No. 9 BIS

⁷ Datos del Índice de Rezago Social 2000-2015 del CONEVAL

- Según el Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2017 de SEDESOL, se especifica la necesidad de orientar el gasto en el abatimiento de las carencias en las que el municipio presenta rezagos: carencia por acceso al agua entubada en la vivienda, carencia por servicio de drenaje en la vivienda y carencia por rezago educativo.
- De acuerdo con la medición multidimensional de la pobreza de los municipios 2015 el 64.6% de su población se encuentra en situación de pobreza, mientras que la población en situación de pobreza extrema representa el 23.1%, ubicándolo como el municipio número 13 con mayores niveles de pobreza en Durango y a nivel nacional como el número 1,136 con más porcentaje de habitantes pobres de México.

Evaluación

Preguntas de investigación

I. Ejercicio de la operación del Fondo

1. ¿El municipio cuenta con un diagnóstico de necesidades de obras de infraestructura social? ¿El municipio cuenta con algún diagnóstico?

Los municipios tienen la obligación de elaborar un Plan Municipal de Desarrollo donde se establezcan las prioridades de la administración en turno y se definan las políticas, objetivos, estrategias y líneas de acción para atender las demandas de la sociedad, además deberá ser congruente con el Plan Estatal de Desarrollo y el Plan Nacional de Desarrollo⁸, lo anterior de acuerdo con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De acuerdo con el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal⁹ se recomienda que los Planes Municipales de Desarrollo contemplen en su estructura un Diagnóstico donde se plasme la situación y contexto del municipio para conocer las condiciones de su territorio e identificar las necesidades, problemas y recursos potenciales de desarrollo¹⁰.

El Plan Municipal de Desarrollo de Guanaceví (PMD) para el periodo 2016-2019 contempla ocho compromisos de gobierno: Educación, Salud, Asistencia social, Servicios públicos, Mejoramiento de las comunidades rurales, Seguridad pública, Deporte y Medio ambiente, a través de 8 estrategias y líneas de acción concretas. Dichos compromisos se desprenden de

⁸ https://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Indice_Rezago_Social_2015.aspx

⁹ Artículo 47 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango

¹⁰ El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal es un órgano descentrado de la Secretaría de Gobernación con el objetivo de promover un federalismo articulado mediante la coordinación correspondiente de estados y municipios para fortalecer las capacidades institucionales de las administraciones públicas estatales y municipales.

¹⁰ Guía Técnica 4 La Planeación del Desarrollo Municipal. Disponible en http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia04_la_planeacion_del_desarrollo_municipal.pdf

Evaluación Estratégica de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) de Guanaceví



un diagnóstico de carencias sociales incluido en el PMD; en él se desprende la situación de pobreza y carencia que vive el municipio de acuerdo con datos de CONEVAL y SEDESOL.

En lo que respecta para la ejecución del FISM, el municipio cuenta con información generada por la SEDESOL a través del Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social de las entidades, municipios y demarcaciones territoriales¹¹. Además, la Ley de Coordinación Fiscal, así como los lineamientos, establecen que dicho documento es la herramienta para orientar la planeación de los recursos del FISM hacia el mejoramiento de los indicadores de pobreza y rezago social. El informe correspondiente al año 2017 para el municipio de Guanaceví, identifica las necesidades orientar el gasto hacia las carencias en las que el municipio presenta mayores rezagos respecto al promedio estatal: carencia por acceso al agua entubada en la vivienda, carencia por servicio de drenaje en la vivienda y carencia por rezago educativo. Como se explicará durante el presente informe, los recursos de FISM inciden directamente solo en dos de las carencias anteriores (carencia por acceso al agua entubada en la vivienda, carencia por servicio de drenaje en la vivienda). De igual manera, el informe reconoce el avance con un comparativo entre los años 2010 y 2015 en la carencia por acceso a los servicios de salud, así como el servicio de drenaje y electricidad en las viviendas.

2. ¿Son congruentes las obras financiadas por el FISM con el diagnóstico de necesidades?

De acuerdo con el Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social de las entidades, municipios y demarcaciones territoriales 2017 del municipio de Guanaceví, se establece que los recursos se deben destinar a abatir los indicadores donde se presenta mayor rezago mediante obras de infraestructura de Agua entubada, Servicios de Drenaje y rezago educativo. Dos de los tres indicadores anteriores están relacionados con obras por carencia en el Acceso a los Servicios Básicos de la Vivienda.

De acuerdo con la Propuesta de obra del ejercicio fiscal 2017, el municipio de Guanaceví llevó a cabo 28 acciones, de las cuales 13 atienden las recomendaciones de SEDESOL, estas acciones representaron una inversión de aproximadamente 5.44 millones de pesos, es decir, el 42.6% del total del recurso correspondiente al ejercicio fiscal 2017. Cabe destacar que de las 13 obras que atienden a lo definido en el Informe, todas son referentes a sistemas de agua potable y drenaje.

¹¹ Informe elaborado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el cual es publicado en el Diario Oficial de la Federación a más tardar el último día hábil de enero, en cumplimiento del artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal

Tabla 1. Congruencia de las obras financiadas por el FISM con el diagnóstico de necesidades

Número de obras financiadas del FISM	Obras que atienden a la recomendación de SEDESOL	Porcentaje de obras que atienden a la recomendación de SEDESOL	Monto de las obras que atienden la recomendación de SEDESOL	Porcentaje del monto de las obras que atienden la recomendación de SEDESOL
28	13	46.43%	\$5,440,505.10	42.67%

Fuente: Avance Físico-Financiero de obra ejercicio 2017. Cierre de Cuenta Pública 2017. Municipio de Guanaceví

En las carencias que componen la metodología multidimensional de la pobreza de Coneval, en 2015 el municipio presenta mayor rezago en cuanto a la Carencia por Acceso a la Seguridad Social (67.9 %), seguida por la Carencia por Acceso a los Servicios Básicos de la Vivienda (52.7 %) y Carencia por Rezago Educativo (36.1%). En lo que respecta a la Carencia por Acceso a la Seguridad Social, las obras que contempla el Catálogo FISM no tiene incidencia directa en el abatimiento de esta, mientras que en la Carencia por Acceso a los Servicios Básicos las obras ejecutadas con el FISM impactan directamente en los subindicadores asociados a esta.

Las obras identificadas en el informe para orientar los recursos inciden únicamente en los subindicadores de la Carencia por Acceso a los Servicios Básicos de la Vivienda. Del año 2010 al año 2015, en el municipio de ha reducido en 11.3 puntos porcentuales esta carencia.

Se identifican 15 obras como reconstrucción de caminos, equipamiento de corrales de manejo, construcción de techos lámina galvanizada, electrificación rural mediante paneles solares, tinacos tipo cisterna, calentadores solares, reposición de baterías dañadas en paneles solares, construcción de estufas ecológicas y construcción de cuartos adicionales con una inversión de \$7,044,914.00, es decir, el 55.26% del recurso total.

Las acciones realizadas construcción de techos lámina galvanizada, electrificación rural mediante paneles solares, construcción de estufas ecológicas y construcción de cuartos adicionales impactan en los indicadores de Carencia por Servicios Básicos en la Vivienda y la Carencia por Calidad y Espacios de la Vivienda.

El resto de los proyectos no tienen una relación directa con los indicadores con los cuales se estiman las carencias sociales que componen la medición multidimensional de la pobreza o los indicadores utilizados para la construcción del Índice de Rezago Social, lo cual representa un costo de oportunidad para avanzar en el abatimiento de las condiciones de pobreza del municipio.

3. ¿Qué criterios son empleados para la priorización y focalización de las obras de infraestructura social financiadas con el FISM?

No se encontró evidencia sobre criterios documentados para priorizar y focalizar los recursos del FISM. De acuerdo con los gestores en el municipio de Guanaceví, las acciones se priorizan de acuerdo con aquellas solicitudes de obra que sean más urgentes de realizar y estén

Evaluación Estratégica de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) de Guanaceví



apegadas a lo que menciona SEDESOL en el Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social de las entidades, municipios y demarcaciones territoriales.

De acuerdo con la SEDESOL¹², el municipio de Guanaceví cuenta con 209 localidades, donde habitan 10,114 personas. Los lineamientos establecen que los recursos se deben orientar a atender a la población en pobreza extrema o a las localidades con los dos mayores grados de rezago social, es decir «Muy Alto» y «Alto». Tal como se puede apreciar en la Tabla 2 el 54.34% de la población habita en localidades con los dos mayores grados de rezago social.

Tabla 2. Localidades del municipio de Guanaceví por grado de Rezago Social

Grado de marginación de la localidad	Número de localidades	Población (2010)	Porcentaje de la población total
Muy alto	37	657	6.50%
Alto	52	4,839	47.84%
Medio	10	4,042	40%
Bajo	1	28	0.27%
No especificado	109	549	5.42%
Total	209	10,114	100.00%

Fuente: Elaboración propia con información del Catálogo de Localidades de la SEDESOL

Para una ejecución más eficaz de los recursos, se realizó un análisis para identificar, en un primer momento, qué elementos componen tanto la medición de la pobreza como el rezago social, enseguida se valoraron los proyectos del Catálogo del FAIS para establecer una relación directa con la estimación de ambas.

De acuerdo con dicho análisis, los recursos del FISM, tienen una incidencia directa en los subindicadores que componen la estimación de la carencia de Calidad y Espacios de la Vivienda y en la de Acceso a los Servicios Básicos de la Vivienda. En el resto de las carencias la incidencia de las obras financiadas con el FISM no impacta de manera directa en la medición de los subindicadores correspondientes. Por ejemplo, para lograr una disminución en la carencia, es necesario identificar y atender el total de indicadores que la componen (piso firme, material de techos, material de muros y hacinamiento para el caso de calidad y espacios de la vivienda). Es decir, si se invierte el recurso del FISM en proyectos de techo firme, a pesar de que la vivienda mejora sus condiciones, si presenta alguna de las otras 3 condiciones, la vivienda sigue considerándose como carente por calidad y espacios de la vivienda, ya que, de acuerdo con la estimación de CONEVAL, las viviendas se consideran como no carentes siempre y cuando se satisfagan de forma simultánea la totalidad de los criterios contemplados en la carencia.

Es importante identificar cuáles proyectos están relacionados más estrechamente con los elementos que componen la estimación tanto de las carencias como del rezago social, de acuerdo con el análisis, los recursos del FISM, tienen una incidencia directa la carencia de

¹² Catálogo de localidades de SEDESOL. Disponible en <http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/>

Calidad y Espacios de la Vivienda y en la de Acceso a los Servicios Básicos de la Vivienda. En el resto de las carencias la incidencia de las obras financiadas con el FISM no impacta de manera directa en la medición de los subindicadores correspondientes. (Tabla 3).

Tabla 3. Relación de proyectos del Catálogo FAIS según su incidencia en las carencias sociales de la medición multidimensional de la pobreza

Carencia	Subindicadores que componen la estimación de la carencia	Proyectos que inciden directamente del Catálogo FAIS
Calidad y Espacios de la Vivienda	Material de pisos	Piso Firme
	Material de techos	Techo Firme
	Material de muros	Muro Firme
	Índice de hacinamiento 1/	Cuarto para cocina Cuartos dormitorio
Acceso a los Servicios Básicos de la Vivienda	Acceso al agua	Proyectos que den solución a las viviendas que obtengan agua de un pozo, río, lago, arroyo o pipa; o bien que las viviendas que cuentan con agua entubada adquirida por acarreo de otra vivienda, o de la llave pública o hidrante.
	Servicio de Drenaje	Proyectos que provean de servicio de drenaje a las viviendas o que solucionen que el desagüe con conexión a tubería no desemboque en río, lago, mar, barranca o grieta.
	Servicio de Electricidad	Electrificación Electrificación rural Electrificación no convencional
	Servicio de Combustible para cocinar	Estufas ecológicas

Fuente: Elaboración propia con información de la Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza en México de Coneval y el Catálogo FAIS.

1/: Hacinamiento se refiere cuando el número de personas por cuarto (incluyendo la cocina o espacio donde se preparan alimentos, pero excluyendo pasillos y baños) es mayor a 2.5.

Al igual que el mejoramiento de los indicadores de pobreza, el FAIS debe contribuir al abatimiento del Rezago Social. El Coneval es la instancia encargada de construir el Índice de Rezago Social, que, si bien no es una medición de pobreza por no considerar información sobre ingreso, seguridad social o alimentación, el Índice genera información complementaria que permite identificar elementos que no se contemplan en la estimación de la pobreza. Por ello, también es importante identificar la relación de las obras contempladas en el Catálogo con los indicadores que componen dicho Índice. El cual se construye a partir de las dimensiones de educación, acceso a los servicios de salud, calidad de la vivienda, servicios básicos de la vivienda y a los activos del hogar. Al igual que en el caso de las carencias sociales que componen la medición de la pobreza, las obras del FAIS no tienen incidencia en todas las dimensiones que componen el Índice, pero sí tienen una relación directa en lo que respecta a Calidad de la vivienda y Servicios en la Vivienda (Tabla 4).

Evaluación Estratégica de Desempeño del Fondo de
Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal
(FISM) de Guanaceví



Tabla 4. Relación de proyectos del Catálogo FAIS según su incidencia en las dimensiones del Índice de Rezago Social

Dimensión del Índice de Rezago Social	Indicador	Proyectos del Catálogo FAIS con incidencia directa
Calidad de la vivienda	Viviendas con piso de tierra	Piso Firme
	Viviendas que no disponen de excusado o sanitario	Sanitarios con biodigestores Sanitarios secos/letrinas Cuarto para baño
Servicios en la vivienda	Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública	Proyectos relacionados al suministro a las viviendas de agua entubada
	Viviendas que no disponen de drenaje	Proyectos que provean de servicio de drenaje en las viviendas
	Viviendas que no disponen de energía eléctrica	Electrificación Electrificación rural Electrificación no convencional

Fuente: Elaboración propia con información de la Presentación de Resultados 2015 del Índice de Rezago Social y el Catálogo FAIS.

4. ¿Cómo se distribuyeron los recursos del FISM para obras directas y complementarias?

En 2017 se financiaron 28 obras a través del FISM con una inversión de \$12,485,419.10, de las cuales 13 son consideradas por el municipio como obras directas y 15 como complementarias, esto de acuerdo con el Avance Físico-Financiero de obra del ejercicio 2017 del municipio de Guanaceví.

Tabla 5. Distribución del FISM por número de obras y monto invertido (en pesos). Ejercicio Fiscal 2017

Incidencia	Número de obras	Porcentaje de obras	Monto invertido	Porcentaje del monto invertido
Directa	13	46.43%	\$5,440,505.10	42.70%
Complementaria	15	53.57%	\$7,044,914.00	55.30%
Total	28	100.00%	\$12,740,093.21	98.00%

Fuente: Avance Físico-Financiero de obra ejercicio 2017. Cierre de Cuenta Pública 2017. Municipio de Guanaceví

Nota: Monto destinado a obras de infraestructura social, no considera el recurso destinado a Gastos Indirectos y PRODIM

Los lineamientos establecen que se deben destinar al menos el 70% de los recursos a los proyectos de incidencia directa conforme al Catálogo del FAIS, y como máximo hasta un 30% a los clasificados como incidencia complementaria. En la Tabla 5 podemos observar que para lo inscrito en el municipio de Guanaceví esto no es así.

Sin embargo, al llevar a cabo un análisis más detallado en la información proporcionada, se puede observar que el problema se debe a que el municipio considera como complementarias, obras que de acuerdo con el Catálogo del FAIS 2017, son obras directas y de esta manera inciden en el abatimiento de alguna de las carencias sociales asociadas a l

medición multidimensional de la pobreza del CONEVAL. De acuerdo con la reclasificación (Anexo 1) el porcentaje de obras directas e indirectas presenta los siguientes resultados.

**Tabla 6. Redistribución del FISM por número de obras y monto invertido (en pesos).
Ejercicio Fiscal 2017**

Incidencia	Número de obras	Porcentaje de obras	Monto invertido	Porcentaje del monto invertido
Directa	21	75%	\$8,976,165.10	70.41%
Complementaria	7	25%	\$3,509,254.00	27.52%
Total	28	100.00%	\$12,485,419.10	97.93%

Fuente: Avance Físico-Financiero de obra ejercicio 2017. Cierre de Cuenta Pública 2017. Municipio de Guanaceví

Nota: Monto destinado a obras de infraestructura social, no considera el recurso destinado a Gastos Indirectos y PRODIM

No obstante, se identifican incongruencias en lo establecido en el catálogo del FAIS, ya que considera como proyectos de incidencia directa a algunos que no contribuyen al abatimiento de los subindicadores que componen las carencias sociales relacionadas con la pobreza multidimensional de la pobreza identificadas en el Informe Anual de la SEDESOL.

Aun cuando el Catálogo define ciertos proyectos como incidencia directa, es importante que el municipio identifique de ellos, cuáles son los que impactan y en qué medida en cada uno de los elementos de la medición de la pobreza y el Índice de Rezago Social. Al contar con dicha información, se tendrán argumentos concluyentes para focalizar de manera más efectiva la ejecución de los recursos a aquellos indicadores que sean prioridad para el municipio de Guanaceví.

5. ¿El municipio invierte recursos del FISM en estudios y evaluación de proyectos (gastos indirectos)?

No, de acuerdo con los lineamientos, los municipios pueden destinar hasta un 3% de gastos indirectos mediante diversas acciones como:

- Arrendamiento de vehículos para la verificación y seguimiento de las obras realizadas con recursos del Fondo.
- Contratación de estudios de consultoría para la realización de estudios y evaluación de proyectos.
- Adquisición de material y equipo fotográfico para la verificación y seguimiento de las obras.
- Adquisición de equipo topográfico.
- Mantenimiento y reparación de vehículos para la verificación y seguimiento de las obras realizadas con recursos del Fondo.

En el ejercicio fiscal 2017 el municipio de Guanaceví destinó \$262,674.14, lo que equivale al 2.06% del total de los recursos asignados, a gastos indirectos.

Evaluación Estratégica de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) de Guanaceví



Es recomendable que el municipio tenga en cuenta la escasez de los recursos y las múltiples necesidades de la población, así como, el valor agregado que brindan los estudios y proyectos en el análisis de diferentes intervenciones y el impacto de estas en la población, con el objetivo de realizar una asignación más eficiente de los recursos y con mayor beneficio.

6. ¿Existen fuentes de financiamiento concurrentes con el FISM?

Sí, el municipio de Guanaceví identifica dentro de su Avance Físico-Financiero de obra ejercicio 2017 un total de 6 proyectos en concurrencia, lo que representa una inversión de \$4,379,131.00, es decir el 34.35% del total de sus recursos.

