

Evaluación Estratégica

Fondo de Aportaciones para la

Infraestructura Social – Municipal (FISM)

Municipio de Durango, Dgo.

Ejercicio Fiscal Concluido 2017

Octubre 2018

RESUMEN EJECUTIVO

La evaluación estratégica del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) efectuada durante el año 2018, estableció como objetivo general *evaluar el desempeño de las aportaciones del FISM en el municipio de Durango para el ejercicio fiscal concluido con el objetivo de mejorar la gestión, los resultados y la rendición de cuentas.*

Para el logro del objetivo indicado se establecieron siete objetivos específicos, siendo éstos:

- 1) *Valorar la contribución y el destino de las aportaciones mediante el análisis de las normas, información institucional, indicadores de la MIR del FISM, información programática y presupuestal, identificando la inversión del FAIS-FISM para 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).* ^[1]_{SEP}
- 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.* ^[1]_{SEP}
- 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.* ^[1]_{SEP}
- 4) *Valorar la orientación a resultados y el desempeño del Fondo en el municipio de 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 municipal y su contribución al cumplimiento de las metas y logros estatales.* ^[1]_{SEP}
- 5) *Realizar un sondeo de verificación de obra y su valoración social mediante el diseño y aplicación de una escala de actitud social.* ^[1]_{SEP}
- 6) *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 Durango, tomando como referencia la línea base identificada.* ^[1]_{SEP}
- 7) *Identificar el modelo de crecimiento y desarrollo imperante en el Municipio de Durango, 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 obras y servicios efectuados a través del FAIS-FISM y los programas complementarios al mismo. El modelo está sustentado en las técnicas estadísticas para el estudio de la desigualdad social con base al valor de coeficiente de Gini.* ^[1]_{SEP}

Como se indicó, la evaluación se realizó con el propósito de establecer las observaciones y proponer las recomendaciones que permitirán mejorar la gestión, los resultados y la rendición de cuentas del Fondo.

El equipo evaluador estableció como hipótesis inicial que *la gestión del FISM contribuye al beneficio de la población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social mediante la realización de obras y acciones de infraestructura social que reducen de manera efectiva la situación de pobreza en la población*, misma que guió el proceso de evaluación y el análisis que se desarrolla y presenta en este informe de evaluación.

En cumplimiento al método científico y al proceso metodológico establecido por las Ciencias Sociales, la hipótesis inicial se contrastó con la realidad a partir de seis hipótesis operativas, siendo éstas:

- 1) *El municipio cuenta con un diagnóstico de necesidades de infraestructura social.* ^[1]_{SEP}
- 2) *El municipio de Durango 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* ^[1]_{SEP}*recursos radicados en el municipio.* ^[1]_{SEP}
- 3) *El municipio prioriza los proyectos de infraestructura en función de sus necesidades.*
- 4) *El municipio especifica las responsabilidades individuales por cada paso indispensable en la trayectoria de implementación a cargo del municipio.* ^[1]_{SEP}
- 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.* ^[1]_{SEP}
- 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.* ^[1]_{SEP}

Por corresponder la evaluación a un ejercicio fiscal concluido –2017– el acopio de la información o trabajo de campo realizado para proceder a la contrastación de las hipótesis se centró en un análisis de gabinete complementado con entrevistas de profundidad a los responsables del Fondo en el municipio, los resultados obtenidos se enumeran a continuación.

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

Las áreas técnicas que participan en la ejecución de la operación del Fondo consideran que disponen de un diagnóstico de necesidades de infraestructura social, es así, que desde su perspectiva cuentan con un concentrado o listado de peticiones de obra en materia de infraestructura social integrado a partir de las peticiones expresadas por la propia población que presenta la carencia o necesidad, lo que

sustituiría el diagnóstico de necesidades. Sin embargo, la manera como se integra el listado de necesidades, no contiene las características formales ni el contenido requerido para un diagnóstico de necesidades de infraestructura social.

La aseveración anterior se sustenta en el hecho de que la instancia responsable de presentar ante el COPLADEMUN la propuesta de obra de infraestructura social a financiar a través del Fondo, entrega una lista de obras a ejecutar, resultado de la integración de los diversos listados proporcionados por las áreas técnicas, mismas que disponen y aplican variados mecanismos de captación de necesidades –cada unidad o área técnica utiliza un criterio y procedimiento distinto–, por tanto no existe homogeneidad o un manual de procesos o procedimientos que establezca un criterio y propuesta metodológica para la integración de un diagnóstico de necesidades de infraestructura social (ver respuesta pregunta 1 y 2, páginas 15, 16 y 17 del presente documento).

Hipótesis operativa 2: El municipio de Durango 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.

El Municipio de Durango no dispone de un manual de procesos para el Fondo ni de procedimientos documentados que permitan identificar la planeación o los pasos indispensables en el proceso de implementación, es así que las áreas técnicas solo cuentan con la experiencia adquirida y con los lineamientos que la federación ha establecido para el Fondo, por ello, los procesos de distribución, de uso de los recursos y de evaluación se desarrollan con base a los criterios que el equipo técnico va desarrollando en la práctica y con el cumplimiento de las reglas de operación que por obligación deben observar, es así que la implementación y operación del Fondo forman parte de una rutina administrativa que incide en la aplicación de una ejercicio presupuestal de carácter inercial, más no como el ejercicio derivado de implementar un presupuesto basado en resultados (PbR).

El comentario anterior se reafirma al constatar que el municipio no ha establecido o construido una MIR del Fondo para el ámbito municipal.

Por lo indicado, el personal técnico logró establecer un listado de posibles riesgos a los que se enfrentan durante la gestión del Fondo, sin embargo, no logran vincular el concepto de riesgo al de no cumplimiento de una meta establecida que se mide a través de un indicador, por tanto, la focalización o seguimiento de los recursos radicados en el municipio tampoco son comprendidos a partir de la consecución o alcance de un resultado.

Expresado de otra manera, no se tiene conocimiento o comprensión de lo que debe ser un PbR, más aún, el resultado es entendido como la aplicación de recursos o cumplimiento de las metas constructivas establecidas en un expediente técnico, o en su caso, la aceptación de la obra por parte de la comunidad. En particular, la focalización se interpreta como la aplicación de los recursos en las zonas o áreas geográficas determinadas por las reglas de operación, se reitera, no se logra visualizar como una estrategia que parta del conocimiento de una línea base a partir de la cual se establece una meta o un resultado a lograr, en concreto, tampoco se valora la aplicación y el impacto que propicia el ejercicio presupuestal del Fondo (ver respuesta pregunta 3 a 10, página páginas de la 18 a la 29 del presente documento).

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

El Municipio sí establece y dispone de un proceso de priorización de los proyectos de infraestructura social, pero se precisa que la priorización no se efectúa propiamente dicho con base a las necesidades del municipio, entendidas éstas como la reducción de carencias sociales.

Recordemos que el Municipio no dispone de una MIR municipal que oriente la gestión y operación del Fondo, por tanto, no cuenta con la línea base ni con las metas a alcanzar, por ende, no ha construido los indicadores de resultados y de gestión que permitan evaluar el ejercicio presupuestal.

Derivado de lo antes indicado, la priorización de los proyectos de infraestructura se realiza a partir de criterios administrativos e institucionales en respuesta a las necesidades expresadas por la población o representantes de los grupos poblacionales organizados, ante ello, se establece que el municipio no prioriza los proyectos de infraestructura social con base a las necesidades de mejorar las condiciones y calidad de vida de la población que reside en zonas de pobreza extrema o localidades con alto o muy alto nivel de rezago social.

Se puede afirmar que la manera como el municipio prioriza los proyectos de infraestructura social, sí beneficia a la población que registra carencias, no hay duda en el beneficio social alcanzado con el Fondo, más sin embargo, no se logra el impacto esperado en la reducción de la pobreza extrema, o de localidades con alto o muy alto nivel de rezago social. (ver respuesta preguntas 1 a 3, páginas de la 15 a la 19 del presente documento).

Hipótesis operativa 4: El municipio especifica las responsabilidades individuales

por cada paso indispensable en la trayectoria de implementación a cargo del municipio.

El personal técnico y operativo que participa en la gestión del Fondo –distribución, uso de recursos y evaluación– tiene conocimiento de su responsabilidad, actividad administrativa o proceso a realizar, así como de la manera en que se integra con otras áreas administrativas del municipio. Sin embargo, no disponen de una guía de procedimientos o manual de procesos del Fondo, por tanto, si un servidor público cambia de adscripción o responsabilidad, quien los sule puede enfrentar algunos contratiempos al no disponer de un manual de procesos ni diagramas de procedimientos que le puedan guiar en sus responsabilidades, salvo que disponga de experiencia previa en el tema.

Algo destacable en el Municipio es que disponen de certificación ISO en distintas áreas administrativas y para algunos procesos, lo que cubre en parte la ausencia de manuales para la gestión del Fondo, más no lo sule, máximo que no se dispone de un proceso institucional de capacitación continua en materia de PbR/SED.

Se puede aseverar que el personal y las áreas técnicas-administrativas conocen y pueden identificar las responsabilidades individuales e institucionales respecto a los pasos en los que participan en la trayectoria de implementación del Fondo a cargo del municipio, sin embargo, no se tienen documentadas las responsabilidades individuales e institucionales para la implementación del Fondo, al carecer de los manuales de procesos y procedimientos del mismo (ver respuesta pregunta 1, 8 a 11 páginas 15, y de la 26 a la 30 del presente documento).

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.

El Municipio no ha integrado una MIR del Fondo con referencia al territorio y población municipal, es así que al no dispone de un proceso PbR/SED, que permita identificar una línea base y la referencia geográfica de las carencias sociales que la población registra, no se pueden medir los resultados y las metas en el contexto municipal por la propia inexistencia de indicadores municipales FISM.

Si bien la MIR es la herramienta de planeación estratégica que en forma resumida, sencilla y armónica establece con claridad los objetivos de un programa y su alineación con aquellos de la planeación nacional y sectorial; incorpora los indicadores que miden los objetivos y resultados esperados; identifica los medios para obtener y verificar la información de los indicadores; describe los bienes y

servicios a la sociedad, así como las actividades e insumos para producirlos e incluye supuestos sobre los riesgos y contingencias que pueden afectar el desempeño del programa (...) y que la MIR se construye a partir de la identificación del árbol del problema y del árbol de objetivos con base a la metodología de marco lógico (MML), se puede afirmar que el Municipio no dispone de información de registros administrativos pre-convenidos y aceptables que permitan medir los resultados y las metas en el contexto municipal al no tener definidos, para el ejercicio fiscal concluido 2017, los indicadores de resultados ni de gestión (ver respuesta pregunta 5, 7 y 9 páginas 21 y 22; 25 y 28 del presente documento).

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 contrastar la hipótesis o indagar respecto el cumplimiento de la lógica horizontal y vertical, o sobre la satisfacción de los criterios establecidos en el análisis CREMA de los indicadores, ya que como se estableció en el punto antecedente, el municipio no ha integrado la MIR con referencia a su contexto municipal.

