

Evaluación Estratégica
Fondo de Aportaciones para la
Infraestructura Social – Municipal (FISM)
Municipio de Tepehuanes, Durango
Ejercicio Fiscal Concluido 2017

Octubre 2018

RESUMEN EJECUTIVO

Bajo la premisa de que, así como el Gobierno Federal está realizando grandes esfuerzos para lograr que todas sus actividades estén alineadas con los objetivos nacionales y alcanzar mejores resultados en la aplicación de los recursos públicos, el Gobierno Municipal de Tepehuanes, Durango, busca avanzar en el desarrollo de su administración e incrementar el bienestar social de su población a través de la implementación de mecanismos que coadyuven a eficientar el ejercicio de los recursos públicos.

Es por ello, que se lleva a cabo la presente evaluación estratégica del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) en su Componente Municipal FISM para el ejercicio fiscal 2017, estableciendo como objetivo general *evaluar el desempeño de las aportaciones del FISM en el Municipio de Tepehuanes para el ejercicio fiscal concluido con el fin de mejorar la gestión, los resultados y la rendición de cuentas*; así mismo, para el logro de éste se instituyeron seis objetivos específicos:

1. *Valorar la contribución y el destino de las aportaciones mediante el análisis de las normas, información institucional, indicadores de la MIR del FISM e información programática y presupuestal, identificando el impacto de la inversión del FAIS-FISM en el abatimiento de las cinco carencias sociales básicas que mide SEDESOL (rezago educativo, acceso a la salud, seguridad social, calidad y espacios en la vivienda, servicios básicos en la vivienda y alimentación).*
2. *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 de Tepehuanes, Durango.*
3. *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.*
4. *Valorar la orientación a resultados y el desempeño del Fondo en el Municipio de Tepehuanes, Durango, con base al cambio cuantitativo y cualitativo en las condiciones de vida de la población que registra carencias sociales que inciden en los indicadores de desempeño y en los indicadores de gestión establecidos por la MIR y su contribución al cumplimiento de las metas y logros estatales y nacionales.*
5. *Establecer un modelo cuantitativo que permita simular o predecir el impacto*

de la inversión FAIS-FISM en la reducción de la pobreza en el Municipio de Tepehuanes, Durango, tomando como referencia la línea base identificada.

6. *Identificar el modelo de crecimiento y desarrollo imperante en el Municipio de Tepehuanes, para con base a él, establecer un modelo predictivo o de simulación que permita determinar el posible incremento o reducción de las brechas de desigualdad en materia de carencias sociales, con base a la programación y realización de obra y servicios efectuados a través del FAIS-FISM y los programas complementarios al mismo. Modelo sustentado en las técnicas estadísticas para el estudio de la desigualdad social con base al valor del coeficiente de Gini.*

Para llevar a cabo esta evaluación estratégica, el equipo evaluador propuso como hipótesis conceptual que *la gestión del FISM contribuye al beneficio de la población en pobreza extrema en localidades con alto o muy alto nivel de rezago social mediante la realización de obras y acciones de infraestructura social que reducen de manera efectiva la situación de pobreza en la población*, es así que, para explicar y comprobar la misma, se procedió a realizar el contraste de ésta con las obras y acciones realizadas a través del Fondo en el Municipio de Tepehuanes, Durango, durante el ejercicio fiscal 2017, estableciendo para ello seis hipótesis operativas:

1. *El Municipio de Tepehuanes cuenta con un diagnóstico de necesidades de infraestructura social.*
2. *El Municipio de Tepehuanes cuenta con una planeación con los pasos indispensables de la trayectoria de implementación, con predicción de hitos de riesgo e indicadores de avances claves que permiten la focalización y seguimiento de los recursos radicados en el Municipio.*
3. *El Municipio de Tepehuanes 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 que permiten medir los resultados y las metas en el contexto municipal.*
6. *Los indicadores de resultados y de gestión establecidos en la MIR municipal cumplen con la lógica horizontal y vertical, además de satisfacer los criterios establecidos en el análisis CREMA.*

Para proceder a la comprobación de la hipótesis conceptual de la presente evaluación estratégica del FISM del Municipio de Tepehuanes, se llevó a cabo un trabajo y análisis de gabinete basado en el acopio de información requerida a los gestores y operadores del Fondo, así como en entrevistas de profundidad realizadas

a los mismos, procesos de los cuales se obtuvieron los siguientes resultados:

Hipótesis operativa 1: El Municipio cuenta con un diagnóstico de necesidades de infraestructura social.

A pesar de haber realizado una consulta ciudadana, de llevar a cabo visitas a las localidades y comunidades para conocer las carencias y necesidades de la población y de contar con un Comité de Planeación Municipal (COPLADEMUN), no se ha aprovechado esta proximidad con la población para generar un diagnóstico de necesidades de infraestructura social que sea el soporte sobre el cual se base la planeación y programación de obras con recursos radicados del FISM en el Municipio de Tepehuanes, estableciendo como su mecanismo de identificación de necesidades y carencias sociales el Informe Anual Sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social publicados por el CONEVAL y la SEDESOL.

El no disponer de un diagnóstico de necesidades de obras de infraestructura social del Municipio, propicia que no exista una planeación estratégica y una adecuada programación para la realización de obras de infraestructura social que impacten en la reducción de las carencias y necesidades que presenta la población en pobreza extrema, marginación y rezago social.

Hipótesis operativa 2: El Municipio de Tepehuanes cuenta con una planeación con los pasos indispensables de la trayectoria de implementación, con predicción de hitos de riesgo e indicadores de avances claves que permiten la focalización y seguimiento de los recursos radicados en el Municipio.

Las áreas que participan en la planeación y programación de obras del FISM no cuentan con un Programa Anual de Obra Pública para el 2017 ni con un Manual de Procesos y Procedimientos donde se identifiquen los procesos claves e indispensables para la implementación del Fondo y se describan las principales funciones a realizar por cada área y el personal involucrado en la operación del mismo, siendo éstas actividades realizadas inercial y empíricamente, tomando tan solo como referencia los lineamientos generales de operación del FAIS. Sin embargo, a pesar de la situación anteriormente referida, si tienen identificadas las responsabilidades de cada una de las áreas que intervienen en la operación del Fondo.

Al no disponer de un Manual de Procesos y Procedimientos a nivel municipal donde se identifiquen los pasos indispensables de la trayectoria de implementación del Fondo, tampoco se cuenta con un plan de riesgos donde se establezcan los posibles conflictos, problemas o riesgos que se pudieran presentar en el proceso de gestión y operación del Fondo en caso de incumplir alguna de las áreas involucradas con sus

actividades y/o funciones. No obstante a ello, los responsables del Fondo tienen identificados empíricamente algunos riesgos que puedan comprometer los resultados del Fondo (se mencionan en la respuesta de la pregunta 10 de este documento).

En cuanto a la predicción de indicadores de avances claves que permiten la focalización y seguimiento de los recursos radicados en el Municipio a través del FISM, no se presenta la integración de una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) a nivel municipal, a través de la cual se puedan conocer los principales avances y resultados de la implementación del Fondo en el Municipio, en lo que respecta a la reducción de los índices de marginación, pobreza y rezago social, contando únicamente con los resultados que publica en el Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social la SEDESOL, por lo que no existe evidencia alguna de que los recursos radicados en el Municipio de Tepehuanes a través del Fondo impacten significativamente en la reducción de las necesidades, carencias y rezago social de la población de Tepehuanes.

Por lo anterior, se establece que el Municipio de Tepehuanes desarrolla la implementación del FISM en base a la experiencia que va adquiriendo el equipo técnico en la práctica y al cumplimiento de las reglas de operación federales, es así que la implementación y operación del Fondo forman parte de una rutina empírica administrativa de carácter inercial y no basada en un proceso de planeación estratégica y ejercicio de un presupuesto basado en resultados (PbR).

Hipótesis operativa 3: El Municipio de Tepehuanes prioriza los proyectos de infraestructura en función de sus necesidades.

El Municipio de Tepehuanes hace una priorización de los proyectos de infraestructura social con recursos del FISM en base a los criterios establecidos en los lineamientos generales de operación del FAIS, a las Zonas de Atención Prioritaria determinadas por la SEDESOL y a las necesidades expresadas por la población en consultas directas, sin embargo, al carecer de un diagnóstico de necesidades del Municipio, entendidas éstas como la reducción de carencias sociales, no realizan la priorización de su cartera de proyectos de infraestructura social en función de las necesidades de su población.

Cabe resaltar que al no disponer de una MIR a nivel municipal que oriente la gestión del Fondo, ni de metas a alcanzar e indicadores de gestión y desempeño que permitan evaluar los resultados de implementación, no es posible conocer si realmente los recursos del FISM radicados en el Municipio están teniendo el impacto esperado y perseguido por el Fondo.

Dado lo anterior, se concluye que el Municipio, aunque prioriza la realización de obras en función de mejorar las condiciones y calidad de vida de la población, al no contar con un diagnóstico de necesidades del Municipio ni con una MIR municipal, no logra obtener el impacto ni los resultados esperados que a nivel federal persigue el Fin del Fondo en cuanto a reducir la pobreza extrema en la población que reside en zonas o localidades con alto o muy alto nivel de rezago social.

Hipótesis operativa 4: El Municipio especifica las responsabilidades individuales por cada paso indispensable en la trayectoria de implementación a cargo del Municipio.

El Municipio no cuenta con un Manual de Procesos y Procedimientos u otro instrumento donde se documenten y especifiquen las responsabilidades de cada área y del personal involucrado en la gestión y operación del FISM. Los procesos para la implementación del Fondo se realizan de manera empírica e inercial, de acuerdo a la experiencia del personal involucrado y siguiendo los lineamientos generales de operación del FAIS.

El no disponer de un Manual de Procesos y Procedimientos o de un documento donde se describan dichas responsabilidades para la operación del Fondo en el Municipio, impide que se puedan conocer y prevenir los conflictos que puedan desviar los objetivos y comprometer los resultados del FISM; marcar y deslindar responsabilidades en caso de suscitarse algún problema, así como aumentar la productividad individual y organizacional de las áreas y personal involucrado en la operación del Fondo.

Hipótesis operativa 5: Los indicadores de FISM se alimentan con información de registros administrativos pre-convenidos y aceptables que permiten medir los resultados y las metas en el contexto municipal.

Como se mencionó en la Hipótesis operativa 2, el Municipio de Teprehuanes no cuenta con una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Fondo a nivel municipal en la que se identifiquen los objetivos y metas del FISM y se incorporen los indicadores de resultados y gestión que midan el avance de los mismos.

Al no contar con indicadores que permitan medir los objetivos y resultados esperados, las áreas técnicas involucradas en la implementación y operación del Fondo desconocen los avances y el impacto obtenidos en el Municipio con la aplicación de los recursos provenientes del FISM, en cuanto a la disminución de carencias y rezago social, disponiendo únicamente de la información que CONEVAL y SEDESOL proporcionan en el contexto nacional a través del Informe Anual sobre la Situación de la Pobreza y Rezago Social.

Hipótesis operativa 6: Los indicadores de resultados y de gestión establecidos en la MIR municipal cumplen con la lógica horizontal y vertical, además de satisfacer los criterios establecidos en el análisis CREMA.

No procede llevar a cabo la comprobación de esta hipótesis operativa, ya que el Municipio de Tepehuanes no dispone de una MIR en la que se identifiquen los indicadores de resultados y de gestión del FISM a nivel municipal y en la que se pueda valorar la lógica horizontal y vertical, así como aplicar el análisis CREMA a los indicadores.

Por las observaciones y hallazgos anteriormente descritos en las hipótesis operativas, se puede concluir que, aunque la implementación del FISM en el Municipio de Tepehuanes beneficia socialmente a la población que se encuentra en pobreza extrema que reside en localidades con alto o muy alto nivel de rezago social, esto al tomar en cuenta el Municipio los criterios para la focalización de la obras establecidos en los lineamientos generales de operación del FAIS y la determinación de las ZAP a nivel federal, no están impactando la implementación de los recursos del Fondo como se espera en lo referente a la disminución de la población que presenta pobreza extrema y rezago social, ya que el Municipio de Tepehuanes sigue llevando a cabo una planeación y programación de su presupuesto de manera inercial y no en base a resultados.

En lo general, y en congruencia con las hipótesis operativas anteriormente contrastadas, se sugieren, para lograr una mejor operación del Fondo y conocer los avances y resultados del mismo a nivel municipal, las siguientes recomendaciones para cada sección que integra la presente evaluación:

Sección 1. Ejercicio de la operación del Fondo (FISM)

- Capacitar a los responsables de operar el FISM en la integración y realización de un diagnóstico de necesidades que se apegue a la realidad actual de las condiciones imperantes en el Municipio en cuanto a las carencias y necesidades de obras de infraestructura social, así como en la conformación de un documento llamado Programa Presupuestario (Pp) que contenga toda la información referente a la gestión, planeación, programación, administración, operación y ejecución del Fondo a nivel municipal para encaminar el proceso presupuestario hacia un Sistema Municipal de Evaluación del Desempeño (SED) que permita monitorear y dar seguimiento al Pp del Fondo.
- Diseñar e instrumentar un mecanismo de verificación que establezca la congruencia de la priorización de las obras en relación al impacto en la reducción

de las carencias sociales que inciden en los grados o índices de pobreza, preguntas de 1 a 8.

Sección 2. *Gestión del Fondo*

- Diseñar e integrar un Manual de Procesos y Procedimientos que contenga la descripción tanto de los procesos claves para la implementación del Fondo como de las responsabilidades de cada área y personal involucrado para la operación del mismo.
- Capacitar al personal administrativo en lo referente a la construcción e integración tanto de la MIR, para que se puedan conocer los resultados y avances en los objetivos y metas que persigue la implementación del Fondo, como de las Fichas de Indicadores del Desempeño (FID) para dar seguimiento a los resultados de operación del Fondo a partir del ejercicio fiscal 2017, preguntas de 9 a 12.

Sección 3: *Rendición de cuentas y participación ciudadana*

- Establecer dentro de la página de transparencia del Municipio, un apartado donde se integre el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) para difundir de manera institucional y públicamente los avances y el impacto alcanzados en el Municipio, con la implementación de los recursos del FISM, de acuerdo a los resultados obtenidos a través de la MIR.
- Diseñar un instrumento que pueda medir el grado de satisfacción así como la percepción de la población beneficiada con las obras realizadas a través del FISM para conocer el impacto social de las mismas entre la ciudadanía, preguntas de la 13 a 17.

Sección 4: *Focalización*

- Crear un Plan Estratégico para la implementación y operación del FISM en el Municipio de Tepehuanes donde se establezcan los objetivos y metas (tomadas de la MIR a nivel municipal) a alcanzar del Fondo, la cuantificación de las poblaciones potencial, objetivo, atendida y postergada, la cobertura de atención a mediano y largo plazo, así como la localización geográfica de las áreas a atender, preguntas 18 a 19.
- Generar un plan de trabajo para implementar las recomendaciones sugeridas en la presente evaluación con respecto al ejercicio fiscal 2017.