Tabla 7. Montos de coparticipación por obra del FAIS ejercicio 2017 en el municipio de Guanaceví

Obras realizadas	Participación			Financiamiento	
	Federal	Estatatal	Municipal		
Construcción del sistema de agua potable		\$ 750,000.00	\$ 1,750,000.00	\$ 2,500,000.00	Convenio de ejecución para el Desarrollo Social
Construcción del sistema de agua potable	\$ 648,000.00	\$ 648,000.00	\$ 853,471.00	\$ 1,501,471.00	PROII
Construcción de techos de lámina galvanizada en viviendas		\$ 281,840.00	\$ 768,160.00	\$ 1,050,000.00	Convenio de ejecución para el Desarrollo Social
Electrificación rural mediante el suministro e instalación de 37 paneles solares		\$ 262,500.00	\$ 262,500.00	\$ 525,000.00	Convenio de ejecución para el Desarrollo Social
Suministro e instalación de 100 tinacos tipo cisterna en viviendas			\$ 220,000.00	\$ 220,000.00	FISM
Suministro e instalación de calentadores solares en viviendas			\$ 525,000.00	\$ 525,000.00	FISM

Fuente: Elaboración propia con datos del Avance Físico-Financiero de obra ejercicio 2017. Cierre de Cuenta Pública 2017. Municipio de Guanaceví

Sin embargo, al igual que en casos anteriormente mencionados, el municipio contempla como obras con mezcla de recursos algunas que no presentan la concurrencia; y por otro lado no contemplan obras realizadas con coparticipación estatal y municipal. Por ejemplo, en la Tabla 6 las obras referentes a Suministro e instalación de 100 tinacos tipo cisterna en viviendas y Suministro e instalación de calentadores solares en viviendas son consideradas

por el municipio de Guanaceví en el Avance Físico-Financiero de obra ejercicio 2017 como ejecutadas con mezcla de recursos, sin embargo, como se aprecia en la tabla, no es así.

Tabla 8. Redistribución de montos de coparticipación por obra del FAIS ejercicio 2017 en el municipio de Guanaceví

Obras realizadas	Participación			Financiamiento	
	Federal	Estatatal	Municipal	Total	
Construcción del sistema de agua potable		\$ 750,000.00	\$ 1,750,000.00	\$ 2,500,000.00	Convenio de ejecución para el desarrollo social
Construcción del sistema de agua potable	\$ 648,000.00	\$ 648,000.00	\$ 853,471.00	\$ 2,149,471.00	PROII
Construcción de techos de lámina galvanizada en viviendas		\$ 281,840.00	\$ 768,160.00	\$ 1,050,000.00	Convenio de ejecución para el desarrollo social
Electrificación rural mediante el suministro e instalación de 37 paneles solares		\$ 262,500.00	\$ 262,500.00	\$ 525,000.00	Convenio de ejecución para el desarrollo social
Suministro e instalación de calentadores solares en viviendas		\$ 500,000.00	\$ 550,000.00	\$ 1,050,000.00	Convenio de ejecución para el desarrollo social
Construcción de veinte cuartos adicionales en viviendas		\$ 960,000.00	\$ 440,000.00	\$ 1,400,000.00	Convenio de ejecución para el desarrollo social
Suministro e instalación de 200 estufas ecológicas		\$ 250,000.00	\$ 250,000.00	\$ 500,000.00	Convenio de ejecución para el desarrollo social
Total				\$ 9,174,471.00	

Fuente Elaboración propia con datos del Avance Físico Financiero de obra ejercicio 2017. Cierre de Cuenta Pública 2017. Municipio de Guanaceví

Al realizar un análisis al Avance Físico-Financiero de obra ejercicio 2017 del municipio, se puede observar que se ejecutaron 7 obras con concurrencia de recursos, con una inversión de \$ 4,874,131.00, es decir, el 38.23% del total de los recursos.

Los recursos del Fondo se pueden ejercer en concurrencia siempre y cuando se lleven a cabo obras de infraestructura que incidan directamente en la reducción de la pobreza extrema y el rezago social a través de «Convenios de Concurrencia» con recursos de programas federales, estatales, municipales, organizaciones de la sociedad civil, clubes de migrantes, entre otros.

Uno de los objetivos para concurrir con otros recursos, es potenciar el financiamiento para llevar a cabo proyectos integrales o estratégicos que tengan complementariedad con el

Evaluación Estratégica de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) de Guanaceví



propósito del FISM. Los recursos con del Fondo pueden concurrir con otros recursos federales de los siguientes programas:

Tabla 9. Complementariedades del FAIS con otros programas federales

Instancia Federal	Programa	Carenza asociada
Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena	Ingresos
Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías	Programa del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías	Ingresos
Secretaría de Economía	Programa nacional de financiamiento al microempresario y a la mujer rural	Ingresos
Secretaría de Educación Pública	Programa de Cultura Física y Deporte	Rezago Educativo
	Programa de la Reforma Educativa	Rezago Educativo
	Escuelas de Tiempo Completo	Rezago Educativo
Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	Programa de Apoyo a la Educación Indígena	Rezago Educativo
	Programa de Infraestructura Indígena	Acceso a los Servicios Básicos
Instituto Nacional de las Mujeres	Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género	Acceso a los Servicios Básicos
	Programa de Apoyo a la Infraestructura hidroagrícola	Acceso a los Servicios Básicos
	Programa de tratamiento de Aguas Residuales	Acceso a los Servicios Básicos
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento	Acceso a los Servicios Básicos
	Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento - Apartado Rural	Acceso a los Servicios Básicos
	Programa 3 x 1 para migrantes	Acceso a los Servicios Básicos
	Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	Acceso a los Servicios Básicos
Secretaría de Desarrollo Social	Pensión para Adultos Mayores	Acceso a los Servicios Básicos
	Programa de Coinversión Social	Acceso a los Servicios Básicos
	Programa de Prevención de Riesgos	Acceso a los Servicios Básicos
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	Consolidación de Reservas Urbanas	Acceso a los Servicios Básicos
	Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos	Acceso a los Servicios Básicos
Secretaría de Desarrollo Social	Programa de Empleo Temporal	Acceso a los Servicios Básicos / Calidad y Espacios de la Vivienda
	Programa de Empleo Temporal	Acceso a los Servicios Básicos / Calidad y Espacios de la Vivienda
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Programa de Empleo Temporal	Acceso a los Servicios Básicos / Calidad y Espacios de la Vivienda

Tabla 9. Complementariedades del FAIS con otros programas federales

Instancia Federal	Programa	Carenza asociada
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	Programa de Empleo Temporal	Acceso a los Servicios Básicos / Calidad y Espacios de la Vivienda
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	Programa de Infraestructura	Calidad y Espacios de la Vivienda
Fondo Nacional de Habitaciones Populares	Programa de Apoyo a la Vivienda	Calidad y Espacios de la Vivienda
Secretaría de Desarrollo Social	Comedores Comunitarios	Acceso a la Alimentación
Ramo General 33	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	Acceso a los Servicios de Salud
Secretaría de Salud	Fortalecimiento a la atención médica	Acceso a los Servicios de Salud
Secretaría de Salud	Proyectos de Infraestructura Social de Salud	Acceso a los Servicios de Salud
Secretaría de Salud	Programa de Desarrollo Comunitario "Comunidad DIFerente"	Acceso a los Servicios de Salud
Secretaría de Salud	Calidad en la Atención Médica	Acceso a los Servicios de Salud

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2018

7. ¿Cuáles son los resultados de los avances de las carencias sociales referentes al objetivo del Fondo?

Los recursos del Fondo no tienen el mismo grado de incidencia en las carencias sociales que componen la medición multidimensional de la pobreza de Coneval, ya que no todas las obras de infraestructura definidas en el Catálogo del FAIS están vinculadas directamente con los elementos contemplados en la estimación de las carencias. Por citar un ejemplo, en el caso de la carencia de Acceso a los Servicios de Salud, de acuerdo con el Catálogo de FAIS se pueden ejecutar tres tipos de proyectos de incidencia directa: Dispensario médico, centros de salud o unidades médicas, y Hospitales; sin embargo el criterio para definir a una persona como carente por acceso a los servicios de salud es únicamente si se encuentra afiliada o inscrita para recibir servicios de salud por parte de una institución privada o pública, ya sea Seguro Popular, IMSS, ISSSTE, Pemex, Defensa, Marina, etc. Lo anterior sugiere que, ya que los tres tipos de proyectos mencionados son considerados en los lineamientos con incidencia directa, un municipio podría invertir la totalidad de los recursos del FISM en Hospitales y no representaría ningún impacto o avance en el abatimiento de la carencia de Acceso a los Servicios de Salud.

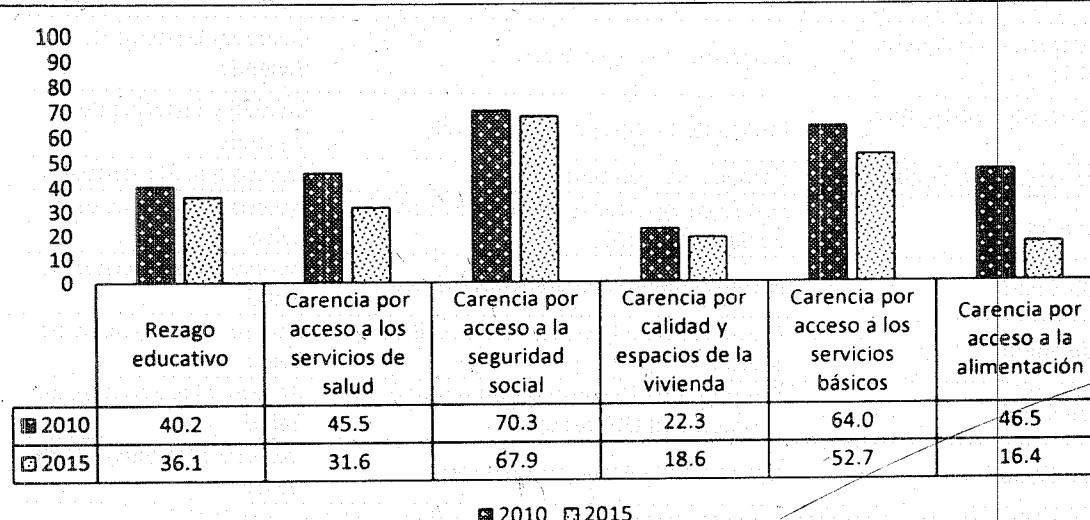
De acuerdo con la medición de la pobreza en los municipios de Coneval 2015, Guanaceví ha avanzado en el abatimiento de las seis carencias sociales que componen esta medición (Gráfica 1): los Indicadores de Rezago Educativo, Carencia por Acceso a Seguridad Social y Carencia por Calidad y Espacios de la Vivienda han disminuido mínimamente, aunque hay que reconocer que este último ha tenido importantes avances. Por otro lado, los Indicadores por Acceso a Servicios de Salud, Carencia por Acceso a la Alimentación y la Carencia por

Evaluación Estratégica de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) de Guanaceví



Acceso a Servicios Básicos han disminuido a un mayor ritmo, aunque se reconoce que aún hay camino por recorrer.

Gráfica 1. Evolución de las carencias sociales en el municipio de Guanaceví. 2010-2015



Fuente: Elaboración propia con información de la Medición Multidimensional de la Pobreza de Coneval

Para contar con un análisis más puntual, es necesario identificar cuáles obras contempladas en el Catálogo inciden directamente en el abatimiento de los subindicadores que componen la estimación de las carencias sociales. Derivado de lo anterior, es importante puntualizar que, en materia de la medición de la pobreza, los recursos del FISM únicamente pueden incidir de manera directa en dos carencias: Acceso a los Servicios Básicos de la Vivienda y Calidad y Espacios de la Vivienda, lo que resulta insuficiente para el objetivo del Fondo que, de acuerdo con los lineamientos y el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, es beneficiar directamente a la población en pobreza extrema, localidades con alto y muy alto rezago social y a la atención de las Zonas de Atención Prioritaria.

I. Gestión del Fondo

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

Las aportaciones federales que disponen tanto las entidades federativas como los municipios deben sujetarse a lo establecido por la normatividad establecida por la federación. En el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal establecen los mecanismos de las transferencias a las haciendas públicas de los estados y municipios para la ejecución del gasto en función del cumplimiento y consecución de los objetivos de cada uno de los Fondos de Aportaciones Federales.

En el caso específico del FISM, en la Ley de Coordinación Fiscal se identifican las siguientes responsabilidades 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.
- 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.
- Informar a sus habitantes los avances del ejercicio de los recursos trimestralmente y al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados, al menos a través de la página de internet.
- Proporcionar, a través de la entidad federativa, la información que le sea requerida a SEDESOL.
- Reportar trimestralmente a la delegación de SEDESOL y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el seguimiento sobre el uso de los recursos.
- 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.

De igual manera, el municipio identifica procesos de recolección de solicitudes ciudadanas (oficios de comunidades al presidente municipal u oficios de jueces de cuartel) a través de las cuales se lleva a cabo la planeación de obras, de la mano con lo planteado en el Informe Anual de la SEDESOL y los Lineamientos del FAIS.

9. ¿El municipio tiene identificadas las responsabilidades individuales para coordinar la gestión del Fondo?

No se encontró evidencia de que se tenga documentado los roles de los actores involucrados en la gestión del FISM. Sin embargo, durante el análisis se identificó la intervención de diversas áreas en los distintos procesos para ejecutar los recursos del Fondo. La Federación o la entidad federativa no limitan ni establecen funciones específicas vinculadas directamente a ciertas direcciones que componen las administraciones municipales, por lo que cada municipio determina, con base en sus capacidades y recursos, los mecanismos de gestión e involucramiento de las áreas que lo componen.

De acuerdo con información del municipio de Guanaceví, el Fondo se gestiona y administra a través de tres direcciones: Dirección de Obras Públicas, Dirección de Desarrollo Social y Tesorería, las cuales empíricamente tienen definidas sus funciones. Los Lineamientos del FISM establecen que el municipio deberá contar con un enlace ante la SEDESOL a través de la delegación estatal, cumpliendo esta labor la Tesorería.

La Dirección de Obras Públicas cuenta con la función de planeación y ejecución de obras; la Dirección de Desarrollo Social es la encargada de recabar las solicitudes de la ciudadanía y de la mano de Obras Públicas y Tesorería prioriza las obras. Por último, Tesorería, además de fungir como enlace, también lleva a cabo la liberación de pagos una vez entregadas las obras.

Evaluación Estratégica de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) de Guanaceví



A través de los Comités de Participación Ciudadana, compuestos por la población beneficiada, se lleva a cabo el seguimiento de las obras ejecutadas con el FISM; durante las juntas del Comité se levantan actas de acuerdo con lo acordado en estas.

Pese a esto y tomando en cuenta la autonomía con la que cuenta cada municipio, es necesario que se documenten las acciones y responsabilidades de cada área. Al contar con esta información, se estará en condiciones de identificar cuellos de botella o potenciales riesgos que impidan alcanzar mejores resultados en beneficio de la población.

10. ¿Qué factores pueden desviar el resultado del objetivo del Fondo?

Existen diversos factores que se pueden presentar a lo largo del proceso de gestión del Fondo, sin embargo, se identifica como el más determinante el hecho de que el Catálogo FAIS considera como incidencia directa a obras que no repercuten en los elementos utilizados para la medición de la pobreza o la construcción del Índice de Rezago Social.

Además, el municipio considera distintas circunstancias que pueden afectar el alcance de resultados, principalmente hacen mención de problemas respecto a la dispersión de la población y el tamaño de algunas localidades (Tabla 2), es decir, pese a que el municipio recaba las solicitudes de obra de la ciudadanía, uno de los problemas para ejecutarlas son por un lado, la lejanía y características geográficas (zona serrana) de las localidades y en otros casos la cantidad de personas que habitan en ellas (el municipio cuenta con localidades de 25 o menos habitantes).

Es necesario, que los gestores diseñen y documenten estrategias que permitan brindar los beneficios al mayor número de personas posibles y, además, incidir positivamente en los Indicadores de Carencia.

11. ¿El municipio ejecuta actividades para fortalecer las capacidades institucionales en la gestión del Fondo? ¿capacitaciones?

Dentro de los objetivos de las Delegaciones de SEDESOL en las entidades federativas y municipios, se encuentran actividades de capacitación para la operación del FAIS. De acuerdo con el reporte de las capacitaciones realizadas en el marco del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social correspondiente al año 2017, se realizaron 6 sesiones de capacitación con los siguientes temas:

- Estrategia de Desarrollo Regional y operación del FAIS, explicación de la MIDS y SFU. (13 de marzo de 2017)
- Llenado de CUIS y claves MIDS (23 y 24 de agosto y 23 de octubre)
- Lineamientos 2017 y reconocimiento de buenas prácticas en la planeación y uso de los recursos (8 de septiembre)
- Bases para la convocatoria Buenas Prácticas FAIS (10 de octubre)

De acuerdo con el registro de SEDESOL, no se contó con ningún asistente por parte del municipio para la capacitación del mes de marzo; a la referente al llenado de CUIS asistieron 3 personas del municipio de Guanaceví, sin que se especificara cuál era su cargo; respecto a la reunión para ver el tema de Lineamientos 2017 y reconocimiento de buenas prácticas en la planeación y uso de los recursos, asistió el Director de Programas Federales del municipio; por último la Directora de Desarrollo Social tomó el curso de Bases para la convocatoria Buenas Prácticas FAIS. Con ello se contribuye al fortalecimiento de capacidades institucionales de los funcionarios, no obstante, no se encontró evidencia de que al interior de la administración municipal se lleven a cabo acciones para compartir los temas esto de acuerdo con información del municipio, es ocasionado a que en una misma oficina se conjuntan las direcciones encargadas de la gestión, ejecución y administración del Fondo, por lo que cualquier comunicación se realiza de manera informal.

Además de las capacitaciones que brinda la Delegación de SEDESOL, el municipio tiene la facultad para destinar hasta un 2% de los recursos del FISM para el Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (PRODIMDF) que tiene como objetivo fortalecer las capacidades institucionales de gestión del municipio en lo relacionado a los problemas y demandas de la población con proyectos como¹³:

- Instalación y habilitación de estaciones tecnológicas interactivas (kioskos digitales)
- Acondicionamiento de espacios físicos en áreas que brinden atención a las demandas ciudadanas
- Actualización del catastro municipal, padrón de contribuyentes y/o tarifas
- Adquisición de software y hardware
- Creación de módulos de participación y consulta ciudadana para el seguimiento de los planes y programas de gobierno
- Creación y actualización de la normatividad municipal
- Cursos de capacitación y actualización que fomenten la formación de servidores públicos municipales
- Elaboración e implementación de un programa para el desarrollo institucional municipal (coordinado por el INAFED)

De acuerdo con la información proporcionada por el municipio, este no aplicó recursos en el PRODIMDF.

Sin bien el municipio cuenta con la autonomía de administrar los recursos con los que cuenta (siempre y cuando se apegue a lo dispuesto en los Lineamientos del FAIS), es importante que considere todas las opciones con las que cuenta para fortalecer tanto la ejecución y el impacto de las acciones como el servicio y capacidades de su personal.

¹³ Catálogo para el Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (PRODIMDF)

Evaluación Estratégica de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) de Guanaceví



II. Rendición de cuentas y participación ciudadana

12. ¿Cómo comunica el municipio los resultados del Fondo a la población?

De acuerdo con el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal y los lineamientos se establecen los mecanismos de comunicación y difusión de información referente al FISM. El municipio tiene la responsabilidad de hacer del conocimiento de la población al menos en su página de internet los montos que reciban, las obras y acciones a realizar, así como el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios, de igual manera debe informar de manera trimestral de los avances de los proyectos que se realicen con los recursos del FISM, y en su caso, evidencias de conclusión. La misma Ley establece que los municipios que no cuenten con página de internet convendrán con el gobierno del estado para que este publique la información correspondiente.