A manera de síntesis y primera conclusión se puede pasar de las hipótesis operativas a las siguientes afirmaciones:

1. El Municipio de Durango no dispone de un diagnóstico de necesidades de infraestructura social.
2. El Municipio no cuenta con un proceso de planeación que contemple los pasos indispensables de la trayectoria de implementación del Fondo; que pueda predecir los hitos de riesgo e indicadores de avances claves que permitan la focalización y dar seguimiento a los recursos radicados por el Fondo en el municipio.
3. El Municipio si prioriza los proyectos de infraestructura en función a las necesidades expresadas por la población.
4. El Municipio tiene identificadas las responsabilidades individuales por cada paso indispensable en la trayectoria de implementación del Fondo.
5. No se han establecido los indicadores del FISM en el ámbito municipal, por lo que no pueden ser alimentados con información de registros administrativos pre-convenidos y aceptables que permiten medir los resultados y las metas en el contexto municipal.
6. El Municipio no dispone de una MIR municipal que le permita establecer los indicadores de resultados y de gestión, por tanto, en un proceso de evaluación del Fondo en el ámbito municipal, no se puede valorar la lógica horizontal y vertical, ni aplicar el análisis CREMA a los indicadores, se reitera no existe MIR.

En lo referente a la hipótesis principal, se puede afirmar que la gestión del FISM sí contribuye al beneficio de la población en pobreza extrema que reside 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.

Parece contradictoria la aseveración anterior, respecto a lo expresado en las hipótesis operativas, sin embargo, hay que considerar que la aplicación de los recursos del Fondo están encaminados a cubrir algún tipo de carencia social que registra la población beneficiada, no obstante, al no disponer el Municipio de un diagnóstico de necesidades, de la identificación de la línea base y de la MIR, 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.

En síntesis, no se está impactando, como el gobierno federal esperaría, en la reducción de la población en pobreza extrema, o en el número de localidades con alto o muy alto nivel de rezago social.

Como segunda conclusión y en congruencia con las hipótesis operativas, se presentan las recomendaciones y observaciones para cada una de las siete secciones que integran la evaluación estratégica del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) del ejercicio concluido 2017.

Sección 1: Ejercicio de la operación del Fondo (preguntas 1 a 7)

- 1.1 Capacitar al personal técnico-administrativo que participa en la operación del Fondo en materia de integración de un diagnóstico de necesidades de obras de infraestructura social encaminando el mismo a la conformación de un PbR/SED.
- 1.2 Capacitar al personal técnico-administrativo en la integración de un programa presupuestario (Pp) que permita ligar y transitar del proceso de planeación al proceso de programación-presupuestaria.
- 1.3 Establecer y llevar a cabo 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.
- 1.4 Establecer un sistema municipal de evaluación del desempeño (SED) que incluya la etapa de monitoreo y seguimiento al Pp del Fondo.

Sección 2: Gestión del Fondo (preguntas 8 a 11)

- 2.1 Integrar e implementar los manuales de procesos y diagramas de procedimientos con base a los procesos clave en la gestión del Fondo.

- 2.2 Integrar o establecer la MIR del Fondo.
- 2.3 Implementar cursos de capacitación u orientación en la gestión del Fondo enfatizando la transición de un presupuesto inercial a un PbR.

Sección 3: *Rendición de cuentas y participación ciudadana (preguntas 12 a 15)*

- 3.1 Establecer la difusión del presupuesto de egresos con lenguaje ciudadano.
- 3.2 Instaurar el SED como un medio de transparencia y rendición de cuentas.
- 3.3 Diseñar y aplicar un instrumento para medir el nivel de percepción de la población o área de enfoque atendida.

Sección 4: *Focalización (preguntas 16 y 17)*

- 4.1 Diseñar un Plan Estratégico para el Fondo en el que se especifique la cobertura a mediano y largo plazo.
- 4.2 Establecer el proceso metodológico para identificar geográficamente y cuantificar la población potencial, objetivo, atendida y postergada.

ÍNDICE

Resumen Ejecutivo.....	2
Índice.....	10
Catálogo de Siglas y Acrónimos.....	11
Introducción.....	12
Secciones de la Evaluación.....	15
Sección 1. Ejecución de la Operación del Fondo.....	14
Sección 2. Gestión del Fondo.....	29
Sección 3. Rendición de Cuentas y Participación Ciudadana.....	34
Sección 4. Focalización.....	38
Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas.....	40
Propuesta de Recomendaciones y Observaciones.....	41
Conclusiones.....	42
Referencias.....	45
Ficha Técnica de la Evaluación.....	47
Anexos.....	48
Anexo 1. Destino de las aportaciones en el municipio.....	48
Anexo 2. Procesos clave en la gestión del Fondo.....	49
Anexo 3. Tablero de control de la trayectoria de la gestión del Fondo.....	54
Anexo 4. Propuesta de recomendaciones y observaciones.....	55
Anexo 5. Análisis FODA.....	57
Anexo 6. Análisis CREMA de los indicadores de desempeño y de gestión establecidos en la MIR o en la Ficha de Indicadores.....	58
Anexo 7. Modelo cuantitativo para simular y predecir el impacto de la inversión del Fondo en la reducción de la pobreza.	59
Anexo 8. Modelo predictivo o de simulación para determinar las brechas de desigualdad en materia de carencias sociales.	67

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
IMPLAN	Instituto Municipal de Planeación
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
PMD	Plan Municipal de Desarrollo
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 Durango, Dgo., para el ejercicio fiscal concluido 2017 se fundamenta en las 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, éstas son realizadas por evaluadores externos.

Con base en lo señalado 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; artículo 4 fracciones II, III y V; artículo 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 llevó a cabo la Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) en su componente municipal FISM para el ejercicio fiscal concluido 2017.

La presente evaluación está contemplada en el Programa Anual de Evaluación de las Políticas y de los Programas Públicos del Estado de Durango (PAE) vigente para el año 2018 y se estructuró con base a los Términos de Referencia establecidos por el INEVAP del Estado de Durango, quien fijó como objetivo principal *evaluar el desempeño de las aportaciones del FAIS en su componente municipal FISM en el municipio de Durango para el ejercicio fiscal concluido 2017*.

El equipo evaluador en cumplimiento al objetivo indicado llevó a cabo las siguientes actividades:

1. Estableció una hipótesis central unificada al fin y a la razón de ser del Fondo que guío el proceso de evaluación.
2. Derivó de la hipótesis central seis hipótesis operativas para guiar el proceso de evaluación en el ejercicio de operación, gestión, rendición de cuentas y focalización del Fondo.
3. Efectuó un análisis de gabinete a partir de la información recopilada y documentada del Fondo, en su ejercicio concluido 2017.
4. Realizó entrevistas de profundidad a los responsables de las áreas técnicas-administrativas que participan en la gestión del Fondo.
5. Identificó las principales prácticas, características y procesos en la gestión del Fondo por parte del Municipio.
6. Realizó 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. Realizó el Análisis FODA.
8. Integró recomendaciones y observaciones para el mejoramiento de la operación del Fondo.
9. Estableció conclusiones.

La evaluación se sustenta en el análisis de gabinete realizado a la información proporcionada por el municipio y en entrevistas estructuradas efectuadas a los responsables y operadores del Fondo a partir de un total de 17 reactivos divididos en 4 secciones: ejercicio de la operación del Fondo, gestión del Fondo, rendición de cuentas y participación ciudadana y focalización del Fondo, a las que se suman dos modelos de simulación: el de impacto de la inversión del Fondo y el de cambio cualitativo en las brechas de desigualdad.

La evaluación estratégica del Fondo mantiene como principales alcances:

- Medir el cumplimiento de los objetivos del FISM.
- Definir y retroalimentar a nivel local la gestión, operación y ejecución del Fondo con parámetros comparables y de acuerdo a los lineamientos generales establecidos por la Federación.
- Valorar los resultados de la implementación del Fondo.
- Identificar las fortalezas, retos y áreas de oportunidad para proponer recomendaciones y observaciones sobre el desempeño y optimización para la mejora continua del Fondo.
- Valorar los indicadores que funcionen como herramienta de seguimiento y de evolución de la eficiencia del Fondo.

Para la operación del FISM ejercicio fiscal 2017 en el Municipio de Durango, Dgo., se ejercieron recursos por un monto de \$91'713,300.00, de los cuales \$87'127,635.00

se destinaron a inversión pública y \$4'585,665.00 a definición y conducción de la planeación.

Del total de recursos ejercidos en inversión pública, el 62.35% se destinaron a obras directas, según los criterios del catálogo de obras establecido en los lineamientos generales del FAIS, y el restante 37.765% a obras complementarias.

La inversión en obra directa fue dirigida principalmente a la realización de obras de mejoramiento de vivienda (47.86%) y en un segundo término, a servicios básicos a la vivienda que sumo el 11.85% (alcantarillado 7.83% y agua potable 4.02%), 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 FISM

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

En esta pregunta se describe 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 Durango no dispone de un diagnóstico integral de necesidades de obra de infraestructura, cada entidad ejecutora establece su mecanismo para la captación de necesidades, es así, que el municipio aprovecha parcialmente la ventaja de su proximidad con la población para identificar las necesidades de atención en materia de infraestructura social.

El Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) es la instancia responsable de solicitar a las áreas operadoras el listado y priorización de las obras o acciones a programar con recursos del Fondo, así como de integrar la propuesta final que es presentada al Presidente Municipal para su posterior autorización e implementación.

Las áreas que participan como operadoras o beneficiarias del Fondo son Desarrollo Social, Educación Municipal, Desarrollo Rural, Obras Públicas Municipales, Aguas Municipales e Instituto Municipal de Vivienda. Las áreas que coadyuvan verificando la adecuada aplicación de los recursos y el cumplimiento de la normatividad específica (reglas de operación) son Finanzas y Contraloría Municipal.

El área de Desarrollo Social Municipal integra su propuesta a partir de la demanda que la población realiza de manera directa y a través de mecanismos de consulta ciudadana; Educación municipal capta las necesidades a través de las peticiones que efectúan los directores de escuela; Desarrollo Rural Municipal capta las necesidades de las autoridades ejidales; Aguas Municipales integra su banco de proyectos a partir de las solicitudes que realizan las personas que carecen del servicio de agua; el Instituto Municipal de Vivienda integra el catálogo de necesidades a partir de las peticiones que la población efectúa y Obras Públicas Municipales integra las peticiones de obras recibidas por las distintas dependencias municipales. Es así que, se dispone por dependencia, de las necesidades de infraestructura y servicios públicos expresados por la población, más no se cuenta con un diagnóstico integral de necesidades sociales.

El IMPLAN es la instancia que recibe el listado de obras propuestas por las instancias ya indicadas, quien de acuerdo a los recursos existentes, jerarquiza e integra la propuesta de obra pública que es presentada al Presidente Municipal para su autorización en sesión con el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN).

Entre los criterios de jerarquización y selección de necesidades a cubrir se encuentran tres:

- 1) Impacto político de la obra;
- 2) Impacto social –atender lo que la población necesita– e
- 3) Impacto económico.

2. ¿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.

Como se estableció en el reactivo número 1, el Municipio de Durango no dispone de un diagnóstico de necesidades de obras de infraestructura social, por lo que no se puede contrastar el porcentaje o nivel de apego de la gestión del Fondo con las prioridades de infraestructura social en el municipio.

