



inevap

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO

Evaluación del Desempeño



Programa **Anual** de
Evaluación 2019

**Fondo de Aportaciones para la
Infraestructura Social –
Componente Municipal (FAIS-FISM)**

Municipio de Nombre de Dios



inevap

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO

Evaluación del Desempeño



Programa **Anual** de
Evaluación 2019

**Fondo de Aportaciones para la
Infraestructura Social -
Componente Municipal (FAIS-FISM)**

Municipio de Nombre de Dios

Evaluación del Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social -
Componente Municipal (FAIS-FISM) en el municipio de Nombre de Dios

Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango
Blvd. de las Rosas #151
Fraccionamiento Jardines de Durango
C.P. 34200
Durango, Durango

Citación sugerida:

Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango. Evaluación del
Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social - Componente
Municipal (FAIS-FISM) en el municipio de Nombre de Dios, Durango:inevap, 2019.

DIRECTORIO

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO

Consejo General **Juan Gamboa García**
Consejero

Delyana de Jesús Vargas Loaiza
Consejera

Emiliano Hernández Camargo
Consejero

Coordinaciones **Karla Gabriela Chávez Verdín**
Coordinadora de Administración y Finanzas

Fátima Citlali Cisneros Güereca
Coordinadora de Vinculación

Sergio Humberto Chávez Arreola
Coordinador de la Política de Evaluación

Omar Ravelo Rivera
Coordinador de Seguimiento de la Evaluación

Equipo técnico de la evaluación Sergio Humberto Chávez Arreola
Rafael Rodríguez Vázquez
Anabel Cuevas Reyes
Maricela García Ávila

Contenido

Antecedentes	9
Resumen Ejecutivo	11
Objetivos de la evaluación	16
Objetivo general.....	16
Objetivos específicos	16
Hipótesis de la evaluación.....	16
Hipótesis principal	16
Hipótesis adicionales	16
Alcance de la evaluación.....	17
Introducción.....	18
Evaluación.....	21
I. Ejercicio de la operación del Fondo	21
II. Gestión del FAIS-FISM	40
III. Rendición de cuentas y participación ciudadana.....	51
Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas	60
Propuesta de recomendaciones y observaciones	61
Conclusiones.....	61
Referencias	64
Anexos.....	65
Anexo 1. Destino de las aportaciones del FAIS-FISM en Nombre de Dios	65
Anexo 2. Combinaciones de los subindicadores de las carencias por acceso a los servicios básicos de la vivienda y calidad y espacios de la vivienda.....	66
Anexo 3. Ubicación de obras financiadas por el FAIS-FISM en Nombre de Dios.....	68
Anexo 4. Propuesta de recomendaciones y observaciones	69

Siglas y acrónimos

Coneval	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
COPLADEM	Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal
DOF	Diario Oficial de la Federación
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
FISE	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal
FISM	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal
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
PMD	Plan Municipal de Desarrollo
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PO	Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango
PRODIMF	Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
ZAP	Zonas de Atención Prioritaria