El municipio de Guanaceví cuenta con la página de internet <http://www.guanacevi.gob.mx>, en el cual se localiza un apartado de Transparencia, donde hay secciones específicas para la publicación de presupuestos, indicadores y acciones. Sin embargo, es necesario resaltar que la pagina no se encuentra actualizada con información de la presente administración.

Pese a esto, el municipio si comunica a la ciudadanía sobre las obras llevadas a cabo de dos maneras; la primera, a través de los Comités de Participación Ciudadana, en donde los beneficiados conocen desde un inicio en que se conforma la obra, le dan seguimiento a la esta y se realiza un evento de entrega de obras, y la segunda, a través del Informe de Gobierno del Presidente Municipal.

Además, el municipio informa tanto a SEDESOL a través de las MIDS, a Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) mediante el PASH y a la Entidad de Auditoría con los informes que brinda la Tesorería del Guanaceví, lo referente a las acciones, avance de las mismas y montos de estas.

Aunado a lo anterior, a través del informe anual, el Ayuntamiento informa sobre el estado que guarda la administración pública municipal, incluyendo lo relativo al avance de los programas de obras y servicios que se han alcanzado durante el periodo que se informa, sin embargo, dicho informe no se encuentra disponible en la página de internet.

Es importante que el municipio se apegue a lo dispuesto la Ley de Coordinación Fiscal y los Lineamientos del FAIS respecto a la responsabilidad de hacer del conocimiento de la población en su página de internet los montos, obras y acciones que realiza, así como el costo de cada una, ubicación, metas y beneficiarios o en dado caso en la página de transparencia del estado.

13. ¿Qué mecanismos de participación ciudadana instrumenta el municipio para la ejecución del FISM?



Evaluación Estratégica de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) de Guanaceví

El municipio de Guanaceví recaba a través de la Secretaría de Desarrollo Social, las solicitudes de obra que oficializan las comunidades. Lo anterior tiene como objetivo impulsar que la sociedad funja como contralores sociales que vigilen el uso y procedimiento de las obras y proyectos financiadas con recursos públicos del FISM. Además, a través de los Comités de Participación Ciudadana, se les da un seguimiento a las obras ejecutadas y se levantan actas de cada reunión de dicho Comité donde se informa el estado actual de estas.

Asimismo, los lineamientos contemplan la figura de Agentes para el Desarrollo Local FAIS para llevar a cabo actividades de seguimiento y verificación de los recursos. Dentro de los gastos indirectos, se contempla la posibilidad de destinar recurso para la contratación por honorarios de dichos agentes con la condición de que estos no sean servidores públicos.

De acuerdo con los lineamientos, es posible llevar a cabo actividades de verificación y seguimiento de los recursos del FAIS a través de los Agentes en los términos de los convenios que celebre el gobierno del estado y la SEDESOL, para el caso de los municipios estos podrán adherirse al convenio celebrado con la entidad para la contratación por honorarios de dichos agentes, quienes deberán contar con una capacitación por parte de la SEDESOL. Los agentes tienen la responsabilidad de dar seguimiento a la MIDS-SFU, acreditación de pobreza extrema, SIFODE, CUIS, focalización de recursos y concurrencia; verificar las obras en términos de lo definido por SEDESOL; apoyar a los gobiernos en la implementación de mecanismos de rendición de cuentas y participación comunitaria; promover la verificación de acciones de campo entre otros. Sin embargo, no se cuenta con información de que esto último se lleve a cabo en el municipio de Guanaceví.

14. ¿Qué mecanismos de coordinación son utilizados entre el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal y el Comité Estatal?

La Ley de Planeación del Estado de Durango en el artículo 54, establece que el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Durango es la instancia de coordinación interinstitucional y concertación social que permite articular la política de desarrollo económico y social de la entidad. Dentro de sus responsabilidades se encuentra proyectar y coordinar, con la participación del gobierno del estado y los municipios, la planeación regional; además de propiciar la integración de los sectores social y privado, de los municipios y la Federación en el Sistema Estatal de Planeación del Desarrollo.

Del mismo modo, la Ley Orgánica del Municipio Libre y Soberano de Durango dispone en los artículos 218 y 219 que los municipios deberán integrar su Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal con el objeto de promover y coadyuvar en la formulación, actualización e instrumentación del Plan Municipal de Desarrollo, así como garantizar que los programas y el gasto público se utilice en las principales prioridades establecidas por los mismos habitantes.

Evaluación Estratégica de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) de Guanaceví



Por otra parte, la Ley para la Administración de las Aportaciones Federales Transferidas al Estado de Durango y sus Municipios establece los mecanismos de integración y coordinación entre el Comité Estatal y el Municipal.

El Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal de Guanaceví mantiene relación institucional con su equivalente estatal. Dentro del Avance Físico-Financiero de obra ejercicio 2017, se establecen 7 obras de coparticipación con la entidad, invirtiendo de manera conjunta un total de \$ 7,545,000.00.

15. En caso de que el municipio cuente con evaluaciones anteriores, ¿cuáles son el resultado de estas?

El municipio de Guanaceví no cuenta con evaluaciones anteriores. Sin embargo, el Programa Anual de Evaluación 2017 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal y de los Fondos de Aportaciones Federales, emitido en conjunto por SHCP y CONEVAL, contempló en el numeral 30 la elaboración de Fichas de Desempeño del FISM a través de la SEDESOL, dependencia coordinadora del Fondo.

La Ficha correspondiente al FISM en el estado de Durango¹⁴, realizó un análisis de la ejecución del Fondo en los 39 municipios del estado, tomó en consideración la descripción del Fondo; el contexto; presupuesto y cobertura; análisis de indicadores estratégicos y de gestión; análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas; seguimiento a recomendaciones; calidad y suficiencia de la información; y recomendaciones. Sin embargo, debido a la estructura del informe no es posible identificar lo correspondiente a cada municipio, ya que contiene información y análisis en conjunto de los 39 municipios, por lo que los hallazgos y recomendaciones se emiten de manera general.

Dentro de las recomendaciones descritas en la Ficha se encuentran las siguientes:

1. Mejorar el reporte de presupuesto ejercido por parte de los municipios en la entidad a fin de que sea congruente con lo registrado en Cuenta Pública.
2. Capacitar en el registro de indicadores.
3. Elaborar una Agenda de Evaluación al Fondo Municipal.
4. Implementar un mecanismo de seguimiento a recomendaciones derivadas de las evaluaciones al Fondo Municipal.
5. Elaborar una estrategia de cobertura para la atención de las localidades considerando su grado de rezago social.

Como amenaza se identifica que los gobiernos municipales no concentran la atención en las localidades con el mayor grado de rezago social lo que puede conducir a que los objetivos del fondo no se cumplan. De igual manera se describe la oportunidad para la

¹⁴ Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/312938/FISM_Durango.pdf

implementación de un mecanismo de evaluación y seguimiento permite al Fondo detectar áreas de mejora.

Con el presente ejercicio de evaluación, el municipio de Guanaceví atiende las recomendaciones descritas en los numerales 3, 4 y 5; además de generar información para minimizar la amenaza y aprovechar la oportunidad descrita en el análisis FODA.

Análisis FODA

Fortalezas

- Coordinación entre las direcciones municipales involucradas para la definición de proyectos a ejecutar.
- Evidencia de participación ciudadana para la recolección de necesidades para seleccionar las obras a través de la Dirección de Desarrollo Social.
- Apegio a los documentos normativos y a las recomendaciones integradas en el Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social.
- Concurrencia de recursos para potenciar el impacto de las inversiones en obras de infraestructura social.
- El Plan Municipal de Desarrollo contempla prioridades en materia de infraestructura.

Oportunidades

- Existencia de múltiples fuentes de programas/fondos federales para la concurrencia de recursos.
- Capacidad de desarrollar criterios de priorización y focalización de las acciones.
- Catálogo FAIS incluye obras de infraestructura que pueden tener un mayor efecto en indicadores de la medición multidimensional de la pobreza.
- Coordinación con otros niveles de gobierno para implementar estrategias con mayor impacto.

Debilidades

- El Informe Anual de Pobreza de SEDESOL y los Lineamientos de FAIS son los únicos documentos de referencia diagnóstica para la toma de decisiones sobre necesidades de infraestructura.
- Ejecución de obras de infraestructura con incidencia mínima o nula en las variables que componen la medición de la pobreza.

Evaluación Estratégica de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) de Guanaceví



- Ausencia de indicadores para determinar el avance en la gestión que a la administración municipal le interese monitorear: calidad de servicios públicos, satisfacción de la comunidad hacia obras de infraestructura.
- No se cuenta con acciones encaminadas a fortalecer las capacidades institucionales de los funcionarios municipales.

Amenazas

- El Catálogo del FAIS presenta inconsistencias para identificar obras de incidencia directa y complementaria.
- Cambios en la Administración Pública Federal pueden originar modificaciones en la regulación del FISM que pueden menoscabar el margen de maniobra del municipio para abordar sus prioridades locales.
- Divergencias entre prioridades estatales y municipales pueden afectar el resultado de mecanismos de coordinación.
- La medición multidimensional de la pobreza para constatar el avance en la gestión del Fondo es cada 5 años, por lo que las administraciones municipales pueden no contar con información oportuna.

Propuesta de recomendaciones y observaciones

1. Generar información y publicar en la página web del municipio referente a los montos, obras y acciones que realiza, así como el costo de cada una, ubicación, metas y beneficiarios, así como el resultado de lo realizado con el Fondo.
2. Documentar los principales procesos relacionados a la ejecución del Fondo.
3. Canalizar los recursos en las localidades que presenta los mayores grados de rezago social.
4. Generar información que evidencie el avance y contribución del Fondo en las carencias sociales que le competen.
5. Fortalecer las capacidades institucionales de los funcionarios que intervienen en la gestión del Fondo.

En el Anexo 3, se da un mejor contexto de las observaciones realizadas y las acciones propuestas para su atención.

Conclusiones

Contexto

La ejecución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social tiene como objetivo el abatimiento de la pobreza y el rezago social. En el año 2013, el municipio

de Guanaceví percibió la cantidad de \$ 8,471,390.00, mientras que para el año 2017, la cantidad fue de \$ 12,748,093.24¹⁵, es decir, lo que representa un incremento en 2017 respecto a 2013 de 50.48%.

El municipio está considerado con un grado de rezago social como «Alto» y para la medición de 2015, ocupó el lugar número 709 a nivel nacional de los municipios con mayores grados de rezago social¹⁶. De acuerdo con la medición multidimensional de la pobreza de los municipios 2015, el 64.6% de su población se encuentra en situación de pobreza, mientras que la población en situación de pobreza extrema representa el 23.1%.

Este informe desarrolló las particularidades de la gestión del FISM en el municipio de Guanaceví para responder a la hipótesis principal de esta evaluación. Bajo el análisis, se concluye que la gestión del FISM de Guanaceví se apegó a lo dispuesto por la SEDESOL en el Informe Anual de Pobreza para la ejecución de acciones.

Derivado del análisis, se generó evidencia que permite fortalecer el proceso de toma de decisiones sobre el destino de las aportaciones y la contribución del FISM en las prioridades de la administración municipal. Por un lado, el destino de las aportaciones en obras de incidencia complementaria puede menoscabar el objetivo del FISM hacia la mitigación de desafíos de desarrollo social. Por otro lado, y ante el diseño original del FISM en el nivel federal, los proyectos de infraestructura con incidencia directa y efectos en los principales indicadores de las carencias sociales que conforman la medición multidimensional de la pobreza pueden ser mejor considerados por la administración municipal. En general, si para el gobierno municipal es prioritario mejorar los indicadores de carencias sociales, este informe ofrece información de aquellos tipos de proyectos del Catálogo FAIS que la administración puede retomar para incidir de mejor manera en la mitigación de las carencias sociales. Con todo y la regulación federal, se reconoce que el municipio, en el ámbito de sus responsabilidades, cuenta con margen de maniobra para mejorar la política de desarrollo social a nivel local.

Hallazgos

El municipio no cuenta con un diagnóstico de necesidades de infraestructura social.

El municipio no dispone de un diagnóstico que identifique los principales desafíos de infraestructura relacionados con el desarrollo social. Se toma como referencia el Informe Anual de Pobreza de SEDESOL como mecanismo para la detección de necesidades de infraestructura con evidencia de indicadores de pobreza y rezago social. De acuerdo con dicho informe, se establece la necesidad de orientar el gasto en el abatimiento de las carencias en las que el municipio presenta mayores rezagos: carencia por acceso al agua

¹⁵ Índice de Rezago Social. Coneval, 2016.

¹⁶ Índice de Rezago Social. Coneval, 2016.

Evaluación Estratégica de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) de Guanaceví



entubada en la vivienda, carencia por servicio de drenaje en la vivienda y carencia por rezago educativo.

El municipio no documenta los pasos indispensables de la trayectoria de implementación, con predicción de hitos de riesgo e indicadores de avances claves.

El municipio de Guanaceví no cuenta con procedimientos y mecanismos documentados que se implementen para decidir sobre las prioridades de infraestructura social. A pesar de identificar evidencia sobre acciones de coordinación entre las direcciones de obras públicas, desarrollo social y la Tesorería, no se cuenta con manuales o estrategias documentadas para la planeación, ejecución y seguimiento de los recursos del Fondo.

El municipio prioriza los proyectos de infraestructura en función de lo dispuesto en el Informe Anual de Pobreza de SEDESOL y los Lineamientos del FAIS.

Se identificó evidencia sobre mecanismos para considerar y priorizar los proyectos de infraestructura en función de las solicitudes por parte de los sectores sociales, por otra parte, el municipio no establece documentos de planeación a mediano o largo plazo. Lo anterior, obstaculiza el desarrollo de proyectos de infraestructura que requieran continuidad o inversiones más representativas.

El municipio no especifica las responsabilidades individuales por cada paso indispensable en la trayectoria de implementación.

El municipio no cuenta con procedimientos documentados para la selección, planeación y ejecución de obras de infraestructura. La importancia de contar con lo anterior permite identificar a los actores y sus respectivas responsabilidades. La normativa federal no limita ni establecen funciones específicas vinculadas específicamente a ciertas direcciones que componen las administraciones municipales, por lo que cada municipio determina, con base en sus capacidades y recursos, los mecanismos de gestión e involucramiento de las áreas que lo componen.

El municipio no genera indicadores a nivel local sobre el logro de resultados relacionados con la operación del Fondo.

Existen las condiciones para configurar indicadores sobre aquellos aspectos que el municipio tiene mayor incidencia, como las carencias por calidad y espacios de la vivienda y acceso a servicios básicos de la vivienda de la medición multidimensional de la pobreza, así como las dimensiones que componen el Índice de Rezago Social. Dada la configuración del Catálogo del FAIS, es importante mencionar que es insuficiente e inadecuado para dar cumplimiento al objetivo del Fondo, que es la atención de las carencias sociales que componen la medición de la pobreza, ya que, de acuerdo con la presente evaluación, las obras contempladas en el

Catálogo del FAIS no se encuentran relacionadas directamente con los subindicadores que componen algunas de estas carencias. Se propone considerar lo identificado en el Tablero de Control (Anexo 3).

Referencias

Banco Mundial (2018). Improving public sector performance through innovation and inter-agency coordination. Global Report Public Sector Performance. EE. UU.: Washington.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2018). Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México (tercera edición). Ciudad de México: CONEVAL.

(2014). Guía básica para vincular la Matriz de Indicadores para Resultados y las Reglas de Operación de los programas de desarrollo Social. Ciudad de México: CONEVAL.

(2013). Manual para el diseño y construcción de indicadores. Ciudad de México: CONEVAL.

(2018). Guía para la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados. Ciudad de México: CONEVAL.

Diario Oficial de la Federación (2018). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma 27 de agosto de 2018.

(2018). Ley de Coordinación Fiscal. Última reforma 30 de enero de 2018.

(2017). Acuerdo por el que se modifica el diverso por el que se emiten los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, publicado el 14 de febrero de 2014 y sus modificatorios el 13 de mayo de 2014, el 12 de marzo de 2015 y el 31 de marzo de 2016.

(2017). Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social de las entidades, municipios y demarcaciones territoriales 2017 del municipio de Guanacevi. Emitido por la Secretaría de Desarrollo Social.

(2015). Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Última reforma 30 de diciembre de 2015.

Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango (2018). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango. No. 39 de fecha 17 de mayo de 2018.

Rubio, G. (2012). Building Results Frameworks for Safety Nets Projects. Washington, DC: World Bank.