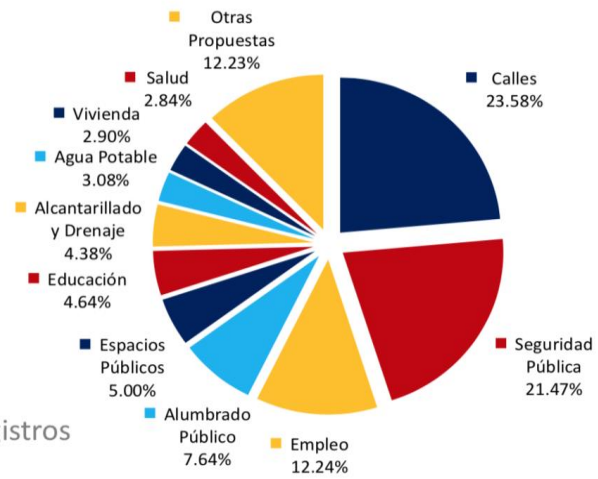
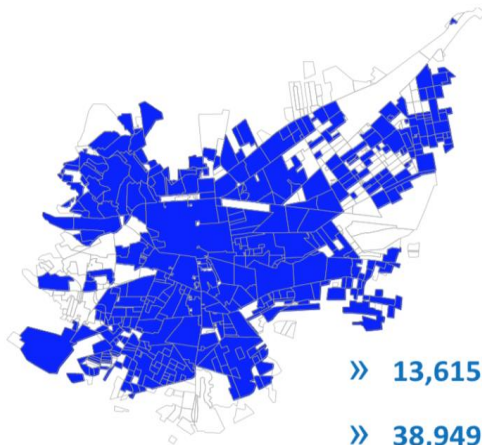
Ante ello, se retoma el Plan Municipal de Desarrollo 2017-2019 (PMD) como el documento que integra la consulta ciudadana de necesidades, y como tal, establece un diagnóstico de necesidades ciudadanas, asimismo, el PMD fue integrado por el Comité para el Desarrollo Municipal de Durango¹ y establece en el apartado *Marco Legal y de Planeación* que la comunidad participará en la elaboración del PMD y en la integración del programa anual de trabajo, constituyéndose, el PMD, en el instrumento rector para autorizar recursos (p. 19).

La consulta ciudadana efectuada del 1º al 14 de octubre de 2016, captó 42,931 propuestas, correspondiendo el 90.72% a la zona urbana y el 9.28% a la zona rural, como lo muestran los gráficos siguientes:

¹ Institución responsable de integrar la propuesta de obra pública para el Municipio de Durango, Dgo.

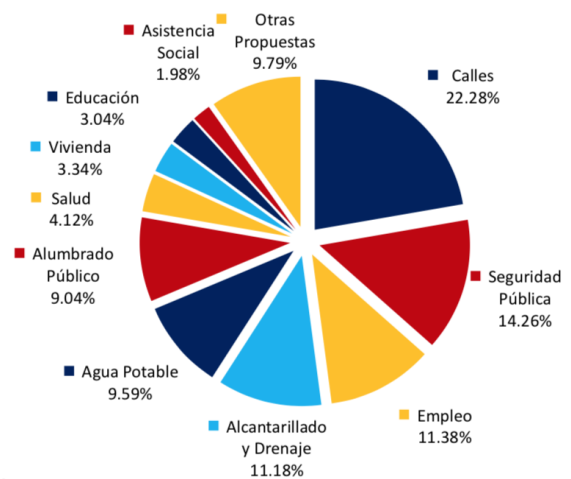
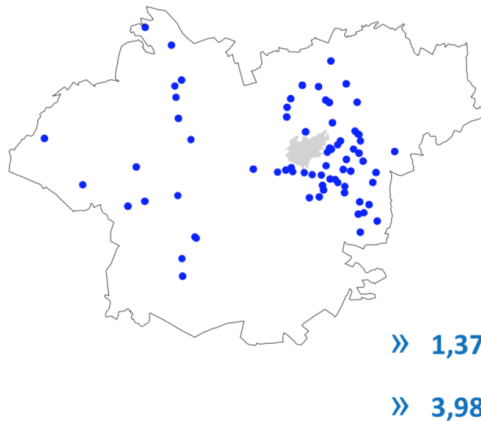
Consulta Ciudadana 2016

Zona Urbana



Consulta Ciudadana 2016

Zona Rural



Las carencias más sentidas y expresadas por la población, en ambas zonas, en orden descendente son: calles, seguridad y empleo, en cuarto lugar, para el área urbana, es alumbrado público, seguido de espacios públicos, en tanto que para el área rural es el alcantarillado, seguido por el servicio de agua potable.

**MONTO DE INVERSIÓN PROGRAMADA FISM 2017 Y NECESIDADES CIUDADAS
APEGO DE PRIORIDADES EN EL MUNICIPIO DE DURANGO, DGO.**

Programa	Inversión Programada FISM 2017	Prioridad Monto Inversión	Prioridad Consulta Ciudadana			Apego Prioridades	
			Total	Z. Urbana	Z. Rural	SI	NO
Mejoramiento de vivienda	43'895,936	1	10	9	8		
Infraestructura básica educativa	9'300,000	2	7	6	9		
Electrificación	7'202,574	3	*	*	*		
Alcantarillado	7'181,813	4	5	7	4	**	
Infraestructura productiva rural	7'000,000	5	*	*	*		
Infraestructura para el hábitat	5'000,000	6	*	*	*		
Definición y conducción de la planeación	4'585,665	7	*	*	*		
Agua potable	3'683,952	8	8	8	5	***	
Pavimentación calles	3'300,081	9	1	1	1		
Guarniciones y banquetas	328,879	10	1	1	1		
Alumbrado público	234,400	11	4	4	6		

 Apego a prioridades

 No apego a prioridades

NOTAS: * No se incluye entre las diez primeras necesidades, es probable que se incluya en otros que ocupa la posición 11.

** Mantiene el mismo lugar o prioridad expresada en la zona rural.

*** Mantiene el mismo lugar o prioridad expresada en la zona urbana.

El cuadro antecedente es un referente del desfase que se presenta entre las necesidades expresadas por la población² y la prioridad establecida por el H. Ayuntamiento del Municipio de Durango para el año 2017³.

Es así que, se pone de manifiesto, la necesidad de que el Municipio disponga de un diagnóstico de necesidades de obras de infraestructura social que se encuentre integrado con la participación ciudadana y alineado con las estrategias y políticas establecidas en materia de atención de las necesidades ciudadanas y objetivos del PMD.

Expresado de otra manera, al no existir un documento que alineé la carencia social con el proceso de priorización y selección de obra a ejecutar, es necesario construir el diagnóstico de necesidades de la población.

² La consulta ciudadana se efectuó del 1º al 14 de octubre de 2016.

³ La prioridad se estable con base al monto de inversión 2017.

3. ¿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.

Se puede afirmar que no existe un conjunto de criterios único a aplicar durante la programación y focalización de las obras de infraestructura social financiadas con el FISM, permitiendo la autonomía en la decisión de establecer la obra y el lugar de realización de la misma.

La afirmación se sustenta por la inexistencia de un catálogo de necesidades de infraestructura social y con base a las entrevistas efectuadas a los responsables de ejercer el recurso, quienes manifestaron que cada operador genera el acopio de necesidades sociales con base al tipo de contacto y mecanismo específico establecido para ello, mismo que no es replicable a otros operadores, no obstante a ello, existen ciertos criterios coincidentes, en particular cuatro: (1) Reglas y lineamientos de operación del Fondo, que son establecidas y publicadas por el gobierno federal; (2) Impacto político de la obra, entendiendo por impacto lo que se ve y se puede difundir en medios de comunicación; (3) Impacto social, interpretándose como la atención de las necesidades que la población realiza de manera reiterada y directamente al ente operador del Fondo; (4) Impacto económico, comprendiendo el costo de la obra y la capacidad de los recursos para su realización.

Al ser los cuatro aspectos indicados los coincidentes para cada ente operador del Fondo, establecieron, en un primer momento, que se sienten con plena autonomía y libertad de gestión para establecer las obras y/o actividades a realizar, así como el determinar el lugar y los beneficiarios, máxime cuando cada ente ha establecido su propio catálogo de necesidades sociales a partir de los mecanismos diseñados y operados por ellos mismo. No obstante, hay que precisar que una vez reconocida la necesidad de sujetarse al cumplimiento de la normativa federal en lo referente a la gestión del Fondo, indicaron, en una segunda reflexión, que la autonomía se ve coartada al no poder salir de los polígonos de pobreza, en particular a las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) establecidas por la SEDESOL, indicando que *“...existen varias zonas de pobreza y marginación que no están consideradas en las ZAP y que la población demanda que sean atendidas sus necesidades, sin embargo, no podemos responder a sus planteamientos por residir fuera de los polígonos establecidos...”*⁴ Asimismo, indicaron que existen necesidades expresadas y que no pueden ser atendidas con el Fondo por no formar parte del catálogo de obras del FAIS.

⁴ Transcripción textual de lo expresado en entrevista por operadores del Fondo, septiembre 2018.

Como ejemplo de lo señalado anteriormente, se puede indicar lo que textualmente expresaron *"...en el medio rural solicitan instalar antenas para recepción de telefonía celular, ya que es el medio para estar en contacto con sus familiares que residen en otro país –Estados Unidos de Norteamérica–, sin embargo, al no estar considerado su posible financiamiento con el Fondo, la realización de otra obra que cubre una necesidad social como el caso de drenaje o pavimentos, son cuestionados por la población ante la no instalación de la necesidad demanda...⁵,"* como se indicó, la cual consiste en la instalación de antenas de telefonía celular, no en disponer de drenaje o pavimentos.

Recapitulando, el IMPLAN integra la propuesta de obra a financiar con el Fondo a partir de lo que cada ente operador establece, Finanzas y Contraloría Municipal verifican que cumplan con los requerimientos establecidos por la Federación y el Presidente Municipal, a través del COPLADEM, autoriza el programa de obra anual, así cada ente es responsable del ejercicio de los recursos del Fondo que es administrado por Finanzas Municipales.

¿Cómo realiza cada ente su programa de obra anual que presenta ante IMPLAN?

- *Educación:* A partir de las peticiones que realizan los directores de escuelas.
- *Desarrollo Social:* De la demanda que la población realiza a través de los distintos medios dispuestos como: foros de consulta, petición directa, encuestas, entre otros.
- *Obras Públicas:* A través de la ventanilla dispuesta para recibir solicitudes de obra de las distintas dependencias municipales y población en general.
- *Desarrollo Rural:* Por medio de las peticiones que realizan autoridades ejidales.
- *Aguas Municipales:* Con base a un banco de proyectos generado a partir de las solicitudes que realizan las personas que carecen del servicio de agua.
- *INMUVI:* A partir de encuestas preliminares a población y solicitudes recibidas.

En conclusión, los entes que operan el FISM reconocen una autonomía en la integración del programa anual de obra a efectuar con el Fondo, limitada únicamente por los lineamientos generales de operación establecidos por Gobierno Federal, permaneciendo como segundo criterio las necesidades que la propia población expresa directamente o a través de sus representantes legalmente establecidos.