ÍNDICE

Resumen Ejecutivo.....	2
Índice.....	9
Catálogo de Siglas y Acrónimos.....	10
Introducción.....	11
Secciones de la Evaluación.....	14
Sección 1. Ejercicio de la Operación del Fondo.....	14
Sección 2. Gestión del Fondo.....	24
Sección 3. Rendición de Cuentas y Participación Ciudadana.....	28
Sección 4. Focalización.....	33
Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas.....	35
Propuesta de Recomendaciones.....	37
Conclusiones.....	38
Referencias.....	40
Ficha Técnica de la Evaluación.....	42
Anexos.....	43
Anexo 1. Destino de las aportaciones en el Municipio.....	43
Anexo 2. Procesos clave en la gestión del Fondo.....	44
Anexo 3. Tablero de control de la trayectoria de la gestión del Fondo.....	48
Anexo 4. Propuesta de recomendaciones y observaciones.....	49
Anexo 5. Análisis FODA.....	51
Anexo 6. MIR específica.....	52
Anexo 7. Análisis CREMA de los indicadores de desempeño y de gestión establecidos en la MIR o en las Fichas de Indicadores.....	53
Anexo 8. Resultados de la evaluación por sección.....	54
Anexo 9. Modelo cuantitativo para simular o predecir el impacto de la inversión del Fondo en la reducción de la pobreza.....	55
Anexo 10. Modelo predictivo o de simulación para determinar las brechas de desigualdad en materia de carencias sociales.....	63

CATÁLOGO DE SIGLAS y ACRÓNIMOS

CREMA	Criterios de Evaluación de Indicadores: Claro, Relevante, Económico, Medible y Adecuado
CONAC	Consejo Nacional de Armonización Contable
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
COPLADEM	Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
FISE	Fondo para la Infraestructura Social Estatal
FISM	Fondo para la Infraestructura Social Municipal
FID	Ficha de Indicadores del Desempeño
FISM	Fondo para la Infraestructura Social Municipal
FODA	Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas
GRS	Grado de Rezago Social
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
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
MML	Metodología de Marco Lógico
PbR	Presupuesto basado en Resultados
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
Pp	Programa Presupuestario
SED	Sistema de Evaluación del Desempeño
SEDESOE	Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Durango
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
TdR	Términos de Referencia
ZAP	Zonas de Atención Prioritaria

INTRODUCCIÓN

La Evaluación Estratégica que se realiza al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) en su componente municipal (FISM) en el municipio de Tepehuanes, Durango, para el ejercicio fiscal concluido 2017 se fundamenta en la adiciones y adecuaciones realizadas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 6, 26ª, 73, 74, 79, 116 y 134 a partir de los cuales se adecuan o crean: la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Ley de Planeación; Ley general de Contabilidad Gubernamental; Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas a la Federación; Ley orgánica de la Administración Pública Federal; Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; ley general de Desarrollo Social; y la Ley de Coordinación Fiscal.

Es por ello que, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) ha establecido el proceso de evaluación como el análisis sistemático y objetivo de las políticas públicas y los programas, con el fin de establecer la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como su eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad. Con el propósito de que las evaluaciones sean verdaderamente objetivas y éstas sean realizadas por evaluadores externos.

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, se lleva a cabo la Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) en su componente municipal FISM para el ejercicio fiscal 2017.

La presente evaluación se encuentra contemplada en el Programa Anual de Evaluación de las Políticas y de los Programas Públicos del Estado de Durango (PAE) vigente, y se llevó a cabo bajo los Términos de Referencia establecidos por el INEVAP del Estado de Durango, los cuales tienen como objetivo principal *evaluar el desempeño de las aportaciones del FAIS en su componente municipal FISM en el Municipio de Tepehuanes para el ejercicio fiscal concluido 2017.*

Con el fin de dar cumplimiento al objetivo antes mencionado y señalar las posibilidades de mejora en la operación del Fondo, se llevaron a cabo las siguientes actividades por parte del equipo evaluador:

1. Se estableció una hipótesis conceptual unificada en base al fin que persigue el FISM, el cual se centra en reducir de manera efectiva la situación de pobreza en la población que se encuentra en pobreza extrema, en localidades con alto o muy alto nivel de rezago social, mediante la realización de obras de infraestructura social.
2. A partir de la hipótesis central, se definieron 6 hipótesis operativas en base al proceso de implementación y operación del Fondo, para explicar y comprobar la veracidad de la misma.
3. Se procedió a recopilar la información documentada existente sobre la gestión y operación del Fondo durante el ejercicio fiscal 2017.
4. Se llevaron a cabo entrevistas presenciales a profundidad con los responsables de operar el Fondo con el fin de recabar información complementaria que no estuviera documentada.
5. Se identificaron las principales características, prácticas y procesos de operación del Fondo para determinar y evidenciar cuáles de éstas eran implementadas por parte del Municipio.
6. Realizo la propuesta de dos modelos de simulación para calcular el impacto de la inversión del Fondo y determinar los cambios cuantitativos que se registran en las brechas de desigualdad.
7. Se realizó el Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA).
8. Se integró una propuesta de recomendaciones y observaciones para mejorar la operación del Fondo en base a las observaciones y hallazgos encontrados durante el proceso de evaluación.
9. Se conformó un apartado de conclusiones en base a los resultados obtenidos, a través de la evaluación del FISM.

La evaluación se sustenta en el análisis de gabinete realizado con la información proporcionada por los responsables de operar el Fondo en el Municipio, así como en las entrevistas practicadas a las áreas técnico-administrativas estructuradas en base al establecimiento de 19 preguntas divididas en 4 secciones, a las que se adicionan dos modelos de simulación para conocer el impacto de la inversión del Fondo y determinar los cambios cuantitativos que se registran en las brechas de desigualdad.

Es así, que la presente evaluación tiene como principales alcances:

- El cumplimiento de los objetivos del FISM.
- Verificar con parámetros comparables, la gestión, operación y ejecución del Fondo de acuerdo a los lineamientos generales establecidos en el contexto federal.
- Valorar los resultados de la implementación del Fondo.

- Revisar la aplicación de indicadores que funcionen como herramienta de seguimiento y de evolución de la eficiencia del Fondo en próximos ejercicios.
- Hacer recomendaciones para la optimización y la mejora continua del Fondo.

Para la operación del FISM ejercicio fiscal 2017 en el Municipio de Tepehuanes Dgo., se ejercieron recursos por un monto de \$8'760,254.27, de los cuales \$8'704,208.87 se destinaron a inversión pública y \$56,045.40 a servicios generales.

Del total de recursos ejercidos en inversión pública, el 69.42% (\$6'042,235.05) se destinaron a obras directas, según los criterios del catálogo de obras establecido en los lineamientos generales del FAIS, y el restante 30.58% (\$2'661,883.82) a obras complementarias.

La inversión en obra directa fue dirigida principalmente a la realización de obras de agua potable, drenaje y electrificación, destinándose para las mismas recursos por \$5'762,325.05, y en un segundo término, a la ejecución de obras para vivienda progresiva, éstas por un monto de \$280,000.00, incidiendo así directamente en la reducción y abatimiento de los índices de carencia y rezago social presentes en el Municipio.

SECCIONES DE LA EVALUACIÓN

Sección 1. Ejercicio de la operación del Fondo (FISM)

1.- ¿El Municipio cuenta con un diagnóstico donde se presente la problemática actual, causas y efectos?

En esta pregunta se describe si el Municipio tiene identificada la problemática que busca resolver el Fondo a nivel municipal.

El Municipio no ha integrado un diagnóstico donde se tenga identificada la problemática actual que busca resolver el FISM en el Municipio de Tepehuán. El diagnóstico debe de establecer la línea base de los indicadores de carencias de la población, es decir, con base al Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social elaborado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) se debe indicar el porcentaje de carencias sociales al inicio de la administración municipal.

Los indicadores de carencias sociales y el ingreso son: Rezago educativo; acceso a la salud; seguridad social; calidad y espacios en la vivienda; servicios básicos en la vivienda; alimentación; población con ingreso inferior a la Línea de Bienestar (LB) y población con ingreso inferior a la Línea de Bienestar Mínimo (LBM).

La calidad y espacios a la vivienda comprende: Piso de tierra; techos de material endeble; muros con material endeble y hacinamiento, en tanto que los servicios básicos en la vivienda son: Agua entubada; drenaje; electricidad y chimenea en caso de usar leña o carbón para cocinar.

Por línea base debe entenderse al porcentaje de carencias existentes en los rubros antes señalados, información estadística que debe acompañarse de un mapa en el que se identifique la localidad que presenta la carencia, así mismo, los planos de las localidades señalando las colonias y las manzanas en las que se presenta la carencia en cada uno de sus tipos.

Si el Municipio no dispone de personal para realizar el diagnóstico, a nivel federal, las reglas de operación del Fondo dan opción de contratar personal especializado (Agentes para el desarrollo local) que desarrolle las actividades de planeación, seguimiento y supervisión del ejercicio de recursos del Fondo, y que sea responsable de realizar el diagnóstico donde se identifique la problemática central que presenta el Municipio en cuanto a las carencias de infraestructura social, sus causas y efectos.

Al no disponer el Municipio de un diagnóstico donde se presente la problemática

actual, las causas y sus efectos, no se está dando cumplimiento con lo establecido en los Lineamientos generales para la evaluación de los recursos federales, la cual estipula en su *Capítulo II De la Matriz de Indicadores, en su Artículo Noveno que las dependencias y entidades deberán elaborar la MIR de cada programa con base en la Metodología de Marco Lógico (MML)*. Esta metodología es una herramienta que permite encontrar la coherencia entre la problemática, la necesidad y oportunidad, identificando sus causas y efectos a través del árbol de problema y el árbol de objetivos.

Uno de los efectos de la ausencia del diagnóstico es que no se logre focalizar adecuadamente los recursos del Fondo, retrasando el cumplimiento de la meta correspondiente a reducir el nivel de carencias sociales en los Municipios que participan del Fondo.

Por lo antes indicado, se reitera la necesidad y relevancia de un diagnóstico municipal respecto a la problemática actual, causas y efectos para cumplir con el Fin que persigue el Fondo en cuanto a reducir los índices de rezago social y pobreza existentes en el Municipio de Tepehuanes.

2.- ¿El Municipio cuenta con un diagnóstico de necesidades de obras de infraestructura social?

En esta pregunta se identifica si el Municipio aprovecha su proximidad con la población como ventaja comparativa para identificar las prioridades de atención en materia de infraestructura social.

El Municipio de Tepehuanes integró en su Plan de Desarrollo Municipal, un diagnóstico generalizado de los niveles de cobertura alcanzados en los últimos años, en cuanto a educación, salud, deporte, vías de comunicación carretera, pavimentación, electrificación, agua potable, alcantarillado y vivienda, no estando las cifras actualizadas al año de inicio de la actual administración. En dicho diagnóstico, no se mencionan cuáles fueron las obras de infraestructura social realizadas en los últimos años en el Municipio con recursos del FISM, qué zonas, comunidades y localidades han sido atendidas, cuántas personas se han beneficiado con dichas obras, en cuánto se ha reducido el índice de rezago social ni qué impacto han tenido las mismas en la población.

En la entrevista realizada a los responsables de planear, programar y operar el FAIS Componente Municipal (FISM) del Municipio de Tepehuanes, mencionaron que al inicio de la administración 2016-2019, se realizó una consulta ciudadana para

conocer las principales demandas de la población, efectuando la misma a través de buzones localizados en diversos sitios del Municipio.

Posterior a dicha consulta, se conformó el Comité de Planeación Municipal, órgano de representación ciudadana cuya finalidad es la de dar a conocer las obras que se están llevando a cabo en el Municipio de acuerdo a los lineamientos generales del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM), teniendo como regla principal, la aplicación de recursos para abatir el rezago social de acuerdo a los índices marcados por el CONEVAL.

Los operadores del Fondo externaron que el Presidente Municipal hace visitas a las localidades y comunidades del Municipio de Tepehuanes para conocer y recoger las principales necesidades que requiere la población, determinando en coordinación con el Cabildo, el listado de obras prioritarias a realizar, plasmando el acuerdo en las actas de Cabildo. Cabe destacar que las obras propuestas no se desglosan por Fondo.

Una vez que es integrada esta cartera de obras, el Cabildo es el responsable de enviarla al Estado para su aprobación y autorización, ya que todas las obras que se realizan en el Municipio de Tepehuanes con recursos del FISM y concurrentes en su financiamiento son ejecutadas a través de convenios con el estado, quien realmente funge como rector para dirigir el recurso y llevar a cabo la obras.

En conclusión, a pesar de contar con instancias para identificar las carencias en materia de infraestructura social, el Municipio de Tepehuanes no dispone de un diagnóstico de necesidades de obras sociales que sea el soporte sobre el cual se base la planeación y programación del Fondo, estableciendo como mecanismo de identificación de necesidades el Informe Anual Sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social publicado por la SEDESOL, no aprovechando así la proximidad con la población como ventaja para identificar y llevar a cabo la focalización en base a las necesidades prioritarias de la población.

El no disponer de un diagnóstico de necesidades de obras de infraestructura social del Municipio, propicia que no exista una planeación estratégica y una adecuada programación para dar atención a la demanda de obras sociales conforme a las necesidades que presenta la población que se encuentra en situación vulnerable y rezago social, dejando de lado el poder incidir en los índices de marginación presentes en la población no incluida en las ZAP por sus características socioeconómicas, y por lo tanto, no son susceptibles para recibir recursos del FISM para obras de infraestructura social.

En síntesis, la participación ciudadana se limita a la etapa de captación y/o ratificación de necesidades, más no se utiliza para conformar y priorizar el programa

de obra social, una vez que disponga el Municipio del diagnóstico de necesidades, indicado en la pregunta uno, podrá establecer un catálogo de obras a realizar por área o zona a beneficiar con la participación ciudadana, a partir del cual se pueda determinar la eliminación de carencias sociales por año y con base al presupuesto autorizado para el referido fin.

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

En esta pregunta se identifica el apego de la gestión del Fondo con las prioridades de infraestructura social en el Municipio.

De acuerdo a lo señalado en la pregunta anterior, al no disponer el Municipio de Tepehuanes de un diagnóstico de necesidades con las prioridades de infraestructura social del Municipio, las obras realizadas con recursos directos del FISM son seleccionadas en base a los criterios establecidos en los lineamientos generales de operación del FAIS y de acuerdo a las ZAP determinadas por la SEDESOL, a lo que se suman las solicitudes expresadas por la ciudadanía en consultas directas a la misma, es así que, no se puede establecer la congruencia de las obras financiadas por el Fondo con el diagnóstico de necesidades.

Las obras ejecutadas con recursos directos del Fondo y recursos concurrentes son llevadas a cabo en base a la aprobación y autorización que realiza el Estado con respecto a la cartera de proyectos que presenta el Cabildo de Tepehuanes, de acuerdo a la disposición de recursos existentes provenientes de convenios realizados con el Estado y Delegaciones de la Federación.

Las obras ejecutadas con recursos directos del FISM si son congruentes con los lineamientos generales del FAIS, sin embargo, no todas las obras son congruentes con el diagnóstico que realiza la SEDESOL en el Informe Anual Sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social 2017, ya solamente de un total de 37 obras realizadas con recursos del FISM, 10 son las que inciden directamente en el abatimiento de carencias sociales, mientras que las 27 obras restantes no son congruentes con los indicadores de rezago social publicados por la SEDESOL.

Sin embargo, pese a que la mayor parte de obras ejecutas durante el 2017 fueron clasificadas como directas según los lineamientos generales de operación del FAIS, es decir, contribuyeron de manera inmediata a mejorar alguna de las carencias sociales relacionadas con la pobreza multidimensional, esto no implica que las mismas se realicen en base a las carencias sociales que demanda la población del

Municipio de Tepehuanes ni a los índices de rezago social que publica en el Informe Anual Sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social 2017 la SEDESOL.