Evaluación Estratégica de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) de Guanaceví



Anexos

Anexo 1. Destino de las aportaciones de Guanaceví

No.	Nombre	Carenicia social según el catálogo del FAIS	Monto	Porcentaje del Total
1	Construcción del sistema de agua potable	Servicios Básicos de la Vivienda	1,750,000.00	14.02%
2	Construcción del sistema de agua potable	Servicios Básicos de la Vivienda	853,471.00	6.84%
3	Construcción del sistema de agua potable	Servicios Básicos de la Vivienda	770,000.00	6.17%
4	Construcción del sistema de agua potable	Servicios Básicos de la Vivienda	199,350.06	1.60%
5	Instalación de equipo de bombeo fotovoltaico	Servicios Básicos de la Vivienda	599,500.00	4.80%
6	Reposición de equipo de bombeo de agua en mina Sangre de Cristo	Servicios Básicos de la Vivienda	151,276.04	1.21%
7	Mejoramiento del sistema de agua potable	Servicios Básicos de la Vivienda	170,000.00	1.36%
8	Suministro e instalación de equipo de bombeo	Servicios Básicos de la Vivienda	50,000.00	0.40%
9	Instalación de equipo de bombeo fotovoltaico	Servicios Básicos de la Vivienda	62,000.00	0.50%
10	Instalación de equipo de bombeo fotovoltaico	Servicios Básicos de la Vivienda	92,800.00	0.74%
11	Construcción de drenaje Arroyo la canela	Servicios Básicos de la Vivienda	632,662.00	5.07%
12	Suministro de tubería para línea de agua potable	Servicios Básicos de la Vivienda	56,946.00	0.46%
13	Instalación de tanque para almacenamiento de agua potable	Servicios Básicos de la Vivienda	52,500.00	0.42%
14	Construcción de techos de lámina galvanizada en viviendas	Calidad y Espacios de la Vivienda	768,160.00	6.15%
15	Electrificación rural mediante el suministro e instalación de 37 paneles solares	Servicios Básicos de la Vivienda	262,500.00	2.10%
16	Suministro e instalación de 100 tinacos tipo cisterna en viviendas	Servicios Básicos de la Vivienda	220,000.00	1.76%
17	Suministro e instalación de calentadores solares en viviendas	Servicios Básicos de la Vivienda	525,000.00	4.20%
18	Suministro e instalación de calentadores solares en viviendas	Servicios Básicos de la Vivienda	550,000.00	4.41%
19	Reposición de baterías dañadas en plantas solares	Servicios Básicos de la Vivienda	520,000.00	4.16%
20	Construcción de veinte cuartos adicionales en viviendas	Calidad y Espacios de la Vivienda	440,000.00	3.52%



Evaluación Estratégica de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) de Guanacevi

No.	Nombre	Carenza social según el catálogo del FAIS	Monto	Porcentaje del Total
21	Suministro e instalación de 200 estufas ecológicas	Servicios Básicos de la Vivienda	250,000.00	2.00%
		Monto de Obras de Clasificación Directa	8,976,165.10	70.41%
22	Reconstrucción del camino rural El Cedro-Lajas	No Aplica	610,000.00	4.89%
23	Reconstrucción del camino rural El Cócono-Piedra Bola	No Aplica	562,000.00	4.50%
24	Reconstrucción del camino Piedra Bola-San Francisco de los Cano	No Aplica	515,000.00	4.12%
25	Reconstrucción del Camino El Cebollín-Las Pomas	No Aplica	562,000.00	4.50%
26	Reconstrucción del camino Cebollas-Ciénega de la Vaca	No Aplica	422,898.00	3.39%
27	Reconstrucción del camino Cerro de Barajas-San Francisco de los Remedios	No Aplica	300,000.00	2.40%
28	Equipamiento de corrales de manejo	No Aplica	537,356.00	4.30%
		Monto de Obras de Clasificación Complementaria	3,509,254.00	27.52%
				12,485,419.10

Monto total de Obras del FISM en el municipio de Guanacevi

Fuente: Elaboración propia con datos del Avance Físico-Financiero de obra ejercicio 2017. Cierre de Cuenta Pública 2017.
Municipio de Guanacevi

Evaluación Estratégica de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) de Guanaceví



Anexo 2. Procesos clave en la gestión del Fondo

Número de proceso	Nombre del proceso	Actividades	Áreas Responsables
1	Convenio de distribución y Anexo Técnico	Envío a las Delegaciones de SEDESOL del Convenio y Anexo Técnico	SEDESOL
2	Conocimiento del Convenio y Anexo técnico	La delegación de SEDESOL informará a la entidad sobre las acciones necesarias para suscribir el Convenio a más tardar los primeros diez días hábiles de enero	Delegación de SEDESOL
3	Propuesta de metodología y cálculo de la distribución FISM	Se envía a la SEDESOL la propuesta de metodología y cálculo de distribución para su revisión y validación	Entidad
4	Revisión de la propuesta	SEDESOL revisa la propuesta, y en su caso, emite comentarios para su validación en coordinación con la Delegación de SEDESOL	SEDESOL y Delegación de SEDESOL
5	Firma del Delegado de SEDESOL del Convenio y Anexo Técnico	La entidad envía a la Delegación de SEDESOL el Convenio y Anexo Técnico firmado por los representantes del gobierno con el fin de recabar la firma del Delegado a más tardar el 14 de enero	Entidad y Delegación de SEDESOL
6	Envío del Convenio y Anexo Técnico	La Delegación de SEDESOL envía a la SEDESOL el Convenio y Anexo para recabar la firma del titular de SEDESOL	Delegación de SEDESOL y SEDESOL
7	Formalización del Convenio y Anexo Técnico	La SEDESOL envía un ejemplar original del Convenio y Anexo técnico a la entidad y a la Delegación de SEDESOL	SEDESOL
8	Publicación del Convenio y Anexo Técnico	SEDESOL y la entidad publican los Convenios y Anexos Técnicos en la página electrónica y/o en el órgano oficial de difusión	Entidad y SEDESOL
9	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	SEDESOL
10	Solicitudes de Infraestructura	Recepción de necesidades de infraestructura social	Dirección de Desarrollo Social y Presidencia del municipio
11	Propuesta de obras de infraestructura	Definición de la propuesta de obras de infraestructura	Dirección de Obras Públicas del municipio
12	Validación de las obras de infraestructura	Definición de las obras de infraestructura a considerar en el ejercicio fiscal	Dirección de obras públicas, Dirección de Desarrollo Social, Tesorería y presidencia

Fuente: Elaboración propia.



Evaluación Estratégica de Desempeño del Fondo de
Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal
(FISM) de Guanacevi

Anexo 3. Tablero de control

Indicador	Pobreza y carencias sociales				2020	
	2010	Número	Porcentaje	2015	Número	Porcentaje
Pobreza	6,241	63.7%		6,413	64.6%	
Pobreza Extrema	2,653	27.1%		2,297	23.1%	
Carencia por Calidad y Espacios de la Vivienda	2,187	22.3%		1,852	18.6%	
Carencia por Acceso a los Servicios Básicos de la Vivienda	6,269	64%		5,233	52.7%	
Indicador	Índice de Rezago Social					
	2000	2005	2010	2015	2020	2025
Índice de Rezago Social	0	0.65380	0.54420	0.40643		

Fuente: elaboración propia a partir de la medición de la pobreza a nivel municipal 2010 y 2015 Coneval.

Evaluación Estratégica de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) de Guanaceví



Anexo 4. Propuesta de recomendaciones y observaciones

No.	Recomendaciones y observaciones	Acciones propuestas	Resultados esperados
1	Generar información y publicar en la página web del municipio referente a los montos, obras y acciones que realiza, así como el costo de cada una, ubicación, metas y beneficiarios, así como el resultado de lo realizado con el Fondo.	Elaborar información considerada como pública de acuerdo con lo establecido en la LCF y a los Lineamientos del FAIS y actualizar la página del municipio con dicha información.	Promover rendición de cuentas con base en resultados para constatar el avance de la administración en turno
2	Canalizar los recursos a la población que presenta los mayores grados de rezago social	Establecer criterios de priorización de las obras a ejecutar en el ejercicio fiscal correspondiente.	Orientar los recursos a los sectores prioritarios para la administración
3	Documentar los principales procesos relacionados a la ejecución del Fondo	Elaborar manual de procedimientos	Identificar responsabilidades de las áreas que intervienen en la ejecución del Fondo.
4	Generar información que evidencie el avance y contribución del Fondo en las carencias sociales que le competen	Definir y dar seguimiento a indicadores relacionados con el logro de resultados	Promover rendición de cuentas con base en resultados para constatar el avance de la administración en turno
5	Fortalecer las capacidades institucionales de los funcionarios que intervienen en la gestión del Fondo	Capacitación a los funcionarios municipales de temas relacionados con la gestión del Fondo (medición de la pobreza, construcción de indicadores, etc.)	Acumular aprendizajes y fortalecer competencias para elevar la calidad de los servicios



Anexo 5. Indicadores de pobreza asociados a la vivienda desagregados en Guanaceví

Tabla 10. Desagregación de la carencia por Acceso a los Servicios Básicos en la Vivienda en el municipio de Guanaceví

Número de carencias	A	D	E	C	2010		2015	
					Total viviendas	%	Total viviendas	%
	-	-	-	-	85	5.00	90	6.22
1 carencia	-	-	-	-	868	51.06	796	55.01
	-	-	-	-	28	1.65	12	0.83
	-	-	-	-	0	0	114	7.88
	-	-	-	-	211	12.41	172	11.89
	-	-	-	-	24	1.41	32	2.21
2 carencias	-	-	-	-	0	0	8	0.55
	-	-	-	-	0	0	2	0.14
	-	-	-	-	209	12.29	35	2.42
	-	-	-	-	4	0.24	79	5.46
	-	-	-	-	263	15.47	58	4.01
3 carencias	-	-	-	-	4	0.24	2	0.14
	-	-	-	-	0	0	37	2.56
	-	-	-	-	0	0	0	0
4 carencias	-	-	-	-	4	0.24	10	0.69
Total viviendas con carencia por Acceso a los Servicios Básicos en la Vivienda					1,700	100.00%	1,447	100.00%

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI y de la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI disponibles en:

<https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/>

<https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/default.html>

Nota: A, indicador de carencia de acceso al agua; D, indicador de carencia de servicio de drenaje; E, indicador de carencia de servicios de electricidad; C, indicador de carencia de servicios de combustible.

Tabla 11. Desagregación de la carencia por Calidad y Espacios de la Vivienda en el municipio de Guanaceví

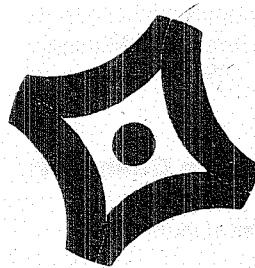
Número de carencias	P	M	T	H	2010		2015	
					Total viviendas	%	Total viviendas	%
1 carencia	-	-	-	-	209	42.65	228	49.24
	-	-	-	-	4	0.82	2	0.43
	-	-	-	-	16	3.27	25	5.40
	-	-	-	-	213	43.47	162	34.99
2 carencias	-	-	-	-	0	0.00	0	0.00
	-	-	-	-	4	0.82	6	1.30
	-	-	-	-	36	7.35	35	7.56
	-	-	-	-	4	0.82	3	0.65
	-	-	-	-	0	0.00	0	0.00
	-	-	-	-	0	0.00	0	0.00
3 carencias	-	-	-	-	0	0.00	0	0.00
	-	-	-	-	0	0.00	0	0.00
	-	-	-	-	0	0.00	0	0.00
	-	-	-	-	4	0.82	2	0.43
4 carencias	-	-	-	-	0	0.00	0	0.00
Total viviendas con carencia por Calidad y Espacios en la Vivienda					490	100.00	463	100.00

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI y de la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI disponibles en:

<https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/>

<https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/default.html>

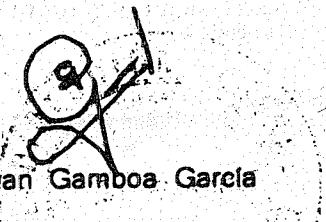
Nota: P, indicador de carencia por material del piso de la vivienda; M, indicador de carencia por material de los muros de la vivienda; T, indicador de carencia por material del techo de la vivienda; H, indicador de carencia por habitamiento de la vivienda.



inevap

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO

En la ciudad de Durango, Durango siendo las 14:09 catorce horas con nueve minutos del dia (10) diez de diciembre de 2018 de dos mil dieciocho, el Consejo General del Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango, **HACE CONSTAR Y CERTIFICA** que el documento consiste en (37) treinta y siete páginas útiles impresas al anverso y reverso, denominado Evaluación Estratégica de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) de Guanacevi. corresponde con el texto aprobado por el Consejo General del Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango por **UNANIMIDAD** de votos, mismo que estuvo a la vista de los integrantes de dicho Consejo en su Vigésima Novena Sesión Extraordinaria, celebrada en primera convocatoria el 10 de diciembre del presente año, situación que certifica para los efectos legales conducentes.- Consejero Presidente, Juan Gamboa García y Consejera Administradora del Patrimonio, María Cecilia Amatón Graieda. Rúbricas.

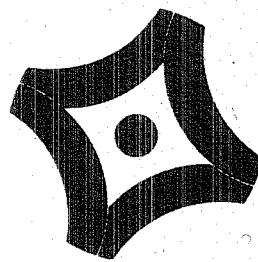


Mtro. Juan Gamboa García

Director General

del Instituto de Evaluación de Políticas
Públicas del Estado de Durango.

EVALUACIÓN



inevap
INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO

En cumplimiento del artículo 25 numeral 6 de la Ley que Crea el
Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango,
se publica el resultado de la:

**Evaluación Específica de Desempeño con énfasis
en la Calidad de la Gestión del Programa de
Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG)
del municipio de Gómez Palacio**

Informe completo disponible en:
http://inevap.org.mx/resultados_evaluaciones20

Cédula de la Evaluación Específica de Desempeño con énfasis en la Calidad de la Gestión del Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG) del municipio de Gómez Palacio



Descripción de la intervención	<p>El Programa de Fortalecimiento para la Seguridad Pública (FORTASEG) es un subsidio que se otorga a los municipios y a los estados para el fortalecimiento de los temas de Seguridad. Los Programas que se desdoblan del FORTASEG se alinean con las metas incluidas en los PND, PED y al PMD para la mejora en temas de seguridad pública. El Programa es otorgado a los 300 beneficiarios elegidos de acuerdo con el Índice de Elegibilidad del Programa. Durante el año 2017 a nivel nacional el presupuesto del FORTASEG fue de cinco mil millones de pesos; al municipio de Gómez Palacio le fueron asignados \$ 14,577,699.00.</p>
1. Principales procesos de la intervención	
<pre> graph LR A[Firma de convenio y Anexo Técnico] --> B[1ra ministración y depósito de coparticipación] B --> C[Cálculo del porcentaje de alcance de metas comprometidas] C --> D[2da ministración] D --> E[Cierre del ejercicio] </pre>	
2. Calidad de la gestión de la intervención	
2.1. Diseño del programa	2.2. Mecanismos de seguimiento
Los gestores del Programa deben realizar proyectos alineados con los Ejes Estratégicos del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como a los Programas de Prioridad Nacional de este. Las acciones del Programa también se alinean al Plan Nacional de Desarrollo, Plan Estatal de Desarrollo y al Plan Municipal de Desarrollo.	El Programa cuenta con mecanismos de asesoría y seguimiento durante su ejecución por parte de la Dirección de Vinculación y Seguimiento del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNP), así como con el RISS a través del cual se da seguimiento a los movimientos presupuestales del Programa.
2.3. Riesgos en la operación	2.4. Indicadores de capacidad y calidad y de avance en el tiempo
Dentro de los Lineamientos del Programa se reconocen tres principales riesgos: •La falta de reclutamiento de personal. •La disminución de personal y el estado de fuerza. •La alteración del orden público y la paz. El surgimiento de estos puede comprometer el alcance de metas.	El logro de las metas se va midiendo de acuerdo con el Anexo Técnico formalizado durante la concertación del convenio, se realizan dos mediciones principales, una antes de la 2da ministración a través de la aplicación de la Metodología de cálculo del porcentaje de avance de metas y al cierre del ejercicio. El Programa cuenta con indicadores para monitorear la operación de este, pero no cuenta con indicadores para sus resultados.
2.5. Resultados	
2.5.1. Indicadores estratégicos	2.5.2. Principales resultados
Elementos evaluados en control de confianza	(Evaluaciones en Control de Confianza aplicadas/Evaluaciones en Control de Confianza convenidas en el Anexo Técnico del FORTASEG 2017) *100
Cursos de profesionalización a elementos.	(Elementos con cursos de profesionalización aplicados/Elementos con cursos de profesionalización convenidos en el Anexo Técnico) *100
Cumplimiento de metas convenidas en Anexo Técnico	(Metas concluidas de acuerdo al Anexo Técnico/ Metas convenidas en el Anexo Técnico) *100

2.6. Responsables de la operación	
<p>Dentro del municipio de Gómez Palacio se identifica a la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito como la ejecutora de las acciones a través del Programa. Existe una comunicación constante entre el beneficiario y el SESNSP.</p> <p>A nivel local no se documenta la comunicación dentro de la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito para la toma de decisiones referentes a la ejecución del Programa. Además, se comenta que en ocasiones el municipio ha tenido que aportar presupuesto extra a las actividades del Programa, sin embargo, no se cuenta con información de esto.</p>	
Análisis FODA	
Fortalezas	Oportunidades
<ul style="list-style-type: none"> Los responsables de ejecutar el Programa en el municipio de Gómez Palacio cuentan con experiencia y conocimiento sobre la operatividad de este. El PED y el PMD contemplan acciones que se involucran directamente con las actividades que se llevan a cabo con el Programa. Se cuenta con asesoría oportuna por parte de la DGVS para la ejecución del Programa en el municipio. Existe buena comunicación entre la DGVS del SESNSP y el enlace del municipio de Gómez Palacio. 	<ul style="list-style-type: none"> Influencia que tiene el Programa a nivel nacional en el desarrollo de las dependencias de seguridad pública. La importancia del tema de seguridad pública del municipio de Gómez Palacio. La posibilidad de ejecutar proyectos adicionales a través de lo contemplado en la sección IV de los Lineamientos del Programa.
Debilidades	Amenazas
<ul style="list-style-type: none"> Los tiempos de ministración de los recursos llegan a ser tardados. Poca capacidad de monitoreo de metas ante la ausencia de una MIR del Programa y local. La falta de un diagnóstico que permita conocer la situación de seguridad en el municipio de Gómez Palacio. Falta de documentación que justifique la entrega de bienes y servicios mediante el FORTASEG. 	<ul style="list-style-type: none"> El recorte de presupuesto por parte del SESNSP. La dependencia de acciones dentro del PMD respecto al presupuesto del FORTASEG. No tener acceso a lo dispuesto en la Sección IV de los Lineamientos del Programa debido a que el SESNSP no cuenta con el presupuesto necesario. La competencia que se presenta en las direcciones de seguridad pública de la zona metropolitana.
Propuesta de recomendaciones y observaciones	
<ol style="list-style-type: none"> Contar con un diagnóstico sobre inseguridad en el municipio que permita brindar un horizonte de a donde se quiere llegar en materia de seguridad pública. Se recomienda contar con documentos sobre las necesidades de los elementos de la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito que justifiquen la entrega de bienes y servicios. Crear sinergias con los municipios pertenecientes a la zona metropolitana tanto en materia de seguridad pública como en homologación salarial, capacitación y equipamiento. Se recomienda contar con una MIR local que permita a monitorear el desempeño y resultados del Programa. Contar con un diagrama de actividades, en el cual se contemplen los actores involucrados durante la gestión del programa a nivel federal, municipal e institucional, permitiría continuar con una correcta ejecución del Programa a lo largo del tiempo. Documentar los planes de acción para la mitigación y atención a riesgos que comprometan el logro de objetivos y metas del Programa, permitiría actuar de forma oportuna ante alguna posible eventualidad. 	



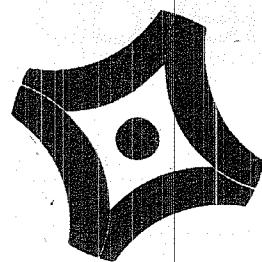
En la ciudad de Durango, Durango siendo las 14:09 catorce horas con nueve minutos del día (10) diez de diciembre de 2018 de dos mil dieciocho, el Consejo General del Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango, **HACE CONSTAR Y CERTIFICA** que el documento consiste en (3) tres páginas útiles impresas al anverso y reverso, denominado Evaluación Específica de Desempeño con énfasis en la Calidad de la Gestión del Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG) del municipio de Gómez Palacio, corresponde con el texto aprobado por el Consejo General del Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango por **UNANIMIDAD** de votos, mismo que estuvo a la vista de los integrantes de dicho Consejo en su Vigésima Novena Sesión Extraordinaria, celebrada en primera convocatoria el 10 de diciembre del presente año, situación que certifica para los efectos legales conducentes.- Consejero Presidente, Juan Gamboa García y Consejera Administradora del Patrimonio, María Cecilia Amatón Grajeda; Rúbricas.

Mtro. Juan Gamboa García

Director General

del Instituto de Evaluación de Políticas
Públicas del Estado de Durango.