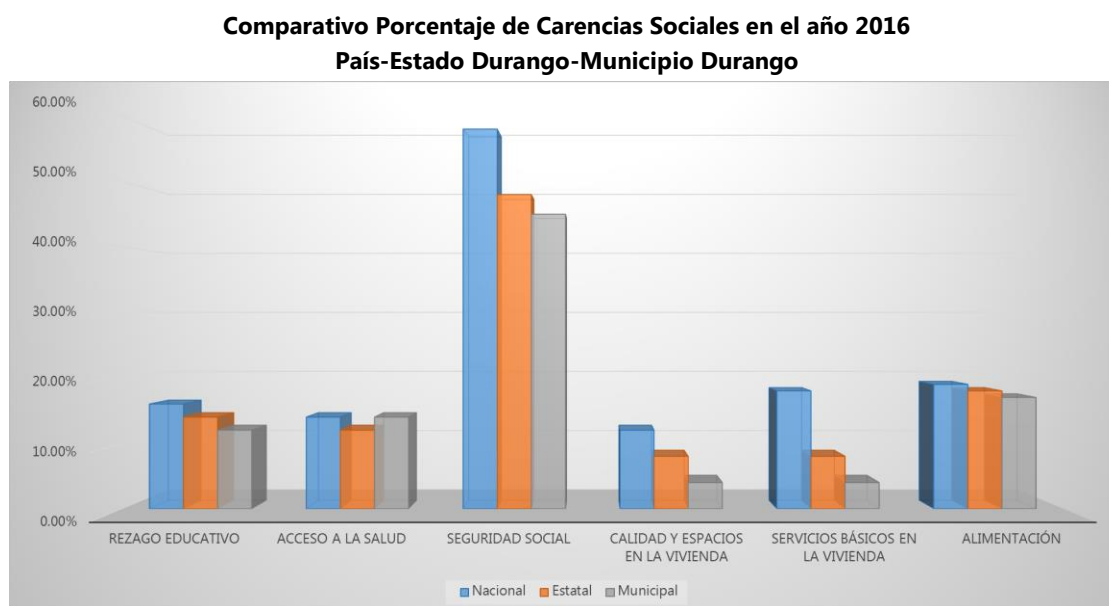
4. ¿Cómo se distribuyeron los recursos del FISM para obras directas y

⁵ Transcripción textual de lo expresado por los operadores del Fondo durante la entrevista sostenida en septiembre 2018.

complementarias?

En esta pregunta se identifican las obras de infraestructura social que inciden directamente en atenuar las carencias sociales relacionadas con la pobreza.^[1] Se debe realizar el Anexo 1.

La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) a través de la Subsecretaría de Planeación y Desarrollo Social, en el informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2018, estableció que para el año 2015 el estado de Durango se encuentra por debajo del promedio nacional en cinco indicadores establecidos para medir las carencias sociales, asimismo, el municipio de Durango se encuentra por debajo del promedio estatal en cuatro indicadores, a excepción del referente al acceso a la salud, en el que se encuentra por arriba del estatal como indica el gráfico siguiente:



Nota: La información de municipio de Durango corresponden al año 2015.

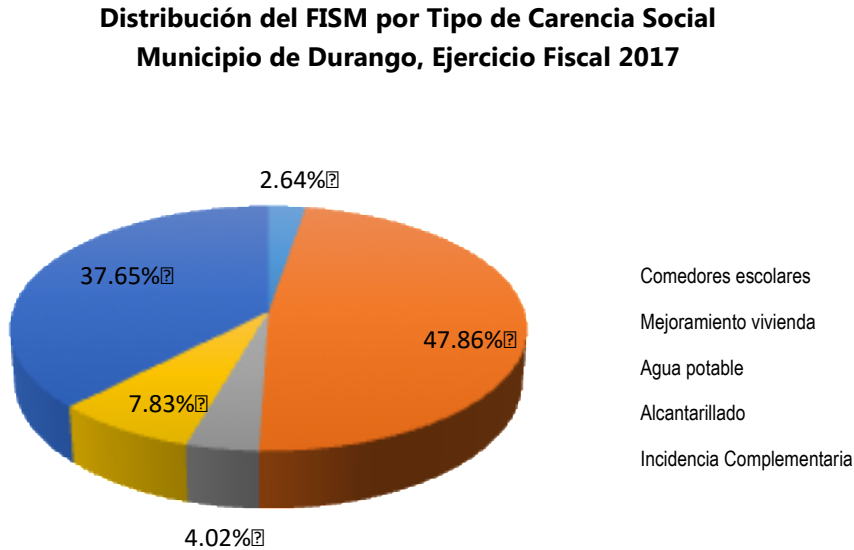
Fuente: SEDESOL, informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2018

EL H. Ayuntamiento del Municipio de Durango, con recursos del FISM, programó invertir \$91'713,300.00⁶ (noventa y un millones setecientos trece mil trescientos pesos), de los que destinó el 62.35% a obras de incidencia directa en los indicadores

⁶ Fuente: programa de anual de obra pública 2017 del H. Ayuntamiento del Municipio de Durango.

de carencia social y el 37.65% en obras de incidencia complementaria, la clasificación de tipo de incidencia se efectuó en base al catálogo de FAIS⁷.

El anexo número 1 presenta una síntesis del destino de las aportaciones en el municipio de Durango, del que se destaca que la carencia en la que se programó la mayor inversión fue la correspondiente a calidad y espacios en la vivienda, la que concentró el 47.86% de la inversión, seguida de servicios básicos a la vivienda que sumó el 11.85% (alcantarillado 7.83% y agua potable 4.02%) y en tercer lugar la carencia de alimentación que representó el 2.64% (comedores escolares) como se presenta en el siguiente gráfico:



Fuente:

Programa anual de obra pública 2017, H. Ayuntamiento del Municipio de Durango.

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

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 H. Ayuntamiento del Municipio de Durango, en su programa anual de obra pública 2017 destinó \$4'585,665.00 (cuatro millones quinientos ochenta y cinco mil

⁷ Publicado en Diario Oficial con fecha viernes 1 de septiembre de 2017.

seiscientos sesenta y cinco pesos) para la definición y conducción de la planeación del Fondo, así como para la operación y manejo administrativo del mismo.

Como se indicó anteriormente –pregunta uno– no existe un diagnóstico de necesidades a partir del cual establecer el programa de obra pública, es decir, no se han invertido recursos para la realización de estudios que sustenten los proyectos de inversión del Fondo.

Los estudios y diagnósticos de los que se parte para realizar y sustentar la propuesta programática, propiamente dicho, son los que realiza el equipo técnico de cada entidad u organismo operador del Fondo.

Es así que, el H. Ayuntamiento de Durango, no dispone de un mecanismo de planeación y evaluación que garantice el impacto de la inversión, al no contar con un instrumento estandarizado que sea aplicado por las unidades administrativas responsables de integrar la propuesta de inversión, y como se indicó en la preguntas antecedentes, cada unidad administrativa ha establecido procesos y procedimientos propios.

Ahora bien, tampoco se cuenta con un proceso de evaluación de proyectos que garantice el impacto de la inversión, si bien, las áreas administrativas expresan que sí efectúan una valoración y priorización de los proyectos al tomar en cuenta el impacto político, el impacto social y el impacto económico (costo del proyecto), en la práctica estos criterios son de carácter subjetivo, al basar los mismos sobre criterios personales y no disponer de un diagnóstico integrado de necesidades sociales con un criterio de priorización establecido y estandarizado.

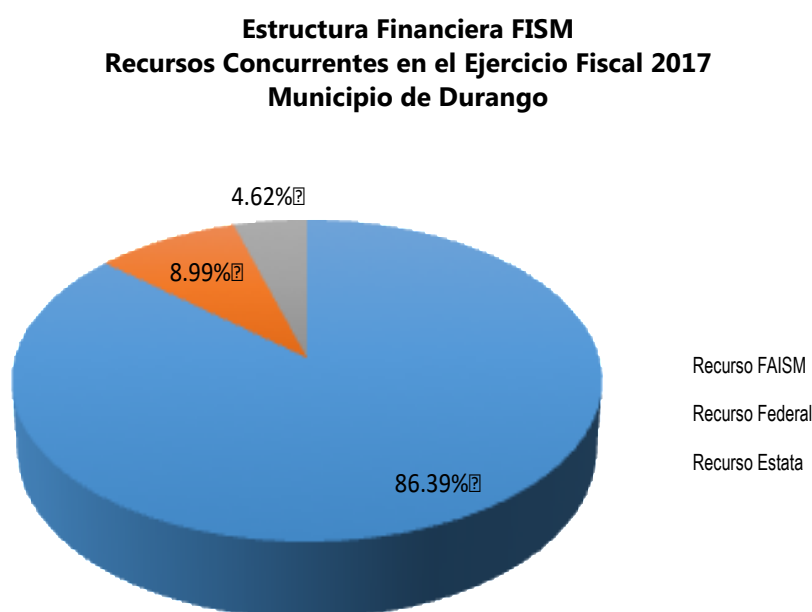
No existe duda de que el programa de inversión financiado a través del Fondo conlleva un impacto y beneficio social per se, al considerar que el tipo de obra programada mejora las condiciones y calidad de vida de los beneficiarios, sin embargo, no garantiza el impacto en la reducción de las carencias sociales por no estar, el programa de obra, direccionado a este fin.

6. ¿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 H. Ayuntamiento de Durango en su programa anual de obra pública 2017, establece la concurrencia de recurso Federal y Estatal que complementan y amplían los recursos del FISM, es así que, de disponer de un monto de \$91'713,300.00 (noventa y un millones setecientos trece mil trescientos pesos) se incrementó a \$109'069,932.00 (ciento nueve millones sesenta y nueve mil novecientos treinta y dos pesos), representando un incremento del 18.92%.

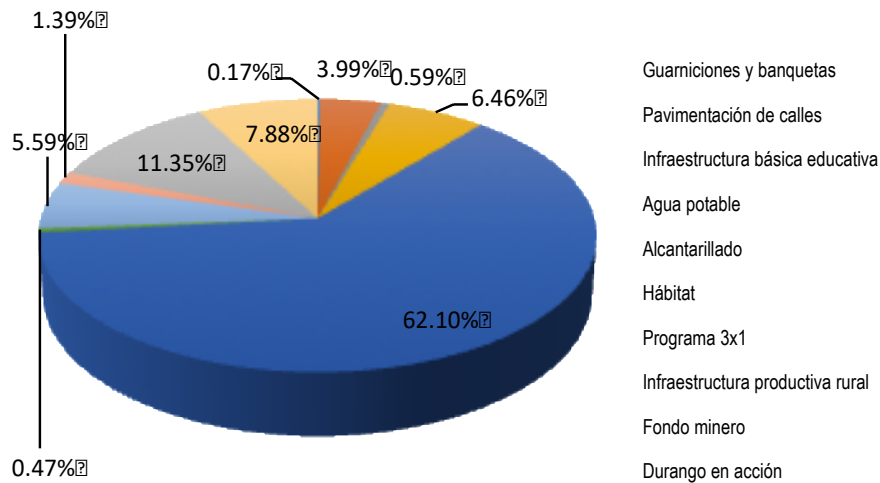
Los recursos federales concurrentes sumaron un total de \$9'541,926.00, en tanto que, los recursos estatales ascendieron a \$4'900,865.00. La participación del recurso tanto federal como estatal se representa en el siguiente gráfico:



Fuente: Programa anual de obra pública 2017, H. Ayuntamiento del Municipio de Durango.