En conclusión, se puede decir que no existe una planeación estratégica por parte del Municipio de Tepehuanes para la realización de obras de atención prioritaria a las demandas de su población, ya que no son congruentes las obras financiadas por el FISM con las prioridades de infraestructura social, encontrando únicamente congruencia con los lineamientos generales de operación del Fondo, lo que nos lleva a inferir que el Municipio de Tepehuanes lleva a cabo una aplicación de los recursos del Fondo de manera inercial y de acuerdo a la concurrencia de recursos disponibles por parte de la federación y el estado para la ejecución de obras de infraestructura social.

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

En esta pregunta se valora el grado de autonomía en la gestión del Municipio respecto a las definiciones por parte de la Federación.

Los criterios que el Municipio de Tepehuanes utilizó para la priorización y focalización de las obras de infraestructura social ejecutadas durante el ejercicio fiscal 2017, fueron los establecidos en los lineamientos generales para la operación del FAIS; los indicadores de pobreza y rezago social publicados en el Informe Anual que emite la SEDESOL, así como la disposición de recursos concurrentes que se obtengan a través de convenios con el estado y la federación para complementar la realización de obras contenidas en la cartera de proyectos presentada por el Cabildo del Municipio, siendo finalmente el Estado quien dirige y autoriza las obras a realizar con los recursos concurrentes.

En conclusión, los responsables de operar el Fondo en el Municipio de Tepehuanes reconocen una autonomía para la integración de la cartera de proyectos a realizar, limitada por los criterios establecidos en los lineamientos generales de operación del FAIS y la disponibilidad de recursos concurrentes por parte del estado y delegaciones federales.

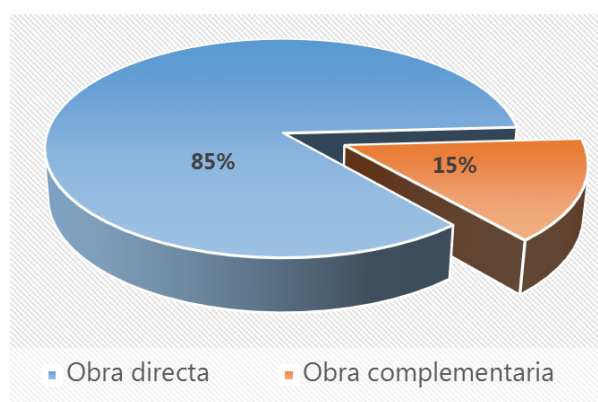
5.- ¿Cómo se distribuyeron los recursos del FISM para obras directas y complementarias?

En esta pregunta se identifican las obras de infraestructura social que incidan directamente en atenuar las carencias sociales relacionadas con la pobreza¹.

El Municipio de Tepehuanes, durante el ejercicio fiscal 2017, de acuerdo al Presupuesto de Egresos Modificado 2017, ejerció recursos del FISM por \$8'760,254.27, de los cuales, \$8'704,208.87 se destinaron a inversión pública y \$56,045.40 a servicios generales.

Del total de recursos radicados del FISM, el 85% (\$7'487,648.85) se destinaron a la realización de obras directas, según el catálogo de obras establecido en los lineamientos generales del FAIS, y el restante 15% (\$1'299,285.00) se ejerció en obras complementarias.

Ejecución de recursos del FISM
Ejercicio fiscal 2017
Municipio de Tepehuanes, Durango



Fuente: Presupuesto de Egresos Modificado 2017, Municipio de Tepehuanes.

En cuanto a la inversión en obra directa, ésta fue dirigida principalmente a la construcción de obras para el abastecimiento de agua potable, vivienda progresiva, infraestructura educativa y generación y suministro de energía eléctrica, mismas que incidieron directamente en el abatimiento de las carencias sociales del Municipio.

Por lo que respecta a la ejecución de obras complementarias con recursos del FISM, éstos fueron destinados en primer término a la rehabilitación y reconstrucción de caminos rurales; seguido por obras de urbanización; espacios deportivos, recreativos y turísticos; proyectos de instalación y equipamiento en edificaciones y trabajos especializados; proyectos de división y urbanización y por último, en estudios,

¹ Artículo 33 de la LCF – Lineamientos Generales para la Operación del FAIS 2.3.1.

formulación y evaluación de proyectos productivos, con lo cual se coadyuvó al mejoramiento de los indicadores de pobreza y rezago social del Municipio de Tepehuanes, cumpliendo así con lo establecido en los lineamientos generales del Fondo.

Como se ha venido señalando reiterativamente, las obras realizadas en el Municipio de Tepehuanes con recursos del FISM, se han ejecutado en base a los lineamientos generales de operación del FAIS y de acuerdo a la disponibilidad de recursos concurrentes del estado y la federación para complementar proyectos de infraestructura social básica que contribuyen a mejorar carencias sociales relacionadas con la pobreza multidimensional, más no en base a las necesidades prioritarias de la población que radica en el Municipio, lo cual sigue generando carencias sociales en la población al no estar contemplada parte de la misma dentro de las ZAP señaladas por la SEDESOL, no cumplir con los requisitos establecidos en los lineamientos generales para la operación del Fondo o no contar con los recursos suficientes para atender las carencias sociales de la población.

6.- ¿El Municipio invierte recursos del FISM en estudios y evaluación de proyectos (gastos indirectos)?²

En esta pregunta se identifican los mecanismos de planeación y evaluación de proyectos que garanticen el impacto de la inversión en obras de infraestructura social.

El Municipio de Tepehuanes destinó dentro del Presupuesto de Egresos Modificado 2017 del FISM ejercicio fiscal 2017 recursos por \$26,680.00 para la realización de estudios, formulación y evaluación de proyectos productivos, así como \$56,045.40 para servicios generales, de operación y administrativos.

Los responsables del Fondo no cuentan con mecanismos de planeación y evaluación que garanticen el impacto de la inversión de los recursos, al no disponer de ningún instrumento normativo que sirva de guía y apoyo a las áreas responsables de integrar la propuesta de inversión, por lo cual no es posible conocer el beneficio social y económico que la obra de infraestructura social representa para la población del Municipio. Además externaron que lo que ellos esperan brindar a la población con la ejecución de la obras queda plasmado en las actas de entrega recepción de las mismas.

Los responsables de la operación del Fondo consideran que el tipo de obra

² Lineamientos Generales para la Operación del FAIS 2.4. Gastos Indirectos.

programada se realiza para mejorar las condiciones y calidad de vida de la población que se encuentra en situación de pobreza extrema o rezago social, y presentan como única evidencia del impacto que genera la aplicación del FISM en el Municipio el Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social que emite la SEDESOL, sin embargo, esto no garantiza que se dé un impacto en la disminución de las carencias sociales y el rezago social al no contar con una planeación y programación de obras destinadas específicamente a este fin.

7.- ¿Existen fuentes de financiamiento concurrentes con el FISM?

En esta pregunta se identifican las fuentes de financiamiento que permitan maximizar el impacto de las obras de infraestructura social que beneficien a la población que habita las ZAP, en localidades de los dos grados más altos de rezago social o en pobreza extrema.

El Municipio de Tepehuanes, no dispone de ningún documento oficial donde se establezca el Programa Anual de Obra Pública para el 2017, sin embargo, cuenta con la evidencia de la concurrencia de fuentes de financiamiento que ampliaron los recursos del FISM durante el ejercicio fiscal 2017 a través del Reporte del Avance Físico Financiero de Obra, ejercicio 2017.

Los responsables de operar el Fondo en el Municipio externaron que cuentan con fuentes de financiamiento concurrentes del estado y de algunas delegaciones federales, así como de beneficiarios a través de convenios de colaboración para poder realizar obras de infraestructura social directas y complementarias.

En el Reporte del Avance Físico Financiero de Obra, ejercicio 2017, presentan la siguiente distribución de concurrencia de recursos:

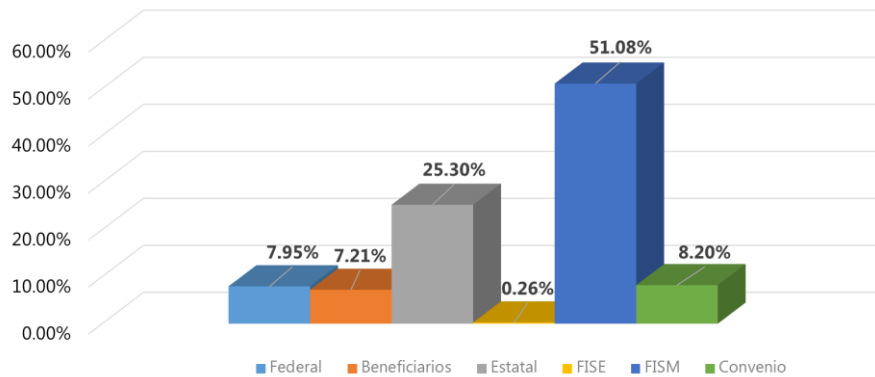
Estructura financiera de recursos concurrentes del FISM de Tepehuanes
Ejercicio fiscal 2017

Tipo	Municipio de Tepehuanes, Dgo.	
Federal	\$1'777,271.32	7.95%
Beneficiarios	\$1'612,464.75	7.21%
Estatal	\$5'657,161.87	25.30%
FISE	\$57,339.66	0.26%
FISM	\$11'419,101.38	51.08%
Convenio	\$1'832,121.50	8.20%
TOTAL	\$22'355,460.48	100%

Fuente: Reporte del Avance Físico Financiero de Obra, ejercicio 2017, Municipio de Tepehuanes.

Porcentaje de recursos Concurrentes

Ejercicio Fiscal 2017 Municipio de Tepehuanes, Durango



Fuente: Reporte del Avance Físico Financiero de Obra, ejercicio 2017, Municipio de Tepehuanes.

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

En esta pregunta se identifican los principales avances y resultados del Fondo en el Municipio.

Los responsables de operar y ejecutar las obras del FISM en el Municipio de Tepehuanes no disponen de evidencias documentadas sobre los principales avances y resultados obtenidos con la aplicación de los recursos del Fondo para reducir las carencias sociales en el Municipio, ya que no cuentan con una MIR a través de la cual se den a conocer los mismos, por lo que se manifiesta que los operadores del Fondo siguen una programación inercial, tomando como base tanto los criterios establecidos en los lineamientos generales de operación del FAIS como la disposición de recursos de concurrencia estatal, sin que esto signifique que las obras realizadas con dichos recursos realmente impacten en la reducción y abatimiento de los indicadores de pobreza y rezago social de la población, pues las obras no se programaron para tal objetivo.

Aunque los responsables de la programación y presupuestación de las obras a realizar con el FISM conozcan los lineamientos generales de operación del Fondo y los tomen de base para definir la construcción de infraestructura social, no parten de una MIR que defina tanto el Fin como el Propósito, Componentes y Actividades para disminuir las carencias sociales en las Zonas de Atención Prioritaria.

La única información con la que cuenta el Municipio y que no es generada por ellos mismos, es el Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social que

publica la SEDESOL al término del ejercicio fiscal, a través de la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional, donde se muestra la evolución de las carencias sociales que presenta el Municipio sin determinar cuáles de las mismas se han reducido gracias a los recursos ejercidos por el Fondo.

Sección 2. Gestión del Fondo

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

En esta pregunta se describe mediante diagramas de flujo los procesos e hitos en la gestión del Fondo, identificar buenas prácticas o factores potenciales de desviación del resultado (Anexo 2).

A nivel municipal, el equipo técnico informo no disponer de un Manual de Procesos y Procedimientos donde se identifiquen los procesos clave para la gestión y operación del Fondo ni de ningún documento oficial o normativo donde se describan las principales funciones a realizar por cada área y el personal involucrado en la operación del mismo.

En la entrevista realizada a los operadores del FISM, indicaron que los procesos de gestión del Fondo se realizan de manera empírica y siguiendo inercialmente los lineamientos de operación del FAIS, ratificando una vez más que en el Municipio de Tepehuanes se sigue llevando a cabo un presupuesto de manera inercial y no en base a resultados.

El no disponer de un diagrama de flujo de los procesos de gestión y operación del Fondo ni de un Manual de Procesos y Procedimientos impide conocer los conflictos que se puedan presentar entre las áreas involucradas, marcar y deslindar responsabilidades en caso de suscitarse algún problema, así como aumentar la productividad individual y organizacional de las áreas y personal involucrado en la operación del FISM en el Municipio. En el anexo número dos se detallan con el diagrama y cuadro correspondiente los procesos y procedimientos.

10.- ¿El Municipio tiene identificadas las responsabilidades individuales para coordinar la gestión del Fondo?

En esta pregunta se identifican las competencias de coordinar, monitorear, medir y rendir cuentas por los resultados en la gestión del Fondo mediante un tablero de control que identifique los pasos indispensables de la trayectoria de la gestión del Fondo (Anexo 3).

El Municipio de Tepehuanes no dispone de un Manual de Procesos y Procedimientos u otro instrumento oficial donde se especifiquen los principales procesos y actividades de implementación del FISM, sin embargo, si tiene identificadas las

responsabilidades individuales de cada una de las áreas que intervienen en la operación del mismo.

Es así que, no se cuenta con un tablero de control donde se describan los pasos indispensables de la trayectoria de la gestión del Fondo, es decir, no se dispone de un documento normativo institucional donde se establezcan las responsabilidades, competencias y mecanismos para definir, medir y rendir cuentas sobre el Fondo, y donde además, se describan las etapas indispensables de cada proceso por área, por lo que las responsabilidades solo son conocidas empíricamente por los que intervienen en el mismo, no así, en cuestión de transparencia, para la ciudadanía en general y áreas del Municipio que no tienen que ver con el proceso.

El no contar con un documento donde se establezcan e identifiquen los pasos indispensables de la trayectoria de la gestión del Fondo, afectará el buen desempeño del mismo, pues de prescindir, en un momento dado, de los servicios o experiencia de algunos de los responsables de operar y gestionar el Fondo por causas como vacaciones, muerte inesperada, cambios, promociones o nuevas contrataciones en el personal, éstos no contarán con un instrumento que les brinde el conocimiento, experiencia y cultura organizacional que se requieren para el cumplimiento de los objetivos.

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

En esta pregunta se identifican los mecanismos de control de riesgos que puedan comprometer los resultados estipulados por el Fondo.

El área responsable de administrar el FISM en el Municipio de Tepehuán no cuenta con un documento donde se establezcan los controles de riesgos que puedan servir de apoyo para no comprometer los resultados del Fondo, sin embargo, si tiene identificados algunos riesgos que puedan surgir y comprometer los resultados como lo son: desconocer la cantidad de recursos de financiamiento concurrente para la realización de las obras de infraestructura social; que no sean aprobadas por el Estado algunas obras propuestas por el Municipio para realizar con recursos de concurrencia estatal; enviar fuera de tiempo la lista de obras para ser aprobadas tanto por el Cabildo como por el Estado; delegar responsabilidades a terceros y que éstos incumplan en las mismas, así como compromisos que el Presidente Municipal genere e incidan en la priorización de las obras que programe el área administrativa, todo lo cual dañaría o interrumpiría las actividades y procesos de las demás áreas involucradas en la gestión y operación del Fondo.