EVALUACIÓN



inevap

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO

En cumplimiento del artículo 25 numeral 6 de la Ley que Crea el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango, se publica el resultado de la:

Evaluación Estratégica de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) de Cuencamé

Informe completo disponible en:
http://inevap.org.mx/resultados_evaluaciones2018

Evaluación Estratégica de Desempeño del Fondo de
Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal
(FISM) de Cuencamé



Contenido	
Antecedentes	5
Objetivos de la evaluación	7
Hipótesis de la evaluación	7
Introducción	8
Evaluación	10
Preguntas de investigación	10
Análisis FODA	26
Propuesta de recomendaciones y observaciones	28
Conclusiones	28
Referencias	31
Anexos	32
Anexo 1. Destino de las aportaciones de Cuencamé	32
Anexo 2. Tablero de control	34
Anexo 3. Propuesta de recomendaciones y observaciones	35
Anexo 4. Procesos clave en la gestión del Fondo	36
Anexo 5. Indicadores de pobreza asociados a la vivienda desagregados en Cuencamé ..	37



Evaluación Estratégica de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) de Cuencamé

Siglas y acrónimos

Coneval	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Inevap	Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango
INAFED	Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal
FISM	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LGCG	Ley General de Contabilidad Gubernamental
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PRODIMIF	Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
ZAP	Zonas de Atención Prioritaria

Evaluación Estratégica de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) de Cuencamé



Glosario

Análisis de gabinete

Conjunto de actividades que involucra el acopio, organización y análisis de información concentrada en registros, bases de datos, documentación pública y/o información que proporcione el municipio responsable del programa o fondo sujeto a evaluación.

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.

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.

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.

Antecedentes

El artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los recursos que dispongan la federación, las entidades federativas, los municipios y las



Evaluación Estratégica de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) de Cuencamé

demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados y que dichos recursos deberán ser evaluados por las instancias técnicas que establezcan respectivamente la federación y las entidades federativas.

En 1997 se adicionó a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) el capítulo V *De los Fondos de Aportaciones Federales* el cual se instrumentó a partir del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio fiscal 1998 a través del Ramo General 33 *Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios*. Actualmente, el Ramo 33 se compone de 8 fondos dentro de los cuales se encuentra el Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM)¹.

La Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGC), 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 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 de las fracciones II, III y V; y 11 del numeral 1, fracciones III y V y numeral 2 de la fracción I; y de acuerdo a los Lineamientos Generales para la Evaluación de Políticas Públicas y Fondos Presupuestarios del Estado de Durango lleva a cabo la Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM).

La Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) se contempla en el Programa Anual de Evaluación de las Políticas y de los Programas Públicos del Estado de Durango (PAE) vigente.

¹ Los ocho fondos vigentes son Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS); Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA); Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE); Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF); Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM); Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA); Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP), y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAEF).

Evaluación Estratégica de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) de Cuencamé



Objetivos de la evaluación

Objetivo general

Evaluar el desempeño de las aportaciones del FISM en el municipio para el ejercicio fiscal concluido con el objetivo de mejorar la gestión, los resultados y la rendición de cuentas.

Objetivos específicos

Valorar la contribución y el destino de las aportaciones mediante análisis de las normas, información institucional, indicadores, información programática y presupuestal.

- Valorar los principales procesos en la gestión y operación de las aportaciones en el municipio, con el objetivo de identificar los problemas o limitantes que obstaculizan la gestión del Fondo, así como las fortalezas y buenas prácticas que mejoran la capacidad de gestión de éste en el municipio.
- Valorar el grado de sistematización de la información referente al ejercicio y resultados de la implementación de las aportaciones en el municipio, así como los mecanismos de rendición de cuentas.
- Valorar la orientación a resultados y el desempeño del Fondo en el municipio.

Hipótesis de la evaluación

Hipótesis principal

La gestión del FISM contribuye al beneficio de la población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social mediante la realización de obras y acciones de infraestructura social.

Hipótesis adicionales

1. El municipio cuenta con un diagnóstico de necesidades de infraestructura social.
2. El municipio cuenta con una planeación con los pasos indispensables de la trayectoria de implementación, con predicción de hitos de riesgo e indicadores de avances claves.
3. El municipio prioriza los proyectos de infraestructura en función de sus necesidades.
4. El municipio especifica las responsabilidades individuales por cada paso indispensable en la trayectoria de implementación a cargo del municipio.
5. Los indicadores de FISM se alimentan con información de registros administrativos pre-convenidos y aceptables.

Alcance de la evaluación



Evaluación Estratégica de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) de Cuencamé

Identificar las fortalezas, retos y áreas de oportunidad para proponer recomendaciones y observaciones sobre el desempeño del FISM en el municipio en el ejercicio fiscal concluido a través del análisis de gabinete.

El equipo evaluador podrá, de acuerdo con su experiencia, ampliar o aportar elementos adicionales que fortalezcan la evaluación, sin que esto represente un costo extra, debiendo cumplir como mínimo los presentes Términos de Referencia.

El análisis se concentrará en los factores de desviación del resultado. Para ello, se utilizará la trayectoria de implementación o la planeación del FISM. La medición incluirá indicadores de productos, de procesos y en gran medida de resultados. Las conclusiones se referirán a la esfera de objetivos, indicadores y gestión compartidos por los niveles de gobierno.

Introducción

Una de las fuentes de recursos públicos más importantes para los estados y municipios son las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios o Ramo General 33, cuyo objetivo es fortalecer sus capacidades de respuesta y atender demandas de gobierno en diversos rubros sociales. Estas aportaciones se distribuyen con base en lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF)² a través de ocho fondos, entre los cuales se encuentra el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).

Dicho fondo tiene como propósito fundamental el financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a población que habita en zonas de atención prioritaria³, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social⁴ o en condiciones de pobreza extrema⁵, conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social.

Cabe señalar que, las obras y acciones que se realicen a través de este fondo se deben orientar preferentemente a lo señalado en el Informe Anual de la Situación de Pobreza y Rezago Social de las entidades y sus respectivos municipios que realice la Secretaría de Desarrollo Social, con la finalidad de incidir en los sectores de la población donde se presentan mayores rezagos.

² Ley de Coordinación Fiscal, Capítulo V De los Fondos de Aportaciones Federales, Artículo 25.

³ Áreas o regiones, sean de carácter predominante rural o urbano, cuya población registra índices de pobreza, marginación indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social. Su determinación se orienta por los criterios definidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

⁴ Medida de ponderación desarrollada por Coneval que, resume cuatro indicadores de carencias sociales en un solo índice que ordena a las unidades de observación según sus carencias sociales en cinco estratos.

⁵ Población que dispone 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; además, presenta al menos tres de las seis carencias sociales.

Evaluación Estratégica de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) de Cuencamé



Las obras financiadas con este Fondo se dividen en dos tipos de proyectos de acuerdo con su contribución al mejoramiento de los indicadores de pobreza y rezago social. La clasificación de las obras se señala en el catálogo de acciones establecidas en los Lineamientos del Fondo y es la siguiente:

- Proyectos directos: Proyectos de infraestructura social básica que contribuye de manera inmediata a mejorar los indicadores de pobreza.
- Proyectos complementarios: Proyectos de infraestructura social básica que coadyuban al mejoramiento de los indicadores de pobreza.

Los gobiernos locales deben destinar por lo menos el 70% de los recursos en proyectos clasificados como proyectos de incidencia directa, mientras un máximo de 30% en proyectos complementarios.

Los recursos del FAIS son equivalentes al 2.5295 por ciento de la Recaudación Federal Participable (RFP), según lo establecido el artículo 32 de la LCF. A su vez, este fondo se divide en dos: el Fondo para la Infraestructura Social de las Entidades (en adelante FISE) y el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (en adelante FISM). De acuerdo con la distribución establecida, al FISE le corresponden recursos equivalentes al 0.3066 por ciento de la RFP, mientras al FISM el 2.2228 por ciento de la RFP.

De manera particular, el FISM tiene como objetivo principal destinar sus recursos a atender los siguientes rubros: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas urbanización, electrificación rural y de localidades con mayor rezago, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de la vivienda, así como mantenimiento de infraestructura, conforme a lo señalado en el catálogo de acciones.

En el estado de Durango para el ejercicio fiscal 2017, la asignación total del FISM fue de \$843,961,934.00, lo cual representó un incremento de 24.1%, respecto a los \$679,893,654 asignados en 2013.

En lo que respecta al municipio de Cuencamé, resaltan los siguientes apartados:

- En el año 2013, el municipio de Cuencamé percibió la cantidad de \$18,509,238, mientras que para el año 2017, el municipio de Cuencamé percibió la cantidad de \$21,383,047⁶, es decir, el incremento en 2017 respecto a 2013 fue de 15.52%.
- Para 2015 el Grado de Rezago Social del municipio se consideró como «Bajo».
- Según el Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2017 de SEDESOL, se especifica la necesidad de orientar el gasto en el abatimiento de las carencias en las que el municipio presenta rezagos: carencia por acceso al agua entubada en la vivienda y carencia por rezago educativo.

⁶ Fuente: Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango, 29/01/2017 No. 9 BIS



Evaluación Estratégica de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) de Cuencamé

- De acuerdo con la medición multidimensional de la pobreza de los municipios 2015 el 45.82% de su población se encuentra en situación de pobreza, mientras que la población en situación de pobreza extrema representa el 1.4%.

Evaluación

Preguntas de investigación

I. Ejercicio de la operación del Fondo

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

Los municipios tienen la obligación de elaborar un Plan Municipal de Desarrollo donde se establezcan las prioridades de la administración en turno y se definan las políticas, objetivos, estrategias y líneas de acción para atender las demandas de la sociedad, además deberá ser congruente con el Plan Estatal de Desarrollo y el Plan Nacional de Desarrollo⁷, lo anterior de acuerdo con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De acuerdo con el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal⁸ se recomienda que los Planes Municipales de Desarrollo contemplen en su estructura un Diagnóstico donde se plasme la situación y contexto del municipio para conocer las condiciones de su territorio e identificar las necesidades, problemas y recursos potenciales de desarrollo⁹.

En este sentido, ante la ausencia de información no se contó con los elementos necesarios para justipreciar el Plan Municipal de Desarrollo de Cuencamé. No obstante, dicho plan debe considerar instrumentos de diagnóstico de necesidades de obra, los cuales permitan establecer y definir las estrategias más eficientes para atender los problemas de la sociedad, y de esta manera, aprovechar la cercanía con la ciudadanía para fortalecer la capacidad de captación de necesidades de las personas que lo habitan.

En lo que respecta para la ejecución del FISM, el Municipio de Cuencamé (en adelante Municipio) cuenta con información generada por la SEDESOL a través del Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social de las entidades, municipios y demarcaciones

⁷ Artículo 47 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango

⁸ El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal es un órgano descentralizado de la Secretaría de Gobernación con el objetivo de promover un federalismo articulado mediante la coordinación corresponsable de estados y municipios para fortalecer las capacidades institucionales de las administraciones públicas estatales y municipales.

⁹ Guía Técnica 4. La Planeación del Desarrollo Municipal. Disponible en http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/gui04_la_planeacion_del_desarrollo_municipal.pdf

Evaluación Estratégica de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) de Cuencamé



territoriales¹⁰. Además, la Ley de Coordinación Fiscal, así como los lineamientos, establecen que dicho documento es la herramienta para orientar la planeación de los recursos del FISM hacia el mejoramiento de los indicadores de pobreza y rezago social.

De manera particular, el informe correspondiente al año 2017 para el Municipio, denota la necesidad orientar el gasto hacia las carencias en las que presenta mayor rezago respecto al promedio estatal: Carencia por Acceso al Agua Entubada en la Vivienda y Carencia por Rezago Educativo. No obstante, el informe reconoce el avance con un comparativo entre los años 2010 y 2015 en las carencias por Acceso a los Servicios de Salud y los Servicios de Drenaje en la Vivienda.

2. ¿Son congruentes las obras financiadas por el FISM con el diagnóstico de necesidades?

De acuerdo con el Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social de las entidades, municipios y demarcaciones territoriales 2017 del Municipio, se establece que los recursos se deben destinar a abatir los indicadores donde se presenta mayor rezago mediante obras de infraestructura de Agua Entubada. A saber, este tipo de proyectos están relacionados con la estimación de la Carencia de Acceso a los Servicios Básicos de la Vivienda.

De acuerdo con el Avance Físico-Financiero de obra del ejercicio fiscal 2017, el Municipio llevó a cabo 38 obras de infraestructura, de las cuales 26 atendieron las recomendaciones de SEDESOL, estas obras representaron una inversión de aproximadamente de 14.2 millones de pesos, es decir, el 66.76% del total del recurso correspondiente al ejercicio fiscal 2017. Cabe destacar que de las 26 obras que atienden a lo definido en el Informe, 17 son proyectos de Alcantarillado y Saneamiento y 9 proyectos en materia de Agua Potable (ver anexo 1).

Tabla 1. Congruencia de las obras financiadas por el FISM con el diagnóstico de necesidades

Número de obras financiadas del FISM	Obras que atienden a la recomendación de SEDESOL	Porcentaje de obras que atienden a la recomendación de SEDESOL	Monto de las obras que atienden la recomendación de SEDESOL	Porcentaje del monto de las obras que atienden la recomendación de SEDESOL
38	26	68.42%	\$14,276,631.47	66.76%

Fuente: Avance Físico-Financiero de obra ejercicio 2017. Cierre de Cuenta Pública 2017. Municipio de Cuencamé

En las carencias que componen la metodología multidimensional de la pobreza de Coneval, en 2015 el Municipio presentaba los siguientes niveles de rezago: I) Rezago Educativo 18.9%,



¹⁰ Informe elaborado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el cual es publicado en el Diario Oficial de la Federación a más tardar el último día hábil de enero, en cumplimiento del artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal

II) Carencia por Acceso a los Servicios de Salud 13.4%; III) Carencia por Acceso a la Seguridad Social 67.7%; IV) Carencia por Calidad y Espacios en la Vivienda 4.1%; V) Carencia por Acceso a los Servicios Básicos en la Vivienda 13.1%; y VI) Carencia por Acceso a la Alimentación 17.1%. A saber, en lo que respecta a la Carencia por Acceso a la Seguridad Social, las obras que contempla el Catálogo FISM no tiene incidencia directa en su abatimiento, sin embargo, en lo referente a la Carencia por Calidad y Espacios de la vivienda y a la de Acceso a los Servicios Básicos en la Vivienda, las obras ejecutadas con el FISM impactan directamente en los subindicadores asociados a estas dos carencias.

A pesar de lo anterior, el Municipio invirtió tan solo \$635,900.00 en 2 proyectos asociados a abatir la carencia por Calidad y Espacios de la Vivienda, es decir, un 2.97% del total del recurso.

Finalmente, se identifican 6 obras como rehabilitación de caminos, construcción de pavimentos, ampliación de centros de salud y alumbrado público con una inversión de \$5,259,130.60, es decir, el 24.59% del recurso total. Cabe mencionar que, estos proyectos no tienen una relación directa con los indicadores con los cuales se estiman las carencias sociales que componen la medición multidimensional de la pobreza o los indicadores utilizados para la construcción del Índice de Rezago Social, lo cual representa un costo de oportunidad para avanzar en el abatimiento de las condiciones de pobreza en el Municipio.

3. ¿Qué criterios son empleados para la priorización y focalización de las obras de infraestructura social financiadas con el FISM?

Se identificó mediante la documentación proporcionada que, el municipio lleva a cabo reuniones de COPLADEM, mediante las cuales se reciben solicitudes de propuesta de obra por parte de los presidentes de la junta municipal y/o jefes de cuartel. Por lo tanto, se deduce que la ejecución de las obras es reactiva ante las demandas sociales, ya que no se evidencia una metodología y/o proceso racional e informado de diagnóstico, definición y focalización de obras¹¹.

Por otra parte, de acuerdo con la SEDESOL¹², el Municipio cuenta con 108 localidades, donde habitan 33,664 personas. Los lineamientos establecen que los recursos se deben orientar a atender a la población en pobreza extrema o a las localidades con los dos mayores grados de rezago social, es decir «Muy Alto» y «Alto». Tal como se puede apreciar en la Tabla 2, el 8.52% de la población habita en localidades con los dos mayores grados de rezago social.

Tabla 2. Localidades del municipio de Cuencamé por grado de Rezago Social 2010

¹¹ Como señala Mauricio Merino: "Gobernar dejó de ser un ejercicio destinado a crear y distribuir bienes entre la sociedad, para volverse un asunto de selección y solución de problemas puntuales. El gobierno no puede asumir la solución de todas las agendas al mismo tiempo, no puede hacerlo por sus limitaciones fiscales y políticas, y porque las carencias y demandas sociales han aumentado junto con la dinámica demográfica y los procesos acelerados de urbanización", en Mauricio Merino, *Políticas Públicas*, 2013.

¹² Catálogo de localidades de SEDESOL. Disponible en <http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/>

**Evaluación Estratégica de Desempeño del Fondo de
Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal
(FISM) de Cuencamé**



Grado de marginación de la localidad	Número de localidades	Población	Porcentaje de la población total
Muy alto	5	80	0.24%
Alto	17	2,790	8.29%
Medio	19	13,033	38.71%
Bajo	14	17,415	51.73%
Muy bajo	1	168	0.50%
No especificado	52	178	0.53%
	108	33,664	100.00%

Fuente: Elaboración propia con información del Catálogo de Localidades de la SEDESOL

A saber, uno de los problemas identificados que enfrenta el Municipio para lograr una cobertura en las localidades con mayor grado de rezago es su dispersión poblacional. Por ejemplo, las 5 localidades con grado de marginación «Muy Alto» tienen 25 o menos habitantes. Si se atendiera puntualmente el criterio de ejecutar proyectos donde se beneficie a un mayor número de personas, se presentaría el riesgo de no atender localidades con pocos habitantes, pero con un grado de marginación «Muy Alto».

En este sentido, para lograr una ejecución más eficaz de los recursos, se realizó un análisis para identificar, en un primer momento, qué elementos componen tanto la medición de la pobreza como el rezago social, enseguida se valoraron los proyectos del Catálogo del FAIS para establecer una relación directa con la estimación de ambas.

De acuerdo con dicho análisis, los recursos del FISM, tienen una incidencia directa en los subindicadores que componen la estimación de la carencia de Calidad y Espacios de la Vivienda y en la de Acceso a los Servicios Básicos de la Vivienda. En el resto de las carencias la incidencia de las obras financiadas con el FISM no impacta de manera directa en la medición de los subindicadores correspondientes. Por ejemplo, para lograr una disminución en la carencia, es necesario identificar y atender el total de indicadores que la componen (piso firme, material de techos, material de muros y haciamiento para el caso de calidad y espacios de la vivienda). Es decir, si se invierte el recurso del FISM en proyectos de techo firme, a pesar de que la vivienda mejora sus condiciones, si presenta alguna de las otras 3 condiciones, la vivienda sigue considerándose como carente por calidad y espacios de la vivienda, ya que, de acuerdo con la estimación de Coneval, las viviendas se consideran como no carentes siempre y cuando se satisfagan de forma simultánea la totalidad de los criterios contemplados en la carencia.

Es importante identificar cuáles proyectos están relacionados más estrechamente con los elementos que componen la estimación tanto de las carencias como del rezago social, de acuerdo con el análisis, los recursos del FISM, tienen una incidencia directa la carencia de Calidad y Espacios de la Vivienda y en la de Acceso a los Servicios Básicos de la Vivienda. En el resto de las carencias la incidencia de las obras financiadas con el FISM no impacta de manera directa en la medición de los subindicadores correspondientes. (Tabla 3).