Por otra parte, el Programa Normal Municipal destinó \$170'083,713.00 (ciento setenta millones ochenta y tres mil setecientos trece pesos) a obras que contribuyen a mejorar la calidad de vida de los habitantes, incidiendo en la cobertura de servicios básicos al permitir a la población que carece de ellos acceder a los mismos, no obstante, la obra no se localice dentro de las ZAP. El recurso invertido por tipo de programa se presenta en el siguiente gráfico:

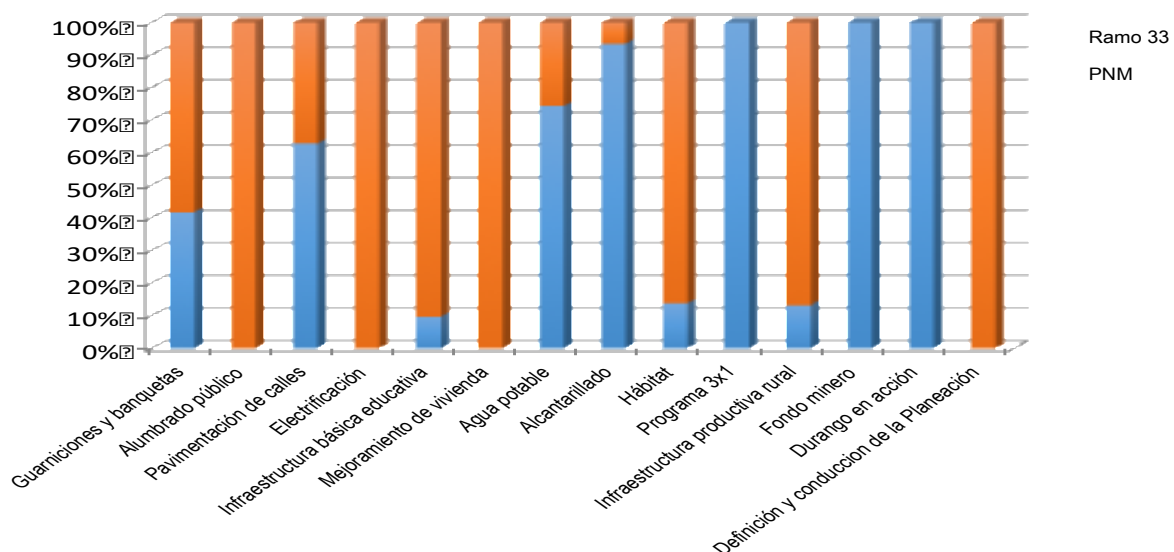
Distribución del PNM por Tipo de Obra Municipio de Durango, Ejercicio Fiscal 2017



Fuente: Programa anual de obra pública 2017, H. Ayuntamiento del Municipio de Durango.

Al sumar los recursos del FISM y el PNM, la inversión en programas sociales efectuada en el municipio de Durango suma la cantidad de \$279'153,645.00 (doscientos setenta y nueve millones ciento cincuenta y tres mil seiscientos cuarenta y cinco pesos), la mezcla de ambos fondos por tipo de programa se presenta en el siguiente gráfico.

Origen del recurso por programa de inversión Municipio de Durango, Ejercicio Fiscal 2017



Fuente: Programa anual de obra pública 2017, H. Ayuntamiento del Municipio de Durango.

El servicio en el que más se invirtió entre ambos recursos fue el referente a alcantarillado (40.48%), seguido del mejoramiento de la vivienda (15.84).

7. ¿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.

El equipo evaluador del FISM ejercicio fiscal 2017 aplicado en el municipio de Durango, detectó que aún predomina una visión inercial en el ejercicio presupuestal, ya que no han desarrollado una MIR para transitar al Presupuesto con base a Resultados (PbR).

Al indagar sobre los criterios utilizados en la programación de obra para atender las carencias sociales, se ratificó que predomina un enfoque inercial, al continuar estableciendo como criterio principal a la población beneficiaria, al que se suman el impacto mediático y la existencia del recurso para su ejecución.

Si bien, el equipo técnico que realiza la programación-presupuestación conoce los lineamientos de operación del Fondo y reconoce la utilización de los mismos para definir y establecer la obra de infraestructura social, no parten de una MIR que defina el Fin y los Propósitos en lo referente a reducir las carencias sociales en las Zonas de Atención Prioritaria.

Además, tampoco se establece un seguimiento de monitoreo o registro de obra a partir de la cual se pueda indicar que avance en atención de carencias sociales se ha alcanzado.

Se puede concluir que, no existe un documento elaborado por el Municipio donde se establezca la vinculación de las necesidades con el proceso de priorización y selección de las obras para disminuir las carencias sociales en la población del Municipio de Durango.

Sin embargo al consultar el Informe Anual de Pobreza y Rezago Social 2018 para el municipio de Durango, generado por la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional de la Secretaría de Desarrollo Social, se puede constatar que el porcentaje de población en condición de pobreza como la que vive en condición de pobreza moderada se redujo durante el periodo comprendido entre los años 2010 y 2015.

I. Información general del municipio

Indicador		Municipal	Estatal*
 Población	Número de personas	702,752	1,769,414
	% con respecto al total estatal	39.72%	n.a.
 Pobreza multidimensional	Población en pobreza	226,237	694,998
	Población en pobreza extrema	5,334	57,790
	Población en pobreza moderada	220,903	637,208
	Población vulnerable por carencias	200,455	496,245
	Población vulnerable por ingresos	71,715	179,507
	Población no pobre y no vulnerable	204,345	398,665
 Rezago Social	Grado de rezago social	Muy bajo	Medio
 Zonas de Atención Prioritaria	ZAP Rurales	0	9
	ZAP Urbanas	102	504

Fuente: Medición de la pobreza municipal 2015, CONEVAL.

Índice de rezago social por entidad federativa y municipio 2015, CONEVAL.

Declaratoria de las zonas de atención prioritaria para 2018, D.O.F.

* La información presentada corresponde al 2015 para poder comparar con los datos municipales.

II. Evolución de las carencias sociales y el ingreso, 2010-2015

(Porcentaje de la población que presenta la carencia)

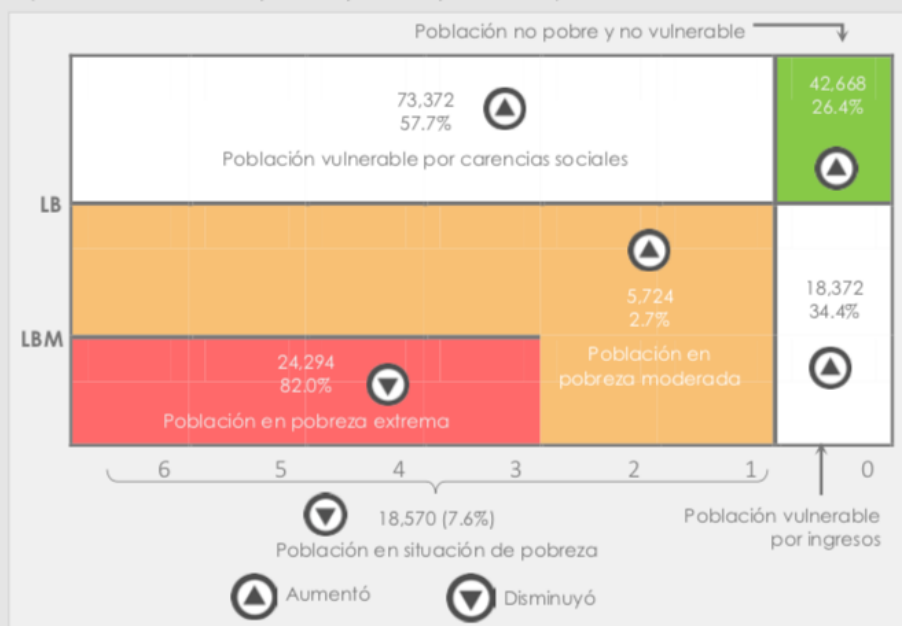
Indicador	Estatal	Municipal		Semáforo	Posición a nivel nacional
	2015	2010	2015		
 Rezago educativo	15.9%	13.0%	11.5%		121°
 Acceso a la salud	15.4%	25.6%	15.1%		1,479°
 Seguridad social	50.5%	51.7%	46.4%		197°
 Calidad y espacios en la vivienda	5.7%	7.2%	3.7%		116°
 Servicios básicos en la vivienda	11.6%	6.2%	5.0%		164°
 Alimentación	17.8%	16.7%	16.7%		669°
 Población con ingreso inferior a LB	49.4%	50.8%	42.4%		214°
 Población con ingreso inferior a LBM	13.6%	14.9%	8.3%		125°

Fuente: SEDESOL/DGAP con información del CONEVAL.

* Semáforo: Los colores verde o rojo señalan que el indicador municipal 2015 es menor o mayor al indicador estatal 2015, respectivamente.

III. Cambios en la pobreza a nivel municipal, 2010 – 2015

(Diferencia en número de personas y cambios porcentuales)



Fuente: SEDESOL/DGAP con información del CONEVAL.

V. Indicadores de vivienda en el municipio, 2015

(Porcentaje de personas)

Calidad y espacios en la vivienda			Servicios básicos en la vivienda		
Carencia	Municipio	Estatad	Carencia	Municipio	Estatad
Con piso de tierra	1.2	2.8	Sin agua entubada	1.1	3.0
Con techos de material endeble	0.5	0.9	Sin drenaje	2.9	8.6
Con muros de material endeble	0.1	0.2	Sin electricidad	0.1	1.9
Hacinamiento	2.6	3.7	Sin chimenea*	1.9	2.8

Semáforo: Los colores verde o rojo señalan que el indicador municipal 2015 es menor o mayor al indicador estatal 2015, respectivamente.

Fuente: SEDESOL/DGAP con información del CONEVAL.

* cuando usan leña o carbón para cocinar.

Sección 2. Gestión del Fondo

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

En esta pregunta se describen los procesos e hitos en la gestión del Fondo y se identifican las buenas prácticas o factores potenciales de desviación del resultado (Anexo 2).

El equipo técnico responsable del Fondo en las distintas dependencias u organismos que operan los recursos FISM, informaron no disponer de diagramas de procedimientos, más aún, no identifican procesos e hitos en la gestión del Fondo.

Durante la entrevista efectuada con el personal técnico, se detectó que desconocían qué es un proceso y qué son los procedimientos, ante ello, se concluye que solo aplican las reglas de operación por obligación y como parte de una rutina administrativa, confirmando con ello que existe un ejercicio presupuestal de carácter inercial.

Los lineamientos FAIS 2017 establecieron tres procesos en la gestión del Fondo: (A) distribución del FISM; (B) uso de los recursos y (C) evaluación; y como procedimientos para cada uno de estos procesos se identifican los siguientes:

(A) Procedimientos para convenir la distribución del FISM

- I. La DGDR envía a las Delegaciones de la SEDESOL el Convenio y el Anexo Técnico aprobado por la UAGCT. ^[1]_[SEP]
- II. 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. ^[1]_[SEP]
- III. 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. ^[1]_[SEP]
- IV. 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. ^[1]_[SEP]
- V. 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. ^[1]_[SEP]
- VI. 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. ^[1]_[SEP]
- VII. 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. ^[1]_[SEP]
- VIII. 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. ^[1]_[SEP]
- IX. La DGDR publica en la página electrónica de la SEDESOL, los Convenios y Anexos Técnicos convenidos con las entidades. ^[1]_[SEP]
- X. 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. ^[1]_[SEP]
- XI. 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. ^[1]_[SEP]

(B) Procedimientos para el uso de los recursos

- B.1 Informe sobre el ejercicio y destino de los recursos del FAIS (responsabilidad SEDESOL).
- B.2 Informe sobre el ejercicio y destino de los recursos del FAIS (responsabilidad de los Gobiernos Locales):
 - I. 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. ^[1]_{SEP}
- II. Participar en las acciones de capacitación que lleve a cabo la SEDESOL referentes a la operación del FAIS. ^[1]_{SEP}
 - III. 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.
 - IV. 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. ^[1]_{SEP} 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. ^[1]_{SEP}
 - V. 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. ^[1]_{SEP}
 - VI. 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.
 - VII. 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. ^[1]_{SEP}
 - VIII. 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. ^[1]_{SEP}
 - IX. 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. ^[1]_{SEP}
 - X. 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. ^[1]_{SEP}
 - XI. 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. ^[1]_{SEP}
 - XII. Fomentar la participación comunitaria en la planeación, 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. ^[1]_{SEP}
 - XIII. Los municipios y DT deberán guardar evidencias del registro sobre la integración y operación de las figuras de participación social en el FISMD. ^[1]_{SEP}
 - XIV. 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. ^[1]_{SEP}
 - 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.
- Los municipios o DT realizarán las acciones descritas a través de las entidades, quienes informarán lo correspondiente al FISE y FISMD. 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.
- XV. 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 financiarán 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.