Las áreas responsables de la operación del Fondo también señalaron que un factor muy importante para el Municipio de Tepehuanes en la desviación o retraso de los resultados del objetivo del Fondo lo constituye el tiempo que tardan en llegar los recursos al Municipio, ya que como la mayoría de las obras de infraestructura social se llevan a cabo con recursos de concurrencia estatal y en ocasiones federal, en ocasiones se da el caso de que no llegan a tiempo los recursos para la realización de las obras, por lo que se procede a devengar el recurso en el ejercicio fiscal correspondiente, dejándolo comprometido fiscalmente para su ejecución en el siguiente año.

12.- ¿El Municipio ejecuta actividades para fortalecer las capacidades institucionales en la gestión del Fondo?

En esta pregunta se identifican las prácticas que permitan a los funcionarios contar con herramientas para llevar a cabo los procesos de gestión del Fondo de manera más eficiente.

El Municipio de Tepehuanes no cuenta con prácticas institucionales propias que permitan fortalecer las capacidades de gestión del FISM, sin embargo, los responsables de planear, programar, presupuestar, operar y ejecutar las obras de infraestructura social con los recursos del FISM, señalaron que para mejorar y efficientar las gestiones y operación del Fondo, envían al personal involucrado en éstos procesos a capacitaciones que ofrecen tanto el Estado como la Federación a través del INDETEC y la SHCP, dos veces al mes, cuyo objetivo es el de proporcionar los conocimientos necesarios a los servidores públicos de los gobiernos locales sobre los Lineamientos y la normatividad aplicable para la operación del FAIS-FISE Componente Municipal FISM, así como sobre las estrategias conjuntas con otras políticas públicas y programas federales, esto con el fin de mejorar la eficiencia de la aplicación de los recursos del Fondo.

La invitación a dichas capacitaciones se hace a través de la SEDESOL, la cual se encarga de emitir las convocatorias a las capacitaciones y de asegurar la asistencia de los servidores públicos responsables de la operación del FISM en cada uno de los Municipios. La Dirección General de Desarrollo Regional de la Secretaría de Desarrollo Social (DGDR), es la encargada de realizar el programa de capacitaciones y de subir el material necesario para la impartición de las mismas a la página electrónica <http://fais.sedesol.gob.mx/>, siendo la Delegación de la SEDESOL quien difunde los materiales a los Municipios.

Es importante mencionar que, aunque el municipio cuenta con recursos del FAIS-FISM para capacitar al personal que participa en la operación del Fondo, además de los cursos de capacitación antes mencionados, éstos no son aprovechados por el mismo.

Sección 3. Rendición de cuentas y participación ciudadana

13.- ¿Cómo comunica el Municipio los resultados del Fondo a la población?

En esta pregunta se identifican los mecanismos de percepción de la calidad, transparencia y rendición de cuentas de los principales resultados de la gestión del Fondo.

El Municipio de Tepehuán no cuenta con un proceso formal documentado para informar y comunicar los resultados del FISM, no obstante, los responsables de la gestión y operación del Fondo indicaron que, para dar a conocer las obras de infraestructura social que se llevan a cabo en el Municipio, sin especificar la fuente de financiamiento, se sirven de mecanismos como la página de Transparencia del Municipio, el informe de gobierno del Presidente Municipal, redes sociales y periódicos del área local.

En cuanto a transparencia y rendición de cuentas, a nivel nacional, el Municipio reporta trimestralmente la planeación y ejecución de los recursos del FISM a la SEDESOL para la integración de la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS), así como a la SHCP sobre el uso de los recursos del Fondo, metas y avances, de acuerdo a la MIR federal, a través del Sistema de Formato Único (SFU) y el grado de cumplimiento en materia de Transparencia y Rendición de Cuentas, a través del Sistema de Evaluaciones de la Armonización Contable (SEvAC).

En lo referente a los resultados de la gestión del FISM, no se cuenta con un documento que muestre a través de indicadores el desempeño del mismo, por lo que los operadores desconocen tanto el avance como los resultados del Fondo en lo que respecta al abatimiento de las carencias sociales y rezago social. Por otra parte, tampoco cuentan con mecanismos que puedan medir la percepción de la población beneficiada en cuanto a la calidad, transparencia y rendición de cuentas de las obras realizadas con recursos del FISM ni y el grado de satisfacción de la misma.

14.- ¿Qué mecanismos de participación ciudadana instrumenta el Municipio para la ejecución del FISM?

En esta pregunta se identifican los mecanismos de percepción de la calidad, transparencia y rendición de cuentas de los principales resultados de la gestión del Fondo.

Al inicio de la actual administración municipal, se llevó a cabo un Foro de consulta ciudadana para recoger las principales necesidades de la población a través de giras realizadas directamente por el Presidente Municipal, buzones ubicados en sitios estratégicos del Municipio, así como recibiendo directamente las demandas de la ciudadanía en las oficinas de gestión social del Municipio. Sin embargo, los responsables de la gestión y operación del FISM en Tepehuanes, indicaron que este mecanismo no tiene incidencia alguna para la programación anual y realización de obras con recursos del Fondo, es decir, los mecanismos de participación ciudadana tan sólo se utilizan como instrumento político e informativo, ya que las mismas, por ser obras realizadas con recursos concurrentes, están sujetas a la aprobación y disponibilidad de recursos de la hacienda pública estatal.

En cuanto a los mecanismos de percepción de la calidad, transparencia y rendición de cuentas de los principales resultados de la gestión del Fondo, una vez más se reitera que, al no disponer de instrumentos para conocer tanto el avance como los resultados de la aplicación de los recursos del FISM, en referencia al abatimiento de las carencias sociales (MIR a nivel municipal), ni contar con herramientas que midan la percepción y grado de satisfacción ciudadana, en cuanto a la calidad de las obras entregadas, no es posible dar a conocer a la población en qué grado se han disminuido sus carencias y demandas.

Cabe señalar, que a pesar de que el municipio cuenta con las herramientas para fomentar la participación ciudadana a través del Comité de Planeación y Desarrollo Municipal, no se hace un manejo eficaz de dicho comité para documentar y usarse como mecanismo de priorización y focalización de las obras de infraestructura, ya que la integración del mismo incluye a los funcionarios municipales, a la ciudadanía, así como a los representantes del Gobierno Federal y Estatal, igualmente, la conformación del COPLADE involucra la participación ciudadana y representantes de Gobierno Federal y Municipal.

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

En esta pregunta se identifica el grado de coordinación en la planeación y rendición de cuentas entre el Municipio y la entidad federativa.³

A pesar de haberse constituido al inicio de la presente administración el Consejo de Planeación y Desarrollo Municipal (COPLADEM), los responsables de gestionar y operar el FISM en el Municipio de Tepehuanes, externaron que no existe

³ Capítulo VI de la Ley para la Administración de las Aportaciones Federales Transferidas al Estado y sus Municipios.

coordinación alguna entre éste y el Comité Estatal (COPLADE) para planear y programar las obras de infraestructura social destinadas a atender necesidades y carencias sociales básicas que beneficien directamente a sectores de la población del Municipio que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema.

Indicaron que es, en una reunión que se lleva a cabo una vez al año, a nivel regional, con el Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Obras Públicas, donde directamente el Secretario es quien celebra los convenios con el Ayuntamiento para la ejecución de las obras a realizar con recursos concurrentes al Fondo, siendo la instancia ejecutora del Municipio la responsable de la correcta aplicación de los mismos.

Es prioritario establecer los mecanismos de coordinación entre el Gobierno Estatal y el Gobierno Municipal, pues se debe de considerar que el Fondo responde a la necesidad de reducir las carencias sociales que se registran en el país, como son: acceso a la salud; rezago educativo; seguridad social; calidad y espacios en la vivienda; servicios básicos en la vivienda (agua, drenaje, electrificación); alimentación; población con ingresos inferiores a la línea de bienestar y línea de bienestar mínimo. Se debe tomar en cuenta que si no se alinean los objetivos y metas entre municipio y estado, el impacto no será el esperado por gobierno federal, ya que conforme se disminuye una carencia a nivel municipal también se reduce la carencia a nivel estatal y por ende la suma de disminuciones en los estados reflejará un impacto nacional en cuanto al abatimiento de la carencia y en consecuencia a la reducción de los índices de pobreza.

Si los municipios establecen criterios y focalizan de manera distinta a como lo realiza el Gobierno del Estado, es claro que los esfuerzos se pulverizarán y no impactarán en algún indicador de las carencias antes señaladas.

La integración del Comité de Planeación y Desarrollo Municipal involucra además de los funcionarios municipales a la representación ciudadana y a los representantes del Gobierno Federal y Estatal, y a su vez, la conformación del COPLADE, involucra la participación ciudadana y a los representantes del Gobierno Federal y Municipal, además de los funcionarios estatales y municipales.

Como se aprecia, la esencia y razón de ser de los comités de planeación es la de lograr la coordinación entre los tres órdenes de Gobierno, para lograr, como su nombre lo indica, el desarrollo municipal y estatal, y en consecuencia, el desarrollo nacional.

Tomando en cuenta que el fondo se focaliza en la disminución de carencias, resulta aparentemente sencilla la coordinación entre los tres órdenes de gobierno, ya que

solo deben de alinear las carencias atendidas y la focalización de los recursos a partir de una planeación estratégica a corto, mediano y largo plazo, sustentada en la situación actual (línea base) y la meta a alcanzar con base a la alineación de los recursos.

El Programa de Inversión es elaborado y autorizado por el Secretario de Obras Públicas del Estado en coordinación con los Directores de Obras Públicas, Planeación y Desarrollo y Tesorero del Municipio de Tepehuanes.

También algunas veces se realizan convenios para la ejecución de obras con recursos concurrentes con las delegaciones federales, manteniendo el mismo proceso para la autorización de las obras.

16.- En caso de que el Municipio cuente con evaluaciones anteriores, ¿cuáles son el resultado de éstas?

En esta pregunta se identifica cómo se han atendido las recomendaciones derivadas de evaluaciones anteriores al Fondo.

Para el equipo técnico responsable del FISM a nivel municipal, no procedió respuesta a la pregunta por considerar que era la primera evaluación aplicada al Fondo. Sin embargo, el equipo técnico evaluador, al indagar en la página del INEVAP identificó la evaluación específica correspondiente a la *Evaluación Diagnóstica de los Municipios del Estado de Durango del año 2017*.

El principal hallazgo es el desconocimiento de la evaluación efectuada por el INEVAP, siendo indicador de un ejercicio presupuestal de carácter inercial, ya que, como se establece en el aparatado de conclusiones *"...queda de manifiesto la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales de las administraciones públicas municipales (...) es necesario definir y plasmar indicadores que permitan medir el grado de avance de los objetivos y prioridades planteadas al inicio de las administraciones"* (p16). No se ha iniciado aun el PbR a nivel municipal.

En citado documento también señala *"...las acciones y programas de los Ayuntamientos están condicionadas a los órdenes de Gobierno superiores debido a la dependencia de recursos federales o estatales (...) lo cual implica que se pueda presentar el riesgo de no cumplir de forma eficiente, eficaz y con calidad con el mandato constitucional en lo que respecta a la prestación de servicios públicos..."* .

En lo que respecta al Fondo, se ha observado *"...representa una (...) fuente de*

financiamiento para ejecutar programas que atienden diversas problemáticas de la población...” siempre y cuando los lineamientos federales se los permitan.

Como queda de manifiesto, el Municipio, por desconocimiento de las conclusiones de la evaluación y las recomendaciones establecidas en la misma, no efectuó mejoras en el ejercicio, gestión y resultados del Fondo durante el ejercicio fiscal 2017.

17.- ¿El Municipio utiliza los resultados de evaluaciones externas, con la finalidad de contribuir a la gestión del Fondo?

En esta pregunta se identifica si el Municipio realiza evaluaciones al desempeño del Fondo, y si los resultados obtenidos se utilizan para retroalimentar la planeación y gestión de los recursos en búsqueda de una mayor eficacia.

Como se mencionó en el reactivo anterior, el Municipio de Tepehuanes indica no disponer de evaluaciones externas realizadas al FISM ejercicio fiscal 2017, sin embargo, existe una Evaluación Específica correspondiente a la *Evaluación Diagnóstica de los Municipios del Estado de Durango 2017*, misma que se encuentra publicada y a disposición de cualquier ciudadano en la página de INEVAP.

Es claro que los responsables del Fondo en el Municipio de Tepehuanes, al manifestar desconocimiento de la evaluación antes indicada, no retroalimentaron la planeación y la gestión de los recursos en búsqueda de una mayor eficacia, por lo que continuaron ejerciendo el Fondo de manera inercial (como lo venían realizando), hecho que ratifica lo expresado en las conclusiones de la evaluación referenciada: *“...las acciones y programas de los Ayuntamientos están condicionadas a los órdenes de gobierno superiores, por lo que es prioridad atender lo estipulado tanto en la normatividad federal y estatal en materia de evaluación de uso de los recursos públicos (...) cada municipio tiene necesidades diferentes, los esfuerzos por insertarse en la cultura de la evaluación les permitirá posicionarse como un orden de gobierno cercano transparente y eficiente.” (p. 16).*

Es así, que de no tomar en cuenta las evaluaciones, para realizar con base a ellas cambios o ajustes en el proceso de planeación y evaluación del próximo ejercicio fiscal del Fondo, se perderá una gran oportunidad para transitar de un presupuesto inercial a un PbR con las consecuentes repercusiones en materia de transparencia y eficiencia del gasto público en el Municipio.

Sección 4. Focalización

18.- ¿El Municipio cuenta con un plan estratégico para el FISM?

En esta pregunta se identifica si el Municipio cuenta con un plan donde se defina la estrategia de cobertura a mediano y largo plazo.

El Municipio de Tepehuanes no cuenta con un Plan Estratégico para el ejercicio del FISM donde se establezca la estrategia de cobertura del Fondo a mediano y largo plazo, a pesar de que en los lineamientos generales de operación del FAIS y en el Manual de Operación de los Agentes para el desarrollo local se estipule la elaboración del mismo; se trabaja sobre los objetivos y metas que la SEDESOE establece como obras prioritarias para financiar en concurrencia con el FISE, de acuerdo a las ZAP establecidas a nivel federal.

El establecimiento de un plan estratégico a corto, mediano y largo plazo es relevante para la adecuada gestión del Fondo, pues hay que considerar que la planeación estratégica tiene como principio el contestar dos preguntas básicas: (1) en dónde estoy (línea base) y (2) en dónde deseo estar (meta), y a partir de la respuesta a estas preguntas se establecen las posibles estrategias para alcanzar la meta, tomando en cuenta que cada estrategia conlleva costos y tiempos diferentes, por lo que habrá que elegir la estrategia más acorde a la meta que se desea alcanzar de acuerdo al presupuesto asignado a corto, mediano y a largo plazo.

En síntesis, es necesario establecer un programa presupuestario, mismo que deberá contener como mínimo: nombre del programa, objetivos generales y específicos, indicadores de desempeño o resultados, metas, MIR, bienes o servicios a producir, previsión del gasto y propuesta de registro de actividades.

19.- ¿El Municipio identifica y cuantifica la población potencial, objetivo, atendida y postergada?

En esta pregunta se identifica si el Municipio establece y/o aplica la metodología para identificar geográficamente la población potencial, objetivo, atendida y postergada, con la finalidad de verificar la congruencia en la prioridad de las obras con las áreas de mayor impacto posible a generar.