Evaluación Estratégica de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) de Cuencamé

Tabla 3. Relación de proyectos del Catálogo FAIS según su incidencia en las carencias sociales de la medición multidimensional de la pobreza

Carenica	Subindicadores que componen la estimación de la carencia	Proyectos que inciden directamente del Catálogo FAIS
Calidad y Espacios de la Vivienda	Material de pisos	Piso Firme
	Material de techos	Techo Firme
	Material de muros	Muro Firme
	Índice de hacinamiento 1/	Cuarto para cocina Cuartos dormitorio
Acceso a los Servicios Básicos de la Vivienda	Acceso al agua	Proyectos que den solución a las viviendas que obtengan agua de un pozo, río, lago, arroyo o pipa; o bien que las viviendas que cuentan con agua entubada adquirida por acarreo de otra vivienda, o de la llave pública o hidrante.
	Servicio de Drenaje	Proyectos que provean de servicio de drenaje a las viviendas o que solucionen que el desague con conexión a tubería no desemboque en río, lago, mar, barranca o grieta.
	Servicio de Electricidad	Electrificación Electrificación rural Electrificación no convencional
	Servicio de Combustible para cocinar	Estufas ecológicas

Fuente: Elaboración propia con información de la Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza en México de Coneval y el Catálogo FAIS.

1/: Hacinamiento se refiere cuando el número de personas por cuarto (incluyendo la cocina o espacio donde se preparan alimentos, pero excluyendo pasillos y baños) es mayor a 2.5.

Al igual que el mejoramiento de los indicadores de pobreza, el FAIS debe contribuir al abatimiento del Rezago Social. El Coneval es la instancia encargada de construir el Índice de Rezago Social, que, si bien no es una medición de pobreza por no considerar información sobre ingreso, seguridad social o alimentación, el índice genera información complementaria que permite identificar elementos que no se contemplan en la estimación de la pobreza. Por ello, también es importante identificar la relación de las obras contempladas en el Catálogo con los indicadores que componen dicho índice. El cual se construye a partir de las dimensiones de educación, acceso a los servicios de salud, calidad de la vivienda, servicios básicos de la vivienda y a los activos del hogar. Al igual que en el caso de las carencias sociales que componen la medición de la pobreza, las obras del FAIS no tienen incidencia en todas las dimensiones que componen el índice, pero sí tienen una relación directa en lo que respecta a Calidad de la vivienda y Servicios en la Vivienda (Tabla 4).

Tabla 4. Relación de proyectos del Catálogo FAIS según su incidencia en las dimensiones del Índice de Rezago Social

Dimensión del Índice de Rezago Social	Indicador	Proyectos del Catálogo FAIS con incidencia directa
Calidad de la vivienda	Viviendas con piso de tierra	Piso Firme
Servicios en la vivienda	Viviendas que no disponen de excusado o sanitario	Sanitarios con biodigestores Sanitarios secos/letrinas

Evaluación Estratégica de Desempeño del Fondo de
Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal
(FISM) de Cuencamé



Tabla 4. Relación de proyectos del Catálogo FAIS según su incidencia en las dimensiones del Índice de Rezago Social

Dimensión del Índice de Rezago Social	Indicador	Proyectos del Catálogo FAIS con incidencia directa
	Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública	Cuarto para baño Proyectos relacionados al suministro a las viviendas de agua entubada
	Viviendas que no disponen de drenaje	Proyectos que provean de servicio de drenaje en las viviendas
	Viviendas que no disponen de energía eléctrica	Electrificación Electrificación rural Electrificación no convencional

Fuente: Elaboración propia con información de la Presentación de Resultados 2015 del Índice de Rezago Social y el Catálogo FAIS.

4. ¿Cómo se distribuyeron los recursos del FISM para obras directas y complementarias?

En 2017 se financiaron 38 obras a través del FISM con una inversión de \$21,184,475.84, de las cuales 31 son consideradas como obras que inciden directamente en el abatimiento de alguna de las carencias sociales asociadas a la medición multidimensional de la pobreza del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), mientras que las 7 restantes son obras complementarias, es decir, proyectos que coadyuvan al mejoramiento de indicadores de pobreza, rezago social y al desarrollo económico y social de los municipios.

Tabla 5. Distribución del FISM por número de obras y monto invertido (en pesos). Ejercicio Fiscal 2017

Incidencia	Número de obras	Porcentaje de obras	Monto invertido	Porcentaje del monto invertido
Directa	31	81.57%	\$15,340,386.43	72.41%
Complementaria	7	18.43%	\$5,844,089.41	27.59%
Total	38	100%	\$21,184,475.84*	100.00%

Fuente: Avance Físico-Financiero de obra ejercicio 2017. Cierre de Cuenta Pública 2017. Municipio de Cuencamé.

Nota: Monto destinado a obras de infraestructura social, no considera el recurso destinado a Gastos Indirectos y PRODIM.

En este sentido, los lineamientos establecen que se deben destinar al menos el 70% de los recursos a los proyectos de incidencia directa conforme al Catálogo del FAIS, y como máximo hasta un 30% a los clasificados como incidencia complementaria. No obstante, se identifican incongruencias en lo establecido en el catálogo del FAIS, ya que considera proyectos de incidencia directa que no contribuyen al abatimiento de los subindicadores que componen las carencias sociales relacionadas con la pobreza multidimensional de la pobreza identificadas en el Informe Anual.



Aun cuando el Catálogo define ciertos proyectos como incidencia directa, es importante que el Municipio identifique de ellos, cuáles son los que impactan y en qué medida en cada uno de los elementos de la medición de la pobreza y el Índice de Rezago Social. Al contar con dicha información, se tendrán argumentos concluyentes para focalizar de manera más efectiva la ejecución de los recursos a aquellos indicadores que seán prioridad para el Municipio.

5. ¿El municipio invierte recursos del FISM en estudios y evaluación de proyectos (gastos indirectos)?

De acuerdo con los lineamientos, los municipios pueden destinar hasta un 3% de Gastos Indirectos mediante diversas acciones como:

- Arrendamiento de vehículos para la verificación y seguimiento de las obras realizadas con recursos del Fondo;
- Contratación de estudios de consultoría para la realización de estudios y evaluación de proyectos;
- Adquisición de material y equipo fotográfico para la verificación y seguimiento de las obras;
- Adquisición de equipo topográfico; y
- Mantenimiento y reparación de vehículos para la verificación y seguimiento de las obras realizadas con recursos del Fondo.

En este sentido, durante el ejercicio fiscal 2017 el Municipio destinó \$198,571.16 a Gastos Indirectos, lo que equivale a un total del 0.92% del total de los recursos asignados, sin embargo, la información proporcionada no permite identificar si dichos gastos consideran estudios de consultoría para la realización de estudios y evaluación de proyectos.

A saber, derivado de la escasez de los recursos y las múltiples necesidades de la población, es importante hacer uso de las herramientas metodológicas que permitan llevar a cabo una asignación más eficiente de los recursos a fin de invertirlos en proyectos que garanticen un beneficio social. La evaluación de proyectos permite determinar la rentabilidad de la inversión a través del proceso de identificación, cuantificación y valoración de costos y beneficios en un periodo de tiempo determinado (CEPEP, 2008).

6. ¿Existen fuentes de financiamiento concurrentes con el FISM?

El Municipio ejecutó 5 proyectos en concurrencia, lo que representó una inversión de \$1,375,661.00 del FISM, es decir el 7.67% del total de sus recursos, y \$1,550,661.00 más de aportación del FISE (Anexo 1). De estas obras, 2 fueron ampliación de Alcantarillado, 1 de Techo Firme, 1 de Piso Firme y 1 de Estufas Ecológicas. Del total de las obras de Alcantarillado, el 43.41% fue aportación del FISM y el 56.59% del FISE; en lo que respecta a

Evaluación Estratégica de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) de Cuencamé



las 3 obras restantes, el 50.33% fue recurso proveniente del FISM y el 49.67% restante del FISE.

A saber, los recursos del Fondo se pueden ejercer en concurrencia siempre y cuando se lleven a cabo obras de infraestructura que incidan directamente en la reducción de la pobreza extrema y el rezago social a través de «Convenios de Concurrencia» con recursos de programas federales, estatales, municipales, organizaciones de la sociedad civil, clubes de migrantes, entre otros.

Uno de los objetivos para concurrir con otros recursos, es potenciar el financiamiento para llevar a cabo proyectos integrales o estratégicos que tengan complementariedad con el propósito del FISM. Los recursos con del Fondo pueden concurrir con otros recursos federales de los siguientes programas:

Tabla 6. Complementariedades del FAIS con otros programas federales

Instancia Federal	Programa	Carenza asociada
Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena	Ingresos
Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías	Programa del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías	Ingresos
Secretaría de Economía	Programa nacional de financiamiento al microempresario y a la mujer rural	Ingresos
Secretaría de Educación Pública	Programa de Cultura Física y Deporte	Rezago Educativo
	Programa de la Reforma Educativa	Rezago Educativo
	Escuelas de Tiempo Completo	Rezago Educativo
Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	Programa de Apoyo a la Educación Indígena	Rezago Educativo
	Programa de Infraestructura Indígena	Acceso a los Servicios Básicos
Instituto Nacional de las Mujeres	Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género	Acceso a los Servicios Básicos
	Programa de Apoyo a la Infraestructura hidroagrícola	Acceso a los Servicios Básicos
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Programa de tratamiento de Aguas Residuales	Acceso a los Servicios Básicos
	Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento	Acceso a los Servicios Básicos
	Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento - Apartado Rural	Acceso a los Servicios Básicos
	Programa 3 x 1 para migrantes	Acceso a los Servicios Básicos
	Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	Acceso a los Servicios Básicos
Secretaría de Desarrollo Social	Pensión para Adultos Mayores	Acceso a los Servicios Básicos
	Programa de Coinversión Social	Acceso a los Servicios Básicos

Tabla 6. Complementariedades del FAIS con otros programas federales

Instancia Federal	Programa	Carenza asociada
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	Programa de Prevención de Riesgos	Acceso a los Servicios Básicos
	Consolidación de Reservas Urbanas	Acceso a los Servicios Básicos
Secretaría de Turismo	Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos	Acceso a los Servicios Básicos
Secretaría de Desarrollo Social	Programa de Empleo Temporal	Acceso a los Servicios Básicos / Calidad y Espacios de la Vivienda
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Programa de Empleo Temporal	Acceso a los Servicios Básicos / Calidad y Espacios de la Vivienda
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	Programa de Empleo Temporal	Acceso a los Servicios Básicos / Calidad y Espacios de la Vivienda
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	Programa de Infraestructura	Calidad y Espacios de la Vivienda
Fondo Nacional de Habitaciones Populares	Programa de Apoyo a la Vivienda	Calidad y Espacios de la Vivienda
Secretaría de Desarrollo Social	Comedores Comunitarios	Acceso a la Alimentación
Ramo General 33	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	Acceso a los Servicios de Salud
Secretaría de Salud	Fortalecimiento a la atención médica	Acceso a los Servicios de Salud
Secretaría de Salud	Proyectos de Infraestructura Social de Salud	Acceso a los Servicios de Salud
Secretaría de Salud	Programa de Desarrollo Comunitario "Comunidad DIFerente"	Acceso a los Servicios de Salud
Secretaría de Salud	Calidad en la Atención Médica	Acceso a los Servicios de Salud

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2018

7. ¿Cuáles son los resultados de los avances de las carencias sociales referentes al objetivo del Fondo?

Los recursos del Fondo no tienen el mismo grado de incidencia en las carencias sociales que componen la medición multidimensional de la pobreza de Coneval, ya que las obras de infraestructura definidas en el Catálogo del FAIS no están vinculadas directamente con los elementos contemplados en la estimación de las carencias. Por citar un ejemplo, en el caso de la carencia de Acceso a los Servicios de Salud, de acuerdo con el Catálogo de FAIS se pueden ejecutar tres tipos de proyectos de incidencia directa: Dispensario médico, centros de salud o unidades médicas, y Hospitalés; sin embargo el criterio para definir a una persona como carente por acceso a los servicios de salud es únicamente si se encuentra afiliada o inscrita para recibir servicios de salud por parte de una institución privada o pública, ya sea Seguro Popular, IMSS, ISSSTE, Pemex, Defensa, Marina, etc. Lo anterior sugiere que, ya que

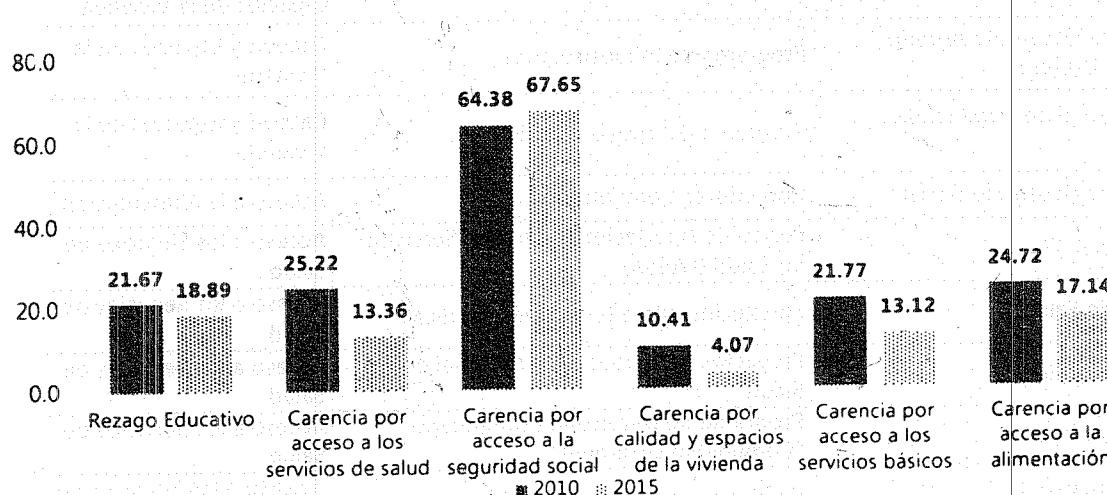
Evaluación Estratégica de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) de Cuencamé



los tres tipos de proyectos mencionados son considerados en los lineamientos con incidencia directa, un municipio podría invertir la totalidad de los recursos del FISM en Hospitales y no representaría ningún impacto o avance en el abatimiento de la carencia de Acceso a los Servicios de Salud.

De acuerdo con la medición de la pobreza en los municipios de Coneval 2015, Cuencamé ha avanzado en el abatimiento de cinco de las seis carencias sociales que componen esta medición (Gráfica 1): Rezago Educativo, Acceso a los Servicios de Salud, Calidad y Espacios en la Vivienda, Acceso a los Servicios Básicos en la Vivienda y Acceso a la Alimentación, sin embargo, a pesar de la disminución de estos indicadores, los niveles de carencia por acceso a la Seguridad Social siguen siendo altos, con un valor de 67.65%, lo que representa un incremento de 3.27 puntos porcentuales respecto a lo observado en 2010.

Gráfica 1. Evolución de las carencias sociales en el municipio de Cuencamé. 2010-2015



Fuente: Elaboración propia con información de la Medición Multidimensional de la Pobreza de Coneval

Para contar con un análisis más puntual, es necesario identificar cuáles obras contempladas en el Catálogo inciden directamente en el abatimiento de los subindicadores que componen la estimación de las carencias sociales. Derivado de lo anterior, es importante puntualizar que, en materia de la medición de la pobreza, los recursos del FISM únicamente pueden incidir de manera directa en dos carencias: Acceso a los Servicios Básicos de la Vivienda y Calidad y Espacios de la Vivienda, lo que resulta insuficiente para el objetivo del Fondo que de acuerdo con los lineamientos y el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, es beneficiar directamente a la población en pobreza extrema, localidades con alto y muy alto rezago social y a la atención de las Zonas de Atención Prioritaria.

I. Gestión del Fondo

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

Las aportaciones federales que disponen tanto las entidades federativas como los municipios deben sujetarse a lo establecido por la normatividad establecida por la federación. En el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal establecen los mecanismos de las transferencias a las haciendas públicas de los estados y municipios para la ejecución del gasto en función del cumplimiento y consecución de los objetivos de cada uno de los Fondos de Aportaciones Federales.

En el caso específico del FISM, en la Ley de Coordinación Fiscal se identifican las siguientes responsabilidades para el 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.
- 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.
- Informar a sus habitantes los avances del ejercicio de los recursos trimestralmente y al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados, al menos a través de la página de internet.
- Proporcionar, a través de la entidad federativa, la información que le sea requerida a SEDESOL.
- Reportar trimestralmente a la delegación de SEDESOL y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el seguimiento sobre el uso de los recursos.
- 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.

Aunado a lo anterior, en la gestión del Municipio se identificaron procesos de recolección de necesidades de los habitantes, planeación de obras a ejecutar, modificación de las obras planeadas, así como el seguimiento de dichas obras. Por ejemplo, respecto a la recolección de necesidades, el Municipio opera bajo demanda, es decir, en función de las solicitudes de la población hechas por escrito ante el Ayuntamiento a partir de las reuniones de COPLADEM.

Sin embargo, al ser un Fondo con el objetivo de disminuir la situación de pobreza y rezago social, se identifica que es necesario que además de dar atención a las solicitudes de la población, estas se prioricen con base en criterios definidos de acuerdo a las necesidades más apremiantes, y además es necesario diseñar estrategias de atención y cobertura para atender a las localidades o población con necesidades más urgentes que no cuentan con las condiciones para acudir al Ayuntamiento a presentar una solicitud por escrito.

9. ¿El municipio tiene identificadas las responsabilidades individuales para coordinar la gestión del Fondo?

Evaluación Estratégica de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) de Cuencamé



No se encontró evidencia de que se tengan documentados los roles de los actores involucrados en la gestión del FISM en el Municipio. A saber, la Federación o la entidad federativa no limitan ni establecen funciones específicas vinculadas específicamente a ciertas direcciones que componen las administraciones municipales, por lo que cada municipio determina, con base en sus capacidades y recursos, los mecanismos de gestión e involucramiento de las áreas que lo componen.

En este sentido, tomando en cuenta la autonomía de cada municipio para coordinar y establecer los medios más eficientes en su administración, resulta importante que se documente y se establezcan de manera institucional las funciones de cada uno de los actores y las áreas que intervienen durante el proceso. Al contar con esta información, se estará en condiciones de identificar cuellos de botella o potenciales riesgos que impidan alcanzar mejores resultados en beneficio de la población.

10. ¿Qué factores pueden desviar el resultado del objetivo del Fondo?

El riesgo está presente en todas las acciones y/o políticas de gobierno, y se manifiesta mediante eventos adversos que provocan pérdidas directas o indirectas, insuficiencias y anomalías en los procesos, deficiencias en la administración de personas, entre otras consecuencias inesperadas.

En este sentido, existen diversos factores adversos que se pueden presentar a lo largo del proceso de gestión del Fondo, de manera particular, se identifica como el más determinante el hecho de que el Catálogo FAIS considera como incidencia directa a obras que no repercuten en los elementos utilizados para la medición de la pobreza o la construcción del Índice de Rezago Social. El municipio de Cuencamé presenta una de las tasas más bajas de pobreza en el estado, de ahí la importancia de que los involucrados en las decisiones de planeación y ejecución de las obras, tengan conocimiento de los subindicadores y dimensiones que están directamente relacionadas con el objetivo del Fondo, y de esta manera, lograr mantener e incluso reducir dichos niveles de pobreza.