(C) Procedimiento para la evaluación

Los gobiernos locales deberán coadyuvar con la SEDESOL y, en su caso, con la SHCP y el CONEVAL en la realización de las evaluaciones del FAIS en términos de lo dispuesto por los artículos 56 y 71 de la LGCG, así como el apartado B de los artículos 33 y 49 de la LCF.

En el Anexo 2 se detalla con un diagrama y en un cuadro los procesos y procedimientos de la gestión del Fondo.

9. ¿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).

Con anterioridad, quedo señalado que el Municipio de Durango no dispone de procesos ni de manuales establecidos para la coordinación, monitoreo, medición y rendición de cuentas del Fondo, ante ello, el personal y las áreas técnicas responsables de la operación y ejecución del mismo se sujetan y ajustan a lo establecido en los lineamientos que el Gobierno Federal ha estipulado y publicado a través del Diario Oficial.

Al retomar como mínimo cuatro procesos para la gestión del Fondo, como son: coordinación, monitoreo, medición y rendición de cuentas, se logra identificar tanto la unidad técnica como el servidor público responsables.

El área responsable del proceso de coordinación es el IMPLAN, quien recibe la propuesta de obras de infraestructura social a integrar por parte de cada área específica que recaba las necesidades y las prioriza, a su vez, el IMPLAN integra la propuesta y la somete, a través del COPLADEMUN, para su autorización.

El proceso de monitoreo referido a un seguimiento que permita valorar el avance en el cumplimiento de resultados con base a la MIR no se lleva a cabo, por lo que no existe ningún responsable. Sin embargo, la Contraloría y la Tesorería municipales son las áreas que indicaron dan seguimiento a la aplicación del recurso con base a los lineamientos establecidos por el propio Fondo.

El proceso de medición referido a la construcción de los indicadores y generación de los mismos, tampoco se lleva a cabo, se puede subrayar el hecho de que al no existir una MIR no se ha construido algún índice que permita medir el avance en la reducción de las carencias sociales. Ante ello, el Municipio identifica a la Tesorería como el área responsable del registro del avance en cuanto a la ejecución de obra y del ejercicio presupuestal (avance físico-financiero), sin embargo, como se indicó no se efectúa la medición para identificar el cumplimiento de la meta referida a reducir las carencias sociales.

El proceso de rendición de cuentas no se efectúa a través de un sistema de evaluación de desempeño (SED), es así que, es la primera evaluación que se efectúa al Fondo. Hasta antes de la presente evaluación, la rendición de cuentas se conceptualizaba como el proceso de entrega-recepción, difusión de la obra a través

de distintos medios de comunicación o colocación de placa alusiva a la obra, o bien, mediante el informe de gobierno que el Presidente Municipal rinde cada año a la ciudadanía, dispersándose así el proceso de evaluación entre distintas áreas administrativas del Municipio.

Dado lo anterior, se concluye que no existe un tablero de control que identifique los procesos con sus procedimientos y a la vez permita coordinar y dar seguimiento a la gestión del Fondo.

10. ¿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 comprometidos por el Fondo.

Las áreas administrativas que participan en la implementación y gestión del Fondo en el Municipio de Durango, no cuentan con mecanismos de control de riesgos que puedan comprometer los resultados del Fondo, es así que, los riesgos que logran visualizar son: época de lluvia durante la ejecución de obra; ausencia de coinversión; compromisos el presidente municipal que pueden incidir en la priorización de obra que efectúan las áreas administrativas; o bien, la necesidad de reintegrar a la Federación recursos por subejercicio.

El IMPLAN indicó que se encuentra en proceso de identificación de posibles riesgos, sin embargo, al no existir una MIR Municipal del Fondo se torna complejo y confuso para las áreas administrativas el tema de control de riesgos que puedan comprometer los resultados del Fondo.

Es así que los factores que pueden desviar el resultado del objetivo del Fondo son:

1. Inexistencia de un plan estratégico para la aplicación del Fondo que especifique la cobertura a mediano y largo plazo.
2. Inexistencia de un manual de procesos y procedimientos del Fondo.
3. Inexistencia de una MIR.
4. Inexistencia de metas e indicadores para conocer el avance en la reducción de carencias.
5. Falta de definición e identificación geográfica de la población potencial, objetivo, atendida y postergada.
6. Ausencia de un sistema de evaluación del desempeño (SED).

11. ¿El municipio ejecuta actividades para fortalecer las capacidades institucionales

en la gestión del Fondo?

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

El personal técnico y operativo que trabaja en las distintas áreas administrativas del municipio y que interviene en la gestión del Fondo, no ha recibido un proceso formal de capacitación que permita hacer más eficiente la gestión del mismo, sin embargo, el personal ha adquirido conocimiento y experiencia en el manejo del Fondo a través de la práctica.

A excepción de tres o cuatro personas integrantes de distintas áreas administrativas que han tomado el curso de PbR/SED impartido por la UNAM y la SHCP, el personal no ha sido capacitado en materia de Presupuesto con base a Resultados y Sistema de Evaluación del Desempeño, es así que, persiste un criterio inercial en el manejo y gestión del Fondo.

Cabe destacar que tanto la Federación como el Estado ofrecen capacitaciones 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

12. ¿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 no ha establecido un proceso formal a través del cual se comuniquen los resultados del Fondo a la población, de igual manera, no se tienen procesos ni mecanismos establecidos para captar la percepción de la población en cuanto a la calidad, transparencia y rendición de cuentas de los principales resultados de la gestión del Fondo.

Como se indicó en una pregunta antecedente, los mecanismos de difusión y/o comunicación de los resultados del Fondo a la población se realiza mediante mecanismos tradicionales y no muy efectivos respecto a lo correspondiente a un PbR, es así el caso de la colocación de una placa alusiva a la obra, la difusión en medios de comunicación, así como la colocación a la entrada la Unidad Administrativa Municipal, de una mampara en donde se promociona solo la obra, informes de gobierno, plataforma o página institucional del municipio, informes a la SHCP a través del SFU e información a los comités sociales integrados con motivo de la realización de obra de infraestructura social, son medios tradicionales que sirven para dar a conocer la obra realizada, más los mismos no constituyen en sentido formal un proceso de transparencia y rendición de cuentas como lo es la implementación del PbR/SED.

Por lo indicado, es claro que las unidades administrativas que participan en la gestión del Fondo adolecen del conocimiento referente a un PbR/SED, razón por la que operan el FISM de manera inercial, destacando tan solo la obra realizada sin establecer un parámetro de medida o impacto en la atención y reducción de carencias sociales que registra la población con mayor vulnerabilidad económica y social.

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

En esta pregunta se identifica la incidencia de la participación de la población en la operación del Fondo.

El Municipio de Durango realiza una buena práctica en cuanto a la participación de

la población en la operación del Fondo, ya que las áreas administrativas son responsables de estructurar la propuesta en materia de infraestructura social.

Es así que, cada área responsable ha establecido un proceso específico para recabar de la población las necesidades sentidas y proceder con la priorización de las mismas, para posteriormente, entregar la propuesta al IMPLAN, como se detalló en la pregunta 1.

El área de Desarrollo Social es quien recibe la demanda de la población de manera directa y a través de un proceso de consulta ciudadana, el área de Educación Municipal recibe la demanda de los directores de las escuelas; el área de Desarrollo Rural recibe las propuestas de las autoridades ejidales; el área de Aguas Municipales recibe las solicitudes de la población que carece del servicio y el Instituto de Vivienda recibe la petición de la población requirente.

Si bien el municipio no ha integrado un diagnóstico de necesidades, cada área administrativa estructura el listado de las mismas a partir del contacto que establece con la población, aprovechando su proximidad con ésta.

Otra forma de participación de la población en la operación del fondo lo constituye la conformación de comités ciudadanos en los que participan los beneficiarios, asimismo participan recibiendo la obra una vez concluida.

14. ¿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.

El Municipio ha dado cumplimiento a los mecanismos de coordinación que establece el capítulo VI de la Ley para la Administración de las Aportaciones Federales Transferidas al Estado de Durango y sus Municipios en lo referente a generar un reporte mensual de los avances físicos y financieros de las obras y acciones ejecutadas con el Fondo. No se documentaron mecanismos de coordinación entre el COPLADE y el COPLADEM.

Es prioritario establecer los mecanismos de coordinación entre el Gobierno Estatal y el Gobierno Municipal, ya que se debe de considerar que el Fondo responde a la necesidad de reducir las carencias sociales que se registran a nivel nacional, 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. Hay que considerar que si no se alinean los objetivos y metas entre municipios y estado, el impacto no será el esperado por el gobierno federal, ya que conforme se disminuye una carencia a nivel municipal, 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 por consecuencia, una reducción en el índice 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 mencionadas.

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

Como se puede apreciar, la esencia y razón de ser de los comités de planeación es la de coordinar los procesos de planeación con los tres órdenes de gobierno para alcanzar 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 sustentadas en la situación actual (línea base) y la meta a alcanzar con base a la alineación de los recursos.

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

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 esta pregunta por considerar que era la primera evaluación aplicada al Fondo. Sin embargo, el equipo evaluador, al indagar en la página del INEVAP identificó una

evaluación específica correspondiente a la *Evaluación diagnóstica de los municipios del estado de Durango 2017*.

El principal hallazgo de esta evaluación es el desconocimiento de la misma efectuada a los municipios por el INEVAP, siendo ello indicador de un ejercicio presupuestal de carácter inercial, ya que como se establece en el apartado 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..."* pág. 16. no se ha iniciado aún el PbR a nivel municipal.

La citada evaluación 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 respecta a la prestación de servicios públicos..."* pág. 16.

En lo que respecta al Fondo, se observó *"...representa una (...) fuente de financiamiento para ejecutar programas que atienden diversas problemáticas de la población..."* siempre y cuando los lineamientos federales se los permita.

Queda de manifiesto que el Municipio por desconocer 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.

Sección 4. Focalización

16. 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 Durango no dispone de un plan estratégico para el FISM, es así que no ha establecido una estrategia de cobertura a mediano y largo plazo del Fondo a partir de la cual se pueda establecer una meta alcanzable en materia de reducción de carencias sociales.

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. Debe tomarse en cuenta que cada estrategia conlleva costos y tiempos diferentes, es así, que se elige la estrategia más acorde a la meta que se desea alcanzar y el presupuesto asignado a corto, mediano y a largo plazo.