El Municipio de Tepehuanes no cuenta con una metodología propia documentada para identificar geográficamente a la población potencial, objetivo, atendida y postergada, con la finalidad de verificar la congruencia en la prioridad de las obras

de infraestructura social en las áreas donde se genere el mayor impacto posible, por lo que tampoco cuentan con una estrategia de cobertura y priorización para atender a mediano y largo plazo las carencias de infraestructura y el rezago social.

Los responsables del Fondo en el Municipio indicaron que, para la aplicación de los recursos del FISM, se aplican los lineamientos generales del Fondo y el establecimiento de las ZAP señaladas por la SEDESOL. Mencionaron que en el caso de algunas obras, en el expediente técnico se realizan proyecciones del incremento en la población a 10 años.

Es pertinente recordar que la población de referencia es la población total relacionada con el área o sector en que se está definiendo el problema; la población potencial es parte de la población de referencia que es afectada directamente o que presenta el problema que se está definiendo y que justifica la existencia del programa; la población objetivo es un subgrupo al interior de la población potencial (población afectada) que el programa ha determinado atender en cierto período, la elección de dicho subgrupo responde a la definición de criterios de focalización con base en las restricciones de recursos humanos y presupuestales con los que dispone el programa para atender a la población afectada; y la población postergada, es la población que por alguna característica, ubicación geográfica, calificaciones profesionales, nivel socioeconómico o características no definidas, no está contemplada en el proyecto.

En conclusión, se puede indicar que la diferencia entre un ejercicio presupuestal de tipo inercial y un ejercicio presupuestal basado en resultados estriba en el establecimiento de metas y en el proceso de focalización del que precisa un PbR.

ANÁLISIS DE FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS

Las principales fortalezas identificadas para el Municipio de Tepehuanes que pueden usarse para lograr alcanzar los objetivos del Fondo son:

1. El personal técnico-administrativo conoce y aplica los lineamientos generales de operación del Fondo establecidos por la Federación.
2. El Municipio realiza consultas ciudadanas para identificar las prioridades de atención en materia de infraestructura social.
3. El Municipio cuenta con autonomía relativa en la gestión del fondo, misma que utiliza para establecer sus criterios de priorización y focalización de obras.

Las oportunidades que representan para el Municipio de Tepehuanes elementos potenciales de mejora para la gestión y operación del Fondo son:

1. Eficientar la gestión y operación del Fondo para generar un mayor impacto en el fin que persigue el mismo.
2. Aplicar instrumentos y herramientas metodológicas que permitan conocer el desempeño y el avance del Fondo en cuanto a la reducción de la pobreza y rezago social y verificar la congruencia en la prioridad de las obras con las áreas de mayor prioridad a ser atendidas.
3. Disponibilidad de instituciones que brindan cursos de capacitación en temas relacionados al proceso de implementación de PbR/SED.

Las debilidades que obstaculizan en el Municipio de Tepehuanes el logro de los objetivos del Fondo son:

1. El personal técnico-administrativo que participa en la operación del Fondo no cuenta con los conocimientos suficientes en temas relacionados al proceso de implementación de PbR/SED.
2. No se dispone a nivel municipal de un diagnóstico de necesidades para focalizar y priorizar los recursos radicados del Fondo ni de una metodología para la identificación de su población potencial, objetivo, atendida y postergada.
3. El Municipio no dispone de un Manual de procesos y procedimientos para la implementación del Fondo a nivel municipal.
4. No cuentan con una MIR municipal para conocer los avances y el desempeño del Fondo.

Las amenazas que inciden negativamente en el Municipio de Tepehuanes para el

buen desempeño de la gestión y operación del Fondo son:

1. No cumplir con los objetivos y metas que se esperan alcanzar a través del Fondo a nivel federal.
2. Surgimiento de nuevas zonas de pobreza.
3. Reducción en el monto de recursos asignados al Fondo.

PROPUESTA DE RECOMENDACIONES

1. Integrar un diagnóstico de necesidades de infraestructura social con geo referenciación que permita establecer un proceso metodológico para identificar geográficamente y cuantificar la población potencial, objetivo, atendida y postergada.
2. Establecer una planeación a corto, mediano y largo plazo en la que se identifiquen los pasos indispensables de la trayectoria de implementación del Fondo y que permita predecir los hitos de riesgo e indicadores de avances claves para la focalización y seguimiento de los recursos.
3. Establecer los criterios para la priorización de los proyectos de infraestructura determinados por el diagnóstico de necesidades y las demandas expresadas por la propia población.
4. Integrar e implementar un manual de procesos y procedimientos del FISM a nivel municipal.
5. Construir la MIR municipal del Fondo con base a la MML.
6. Establecer e implementar un programa de capacitación continua dirigido al personal técnico-administrativo que participa en la operación del Fondo en materia de PbR/SED, para la elaboración de programas presupuestarios y el desarrollo del proceso de programación-presupuestaria.
7. Organizar un taller de priorización y focalización de las obras de infraestructura social financiadas por el Fondo con base a los dos procesos de orientación y/o capacitación indicados anteriormente.
8. Implementar el sistema municipal de evaluación del desempeño (SED) del Fondo.
9. Establecer y difundir el presupuesto de egresos con lenguaje ciudadano.
10. Instaurar el SED como un medio de transparencia y rendición de cuentas.
11. Diseñar y aplicar un instrumento para medir el nivel de percepción de la población o área de enfoque atendida, así como los mecanismos de verificación que permitan establecer la congruencia entre la priorización de las obras en relación al impacto en la reducción de las carencias sociales que inciden en algún grado o tipo de pobreza.
12. Aprovechar los modelos de simulación y predicción proporcionados por la firma Grupo de Análisis y Planeación Social (GAPS) para tomar decisiones en materia de focalización y priorización de obras.

CONCLUSIONES

De acuerdo a la hipótesis central y a las hipótesis operativas contrastadas en la presente evaluación estratégica al FISM, las conclusiones derivadas de la valoración realizada sobre la gestión y el desempeño del Fondo en el Municipio de Tepehuanes, son las siguientes:

La operación del Fondo es realizada empíricamente por el personal técnico – administrativo en base al conocimiento adquirido a través de ejercicios anteriores y en apego a los lineamientos generales de operación del Fondo a nivel federal, llevando a cabo un ejercicio presupuestal de tipo inercial y no en base a resultados, por lo que es una buena oportunidad para establecer el proceso de PbR-SED en el Municipio capacitando al personal involucrado en las actividades del Fondo en esta materia.

Se puede afirmar que la gestión del FISM sí contribuye al beneficio de la población del Municipio que presenta pobreza extrema y que reside en localidades con alto o muy alto nivel de rezago social cubriendo algún tipo de carencia a través de la realización de obras de infraestructura social, sin embargo, al no llevarse a cabo éstas en base a un diagnóstico de necesidades, no se pueden focalizar y orientar los recursos aplicables al logro de un resultado, ya que el proceso de priorización y selección no se dirige al cumplimiento de una meta sustentada en una planeación estratégica.

Aunque se reconoce que los procesos de operación del Fondo son conocidos por el personal técnico y administrativo, es necesario que se cuente con un Manual de Procesos y Procedimientos donde se describan los pasos indispensables en la trayectoria de implementación del Fondo y se especifiquen las responsabilidades individuales del personal operativo para poder predecir los hitos de riesgo que puedan comprometer los resultados del Fondo.

Otro factor importante para mejorar y efficientar la gestión y operación del Fondo es el de generar una MIR municipal que integre indicadores de avance y desempeño claves que permiten la focalización y dar seguimiento a los recursos radicados por el FISM en el Municipio, ya que al carecer de la misma se desconoce el impacto que realmente tiene la implementación del Fondo en la disminución de los índices de pobreza y rezago social.

En cuanto a la rendición de cuentas y participación ciudadana, para transparentar la gestión e implementación del FISM, es necesario difundir el presupuesto de egresos con un lenguaje ciudadano, así como los principales avances y resultados alcanzados por el Fondo durante el ejercicio fiscal en curso, para ello, se sugiere establecer

dentro de la página de transparencia del Municipio, un apartado donde se integre el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y se pueda publicar, de manera institucional, lo anteriormente comentado.

Para fortalecer la participación ciudadana, se recomienda diseñar un instrumento que permita medir el grado de satisfacción y la percepción de la población beneficiada con las obras realizadas a través del FISM para conocer el impacto social de las mismas entre la ciudadanía.

Si bien los recursos del FISM están encaminados a reducir las carencias sociales y la pobreza extrema en el Municipio de Tepehuanes, para efficientar e incrementar los beneficios del Fondo es conveniente diseñar e integrar un Plan Estratégico donde se plasmen los principales objetivos y metas (tomadas de la MIR a nivel municipal) a alcanzar por el Fondo, se cuantifiquen las poblaciones potencial, objetivo, atendida y postergada, se establezca la cobertura de atención a mediano y largo plazo y se señalen geo referencialmente las áreas a atender.

Por último, con los modelos de simulación propuestos por los evaluadores de Grupo de Análisis y Planeación Social, los responsables de operar el Fondo en el Municipio podrán predecir el impacto de la inversión del mismo en la reducción de las carencias sociales, así como determinar las brechas de desigualdad en materia de carencias sociales entre la población.

REFERENCIAS

INEVAP. (2018). *Modelo de términos de referencia para la evaluación del fondo de aportaciones para la infraestructura social Municipal (FISM)*. Formato HTML, disponible en internet:

<http://inevap.org.mx/convocatorias2018>

SEDESOL. (2010). Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2018. Formato HTML, disponible en internet:

<https://www.gob.mx/sedesol/documentos/informe-anual-sobre-la-situacion-de-pobreza-y-rezago-social>

López, N., (2001). *Crecimiento urbano y desarrollo regional en el estado de Aguascalientes*. México. Universidad Autónoma de Aguascalientes.

SEDESOL. 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 Lineamientos generales de operación del FAIS 2017, disponible en internet:

<https://fais.sedesol.gob.mx>

SEDESOL. 30 de junio de 2016, Dirección General de Desarrollo Regional. Manual de Operación de los Agentes para el Desarrollo Local FAIS, disponible en internet:

<https://fais.sedesol.gob.mx>

Estado de Durango. Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022. Disponible en internet:

www.durango.gob.mx

Estado de Durango. (2017). Ley de Obras Públicas del Estado de Durango, última reforma: dec. 336 p. O. 104 de 28 de diciembre de 2017. Disponible en internet:

www.congresodurango.gob.mx

Municipio de Tepehuanes, Durango. Plan Municipal de Desarrollo 2016-2019. Disponible en internet: <http://www.tepehuanes.gob.mx/>

Municipio de Tepehuanes, Durango. Presupuesto de Egresos Modificado del Municipio de Tepehuanes, Durango. 2017. Página de Transparencia:

<http://www.tepehuanes.gob.mx/>

Municipio de Tepehuanes, Durango. Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública 2017. Página de Transparencia: <http://www.tepehuanes.gob.mx/>

Municipio de Tepehuanes, Durango. Documentos enviados y consultados por el equipo evaluador:

Actas de Instalación del COPLADEM

Actas de Sesión del COPLADEM

Expedientes técnicos unitarios de diferentes obras

Organigrama Municipal

Avance Físico-Financiero de obras, ejercicio diciembre 2017.

FICHA TÉCNICA DE LA EVALUACIÓN

Nombre del responsable de la evaluación: Dr. Sociólogo Netzahualcóyotl López Flores
Nombres de los principales colaboradores: Lic. Economía Laura Vázquez Aranda M. en PS. Juan César Contreras Macías
Nombre de la organización evaluadora: Grupo de Análisis y Planeación Social S.C.
Nombre de la unidad administrativa de la dependencia responsable del programa responsable de dar seguimiento a la evaluación: Dirección de Obras Públicas del Municipio de Tepehuanes, Durango
Nombre del titular de la unidad administrativa de la dependencia responsable del programa responsable de dar seguimiento a la evaluación: Ing. Héctor Jesús Jiménez Hernández
Forma de contratación del equipo evaluador u organización evaluadora: Por licitación - concurso
Costo total de la evaluación: \$ 80,000.00 (Ochenta mil pesos 00/100 M/N) sin considerar el Impuesto al Valor Agregado IVA
Fuente de financiamiento de la evaluación: Recursos propios del Municipio

ANEXOS

Anexo 1. Destino de las aportaciones en el Municipio

Tabla 1. Clasificación de los proyectos del FISM					
	No.	Nombre del proyecto Carencia social	Carencia social	Monto (pesos)	Porcentaje del total
Incidencia directa	1	Vivienda progresiva	Calidad y espacios en la vivienda	\$ 280,000.00	3.19
	2	Infraestructura educativa	Infraestructura	\$ 425,227.80	4.84
	3	Generación y suministro de energía eléctrica	Servicios básicos en la vivienda	\$1,020,096.00	11.61
	4	Agua potable	Servicios básicos de la vivienda	\$ 5,762,325.05	65.58
Incidencia complementaria	1	Servicios profesionales, científicos, técnicos y otros servicios	No procede	\$ 55,680.00	0.63
	2	Proyectos productivos	No procede	\$ 26,680.00	0.30
	3	Proyectos de instalación y equipamiento	No procede	\$ 58,000.00	0.66
	4	Estudios, formulación y evaluación de proyectos productivos	No procede	\$ 26,680.00	0.30
	5	Servicios financieros, bancarios y comerciales	No procede	\$ 365.00	0.00
	6	Obras de urbanización	Infraestructura	\$ 300,000.00	3.41
	7	Espacios deportivos, recreativos y turísticos	Infraestructura	\$ 81,200.00	0.92
	8	Proyectos de división y urbanización	Infraestructura	\$ 55,680.00	0.63
	9	Caminos rurales	Infraestructura	\$ 695,000.00	7.91

NOTA: 1) El presente Anexo se deberá llenar con información referente al ejercicio fiscal 2017 exclusivamente, tomando en cuenta la información registrada en el Portal Aplicativo de la de la Secretaría de Hacienda (PASH) y del documento enviado a la carpeta de GAPS por dropbox.

2) Se deberá indicar la carencia social en la que se pretende incidir con la ejecución del proyecto (Rezago educativo, acceso a la salud, Seguridad social, Calidad y espacios de la vivienda, Servicios básicos de la vivienda, Alimentación).