Aunado a lo anterior, el Municipio no aprovecha su proximidad con la población para documentar o generar información oportuna de las condiciones que enfrentan los ciudadanos. Es importante aprovechar y capitalizar el aprendizaje adquirido de las dependencias municipales para complementar la información generada por Coneval, INEGI u otras instancias oficiales. Esto permitirá documentar los avances y resultados alcanzados en las gestiones municipales y dar continuidad a la atención de los principales problemas sociales.

Por lo tanto, se recomienda que los responsables del Fondo en el Municipio identifiquen los posibles riesgos y sus implicaciones. Será importante centrarse en los riesgos más significativos, aquellos relacionados con el desarrollo de los procesos y los objetivos del Fondo, así como determinar hasta qué punto pueden ser aceptados dichos riesgos. Lo señalado, proveerá mayor seguridad de que los resultados esperados sean obtenidos.

Con la finalidad de lograr lo antes mencionado, se recomienda que los responsables observen:

- Documentos básicos tales como: I) Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018; II) Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022; y III) Plan Municipal de Desarrollo del Municipio.
- Misión, Visión objetivos estratégicos y directrices generales del Municipio.
- Estructura orgánica del Municipio, así como atribuciones en el ámbito de su competencia (reglamento o manual de organización).
- Documentación propia al Fondo, tal como: I) Ley de Coordinación Fiscal; y II) Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.
- Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México.

11. ¿El municipio ejecuta actividades para fortalecer las capacidades institucionales en la gestión del Fondo?

Dentro de los objetivos de las Delegaciones de SEDESOL en las entidades federativas y municipios, se encuentran actividades de capacitación para la operación del FAIS. De acuerdo con el reporte de las capacitaciones realizadas en el marco del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social correspondiente al año 2017, se realizaron 6 sesiones de capacitación con los siguientes temas:

- Estrategia de Desarrollo Regional y operación del FAIS, explicación de la MIDS y SFU. (13 de marzo de 2017)
- Llenado de CUIS y claves MIDS (23 y 24 de agosto y 23 de octubre)
- Lineamientos 2017 y reconocimiento de buenas prácticas en la planeación y uso de los recursos (8 de septiembre)
- Bases para la convocatoria Buenas Prácticas FAIS (10 de octubre)

De acuerdo con el registro de SEDESOL, el Municipio asistió a 5 de las 6 capacitaciones, en todos los casos, mediante la participación del área de Obras Públicas. Con ello se contribuye al fortalecimiento de capacidades institucionales de los funcionarios, no obstante, no se encontró evidencia de que al interior de la administración municipal se lleven a cabo acciones para compartir los temas y aprendizaje de los asistentes a las capacitaciones con el resto de involucrados en la gestión del Fondo.

Cabe mencionar que, además de las capacitaciones que brinda la Delegación de SEDESOL, el Municipio tiene la facultad para destinar hasta un 2% de los recursos del FISM para el Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (PRODIMDF) que tiene como objetivo fortalecer las capacidades

Evaluación Estratégica de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) de Cuencamé



institucionales de gestión del municipio en lo relacionado a los problemas y demandas de la población con proyectos como¹³:

- Instalación y habilitación de estaciones tecnológicas interactivas (kioskos digitales);
- Acondicionamiento de espacios físicos en áreas que brinden atención a las demandas ciudadanas;
- Actualización del catastro municipal, padrón de contribuyentes y/o tarifas;
- Adquisición de software y hardware;
- Creación de módulos de participación y consulta ciudadana para el seguimiento de los planes y programas de gobierno;
- Creación y actualización de la normatividad municipal;
- Cursos de capacitación y actualización que fomenten la formación de servidores públicos municipales; y
- Elaboración e implementación de un programa para el desarrollo institucional municipal (coordinado por el INAFED).

En este sentido, y según la información señalada en el Avance Físico-Financiero de obra del ejercicio fiscal 2017, no se destinó presupuesto para el PRODIMF en 2017, por lo que no se consideró inversión para acciones de capacitación de los funcionarios municipales.

III. Rendición de cuentas y participación ciudadana

12. ¿Cómo comunica el municipio los resultados del Fondo a la población?

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estable en su artículo 6 que: «El derecho a la información será garantizado por el Estado». Tanto la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, son los instrumentos jurídicos que orientan la acción para promover y garantizar el referido artículo.

Ambas leyes sientan las bases para incorporar en el quehacer gubernamental en México el ejercicio relacionado con la publicidad de la información gubernamental y para garantizar el derecho de acceso a la información. A saber, incorporan conceptos como Gobierno Abierto, buscan un mayor involucramiento de la sociedad y un efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información, así como mecanismos adecuados para la rendición de cuentas.

De manera particular, el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal y los lineamientos establecen los mecanismos de comunicación y difusión de información referente al FISM. En este sentido, el Municipio tiene la responsabilidad de hacer del conocimiento de la población al menos en su página de internet los montos que reciban, las obras y acciones a realizar, así como el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios, de igual manera debe informar de manera trimestral de los avances de los proyectos que se realicen con los

¹³ Catálogo para el Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (PRODIMDF).



recursos del FISM, y en su caso, evidencias de conclusión. La misma Ley establece que los municipios que no cuenten con página de internet convendrán con el gobierno del estado para que este publique la información correspondiente.

Por lo tanto, se considera pertinente la elaboración y/o fortalecimiento de mecanismos de difusión de los resultados, mediante los cuales, el municipio ponga a disposición de manera más accesible lo relacionado con la gestión del Fondo y la importancia que representa en el abatimiento de las carencias sociales y rezago social en el municipio de Cuencamé.

13. ¿Qué mecanismos de participación ciudadana instrumenta el municipio para la ejecución del FISM?

Como se mencionó en la pregunta 3, se identificó que el Municipio lleva a cabo reuniones de COPLADEM, mediante las cuales se reciben solicitudes de propuesta de obra por parte de los presidentes de la junta municipal y/o jefes de cuartel, es decir, que se identifica el involucramiento de la sociedad en la definición de obras. En adición, se identifican mecanismos de participación de la ciudadanía en el seguimiento de dichas obras, tales como la conformación de Comités de Obra.

En este sentido, los lineamientos establecen que los municipios deben dar cumplimiento a la Guía para la constitución, operación, registro, atención y seguimiento de la participación social del FISM para promover la participación comunitaria en la planeación y seguimiento de los proyectos que se realicen con los recursos del FAIS a través de los Comités Comunitarios y para apoyar a los gobiernos locales a cumplir con la responsabilidad que tienen, de acuerdo a dicho marco normativo, de impulsar la participación comunitaria en la planeación y seguimiento de los proyectos que se realicen con los recursos del FAIS a través de los Comités Comunitarios.

Lo anterior tiene como objetivo impulsar que la sociedad funja como contralores sociales que vigilen el uso y procedimientos de las obras y proyectos financiadas con recursos públicos del FISM.

Asimismo, los lineamientos contemplan la figura de Agentes para el Desarrollo Local FAIS para llevar a cabo actividades de seguimiento y verificación de los recursos. Dentro de los gastos indirectos, se contempla la posibilidad de destinar recurso para la contratación por honorarios de dichos agentes con la condición de que estos no sean servidores públicos.

De acuerdo con los lineamientos, es posible llevar a cabo actividades de verificación y seguimiento de los recursos del FAIS a través de los Agentes en los términos de los convenios que celebre el gobierno del estado y la SEDESOL, para el caso de los municipios estos podrán adherirse al convenio celebrado con la entidad para la contratación por honorarios de dichos agentes, quienes deberán contar con una capacitación por parte de la SEDESOL. Los agentes tienen la responsabilidad de dar seguimiento a la MIDS-SFU, acreditación de pobreza extrema, SIFODE, CUIS, focalización de recursos y concurrencia;

Evaluación Estratégica de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) de Cuencamé



verificar las obras en términos de lo definido por SEDESOL; apoyar a los gobiernos en la implementación de mecanismos de rendición de cuentas y participación comunitaria; promover la verificación de acciones de campo entre otros.

14. ¿Qué mecanismos de coordinación son utilizados entre el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal y el Comité Estatal?

La Ley de Planeación del Estado de Durango en el artículo 54, establece que el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Durango es la instancia de coordinación interinstitucional y concertación social que permite articular la política de desarrollo económico y social de la entidad. Dentro de sus responsabilidades se encuentra proyectar y coordinar, con la participación del gobierno del estado y los municipios, la planeación regional; además de propiciar la integración de los sectores social y privado, de los municipios y la Federación en el Sistema Estatal de Planeación del Desarrollo.

Del mismo modo, la Ley Orgánica del Municipio Libre y Soberano de Durango dispone en los artículos 218 y 219 que los municipios deberán integrar su Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal con el objeto de promover y coadyuvar en la formulación, actualización e instrumentación del Plan Municipal de Desarrollo, así como garantizar que los programas y el gasto público se utilice en las principales prioridades establecidas por los mismos habitantes.

Por otra parte, la Ley para la Administración de las Aportaciones Federales Transferidas al Estado de Durango y sus Municipios establece los mecanismos de integración y coordinación entre el Comité Estatal y el Municipal. Aun cuando diversas disposiciones normativas lo establecen, no se logra identificar mediante la documentación proporcionada, evidencia de que exista alguna relación institucional entre el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal de Cuencamé con su equivalente estatal.

Lo anterior expone que se carecen de mecanismos de coordinación, al menos en los ámbitos de planeación y definición de políticas, entre las instancias responsables en el gobierno del estado y el Municipio. Esta situación implica que los esfuerzos emprendidos desde los distintos órdenes de gobierno sean aislados y se presenta el riesgo de duplicidad.

15. En caso de que el municipio cuente con evaluaciones anteriores, ¿cuáles son el resultado de estas?

El municipio de Cuencamé no cuenta con evaluaciones anteriores. Sin embargo, el Programa Anual de Evaluación 2017 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal y de los Fondos de Aportaciones Federales, emitido en conjunto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), contempló en el numeral 30 la elaboración de Fichas de Desempeño del FISM a través de la SEDESOL, dependencia coordinadora del Fondo.



Evaluación Estratégica de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) de Cuencamé

La Ficha correspondiente al FISM en el estado de Durango¹⁴, realizó un análisis de la ejecución del Fondo en los 39 municipios del estado, tomó en consideración la descripción del Fondo; el contexto; presupuesto y cobertura; análisis de indicadores estratégicos y de gestión; análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas; seguimiento a recomendaciones; calidad y suficiencia de la información; y recomendaciones. Sin embargo, debido a la estructura del informe no es posible identificar lo correspondiente a cada municipio, ya que contiene información y análisis en conjunto de los 39 municipios, por lo que los hallazgos y recomendaciones se emiten de manera general.

Dentro de las recomendaciones descritas en la Ficha se encuentran las siguientes:

1. Mejorar el reporte de presupuesto ejercido por parte de los municipios en la entidad a fin de que sea congruente con lo registrado en Cuenta Pública.
2. Capacitar en el registro de indicadores.
3. Elaborar una Agenda de Evaluación al Fondo Municipal.
4. Implementar un mecanismo de seguimiento a recomendaciones derivadas de las evaluaciones al Fondo Municipal.
5. Elaborar una estrategia de cobertura para la atención de las localidades considerando su grado de rezago social.

Como amenaza se identifica que los gobiernos municipales no concentran la atención en las localidades con el mayor grado de rezago social lo que puede conducir a que los objetivos del Fondo no se cumplan. De igual manera se describe la oportunidad para la implementación de un mecanismo de evaluación y seguimiento permite al Fondo detectar áreas de mejora.

Con el presente ejercicio de evaluación, el municipio de Cuencamé atiende las recomendaciones descritas en los numerales 3, 4 y 5; además de generar información para minimizar la amenaza y aprovechar la oportunidad descrita en el análisis FODA.

Análisis FODA

Fortalezas

- Evidencia de participación ciudadana para la recolección de necesidades para la selección de obras.
- Apegio a los documentos normativos y a las recomendaciones integradas en el Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social.

¹⁴ Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/312938/FISM_Durango.pdf

Evaluación Estratégica de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) de Cuencamé



- Conurrencia de recursos para potenciar el impacto de las inversiones en obras de infraestructura social.

Oportunidades

- Existencia de múltiples fuentes de programas/fondos federales para la concurrencia de recursos.
- Aprovechamiento de la ventaja comparativa del Municipio para identificar necesidades prioritarias.
- Capacidad de desarrollar criterios de priorización y focalización de las acciones.
- Catálogo FAIS incluye obras de infraestructura que pueden tener un mayor efecto en indicadores de la medición multidimensional de la pobreza.
- Coordinación con otros niveles de gobierno para implementar estrategias con mayor impacto.

Debilidades

- El Informe Anual de Pobreza de SEDESOL es el único documento de referencia diagnóstica para informar las decisiones sobre necesidades de infraestructura.
- Ejecución de obras de infraestructura con incidencia mínima o nula en las variables que componen la medición de la pobreza.
- Ausencia de indicadores para determinar el avance en la gestión que a la administración municipal le interese monitorear: calidad de servicios públicos, satisfacción de la comunidad hacia obras de infraestructura.
- No se cuenta con acciones encaminadas a fortalecer las capacidades institucionales de los funcionarios municipales.

Amenazas

- El Catálogo del FAIS presenta inconsistencias para identificar obras de incidencia directa y complementaria.
- Incremento de los niveles de pobreza en la región.
- Cambios en la Administración Pública Federal pueden originar modificaciones en la regulación del FISM que pueden menoscabar el margen de maniobra del Municipio para abordar sus prioridades locales.
- Divergencias entre prioridades estatales y municipales pueden afectar el resultado de mecanismos de coordinación.
- La medición multidimensional de la pobreza para constatar el avance en la gestión del Fondo es cada 5 años, por lo que las administraciones municipales pueden no contar con información oportuna.



Propuesta de recomendaciones y observaciones.

1. Identificar prioridades en materia de infraestructura social
2. Canalizar los recursos a la población que presenta los mayores grados de rezago social
3. Documentar los principales procesos relacionados a la ejecución del Fondo
4. Generar información que evidencie el avance y contribución del Fondo en las carencias sociales que le competen
5. Fortalecer mecanismos de participación ciudadana para la planeación, ejecución y seguimiento de los proyectos
6. Robustecer los mecanismos de comunicación
7. Fortalecer las capacidades institucionales de los funcionarios que intervienen en la gestión del Fondo

Para un mayor análisis de las propuestas de recomendaciones y observaciones es aconsejable consultar el Anexo 3.

Conclusiones

Contexto

La ejecución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social tiene como objetivo el abatimiento de la pobreza y el rezago social. En el año 2013, el municipio de Cuencamé percibió la cantidad de \$18,509,238, mientras que para el año 2017, la cantidad fue de \$21,383,047¹⁵, es decir, lo que representa un incremento en 2017 respecto a 2013 de 15.5%.

El Municipio está considerado con un grado de rezago social como «Bajo» y para la medición de 2015, fue uno de los municipios menos pobres del estado. En este sentido, de acuerdo con la medición multidimensional de la pobreza de los municipios 2015, el 45.82% de su población se encuentra en situación de pobreza, mientras que la población en situación de pobreza extrema representa el 1.4%, ubicándolo como el sexto municipio con menos pobreza del estado, tan solo por detrás de Gómez Palacio, Durango, Lerdo, Tlahualilo y Mapimí. Este informe desarrolló las particularidades de la gestión del FISM en el Municipio de Cuencamé para responder a la hipótesis principal de esta evaluación. Bajo el análisis, se concluye que la gestión del FISM de Cuencamé contribuye de manera parcial al logro del avance de los indicadores relacionados con la medición de la pobreza.

Derivado del análisis, se generó evidencia que permite fortalecer el proceso de toma de decisiones sobre el destino de las aportaciones y la contribución del FISM en las prioridades de la administración municipal. Por un lado, el destino de las aportaciones en obras de incidencia complementaria puede menoscabar el objetivo del FISM hacia la mitigación de

¹⁵ Fuente: Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango, 29/01/2017 No. 9 BIS

Evaluación Estratégica de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) de Cuencamé



desafíos de desarrollo social. Por otro lado, y ante el diseño original del FISM en el nivel federal, los proyectos de infraestructura con incidencia directa y efectos en los principales indicadores de las carencias sociales que conforman la medición multidimensional de la pobreza pueden ser mejor considerados por la administración municipal. En general, si para el gobierno municipal es prioritario mejorar los indicadores de carencias sociales, este informe ofrece información de aquellos tipos de proyectos del Catálogo FAIS que la administración puede retomar para incidir de mejor manera en la mitigación de las carencias sociales. Con todo y la regulación federal, se reconoce que el Municipio, en el ámbito de sus responsabilidades, cuenta con margen de maniobra para mejorar la política de desarrollo social a nivel local.

Hallazgos

El municipio no cuenta con un diagnóstico de necesidades de infraestructura social.

El Municipio no dispone de un diagnóstico que identifique los principales desafíos de infraestructura relacionados con el desarrollo social. Se toma como referencia el Informe Anual de Pobreza de SEDESOL como mecanismo para la detección de necesidades de infraestructura con evidencia de indicadores de pobreza y rezago social. De acuerdo con dicho informe, se establece la necesidad de orientar el gasto en el abatimiento de las carencias en las que el Municipio presenta mayores rezagos: carencia por acceso al agua entubada en la vivienda y carencia por rezago educativo.

El municipio no documenta los pasos indispensables de la trayectoria de implementación, con predicción de hitos de riesgo e indicadores de avances claves.

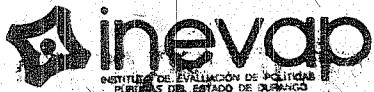
El municipio de Cuencamé no cuenta con procedimientos y mecanismos documentados que se implementen para decidir sobre las prioridades de infraestructura social. En adición, no se cuenta con manuales o estrategias documentadas para la planeación, ejecución y seguimiento de los recursos del Fondo.

El municipio prioriza los proyectos de infraestructura en función de las demandas sociales.

Se identificó evidencia sobre mecanismos para considerar y priorizar los proyectos de infraestructura en función de las solicitudes por parte de los sectores sociales, por otra parte, el Municipio no establece documentos de planeación a mediano o largo plazo. Lo anterior, obstaculiza el desarrollo de proyectos de infraestructura que requieran continuidad o inversiones más representativas.

El municipio no especifica las responsabilidades individuales por cada paso indispensable en la trayectoria de implementación.





Evaluación Estratégica de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) de Cuencamé

El Municipio no cuenta con procedimientos documentados para la selección, planeación y ejecución de obras de infraestructura. La importancia de contar con lo anterior permite identificar a los actores y sus respectivas responsabilidades. La normativa federal no limita ni establecen funciones específicas vinculadas específicamente a ciertas direcciones que componen las administraciones municipales, por lo que cada municipio determina, con base en sus capacidades y recursos, los mecanismos de gestión e involucramiento de las áreas que lo componen.

El municipio no genera indicadores a nivel local sobre el logro de resultados relacionados con la operación del Fondo.