En complemento a lo antes indicado, es necesario establecer un programa presupuestario, mismo que debe 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.

17. 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 Durango no ha documentado un proceso metodológico a partir del cual se identifique y cuantifique la población potencial, objetivo, atendida y postergada en lo referente a carencias en infraestructura social.

La anterior provoca que no se pueda identificar una estrategia municipal en cuanto

a la priorización de obra con base a las áreas de mayor impacto posible.

El personal administrativo responsable de operar el Fondo indicó que ha utilizado como criterio los lineamientos establecidos por gobierno federal así como los polígonos establecidos referidos a las zonas de atención prioritaria (ZAP).

El municipio, a través de sus áreas técnicas debe identificar y cuantificar la población potencial, objetivo, atendida y postergada.

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 periodo, 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, 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 síntesis, 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 tres fortalezas identificadas que pueden usarse para lograr los objetivos del Fondo en el Municipio de Durango son:

1. El personal técnico-administrativo conoce y aplica los lineamientos generales de operación del Fondo establecidos por la Federación.
2. El municipio aprovecha su proximidad con la población como una ventaja comparativa para identificar las prioridades de atención en materia de infraestructura social a través de diversos procesos de consulta ciudadana.
3. El Municipio reconoce una autonomía relativa en la gestión del fondo, misma que utiliza para establecer sus criterios de priorización y focalización.

Las tres oportunidades que representan elementos potenciales de mejora y de crecimiento de la capacidad de gestión del Fondo en el Municipio de Durango son:

1. Existencia de metodologías para medir e identificar los beneficios propiciados por el Fondo en la reducción de la pobreza.
2. Fondos concurrentes que complementan los recursos e impacto del Fondo.
3. Instituciones y cursos de formación continua en materia de PbR/SED.

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

1. El personal técnico-administrativo que participa en la operación, focalización, gestión, rendición de cuentas, evaluación y participación ciudadana, no dispone de los conocimientos suficientes en la conformación e integración de un PbR/SED.
2. El Municipio no dispone de un manual de procesos, ni de los procedimientos documentados en la operación y gestión del Fondo.
3. El Municipio no tiene documentada la metodología para cuantificar e identificar geográficamente la población potencial, objetivo, atendida y postergada.

Las tres amenazas que inciden negativamente en el desempeño o logro de los objetivos del Fondo en el Municipio de Durango son:

1. Los mecanismos de coordinación entre el COPLADE y el COPLADEM no contemplan un plan estratégico para el Fondo.
2. Surgimiento de nuevas zonas de pobreza.
3. Reducción en el monto de recursos asignados al Fondo.

PROPUESTAS DE RECOMENDACIONES Y OBSERVACIONES

1. Integrar un diagnóstico de necesidades de infraestructura social con referencia geográfica 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, y que permita predecir los hitos de riesgo e indicadores de avances claves para la focalización y seguimiento a los recursos radicados por el Fondo.
3. Establecer los criterios para la priorización de los proyectos de infraestructura determinados por el diagnóstico de necesidades tanto presentes como expresadas por la propia población con base a la finalidad del Fondo. [L] [L] [SEP] [SEP]
4. Integrar e implementar los manuales de procesos y procedimientos del FISM municipal.
5. Construir la MIR municipal del Fondo con base a la MML.
6. Establecer y llevar a cabo 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.
7. Organizar y celebrar 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 permita 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

En este apartado se presentan las conclusiones y se establece como objetivo del mismo el ofrecer orientación para que los responsables del Fondo puedan tomar decisiones que permitan mejorar la gestión y desempeño del Fondo en el municipio de Durango.

En primer lugar se puntualiza que el personal técnico-administrativo del municipio que participó en la gestión del Fondo durante el ejercicio 2017, organizó y efectuó su trabajo con base a dos variantes: (1) cumpliendo los lineamientos generales para la operación del Fondo; (2) aplicando su sentido común con base al conocimiento y experiencia acumulada de ejercicios anteriores, lo anterior deriva en reproducir un ejercicio presupuestal de tipo inercial y retarda la implementación de un PbR.

La situación anterior brinda la oportunidad para iniciar un proceso de orientación y/o capacitación continua en PbR/SED para que el personal perfeccione la gestión y el desempeño del Fondo.

En segundo término, se reconoce como buena práctica el que los responsables de elaborar el listado y priorización de las necesidades de infraestructura social involucren a la población que registra la carencia o necesidad, ya que es a través de la consulta y diálogo ciudadano como generan la propuesta de obra a realizar, sin embargo hay que señalar que un listado de obra y necesidades sociales no supe un diagnóstico.

Ante lo antes indicado, se presenta la oportunidad de integrar un diagnóstico de necesidades de infraestructura social en el que también pueden participar los ciudadanos, el diagnóstico debe ser conceptualizado como el punto de partida metodológica para identificar geográficamente y cuantificar a la población potencial, objetivo, a atender y a postergar, asimismo debe de aprovecharse para fijar la línea base.

En tercer lugar, se reconoce y valora que a través de las obras y acciones financiadas por el Fondo se ha logrado reducir el porcentaje de la población que registra algún tipo de carencia social, en especial de la población que reside en alguna ZAP, sin embargo de continuar ejerciendo el presupuesto de manera inercial será mayor el tiempo y los recursos que se invierta en esta acción.

Por lo anterior, se sugiere aprovechar la oportunidad para establecer una planeación a corto y largo plazo en la que se identifique la focalización y los pasos indispensables para alcanzar la meta que se proponga, así como el de construir los indicadores que permitan medir el avance en la consecución de la meta y la manera como el Fondo contribuye en ello.

En cuarto término, es entendible que el conocimiento y experiencia que el personal tiene en la gestión del Fondo ha sido un factor preponderante para su buen desempeño, es por ello oportuno integrar los manuales de procesos y procedimientos del Fondo en el Municipio.

En quinto lugar, se hace notar la inexistencia de la matriz de indicadores para resultados (MIR) a nivel municipal, ello es reflejo de mantener un presupuesto y planeación del Fondo de carácter inercial.

La ausencia de la MIR dificulta el proceso de seguimiento y evaluación de los resultados del Fondo, es decir no se puede valorar de manera objetiva el desempeño del Fondo al no existir un proceso de planeación estratégica.

Por lo establecido en el párrafo antecedente, resulta prioritario y oportuno el integrar la MIR e iniciar el seguimiento a la misma, así mismo se presenta la oportunidad de diseñar y operar el SED.

En sexto término, se reconoce la inclusión de la opinión ciudadana en la determinación y priorización de las obras a realizar, sin embargo se encuentra ausente la percepción y opinión de la población en lo referente a obra programada y realizada, es así que se presenta la oportunidad para medir el nivel de percepción y opinión de la población.

En particular, de lo antes indicado se recomienda para el ejercicio de la operación del Fondo:

- Integrar un diagnóstico de necesidades de infraestructura social con referencia geográfica.
- Cuantificar la población potencial, objetivo, atendida y postergada.
- Establecer los criterios para la priorización de los proyectos de infraestructura determinados por el diagnóstico de necesidades.
- Integrar el programa presupuestario (Pp) del Fondo.
- Construir la MIR municipal del Fondo con base a la MML.

En lo referente al apartado gestión del Fondo se recomienda:

- Integrar e implementar los manuales de procesos y procedimientos del FISM municipal.
- Establecer un programa de capacitación continua en materia de PbR/SED vinculado al Fondo.

En cuanto al apartado rendición de cuentas y participación ciudadana se recomienda:

- Integrar y difundir el presupuesto de egresos con lenguaje ciudadano.
- Implementar el sistema municipal de evaluación del desempeño (SED) del Fondo.
- Instrumentar la medición del nivel de percepción de la población o área de enfoque atendida.

A manera de conclusión final se puede indicar que la gestión y ejercicio del Fondo que se lleva a cabo a través de las distintas áreas técnicas del Municipio ha contribuido al buen desempeño y cumplimiento de los objetivos establecidos por el Gobierno Federal.

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>

INEVAP. (2017). Programa Anual de Evaluación 2017. *Evaluación Diagnóstica de los municipios del estado de Durango 2017*, disponible en internet:

http://inevap.org.mx/file_watch/65779

SEDESOL. (2008). 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>

SEDESOL. (2017). Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2017 del municipio de Durango. Formato HTML, disponible en internet:

https://www.extranet.sedesol.gob.mx/pnt/Informe/informe_municipal_10005.pdf

SEDESOL. (2017). 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>

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

www.durango.gob.mx

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

H. Ayuntamiento del Municipio de Durango. (2016 – 2019). Programa Anual de Obra Pública 2017. *Programa Normal Municipal (PNM)*.

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

Municipio de Durango. Plan Municipal de Desarrollo 2016-2019.

H. Ayuntamiento del Municipio de Durango. (2016 – 2019). Programa Anual de Obra Pública 2017 del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (Ramo 33).

Municipio de Durango. (2017). Expedientes Técnicos de las obras del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal del ejercicio fiscal 2017.

Municipio de Durango. (2017). Reportes de los avances físicos-financieros de obras del FISM durante el 2017.

Municipio de Durango. (2018). Guía de Participación Social FISMDF.

Municipio de Durango. (2017). Actas de sesiones ordinarias del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal de Durango realizadas durante el ejercicio fiscal 2017.

Municipio de Durango. (2017). Informes trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública 2017. Indicadores del Ramo 33.

Municipio de Durango. (2017). Listados de obras aprobadas durante el 2017.

Gobierno del Estado de Durango. Ramo General 33. Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. Fondo para la Infraestructura Social Municipal. Manual de Operación.

Municipio de Durango. (2016). Programa Anual de Trabajo 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: Instituto Municipal de Planeación de Durango, Dgo.
Nombre del titular de la unidad administrativa de la dependencia responsable del programa responsable de dar seguimiento a la evaluación: Lic. Esmeralda González Nájera
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 de Durango

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	Comedor escolar (incluye equipamiento)	Alimentación	\$ 2,425,000.00	2.64%
	2	Mejoramiento de Vivienda	Calidad y espacios en la vivienda	\$ 43,895,936.00	47.86%
	3	Agua Potable	Servicios Básicos en la vivienda	\$ 3,683,952.00	4.02%
	4	Alcantarillado	Servivcios Básicos en la vivienda	\$ 7,181,813.00	7.83%
	...				
	...				
	No.	Nombre del proyecto Carencia social	Carencia social	Monto (pesos)	Porcentaje del total
Incidencia complementaria	1	Guarniciones y Banquetas	Infraestructura	\$ 328,879.00	0.36%
	2	Alumbrado Público	Infraestructura	\$ 234,400.00	0.26%
	3	Pavimentación de Calles	Infraestructura	\$ 3,300,081.00	3.60%
	4	Electrificación	Servicios Básicos	\$ 7,202,574.00	7.85%
	5	Infraestructura Educativa	Rezago Educativo	\$ 6,875,000.00	7.50%
	6	Infraestructura para el Hábitat	Infraestructura	\$ 5,000,000.00	5.45%
	7	Infraestructura Productiva Rural	Ingresos	\$ 7,000,000.00	7.63%
	8	Definición y Conducción de la Planeación	No Procede	\$ 4,585,656.00	5.00%
	...				