Anexo 2. Procesos clave en la gestión del Fondo

DIAGRAMA DE LOS PROCESOS

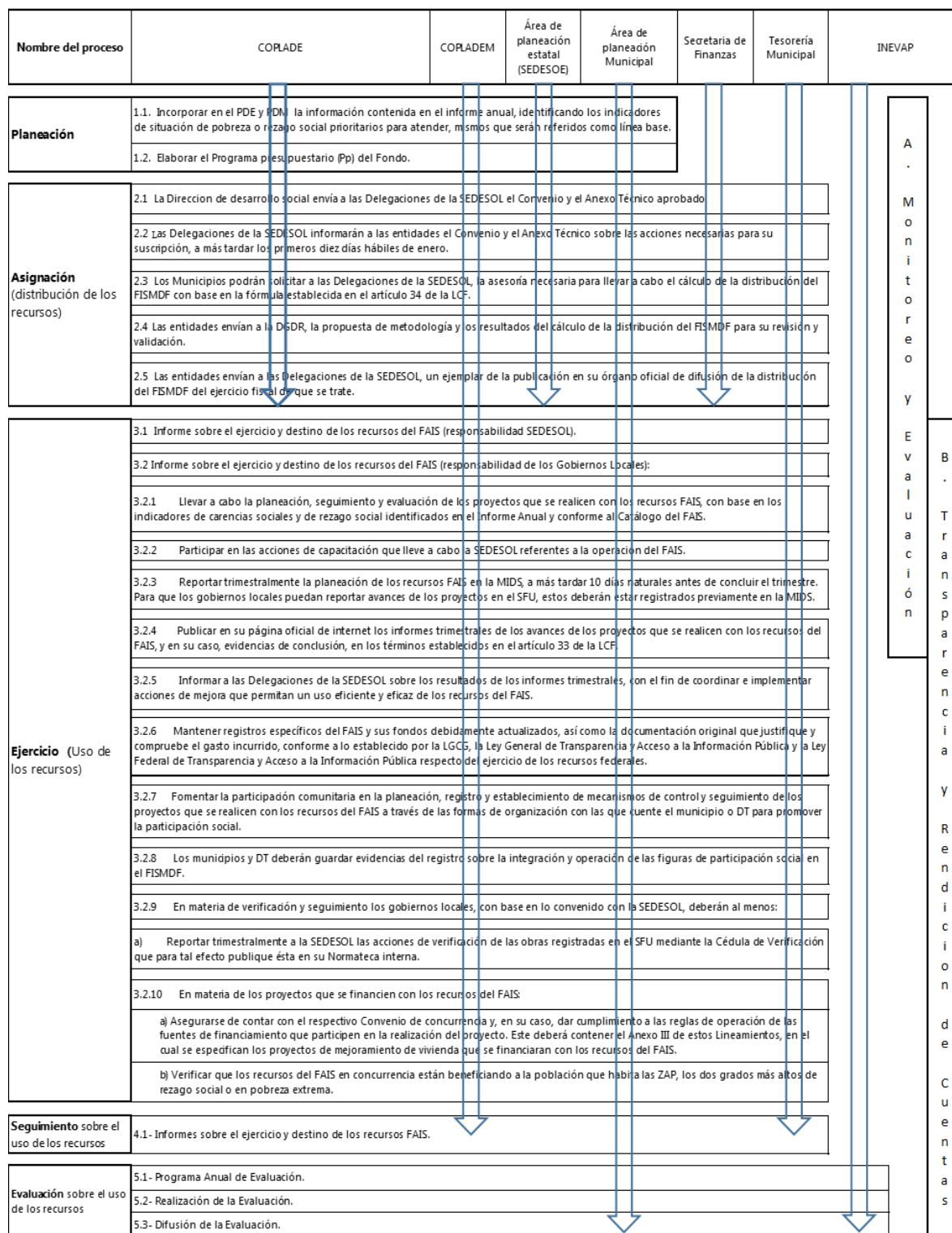


Figura 2. Procesos de la gestión y operación del Fondo

Número de proceso	Nombre del proceso	Actividades	Áreas Responsables	Valoración general		
				RH	F	M
1	Planeación	1.1 Incorporar en el PDE y PDM la información contenida en el informe anual, identificando los indicadores de situación de pobreza o rezago social prioritarios para atender, mismos que serán referidos como línea base. 1.2 Elaborar el Programa presupuestario (Pp) del Fondo.	-COPLADE -COPLADEM - Área de planeación estatal. - Área de planeación Municipal.			
2	Distribución de Recursos (asignación)	2.1 La DGDR envía a las Delegaciones de la SEDESOL el Convenio y el Anexo Técnico aprobado por la UAGCT 2.2 Una vez que hayan recibido la documentación por medio electrónico, las Delegaciones de la SEDESOL informarán a las entidades el Convenio y el Anexo Técnico sobre las acciones necesarias para su suscripción, a más tardar los primeros diez días hábiles de enero. 2.3 Las entidades podrán solicitar a la DGDR y a las Delegaciones de la SEDESOL, la asesoría necesaria para llevar a cabo el cálculo de la distribución del FISMDf con base en la fórmula establecida en el artículo 34 de la LCF. 2.4 Las entidades envían a la DGDR, la propuesta de metodología y los resultados del cálculo de la distribución del FISMDf para su revisión y validación. 2.5 La DGDR revisa la propuesta de la entidad, y en su caso, emite los comentarios para su validación en coordinación con las Delegaciones de la SEDESOL. 2.6 Las entidades envían a las Delegaciones de la SEDESOL, el Convenio y Anexo Técnico firmado por representantes del gobierno en la entidad para recabar la firma del Delegado o encargado de la SEDESOL, a más tardar el 14 de enero del ejercicio aplicable. 2.7 La Delegación de la SEDESOL envía a la DGDR el Convenio y Anexo firmado por los que lo suscriben para recabar la firma de la titular de la dependencia o del servidor público quién ésta designe. 2.8 La DGDR envía un ejemplar original del Convenio y Anexo Técnico firmado por los que lo suscriben al representante de la entidad y de la Delegación de la SEDESOL. 2.9 La DGDR publica en la página electrónica de la SEDESOL, los Convenios y Anexos Técnicos convenidos con las entidades. 2.10 Las entidades envían a la DGDR y a las Delegaciones de la SEDESOL, un ejemplar de la publicación en su órgano oficial de difusión de la distribución del FISMDf del ejercicio fiscal de que se trate. 2.11 La DGDR publica en la página electrónica de la SEDESOL, las publicaciones de la distribución del FISMDf de las entidades del ejercicio fiscal de que se trate.	-COPLADE -COPLADEM -Secretaría de Finanzas -Tesorería Municipal -Dirección de Desarrollo Social -SEDESOL			
3	Uso de recursos (ejercicio)	3.1 Informe sobre el ejercicio y destino de los recursos del FAIS (responsabilidad SEDESOL). 3.2 Informe sobre el ejercicio y destino de los recursos del				

	FAIS (responsabilidad de los Gobiernos Locales): 3.2.1 Llevar a cabo la planeación, seguimiento y evaluación de los proyectos que se realicen con los recursos FAIS, con base en los indicadores de carencias sociales y de rezago social identificados en el Informe Anual y conforme al Catálogo del FAIS. 3.2.2 Participar en las acciones de capacitación que lleve a cabo la SEDESOL referentes a la operación del FAIS. 3.2.3 Reportar trimestralmente la planeación de los recursos FAIS en la MIDS, a más tardar 10 días naturales antes de concluir el trimestre. Para que los gobiernos locales puedan reportar avances de los proyectos en el SFU, estos deberán estar registrados previamente en la MIDS. 3.2.4 Reportar la información sobre el uso de los recursos del FAIS en el SFU, las metas y avances de los indicadores de la MIR, así como aquella a que se refiere la fracción III del artículo 33 de la LCF relacionada con las obras financiadas con recursos provenientes del FAIS, en los términos que disponga la SHCP, dentro del plazo al que hace referencia el segundo párrafo del artículo 48 de la LCF. El reporte al que hace referencia el párrafo anterior se deberá realizar con base en la información de la MIDS, que la SHCP incorpore en el SFU. 3.2.5 Atender las observaciones que la SEDESOL emita a la información que se reporte en el SFU, conforme al calendario establecido para tal fin por la SHCP. 3.2.6 Proporcionar a la SEDESOL la información adicional que ésta requiera para el seguimiento sobre el uso de los recursos y la elaboración del Informe trimestral a la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 3.2.7 Publicar en su página oficial de internet los informes trimestrales de los avances de los proyectos que se realicen con los recursos del FAIS, y en su caso, evidencias de conclusión, en los términos establecidos en el artículo 33 de la LCF. 3.2.8 Proporcionar a la SEDESOL la información adicional que ésta requiera para la integración de MIDS, con el fin de contar con elementos para el análisis de incidencia de los proyectos realizados con los recursos FAIS en los indicadores de pobreza y rezago social identificados en el Informe Anual, conforme al Catálogo del FAIS. 3.2.9 Informar a las Delegaciones de la SEDESOL sobre los resultados de los informes trimestrales, con el fin de coordinar e implementar acciones de mejora que permitan un uso eficiente y eficaz de los recursos del FAIS. 3.2.10 Mantener registros específicos del FAIS y sus fondos debidamente actualizados, así como la documentación original que justifique y compruebe el gasto incurrido, conforme a lo establecido por la LGCG, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública respecto del ejercicio de los recursos federales. 3.2.11 Proporcionar a la SEDESOL y a las Delegaciones de la SEDESOL toda la información que se requiera para la realización de la evaluación del FAIS. 3.2.12 Fomentar la participación comunitaria en la planeación,	-COPLADEM -Tesorería Municipal -Dirección de Desarrollo Social			
--	---	---	--	--	--

		registro y establecimiento de mecanismos de control y seguimiento de los proyectos que se realicen con los recursos del FAIS a través de las formas de organización con las que cuente el municipio o DT para promover la participación social. 3.2.13 Los municipios y DT deberán guardar evidencias del registro sobre la integración y operación de las figuras de participación social en el FISMDF. 3.2.14 En materia de verificación y seguimiento los gobiernos locales, con base en lo convenido con la SEDESOL, deberán al menos: a) Reportar trimestralmente a la SEDESOL las acciones de verificación de las obras registradas en el SFU mediante la Cédula de Verificación que para tal efecto publique ésta en su Normateca interna. b) Elaborar y remitir a SEDESOL el reporte de incidencias encontradas respecto del registro de avances en el SFU y la verificación, en el formato que para tal efecto publique ésta en su Normateca Interna. c) Los municipios o DT realizarán las acciones descritas a través de las entidades, quienes informarán lo correspondiente al FISE y FISMDF. Las acciones de verificación y seguimiento que conforman este numeral podrán llevarse a cabo por los Agentes para el Desarrollo Local FAIS contratados por los gobiernos locales en términos de los presentes Lineamientos y de los convenios de coordinación respectivos. 3.2.15 En materia de los proyectos que se financien con los recursos del FAIS: a) Asegurarse de contar con el respectivo Convenio de concurrencia y, en su caso, dar cumplimiento a las reglas de operación de las fuentes de financiamiento que participen en la realización del proyecto. Este deberá contener el Anexo III de estos Lineamientos, en el cual se especifican los proyectos de mejoramiento de vivienda que se financiaran con los recursos del FAIS. b) Verificar que los recursos del FAIS en concurrencia están beneficiando a la población que habita las ZAP, los dos grados más altos de rezago social o en pobreza extrema.				
4	Seguimiento sobre el uso de los recursos	4.1- Informes sobre el ejercicio y destino de los recursos FAIS.	-COPLADEM -Tesorería Municipal -Dirección de Desarrollo Social			
5	Evaluación	5.1- Programa Anual de Evaluación. 5.2- Realización de la Evaluación. 5.3- Difusión de la Evaluación.	-Dirección de Desarrollo Social - INVEVAP			

Anexo 3. Tablero de control de la trayectoria de la gestión del Fondo (ejemplo de construcción)

PROCESO		PROCEDIMIENTO		ACTIVIDAD		AVANCE		
Nº	Nombre	Nº	Nombre	Nº	Nombre			
1	Planeación del Fondo	1.1	Diagnóstico de necesidades	1.1.1	...			
		1.2	Árbol de problemas	1.2.1	...			
		1.3	Árbol de soluciones	1.3.1	...			
		1.4	MIR	1.4.1	...			
2	Distribución del Fondo	2.1	Convenio y anexo	2.1.2	Elaboración de anexo			
				2.1.3	Aprobación convenio y anexo			
				2.2.2	Envío de convenio			
		2.2	Cálculo de la distribución	2.3.1	Cálculo en base a fórmula			
				2.3.2	Envío de resultados			
				2.3.3	Validación			
		2.3	Firma	2.4.1	Firma de convenio y anexos			
				2.4.2	Publicación en página			
3	Uso de Recursos	3.1	Asignación	3.1.1	Asignación de obra			
		3.2	Ejecución	3.1.2	Ejecución de obra			
		3.3	Entrega	3.3.1	Entrega de obra			
4	Evaluación	4.1	...	...	...			



Procedimiento concluido



Procedimiento en proceso



Procedimiento sin avance

Anexo 4. Propuesta de recomendaciones y observaciones

Nº	Observaciones y recomendaciones	Acciones propuestas	Resultados esperados
1	Observación: No se cuenta con diagnóstico de necesidades de infraestructura social. Recomendación: Integrar un diagnóstico de necesidades de infraestructura social con georeferenciación que permita establecer un proceso metodológico para identificar geográficamente y cuantificar la población potencial, objetivo, atendida y postergada.	Diagnóstico de necesidades	Cuantificación de la población potencial, objetivo, atendida y postergada
2	Observación: No disponen de una planeación a corto, mediano y largo plazo que permita predecir los hitos de riesgo e indicadores de avances claves para la focalización y seguimiento de los recursos. Recomendación: Establecer una planeación a mediano y largo plazo en la que se identifiquen los pasos indispensables de la trayectoria de implementación del Fondo y que permita predecir los hitos de riesgo e indicadores de avances claves para la focalización y seguimiento de los recursos.	Planeación a corto y largo plazo	Predicción de hitos de riesgo y seguimiento de los indicadores de avance
3	Observación: No tienen documentados los criterios para la priorización de los proyectos de infraestructura. Recomendación: Establecer y documentar los criterios para la priorización de los proyectos de infraestructura determinados en el diagnóstico de necesidades y las demandas expresadas por la propia población.	Priorización de los proyectos con base a una planeación	Establecimiento de escenarios de abatimiento de carencias sociales
4	Observación: No cuentan con un manual de procesos y procedimientos del FISM a nivel municipal. Recomendación: Desarrollar, integrar e implementar el manual de procesos y procedimientos del FISM a nivel municipal.	Diseñar un Manual de procesos y procedimientos del Fondo	Control de la trayectoria de la gestión del Fondo
5	Observación: El Municipio no dispone de una MIR municipal del Fondo. Recomendación: Construir la MIR municipal del Fondo con base a la MML.	Construcción de la MIR municipal del Fondo	Focalización e indicadores desempeño
6	Observación: No cuentan con un programa de capacitación continua para el personal técnico – administrativo que participa en el manejo y buena gestión del Fondo. Recomendación: Establecer e implementar un programa de capacitación continua dirigido al personal técnico-administrativo que participa en la operación del Fondo en materia de PbR/SED, para la elaboración de programas presupuestarios y el desarrollo del proceso de programación-presupuestaria.	Realización de un programa de capacitación	Mejor desempeño del personal técnico y administrativo