Existen las condiciones para configurar indicadores sobre aquellos aspectos que el Municipio tiene mayor incidencia, como las carencias por calidad y espacios de la vivienda y acceso a servicios básicos de la vivienda de la medición multidimensional de la pobreza, así como las dimensiones que componen el Índice de Rezago Social. Dada la configuración del Catálogo del FAIS, es importante mencionar que es insuficiente e inadecuado para dar cumplimiento al objetivo del Fondo, que es la atención de las carencias sociales que componen la medición de la pobreza, ya que, de acuerdo con la presente evaluación, las obras contempladas en el Catálogo del FAIS no se encuentran relacionadas directamente con los subindicadores que componen algunas de estas carencias. Se propone considerar lo identificado en el Tablero de Control (Anexo 2).

Evaluación Estratégica de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) de Cuencamé



Referencias

Banco Mundial (2018). Improving public sector performance through innovation and inter-agency coordination. Global Report Public Sector Performance. EE. UU.: Washington.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2018). Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México (tercera edición). Ciudad de México: CONEVAL.

_____. (2014). Guía básica para vincular la Matriz de Indicadores para Resultados y las Reglas de Operación de los programas de desarrollo Social. Ciudad de México: CONEVAL.

_____. (2013). Manual para el diseño y construcción de indicadores. Ciudad de México: CONEVAL.

_____. (2018). Guía para la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados. Ciudad de México: CONEVAL.

Diario Oficial de la Federación (2018). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma 27 de agosto de 2018.

_____. (2018). Ley de Coordinación Fiscal. Última reforma 30 de enero de 2018.

_____. (2017). Acuerdo por el que se modifica el diverso por el que se emiten los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, publicado el 14 de febrero de 2014 y sus modificatorios el 13 de mayo de 2014, el 12 de marzo de 2015 y el 31 de marzo de 2016.

_____. (2017). Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social de las entidades, municipios y demarcaciones territoriales 2017 del municipio de Cuencamé. Emitido por la Secretaría de Desarrollo Social.

_____. (2015). Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Última reforma 30 de diciembre de 2015.

Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango (2018). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango. No. 39 de fecha 17 de mayo de 2018.

Rubio, G. (2012). Building Results Frameworks for Safety Nets Projects. Washington, DC: World Bank.

Evaluación Estratégica de Desempeño del Fondo de
 Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal
 (FISM) de Cuencamé

Anexos
Anexo 1. Destino de las aportaciones de Cuencamé
Destino de las aportaciones de Cuencamé

Proyecto	No.	Nombre del proyecto	Carenicia social según Catálogo FAIS	Monto FISM	Porcentaje del total	Monto conurrencia
Directo	1	Ampliación Centro de Salud	Acceso a los Servicios de Salud	\$425,205.98	1.99%	
	2	Ampliación Centro de Salud	Acceso a los Servicios de Salud	\$460,728.47	2.15%	
	3	Techo Firme	Calidad y Espacios de la Vivienda	\$375,500.00	1.76%	\$375,500.00
	4	Piso Firme	Calidad y Espacios de la Vivienda	\$260,400.00	1.22%	\$260,400.00
	5	Ampliación Red de Alcantarillado	Servicios Básicos de Vivienda	\$1,115,578.98	5.22%	
	6	Ampliación Red de Alcantarillado	Servicios Básicos de Vivienda	\$841,963.15	3.94%	
	7	Ampliación Red de Alcantarillado	Servicios Básicos de Vivienda	\$926,626.09	4.33%	
	8	Ampliación Red de Alcantarillado	Servicios Básicos de Vivienda	\$783,956.77	3.67%	
	9	Ampliación Red de Alcantarillado	Servicios Básicos de Vivienda	\$927,382.94	4.34%	
	10	Ampliación Red de Alcantarillado	Servicios Básicos de Vivienda	\$1,001,722.71	4.68%	
	11	Ampliación Red de Alcantarillado	Servicios Básicos de Vivienda	\$736,203.18	3.44%	
	12	Ampliación Red de Alcantarillado	Servicios Básicos de Vivienda	\$793,265.56	3.71%	
	13	Ampliación Red de Alcantarillado	Servicios Básicos de Vivienda	\$500,005.23	2.34%	
	14	Ampliación Red de Alcantarillado	Servicios Básicos de Vivienda	\$749,671.20	3.51%	
	15	Ampliación Red de Alcantarillado	Servicios Básicos de Vivienda	\$162,000.00	0.76%	\$347,000.00
	16	Ampliación Red de Alcantarillado	Servicios Básicos de Vivienda	\$447,761.00	2.09%	\$447,761.00
	17	Ampliación Red de Alcantarillado 1ra Etapa	Servicios Básicos de Vivienda	\$110,688.99	0.52%	
	18	Ampliación Red de Alcantarillado 2da-Etapa	Servicios Básicos de Vivienda	\$676,046.07	3.16%	
	19	Ampliación Red de Agua Potable	Servicios Básicos de Vivienda	\$563,882.42	2.64%	
	20	Ampliación Red de Agua Potable	Servicios Básicos de Vivienda	\$526,988.38	2.46%	
	21	Ampliación Red de Agua Potable	Servicios Básicos de Vivienda	\$592,941.83	2.77%	
	22	Ampliación Red de Agua Potable	Servicios Básicos de Vivienda	\$158,322.07	0.74%	
	23	Ampliación Red de Agua Potable	Servicios Básicos de Vivienda	\$218,708.17	1.02%	

**Evaluación Estratégica de Desempeño del Fondo de
Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal
(FISM) de Cuencamé**



Complementario	24	Ampliación Red de Agua Potable	Servicios Básicos de Vivienda	\$184,009.80	0.86%	
	25	Ampliación Red de Agua Potable	Servicios Básicos de Vivienda	\$500,173.20	2.34%	
	26	Ampliación Red de Agua Potable	Servicios Básicos de Vivienda	\$223,190.78	1.04%	
	27	Deposito o Tanque para Agua Potable	Servicios Básicos de Vivienda	\$64,649.69	0.30%	
	28	Suministro y Colocación de Paneles Solares	Servicios Básicos de Vivienda	\$162,674.17	0.76%	
	29	Electrificación	Servicios Básicos de Vivienda	\$499,797.60	2.34%	
	30	Electrificación	Servicios Básicos de Vivienda	\$220,342.00	1.03%	
	31	Estufas Ecológicas	Servicios Básicos de Vivienda	\$130,000.00	0.61%	\$120,000.00
	32	Rehabilitación Planta de Tratamiento de Aguas Residuales	Servicios Básicos de Vivienda	\$655,250.57	3.06%	
	33	Rehabilitación Planta de Tratamiento de Aguas Residuales	Servicios Básicos de Vivienda	\$456,497.20	2.13%	
	34	Construcción Planta de Tratamiento de Aguas Residuales	Servicios Básicos de Vivienda	\$359,145.49	1.68%	
	35	Alumbrado Público	No Aplica	\$236,125.15	1.10%	
	36	Pavimento Hidráulico	No Aplica	\$1,755,581.00	8.21%	
	37	Rehabilitación de Caminos	No Aplica	\$1,337,490.00	6.25%	
	38	Rehabilitación de Caminos	No Aplica	\$1,044,000.00	4.88%	
	Gastos Indirectos			\$198,571.16	0.93%	
	PRODIMF			\$0.00	0.00%	
	Subtotal			\$21,383,047.00	100.00%	\$1,550,661.00
	Total			\$22,933,708.00		

Fuente: Elaboración propia a partir del Avance Físico-Financiero de obra ejercicio 2017. Cierre de Cuenta Pública 2017.
Municipio de Cuencamé





Evaluación Estratégica de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) de Cuencamé

Anexo 2. Tablero de control

Tablero de control

Indicador	Pobreza y carencias sociales					
	2010		2015		2020	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Pobreza	20,391	57.3%	16,723	45.8%		
Pobreza Extrema	3,319	9.3%	511	1.4%		
Carenica por Calidad y Espacios de la Vivienda	3,712	10.4%	1,484	4.1%		
Carenica por Acceso a los Servicios Básicos de la Vivienda	7,501	21.1%	4,789	13.1%		
Índice de Rezago Social						
Indicador	2000	2005	2010	2015	2020	2025
	0.84	-0.78	-0.86	-0.84		

Fuente: Elaboración propia a partir de la medición de la pobreza a nivel municipal 2010 y 2015 Coneval.

Evaluación Estratégica de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) de Cuencamé



Anexo 3. Propuesta de recomendaciones y observaciones

No.	Recomendaciones y observaciones	Acciones propuestas	Resultados esperados
1	Identificar prioridades en materia de infraestructura social	Desarrollar documento de necesidades de proyectos de infraestructura.	Determinar los proyectos prioritarios con base en los recursos disponibles. Permite generar elementos de planeación en el mediano y largo plazo.
2	Canalizar los recursos a la población que presenta los mayores grados de rezago social	Establecer criterios de priorización de las obras a ejecutar en el ejercicio fiscal correspondiente.	Orientar los recursos a los sectores prioritarios para la administración.
3	Documentar los principales procesos relacionados a la ejecución del Fondo	Elaborar manual de procedimientos.	Identificar responsabilidades de las áreas que intervienen en la ejecución del Fondo.
4	Generar información que evidencie el avance y contribución del Fondo en las carencias sociales que le competen	Definir y dar seguimiento a indicadores relacionados con el logro de resultados.	Promover rendición de cuentas con base en resultados para constatar el avance de la administración en turno.
5	Fortalecer mecanismos de participación ciudadana para la planeación, ejecución y seguimiento de los proyectos	Implementar estrategias de participación ciudadana.	Generar sentido de compromiso en los ciudadanos al ser participes durante la toma de decisiones.
6	Robustecer los mecanismos de comunicación	Informar a través de los medios de difusión el avance y logros durante la gestión del Fondo (planeación, seguimiento, modificación y conclusión de proyectos).	Fortalecer transparencia y rendición de cuentas.
7	Fortalecer las capacidades institucionales de los funcionarios que intervienen en la gestión del Fondo	Capacitación a los funcionarios municipales de temas relacionados con la gestión del Fondo (medición de la pobreza, construcción de indicadores, etc.).	Acumular aprendizajes y fortalecer competencias para elevar la calidad de los servicios.

Anexo 4. Procesos clave en la gestión del Fondo

Número de proceso	Nombre del proceso	Actividades	Áreas Responsables
1	Convenio de distribución y Anexo Técnico	Envío a las Delegaciones de SEDESOL del Convenio y Anexo Técnico	SEDESOL
2	Conocimiento del Convenio y Anexo técnico	La delegación de SEDESOL informará a la entidad sobre las acciones necesarias para suscribir el Convenio a más tardar los primeros diez días hábiles de enero	Delegación de SEDESOL
3	Propuesta de metodología y cálculo de la distribución FISM	Se envía a la SEDESOL la propuesta de metodología y cálculo de distribución para su revisión y validación	Entidad
4	Revisión de la propuesta	SEDESOL revisa la propuesta, y en su caso, emite comentarios para su validación en coordinación con la Delegación de SEDESOL	SEDESOL y Delegación de SEDESOL
5	Firma del Delegado de SEDESOL del Convenio y Anexo Técnico	La entidad envía a la Delegación de SEDESOL el Convenio y Anexo Técnico firmado por los representantes del gobierno con el fin de recabar la firma del Delegado a más tardar el 14 de enero	Entidad y Delegación de SEDESOL
6	Envío del Convenio y Anexo Técnico	La Delegación de SEDESOL envía a la SEDESOL el Convenio y Anexo para recabar la firma del titular de SEDESOL	Delegación de SEDESOL y SEDESOL
7	Formalización del Convenio y Anexo Técnico	La SEDESOL envía un ejemplar original del Convenio y Anexo técnico a la entidad y a la Delegación de SEDESOL	SEDESOL
8	Publicación del Convenio y Anexo Técnico	SEDESOL y la entidad publican los Convenios y Anexos Técnicos en la página electrónica y/o en el órgano oficial de difusión	Entidad y SEDESOL
9	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	SEDESOL
10	Solicitudes de Infraestructura	Recepción de necesidades de infraestructura social	Dirección de Obras Públicas y Presidencia del municipio
11	Propuesta de obras de infraestructura	Definición de la propuesta de obras de infraestructura	Dirección de Obras Públicas del municipio
12	Validación de las obras de infraestructura	Definición de las obras de infraestructura a considerar en el ejercicio fiscal	Dirección de Obras Públicas y Presidencia

Fuente: Elaboración propia

Evaluación Estratégica de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) de Cuencamé



Anexo 5. Indicadores de pobreza asociados a la vivienda desagregados en Cuencamé

Tabla de desagregación de la carencia por Acceso a los Servicios Básicos en la Vivienda en el municipio de Cuencamé

Número de carencias	A	D	E	C	2010		2015	
					Total viviendas	%	Total viviendas	%
1 carencias	-	-	-	-	257	17.45	243	20.25
	-	-	-	-	879	59.67	549	45.75
	-	-	-	-	28	1.90	21	1.75
	-	-	-	-	29	1.97	99	8.25
	-	-	-	-	93	6.31	165	13.75
	-	-	-	-	7	0.48	15	1.25
2 carencias	-	-	-	-	7	0.48	15	1.25
	-	-	-	-	0	0	3	0.25
	-	-	-	-	23	1.56	21	1.75
	-	-	-	-	36	2.44	18	1.50
	-	-	-	-	86	5.84	33	2.75
	-	-	-	-	0	0	3	0.25
3 carencias	-	-	-	-	7	0.48	9	0.75
	-	-	-	-	7	0.48	0	0
	-	-	-	-	14	0.95	6	0.50
	Total viviendas con carencia por Acceso a los Servicios Básicos en la Vivienda				1,473	100.00	1,200	100.00

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI y de la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI, disponibles en:

<https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/>

<https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/default.html>

Nota: A, indicador de carencia de acceso al agua; D, indicador de carencia de servicio de drenaje; E, indicador de carencia de servicios de electricidad; C, indicador de carencia de servicios de combustible.

Tabla de desagregación de la carencia por Calidad y Espacios de la Vivienda en el municipio de Cuencamé

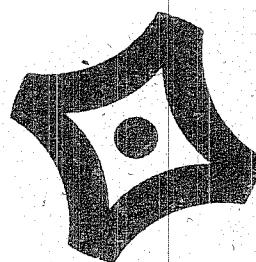
Número de carencias	P	M	T	H	2010		2015	
					Total viviendas	%	Total viviendas	%
1 carencia	-	-	-	-	328	41.00	210	35.00
	-	-	-	-	0	0	3	0.50
	-	-	-	-	28	3.50	24	4.00
	-	-	-	-	350	43.75	330	55.00
	-	-	-	-	0	0	0	0
	-	-	-	-	7	0.88	3	0.50
2 carencias	-	-	-	-	72	9.00	27	4.50
	-	-	-	-	0	0	0	0
	-	-	-	-	0	0	0	0
	-	-	-	-	8	1.00	3	0.50
	-	-	-	-	7	0.88	0	0
	-	-	-	-	0	0	0	0
3 carencias	-	-	-	-	0	0	0	0
	-	-	-	-	0	0	0	0
	-	-	-	-	0	0	0	0
	-	-	-	-	0	0	0	0
	-	-	-	-	0	0	0	0
	-	-	-	-	0	0	0	0
Total viviendas con carencia por Calidad y Espacios en la Vivienda				800	100.00	600	100.00	

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI y de la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI, disponibles en:

<https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/>

<https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/default.html>

Nota: P, indicador de carencia por material del piso de la vivienda; M, indicador de carencia por material de los muros de la vivienda; T, indicador de carencia por material del techo de la vivienda; H, indicador de carencia por habitamiento de la vivienda.



inevap

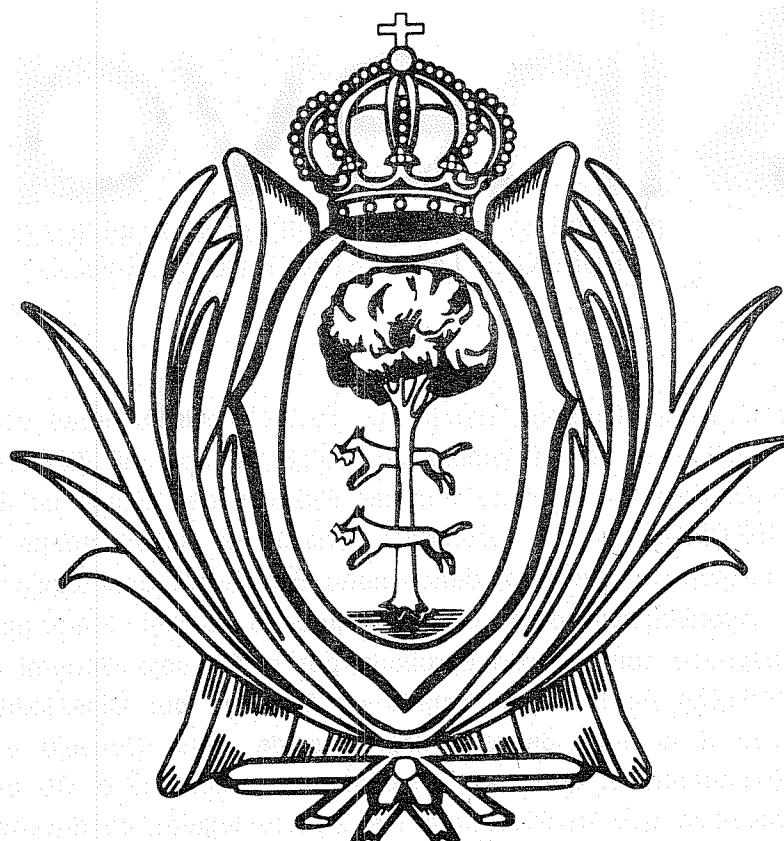
INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO

En la ciudad de Durango, Durango siendo las 16:32 dieciséis horas con treinta y dos minutos del día (06) seis de diciembre de 2018 de dos mil dieciocho, el Consejo General del Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango, **HACE CONSTAR Y CERTIFICA** que el documento consiste en (36) treinta y seis páginas útiles impresas al anverso y reverso, denominado Evaluación Estratégica de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) de Cuencamé, corresponde con el texto aprobado por el Consejo General del Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango por **UNANIMIDAD** de votos, mismo que estuvo a la vista de los integrantes de dicho Consejo en su Vigésima Octava Sesión Extraordinaria, celebrada en primera convocatoria el 06 de diciembre del presente año, situación que certifica para los efectos legales conducentes.- Consejero Presidente, Juan Gamboa García y Consejera Administradora del Patrimonio, María Cecilia Amatón Grajeda; Rúbricas.

Mtro. Juan Gamboa García

Director General

del Instituto de Evaluación de Políticas
Públicas del Estado de Durango.



PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO

ARQ. ADRIÁN ALANÍS QUIÑONES, DIRECTOR GENERAL

Profesora. Francisca Escarcega No 208, colonia del Maestro, Durango, Dgo. C.P. 34240

Dirección del Periódico Oficial

Tel: 137-78-00

Dirección electrónica: <http://secretariageneral.durango.gob.mx>

Impreso en los Talleres Gráficos del Gobierno del Estado