- Notas: 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

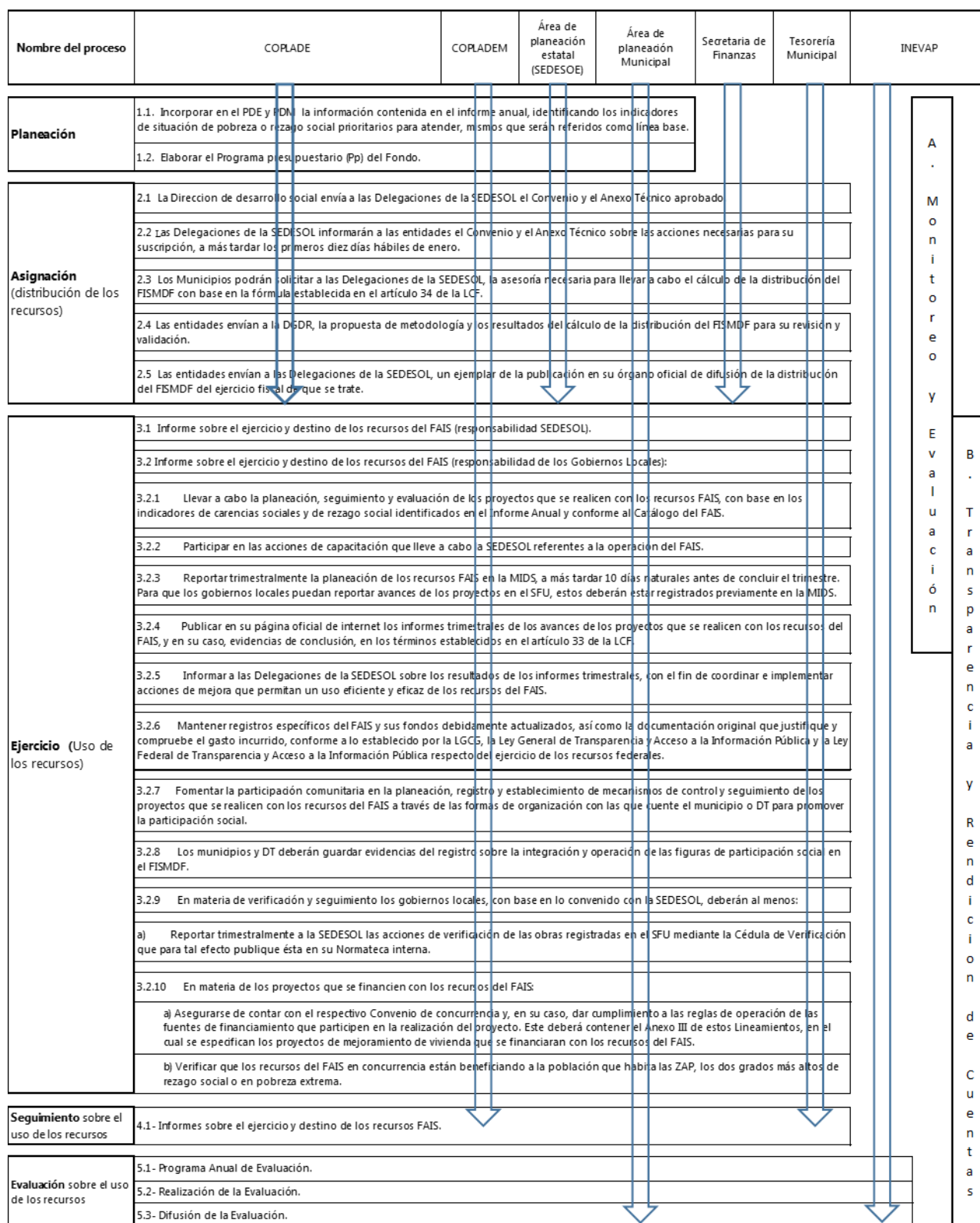


Figura 2. Procesos de la gestión y operación del Fondo

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 - IMPLAN.			
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 IMPLAN 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.	COPLADEM	Tesorería Municipal	IMPLAN	
---	-----------------------------	--	----------	---------------------	--------	--

		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, 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: c) 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. d) 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. e) 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 del uso de los recursos	4.1 Informes sobre el ejercicio y destino de los recursos FAIS.	COPLADEM Tesorería Municipal IMPLAN			
5	Evaluación	5.1 Programa Anual de Evaluación. 5.2 Realización de la Evaluación. 5.3 Difusión de la Evaluación.	IMPLAN 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 Fondo	1.1	Diagnóstico 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 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 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	Recomendación y observación	Acción propuesta	Resultado esperado
1	Observación: No se cuenta con diagnóstico de necesidades de infraestructura social.	Realizar el diagnóstico de necesidades	Cuantificación de la población objetivo, atendida y postergada
	Recomendación: Integrar un diagnóstico de necesidades de infraestructura social con referencia geográfica que permita establecer un proceso metodológico para identificar geográficamente y cuantificar la población potencial, objetivo, atendida y postergada.		
2	Observación: No se dispone de una planeación a corto y largo plazo.	Planeación a corto y largo plazo	Predicción de hitos de riesgo y seguimiento de los indicadores de avance
	Recomendación: Establecer una planeación a corto y largo plazo en la que se identifiquen los pasos indispensables de la trayectoria de implementación, y que permita predecir los hitos de riesgo e indicadores de avances claves para la focalización y seguimiento de los recursos radicados por el Fondo.		
3	Observación: No se tiene documentados los criterios para la priorización de los proyectos.	Priorización de los proyectos con base a planeación	Establecimiento de escenarios de abatimiento de carencias sociales
	Recomendación: Establecer y documentar los criterios para la priorización de los proyectos de infraestructura determinados por el diagnóstico de necesidades y las expresadas por la propia población. SED		
4	Observación: No se dispone de manual de procesos y procedimientos del FISM municipal.	Diseño del Manual de procesos y procedimientos del Fondo	Control de la trayectoria de la gestión del Fondo
	Recomendación: Integrar e implementar los manuales de procesos y procedimientos del FISM municipal.		
5	Observación: No se dispone de una MIR municipal del Fondo	Construcción de la MIR municipal del Fondo	Focalización e indicadores desempeño
	Recomendación: Construir la MIR municipal del Fondo con base a la MML.		
6	Observación: No se dispone de un programa de capacitación continua en tema PbR/SED.	Realización de un programa de capacitación	Mejor desempeño del personal técnico y administrativo
	Recomendación: Establecer y llevar a cabo 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.		

Nº	Recomendación y observación	Acción propuesta	Resultado esperado
7	Observación: En el proceso de priorización utilizado presentan y/o registran factores o criterios subjetivos que pueden incidir en el cumplimiento de objetivos y metas propuestos por la federación para el Fondo.	Llevar a cabo un taller de priorización y focalización de las obras de infraestructura social	Priorización de las obras a realizar a corto y mediano plazo
	Recomendación: Organizar y celebrar 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	Observación: No se tiene documentado el sistema municipal de evaluación del desempeño del Fondo.	Implementar SED	Seguimiento y evaluación del Fondo
	Recomendación: Implementar el sistema municipal de evaluación del desempeño (SED) del Fondo.		
9	Observación: No se tiene documentado la existencia de un presupuesto de egresos diseñado y conformado con lenguaje ciudadano.	Difusión del presupuesto	Transparencia del presupuesto
	Recomendación: Establecer y difundir el presupuesto de egresos con lenguaje ciudadano.		
10	Observación: No se considera el SED como un instrumento y medio de transparencia y rendición de cuentas.	Medir y transparentar el ejercicio del Fondo	Rendir cuentas ante la ciudadanía
	Recomendación: Instaurar el SED como un medio de transparencia y rendición de cuentas.		
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.	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.
	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 permita 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	Observación: No se dispone de un instrumento o herramienta metodológica y técnica que permita justificar y fundamentar la tomar decisiones respecto a la política pública a implementar en el tema de carencias sociales y tipo de desarrollo social a impulsar.	Establecer un modelo de simulación del impacto del Fondo en la reducción de las carencias sociales	Incrementar la asertividad
	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.		

Anexo 5. Análisis FODA

Fortalezas	Oportunidades
1. El personal técnico-administrativo conocen y aplican los lineamientos generales de operación del Fondo establecidos por la Federación. 2. El municipio aprovecha su proximidad con la población como una ventaja comparativa para identificar las prioridades de atención en materia de infraestructura social a través de diversos procesos de consulta ciudadana. 3. El Municipio reconoce una autonomía relativa en la gestión del fondo, misma que utiliza para establecer sus criterios de priorización y focalización.	1. Existencia de metodologías para medir e identificar los beneficios propiciados por el Fondo en la reducción de la pobreza. 2. Fondos concurrentes que complementan los recursos e impacto del Fondo. 3. Instituciones y cursos de formación continua en materia de PbR/SED.
Debilidades	Amenazas
1. El personal técnico-administrativo que participa en la operación, focalización, gestión, rendición de cuentas, evaluación y participación ciudadana, no disponen de los conocimientos suficientes en la conformación e integración de un PbR/SED. 2. El Municipio no dispone de un manual de procesos, ni de los procedimientos documentados en la operación y gestión del Fondo. 3. El Municipio no tiene documentada la metodología para identificar geográficamente la población potencial, objetivo, atendida y postergada.	1. Los mecanismos de coordinación entre el COPLADE y el COPLADEMUN no contemplan un plan estratégico para el Fondo. 2. Surgimiento de nuevas zonas de pobreza. 3. Reducción en el monto de recursos asignados al Fondo.

Anexo 6. 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 7: Modelo de crecimiento y desarrollo imperante en el municipio de Durango, 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 Durango, 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 Nº 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:

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

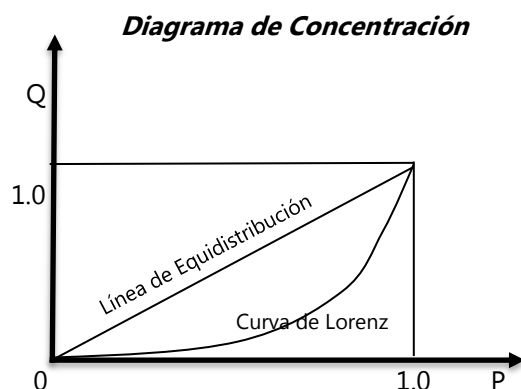
En donde:

- 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%.

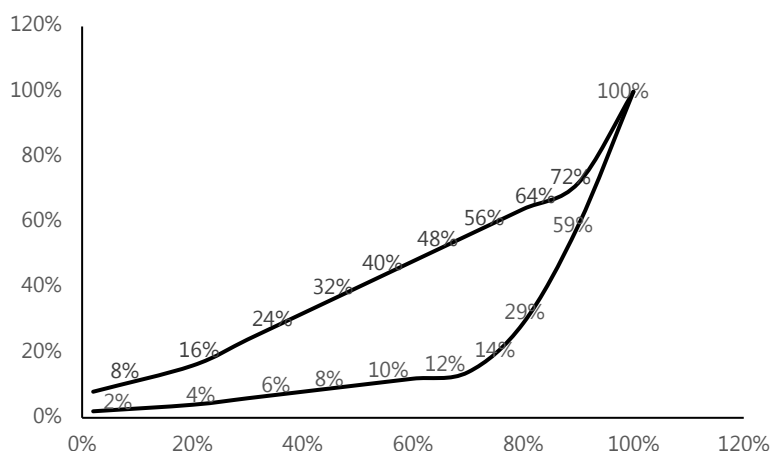
Gráfico N° 1



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 8: 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 Municipio de Durango.

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 de Durango 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:

Calculo 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