Nº	Observaciones y recomendaciones	Acciones propuestas	Resultados esperados
7	Observación: El proceso de priorización utilizado presenta factores y criterios subjetivos que pueden incidir en el cumplimiento de los objetivos y metas propuestos por la federación para el Fondo. Recomendación: Organizar un taller de priorización y focalización de las obras de infraestructura social financiadas por el Fondo con base a los dos procesos de orientación y/o capacitación indicados anteriormente.	Celebrar un taller de priorización y focalización de las obras de infraestructura social	Priorización de las obras a realizar a corto y mediano plazo
8	Observación: El Municipio no documenta un sistema de evaluación del desempeño del Fondo. Recomendación: Implementar el sistema municipal de evaluación del desempeño (SED) del Fondo.	Implementar SED	Seguimiento y evaluación del Fondo
9	Observación: La difusión y destino del presupuesto de egresos no se realiza en lenguaje ciudadano. Recomendación: Establecer y difundir el presupuesto de egresos con lenguaje ciudadano.	Difusión del presupuesto	Transparencia del presupuesto
10	Observación: No se cuenta con instrumentos y herramientas sistémicas que le ayuden al municipio a mejorar la transparencia y rendición de cuentas. Recomendación: Instaurar el SED como un medio de transparencia y rendición de cuentas.	Medir y transparentar el ejercicio del Fondo	Rendir cuentas ante la ciudadanía
11	Observación: No se dispone de un instrumento que permita identificar el nivel de percepción de la población respecto a la obra o acciones realizadas por el Fondo, salvo lo establecido en el proceso de entrega recepción. Recomendación: Diseñar y aplicar un instrumento para medir el nivel de percepción de la población o área de enfoque atendida, así como los mecanismos de verificación que permitan establecer la congruencia entre la priorización de las obras en relación al impacto en la reducción de las carencias sociales que inciden en algún grado o tipo de pobreza.	Diseñar un instrumento de percepción social sobre la obra de infraestructura social realizada con el Fondo	Conocer la opinión y nivel de satisfacción de la población.
12	Observación: El Municipio no cuenta con herramientas que le apoyen en la toma de decisiones respecto a la política pública a implementar en el tema de carencias sociales y tipo de desarrollo social a impulsar. Recomendación: Aprovechar los modelos de simulación y predicción proporcionados por la firma Grupo de Análisis y Planeación Social (GAPS) para tomar decisiones en materia de focalización y priorización de obras.	Establecer un modelo de simulación del impacto del Fondo en la reducción de las carencias sociales	Incrementar la asertividad

Anexo 5. Análisis FODA

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) Componente Municipal (FISM)	
Fortalezas	Oportunidades
1. El personal técnico-administrativo conoce y aplica los lineamientos generales de operación del Fondo establecidos por la Federación. 2. El Municipio realiza consultas ciudadanas para identificar las prioridades de atención en materia de infraestructura social. 3. El Municipio cuenta con autonomía relativa en la gestión del fondo, misma que utiliza para establecer sus criterios de priorización y focalización de obras.	1. Eficientar la gestión y operación del Fondo para generar un mayor impacto en el fin que persigue el mismo. 2. Aplicar instrumentos y herramientas metodológicas que permitan conocer el desempeño y el avance del Fondo en cuanto a la reducción de la pobreza y rezago social y verificar la congruencia en la prioridad de las obras con las áreas de mayor prioridad a ser atendidas. 3. Disponibilidad de instituciones que brindan cursos de capacitación en temas relacionados al proceso de implementación de PbR/SED.
Debilidades	Amenazas
1. El personal técnico-administrativo que participa en la operación del Fondo no cuenta con los conocimientos suficientes en temas relacionados al proceso de implementación de PbR/SED. 2. No se dispone a nivel municipal de un diagnóstico de necesidades para focalizar y priorizar los recursos radicados del Fondo. 3. El Municipio no dispone de un Manual de procesos y procedimientos para la implementación del Fondo a nivel municipal. 4. El Municipio no cuenta con una metodología para la identificación de su población potencial, objetivo, atendida y postergada ni con instrumentos para llevar a cabo la focalización de la misma. 5. No cuentan con una MIR municipal para conocer los avances y el desempeño del Fondo.	1. No cumplir con los objetivos y metas que se esperan alcanzar a través del Fondo a nivel federal. 2. Surgimiento de nuevas zonas de pobreza. 3. Reducción en el monto de recursos asignados al Fondo.

Anexo 6. MIR específica

PROPUESTA
Matriz de Indicadores para Resultados

NIVEL	RN	INDICADORES		FÓRMULA	LÍNEA BASE	META	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
		Dimensión	Nombre					
Fin								
Propósito								
Componentes								
Actividad								

Anexo 7. Análisis CREMA de los indicadores de desempeño y de gestión establecidos en la MIR o en la Ficha de Indicadores

Nivel	Nombre	Fórmula	Fuentes	Frecuencia de Medición	Análisis				
					C	R	E	M	A
F									
P									
C									
A									
C	(Claro). El indicador debe ser preciso e inequívoco, es decir, poder ser entendido por cualquier persona sea parte del programa o no.								
R	(Relevante). El indicador debe ser apropiado y medir aspectos importantes del objetivo.								
E	(Económico). El indicador debe estar disponible a un costo razonable.								
M	(Medible). El indicador debe poder ser sometido a una evaluación independiente.								
A	(Adecuado). El indicador debe ofrecer una base suficiente que permita estimar el desempeño y evaluar los resultados.								

Anexo 8. Resultados de la evaluación por sección

1. Ejercicio de la operación del Fondo
Carece de un diagnóstico de necesidades de infraestructura social con referencia geográfica que permita establecer un proceso metodológico para cuantificar la población potencial, objetivo, atendida y postergada y determinar la ubicación geográfica de la misma.
No se cuenta con un Plan Estratégico donde se establezcan las metas y objetivos, así como los indicadores de avances claves para la focalización y seguimiento de los recursos del Fondo en el Municipio a mediano y largo plazo, lo que impide que se identifiquen claramente los pasos de la trayectoria de implementación del Fondo.
Los criterios para la priorización de los proyectos de infraestructura social no se encuentran plasmados en un documento interno de carácter oficial.
Construir la MIR municipal del Fondo con base a la MML.
2. Gestión del Fondo
No se dispone de un Manual de procesos y procedimientos del FISM a nivel municipal donde se describan las principales funciones de cada área y las responsabilidades del personal involucrado en la gestión y operación del Fondo.
No cuentan con un programa de capacitación continua dirigido al personal técnico-administrativo que participa en la operación del Fondo en materia de PbR/SED, elaboración de programas presupuestarios y proceso de programación-presupuestaria.
Se carece de un Plan de Riesgos a nivel municipal donde se identifique las causas que pudieran comprometer los resultados del Fondo, así como los mecanismos de atención y solución para resolver las contingencias.
No se implementa un sistema municipal de evaluación del desempeño (SED) del Fondo.
3. Rendición de cuentas y participación ciudadana
No se difunde el presupuesto de egresos con una versión con lenguaje ciudadano.
El medio de transparencia y rendición de cuentas con el que actualmente cuenta el Municipio es muy limitado en su estructura y contenido, al no contener la información básica que la Ley establece a nivel federal.
No disponen de un instrumento que mida el nivel de percepción de la población beneficiada con el Fondo para verificar la congruencia entre la priorización de las obras en relación al impacto en la reducción de las carencias sociales que inciden en algún grado o tipo de pobreza.
Existe una coordinación limitada entre el COPLADEMUN y COPLADE para el proceso de planeación y rendición de cuentas entre el Municipio y la entidad federativa.
No cuentan con instrumentos de análisis para retroalimentar la planeación y gestión de los recursos del Fondo en búsqueda de una mayor eficacia.
4. Focalización
No se cuenta con una estrategia de cobertura de atención del Fondo a mediano y largo plazo.
No se dispone de herramientas para tomar decisiones en materia de focalización y priorización de obras.
No establecen una estrategia a nivel municipal documentada donde se describa la metodología para la identificación y cuantificación de la población potencial, objetivo, atendida y postergada, así como la ubicación geográfica de la misma con la finalidad de focalizar y maximizar la eficiencia de los recursos del Fondo.

Anexo 9: Modelo de crecimiento y desarrollo imperante en el Municipio de Tepehuanes, para establecer un modelo predictivo o de simulación para determinar el incremento o reducción de las brechas de desigualdad en materia de carencias sociales.

El modelo propuesto para identificar el tipo de crecimiento y desarrollo imperante en el Municipio de Tepehuanes, para establecer un modelo predictivo o de simulación que a su vez, permita determinar el incremento o reducción de las brechas de desigualdad en distintos momentos de tiempo, se fundamenta en el Índice de Gini.

Desigualdad y los tipos de desigualdad

Para su adecuado entendimiento y comprensión, se debe considerar en primer término el concepto de desigualdad y los tipos de desigualdad que se pueden presentar en un territorio o demarcación territorial.

Para este punto en particular se retoma textualmente lo indicado por López Flores (2001: 61 - 70).

Como lo establece Fernando Cortés y Rosa María Rubalcava (1984), el concepto de desigualdad es un concepto relativo, ya que puede tener distintos significados y/o aplicaciones dependiendo de la definición o sentido que se dé al mismo, y que por lo regular cada vez que se hace referencia al término de desigualdad se plantea como la oposición al de igualdad. Así, "desde el punto de vista estadístico diremos que una distribución es desigual si no concuerda con algún criterio previamente estipulado" (p. 11).

Por lo anterior, la distribución de un bien puede ser justa o injusta en función al criterio utilizado para la distribución del mismo. Así, un criterio podría ser el de distribuir en partes iguales o bien en función a alguna característica de los involucrados, por ejemplo, si un padre de familia otorga una cantidad a sus hijos para gastos ocasionales podría entregar a cada uno la misma cantidad de dinero, o bien, diferenciar en función a: su edad, nivel escolar, compromisos sociales, nivel de colaboración en tareas del hogar, etc.

Pero más que el ejemplo, lo que interesa destacar "*...es que la idea de equidad (a través de la cual se juzga la forma como se ha repartido una variable), resulta estar teñida por juicios de valor aun cuando se llevan a cabo extensos desarrollos teóricos...*" (p. 12) como podría ser el caso en que la variable a distribuir fuera el Producto Interno Bruto, los ingresos generados por un bien nacional como el petróleo, las cuotas en servicios públicos como la luz, agua o educación.

Si bien, el objetivo de estudio en la presente investigación conlleva a la identificación del nivel o grado de desigualdad existente en el proceso de crecimiento y desarrollo entre los distintos municipios que integran el Estado de Aguascalientes, es obvio que se debe definir el criterio sobre el cual se trabajará y las variables que habrán de considerarse, razón por la que se presentan primeramente tipos y/o formas de desigualdad que se pueden presentar en una variable de acuerdo a Fernando Cortés y Rosa María Rubalcava.

Para evitar confusiones, bastante frecuentes en los estudios empíricos (...) nos parece conveniente dedicar algo de espacio a perfilar tres ideas que aparecen casi siempre estrechamente relacionadas a la noción de desigualdad: Nivel de variable; cambio en el grado (o nivel) de la concentración y forma de desigualdad.

Desde el punto de vista meramente estadístico, la concentración tiene que ver con la manera como se reparte el total de una variable entre un conjunto de observaciones o unidades, es decir, se define en términos de la distribución del monto total (por ejemplo Y) entre las 'n' unidades. Es frecuente, para referirse a esta noción, usar como símil la manera como se distribuye un pastel entre el conjunto de comensales.

A su tamaño (el monto total Y de la variable) lo denominaremos 'nivel de la variable'. La diferenciación entre el nivel (que se puede captar a través de la medida de tendencia central) y su repartición (es decir, el grado de la desigualdad), resulta ser de fundamental importancia por cuanto nos proporciona elementos clave para interpretar con precisión los resultados que arrojan las medidas estadísticas. En efecto, el saber por ejemplo, que la distribución del ingreso personal se concentró entre dos momentos en el tiempo, no nos da elementos para realizar aseveraciones sobre los cambios monetarios individuales. Podríamos llegar a sostener, aunque casi seguramente de manera errónea, que si la repartición del pastel se ha concentrado, ello significa que los ricos tienen ahora más y los pobres menos, de manera que los primeros tienen a su disposición más dinero y los segundos menos, y que en consecuencia, en comparación con la situación original, los ricos son ahora más ricos y los pobres más pobres. Estas conclusiones pueden reflejar o no correctamente lo acontecido en el lapso bajo consideración, pero no es posible basarlas en la pura evidencia que nos proporciona el aumento en el nivel de desigualdad.

Antes de continuar sobre la línea de desarrollo, hay que hacer notar que ya hemos introducido la noción de cambio en el nivel de desigualdad, se refiere a las variaciones que experimentan a través del tiempo los niveles de concentración de una variable (pp. 13-14).

Al combinar los autores, el nivel de la variable y el cambio en el nivel de concentración establecen ocho formas o combinaciones distintas, siendo las mismas:

- Nivel constante de la variable y desigualdad creciente.
- Nivel constante de la variable y desigualdad decreciente.
- Nivel constante de la variable y desigualdad constante.
- Nivel de la variable y grado de desigualdad creciente.
- Nivel de la variable creciente y desigualdad decreciente.
- Nivel decreciente de la variable y desigualdad constante.
- Nivel decreciente de la variable y desigualdad creciente.
- Nivel decreciente de la variable y desigualdad decreciente.

En las tablas 1 y 2 se ha *"...mantenido constante el total de la variable, es decir, el tamaño del pastel, y efectivamente se establece una relación directa entre el cambio en el grado de desigualdad y las cantidades que les corresponden a las observaciones pobres y ricas: cuando la desigualdad es creciente aumenta la distancia entre pobres y ricos y viceversa..."*. En la tabla 1, en que la concentración es creciente, hubo una distribución que favoreció a la unidad más rica y perjudicó a la más pobre, lo que trajo como consecuencia que la favorecida se enriqueciera aún más y la perjudicada sea ahora más pobre que antes. La situación exactamente inversa se produce en el caso en que decrece el nivel de desigualdad, tal como se muestra en la tabla 2, al mantenerse constante el tamaño del pastel, una

redistribución progresiva se traduce en un aumento de la parte que les toca a los pobres y en una disminución de la que queda en manos de los privilegiados.

Tabla 1: Nivel constante de la variable y desigualdad creciente

Tiempo 1		Tiempo 2	
Unidad	Valor de la variable	Unidad	Valor de la variable
1	5	1	1
2	10	2	10
3	100	3	104
	115		115

Tabla 2: Nivel constante de la variable y desigualdad decreciente

Tiempo 1		Tiempo 2	
Unidad	Valor de la variable	Unidad	Valor de la variable
1	5	1	7
2	10	2	10
3	100	3	98
	115		115

(...) Es habitual que en los análisis concretos debamos enfrentar complejidades que surgen del movimiento simultáneo del nivel de la variable y de la manera como se destituye. (Tabla N° 3)

Tabla 3: Nivel creciente de la variable y desigualdad constante

Tiempo 1		Tiempo 2	
Unidad	Valor de la variable	Unidad	Valor de la variable
1	5	1	10
2	10	2	20
3	100	3	200
	115		230

Al duplicarse el tamaño del pastel también se han multiplicado por dos los montos de cada una de las tres unidades, por lo que el grado de desigualdad no se ha visto afectado entre los tiempos 1 y 2. Este resultado nos permite sostener que el grado de desigualdad constante a través del tiempo significó una mejora absoluta que afectó proporcionalmente por igual a todas las observaciones. Los aumentos que perciben las unidades son porcentualmente idénticos pero los tamaños dependen de cuánto se haya modificado el total de la variable que se distribuye.

La situación inversa, es decir, la de un empobrecimiento general sin haberse alterado el nivel de desigualdad, habría sido consecuencia de una caída en el total que se reparte.

(...) En las tablas 4 y 5, la cantidad total que se distribuye se ha duplicado. En la tabla 4 la desigualdad en el tiempo 2 es mayor que en el 1 y en la tabla 5 es menor.

Los datos de la tabla 4 nos indican que a pesar de haberse duplicado el nivel de la variable, sólo la segunda observación experimentó un cambio en esa misma proporción, en tanto que la tercera obtuvo un incremento mayor que el doble y la primera uno menor. Las variaciones señaladas nos permiten sostener que la distribución se concentró (...) y que si aumentan simultáneamente el nivel de la variable y su grado de concentración, entonces la mayor desigualdad no necesariamente significa un empobrecimiento de los pobres y una mejoría de los ricos. El incremento en el nivel y grado de desigualdad puede ser compatible con un alza en las cantidades en manos de todos o en una caída de los montos percibidos por los más pobres.

Tabla 4: Nivel de variable y grado de desigualdad creciente

Tiempo 1		Tiempo 2	
Unidad	Valor de la variable	Unidad	Valor de la variable
1	5	1	7 (3)
2	10	2	20 (20)
3	100	3	203 (207)
	115		230

Tabla 5: Nivel creciente de la variable creciente y desigualdad decreciente

Tiempo 1		Tiempo 2	
Unidad	Valor de la variable	Unidad	Valor de la variable
1	5	1	15 (9)
2	10	2	20 (10)
3	100	3	195 (99)
	115		230 (118)

En la tabla 5 se puede apreciar que, al multiplicarse por dos el tamaño del pastel, se ha más que duplicado la cantidad que posee la primera unidad y lo contrario ocurre con la más rica. Como la participación relativa de la segunda observación se mantuvo constante, los movimientos que tuvieron lugar en el periodo originaron una caída en el grado de desigualdad. La información obtenida en la tabla nos indica una situación en la que la desigualdad decreciente corresponde a un aumento en todas las observaciones. El alza del nivel y la disminución de la concentración no contradicen la mejoría de todos (...) y permite afirmar que cuando el total de una variable aumenta y la desigualdad disminuye, significa que todas las observaciones se enriquecieron, o bien, que las más beneficiadas poseen ahora menos de lo que disponen (pp. 15-17).

En lo referente a las tablas 6, 7 y 8, el autor de referencia hace notar como puede disminuir el valor de la variable bajo tres condiciones de desigualdad distintas, pudiendo ser éstas constantes, crecientes o decrecientes.

Tabla 6: Nivel decreciente de la variable y desigualdad constante

Tiempo 1		Tiempo 2	
Unidad	Valor de la variable	Unidad	Valor de la variable
1	5	1	2.5
2	10	2	5
3	100	3	50
	115		57.5

Tabla 7: Nivel decreciente de la variable creciente y desigualdad creciente

Tiempo 1		Tiempo 2	
Unidad	Valor de la variable	Unidad	Valor de la variable
1	5	1	1.5 (2.00)
2	10	2	5 (9.90)
3	100	3	51.0 (101.95)
	115		57.5 (113.85)

Tabla 8: Nivel creciente de la variable creciente y desigualdad decreciente

Tiempo 1		Tiempo 2	
Unidad	Valor de la variable	Unidad	Valor de la variable
1	5	1	4.5 (5.5)
2	10	2	5.0 (5-0)
3	100	3	48.0 (47.0)
	115		57.5 (57.5)

En el primer caso (tabla 6), "El valor de la variables experimentó una caída del 50% entre los instantes considerados. Sin embargo, el nivel de la desigualdad no se alteró ya que se mantuvieron todas las participaciones relativas de las observaciones, es decir, fueron objeto de una disminución en la misma proporción. La reducción en el tamaño del pastel se distribuyó proporcionalmente por igual. Este sencillo ejercicio numérico nos señala el hecho que el grado de desigualdad no se haya alterado; bajo ningún punto de vista debe interpretarse como que nada ha cambiado, por el contrario, nos indica que si el nivel de la variable decreció a través del tiempo, entonces todas las observaciones han resentido el mismo porcentaje de reducción que el monto total y en consecuencia sus correspondientes cantidades bajaron.

El segundo caso (tabla N° 7), "...la variable sufrió una caída de 50%. Está disminución afectó a todas las observaciones que redujeron sustancialmente sus cantidades, al mismo tiempo que alteraron sus participaciones relativas (excepto la de la segunda). En efecto, la segunda observación experimentó una reducción del 50%, la más pobre sufrió una disminución porcentual mayor y la más rica una caída relativamente menor que esa cifra. Estos movimientos se traducen en un incremento en el nivel de desigualdad. Sintéticamente, podemos decir que la caída en el nivel conduce a un empobrecimiento de todas las unidades a través del tiempo, lo que indica que una mayor desigualdad no necesariamente significa que disminuyen las cantidades en manos de las unidades pobres y aumentan las de las ricas.

En el tercer caso (tabla N° 8), "...en el tiempo 2 el monto total de la variable es la mitad de lo que era en el 1. A pesar de ello, sólo la segunda observación experimentó una reducción en la misma proporción, ya que la tercera sufrió una caída proporcional mayor que 0.50 y la primera una disminución menor que ese porcentaje. Estos movimientos se expresan sintéticamente en el hecho de que la desigualdad ha decrecido. Pero, el que la concentración sea menor que antes, no es contradictorio con las menores cantidades que poseen todas las observaciones. La tabla nos muestra que los montos en manos de las tres unidades son más pequeños. Desigualdad decreciente no significa deterioro de los privilegiados en beneficio de los pobres"... (pp. 18-19).

Hasta este momento se ha avanzado en dos de las tres ideas que se encuentran relacionadas con la noción de desigualdad, el nivel de la variable y el cambio en el grado o nivel de la concentración, faltando por especificar el de forma de la desigualdad, mismo que hace referencia a la identificación

de qué grupos se benefician a través del tiempo y qué grupos se perjudican respecto a los mismos, ya que pueden existir cambios entre las posiciones y aparentemente registrarse que el nivel de desigualdad no ha sufrido modificación alguna.

Como se muestra en el cuadro N° 9, "...lo que interesa destacar es que a partir de la noción forma de la desigualdad surgen interrogantes que dirigen el análisis a una dimensión del problema que no se agota en el simple estudio de la variación experimentada por el grado de desigualdad.

Tabla 9: Redistribución entre las observaciones extremas

Tiempo 1		Tiempo 2	
Unidad	Valor de la variable	Unidad	Valor de la variable
1	5	1	5
2	10	2	10
3	100	3	100
	115		115

La observación que menos tenía en el tiempo 1, recibió 95 proveniente de la más rica. De este modo, se ha producido una inversión total de las posiciones extremas. La que originalmente era más pobre pasa a ser ahora la más rica y viceversa. Desde el punto de vista estrictamente estadístico, no se han producido modificaciones en el grado ni en la forma de la desigualdad. Ello es una consecuencia directa de uno de los principios estadísticos básicos, según el cual se acepta pérdida de información (considerada como no relevante) para estar en posición de resumir y sistematizar los datos.

(...) A lo largo de esta exposición, vimos que en los estudios de desigualdad social suelen entrelazarse varias dimensiones:

- El nivel global que alcanza el total de la variable y sus modificaciones en el tiempo...
- El grado o nivel de desigualdad existente en una distribución de frecuencias y sus variaciones temporales...
- ...la de llegar a conocer quiénes han sido los perjudicados y quiénes los beneficiados... (pp.22-23)

Técnica Índice de Gini

Se retoma textualmente lo indicado por López Flores (2001: 70-82).

Como se ha establecido en los apartados anteriores, uno de los objetivos de la presente investigación es el de medir y/o establecer el tipo y/o nivel de crecimiento o desarrollo (desigualdad con equilibrio, desigualdad con desequilibrio, equidad con desequilibrio o equidad con equidad) que ha experimentado el Estado de Aguascalientes en las últimas tres décadas, razón misma por la que se requiere de un instrumento confiable para medir el nivel de desigualdad, o bien, la equidad alcanzada en el acceso a los diversos indicadores de bienestar social por parte de la población.

Por lo anterior, fue necesario efectuar una revisión a las distintas técnicas estadísticas desarrolladas para obtener grados y niveles de desigualdad, y de esa manera, poder seleccionar de entre las mismas, la más adecuada en función al tipo de información (datos) de que se dispone.

Las técnicas estadísticas existentes para los fines descritos son: rango relativo, desviación media relativa, varianza relativa, varianza de los logaritmos, el coeficiente de desigualdad de Gini, el coeficiente de concentración de Gini y medidas derivadas de la gráfica de concentración como son: razón de ventaja, coeficiente de proporciones equitativas y coeficiente de mayoría relativa mínima.

La técnica estadística seleccionada y que mejor se adapta al tipo de análisis propuesto es la del Índice de Gini, técnica que además de permitir trabajar con datos agrupados establece la posibilidad de tener un porcentaje de distribución tanto de las unidades como de la variable, mismos que pueden ser ajustados basándose en la necesidad de análisis, siendo su fórmula:

$$G = 1 - \left\{ \sum_{i=1}^m P_i (Q_i + Q_{i-1}) \right\} / 10,000$$

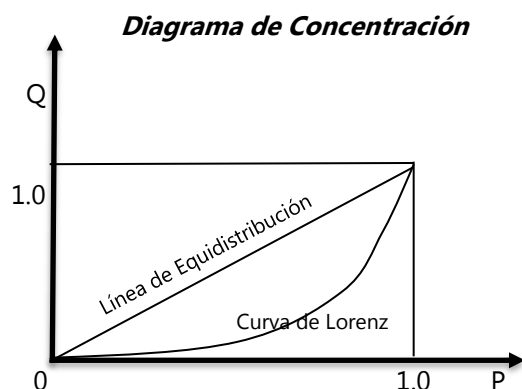
En donde:

- G** = Índice de Gini
- $\sum_{i=1}^m$ = Sumatoria del renglón 1 al renglón n
- P_i** = Porcentaje de distribución esperado
- Q_i** = Datos acumulados
- Q_{i-1}** = Datos acumulados y desplazados

El valor final que el Índice de Gini puede alcanzar oscila entre cero y uno, de tal forma que conforme se acerca al cero, la desigualdad será menor o nula y si se acerca al valor uno, la desigualdad será mayor o total.

Cabe destacar que el índice de referencia toma de base la curva de Lorenz (gráfico N° 1), misma que parte del supuesto de una distribución equilibrada u homogénea en la que, si un bien o una variable es distribuido(a) por igual entre los integrantes de un grupo o las unidades que lo conforman, el resultado gráfico será una recta, ya que el primer 10% concentra el 10% de la variable, el 20% concentra el 20% de la variable y así sucesivamente, de tal forma que el último 10% concentra el 10% de la variable, por lo que al sumar el 100% se distribuye el 100%.

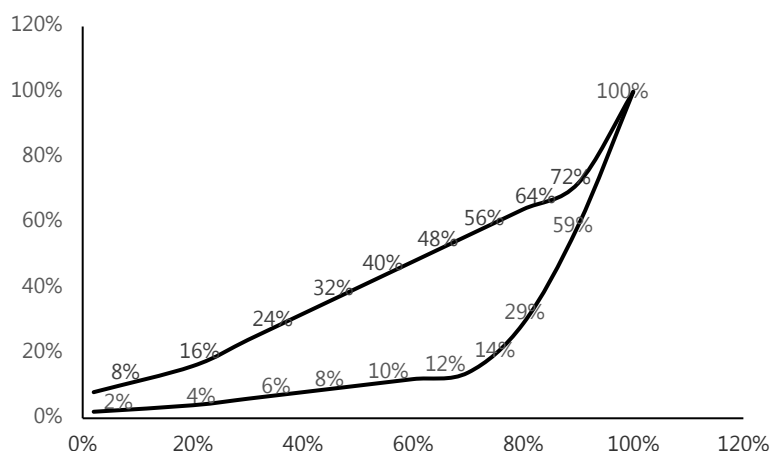
Gráfico N° 1



Un supuesto distinto es cuando el bien o la variable a considerar no se distribuye homogéneamente o existe en la distribución un criterio de desequilibrio, en ese momento, al graficar los datos se genera una curva por debajo de la línea de distribución perfecta, es así que, entre más se separa de la recta mayor será el nivel de desigualdad.

En la gráfica N° 2, se aprecia en el e primer supuesto (línea A) que si el primer 10% concentra tan solo el 8% y el siguiente 10% (20% acumulado) concentra también el 8% (16% acumulado), y sí se mantiene constante el 8% de la variable por cada decil de los elementos, se llega al decil 9 (90% acumulado de los elementos) con el 72% acumulado de la variable a distribuir, por lo que el último 10% (10 decil) concentrará el 28% de la variable que se está distribuyendo.

Gráfico N° 2



En la misma gráfica 2, en el segundo supuesto (línea B), si el primer 10% concentra el 2% y se mantiene constante este 2% por decil hasta llegar al 7° decil, se ha acumulado el 14% de la variable, si el 8° decil por si solo concentra el 15% (acumulado del 29%), el 9° decil concentra el 30% (acumulado del 59%) y tan solo el 10° decil (último) concentra el restante 41% (100% acumulado). Se aprecia que el espacio de la recta es mayor (curva más alejada).

Si observamos nuevamente la gráfica y comparamos las líneas A y B, se apreciará a simple vista que la distribución B es más desigual que la primera o existe un criterio de distribución de la variable distinto al de homogeneidad (dar a cada integrante la misma cantidad). Por lo que, debido a lo expresado en el apartado anterior, es conveniente tener el criterio de distribución para saber si en el mismo existe una diferenciación en los miembros que podría considerarse como justa o equitativa, atendiendo a la edad de los mismos o a otro criterio de justicia distributiva.

Anexo 10: Modelo cuantitativo para simular o predecir el impacto de la inversión del Fondo en la reducción de la pobreza tomando como referencia la línea base identificada por el Mpio. de Tepehuán.

El modelo de simulación o predicción del impacto de la inversión del Fondo en la reducción de la pobreza conlleva los siguientes procesos:

- I. Establecimiento del modelo de crecimiento y desarrollo a generar en el Municipio con base a los cuatro tipos de crecimiento y desarrollo establecidos:
 - Desigualdad con equilibrio.
 - Desigualdad con desequilibrio.
 - Equidad con desequilibrio.
 - Equidad con equidad.
- II. Se calcula el nivel de desigualdad existente tomando como referencia la línea base de distribución del servicio o bien a simular.
- III. Con base a la programación de inversión o acciones a efectuar se calcula el valor modificado (valor que adquirirá) de la nueva línea de servicio y se calcula el nivel de desigualdad para conocer el impacto de la inversión.

Para un mejor entendimiento y comprensión se establece un ejemplo:

Cálculo del nivel de desigualdad existente (punto II)

Decil	Datos	Pi	Qi	Qi-1	Q1+Qi-1	Pi (Q1+Q1-1)	
I	5	10	5		5	50	
II	5	10	10	5	15	150	
III	8	10	18	10	28	280	
IV	8	10	26	18	44	440	
V	8	10	34	26	60	600	
VI	9	10	43	34	77	770	
VII	9	10	52	43	95	950	
VIII	10	10	62	52	114	1140	
IX	15	10	77	62	139	1390	
X	23	10	100	77	177	1770	
		100				7540	
						0.754	0.246

Cálculo del nivel de desigualdad modificando el valor de línea de distribución (punto III)

Decil	Datos	Pi	Qi	Qi-1	Q1+Qi-1	Pi (Q1+Q1-1)	
I	5	5	5		5	25	
II	5	5	10	5	15	75	
III	8	8	18	10	28	224	
IV	8	8	26	18	44	352	
V	8	8	34	26	60	480	
VI	9	9	43	34	77	693	
VII	9	9	52	43	95	855	
VIII	10	10	62	52	114	1140	
IX	15	15	77	62	139	2085	
X	23	23	100	77	177	4071	
		100	100			10000	
						1	0