Glosario

Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social	Informe cuyo objetivo es orientar la aplicación de las aportaciones federales, que reciben las entidades federativas y los municipios del país con cargo al FAIS hacia el financiamiento de obras y acciones sociales básicas que beneficien directamente a la población en pobreza extrema o en condición de alto y muy alto rezago social, así como a la población que radica en las Zonas de Atención Prioritaria.
Análisis de gabinete	Conjunto de actividades que involucra el acopio, organización y análisis de información concentrada en registros, bases de datos, documentación pública y/o información que proporcione el municipio responsable del programa o fondo sujeto a evaluación.
Carencia por Acceso a los Servicios Básicos de la Vivienda	Es un componente fundamental del entorno en el que las personas interactúan y se desarrollan. Esta carencia forma parte de la Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza en México. Al respecto se identifican cuatro servicios básicos con los que deben contar las viviendas: acceso al agua potable, disponibilidad de servicio de drenaje, servicio de electricidad y combustible para cocinar en la vivienda.
Carencia por Calidad y Espacios de la Vivienda	El entorno físico en el que habitan las personas tiene una influencia determinante en su calidad de vida, en especial el espacio donde se desarrolla la vida cotidiana y social más próxima, es decir, la vivienda. Esta carencia forma parte de la Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza en México. Los criterios formulados para el indicador de calidad y espacios de la vivienda incluyen dos subdimensiones: el material de construcción de la vivienda (pisos, muros y techos) y sus espacios (hacinamiento).
Catálogo FAIS	Listado de proyectos de infraestructura social básica que se pueden llevar a cabo con recursos del FAIS e identifican la incidencia de estos en los indicadores de carencia sociales que define el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para la Medición Multidimensional de la Pobreza y del Rezago Social.
Diagnóstico	Documento de análisis que busca identificar el problema que se pretende resolver y detallar sus características relevantes, y de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención.
Evaluación	Análisis sistemático y objetivo de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.
Gastos indirectos	Erogaciones vinculadas a la verificación y seguimiento de las obras y acciones que se realicen, así como para la realización de estudios y la evaluación de proyectos que cumplan con los fines específicos de cada uno de los fondos que componen al FAIS.

Hallazgo	Evidencias obtenidas de una o más evaluaciones para realizar afirmaciones basadas en hechos que pueden ser fortalezas, oportunidades, debilidades y/o amenazas.
Indicadores	Expresión cuantitativa o cualitativa construida a partir de variables cuantitativas o cualitativas que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros, tales como el cumplimiento de objetivos y metas establecidas y reflejar el resultado o cambios en las condiciones de vida de la población o grupo de enfoque atendido, derivados de la implementación de una intervención pública.
Obras complementarias	Proyectos de infraestructura social básica que coadyuvan al mejoramiento de los indicadores de pobreza, rezago social y al desarrollo económico y social de los gobiernos locales.
Obras directas	Proyectos de infraestructura social básica que contribuyen de manera inmediata a mejorar alguna de las carencias sociales relacionadas con la pobreza multidimensional e identificadas en el Informe Anual.
Pobreza	Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.
Pobreza extrema	Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y que, además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana.
Propuesta de recomendaciones y observaciones	Sugerencias emitidas por el equipo evaluador derivadas de los hallazgos identificados en evaluaciones, cuyo propósito es contribuir a la mejora.
Rezago Social	Concepto que resume cuatro indicadores de carencias sociales (educación, salud, servicios básicos y espacios en la vivienda). No se trata de una medición de pobreza, ya que no incorpora los indicadores de ingreso, seguridad social y alimentación.

Antecedentes

El artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los recursos que dispongan la federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados y que dichos recursos deberán ser evaluados por las instancias técnicas que establezcan respectivamente la federación y las entidades federativas.

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

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

Con base en lo anterior y de conformidad con las atribuciones del Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango estipuladas en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango en su artículo 142; en la Ley que Crea el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de

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

Durango en los artículos 3 fracciones I, II y III; 4 de las fracciones II, III y V; y 11 del numeral 1 fracciones III y V y numeral 2 de la fracción I; y de acuerdo a los Lineamientos Generales para la Evaluación de Políticas Públicas y Programas Presupuestarios del Estado de Durango lleva a cabo la Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM).

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

Resumen Ejecutivo

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

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

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

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

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

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

Los recursos del FAIS son equivalentes al 2.5295% de la Recaudación Federal Participable (RFP), según lo establecido el artículo 32 de la LCF. A su vez, este fondo se divide en dos: el Fondo para la Infraestructura Social de las Entidades (en adelante FISE) y el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las

Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (en adelante FISM). De acuerdo con la distribución establecida, al FISE le corresponden recursos equivalentes al 0.3066% de la RFP, mientras al FISM el 2.2228% de la RFP.

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

En el estado de Durango para el ejercicio fiscal 2018, la asignación total del FISM fue de \$890,682,858.00 lo cual representó un incremento de 5.54%, respecto a los \$843,961,934.00 asignados en 2017.

Para el municipio de Nombre de Dios, resaltan los siguientes apartados:

- Para el año 2018, el municipio de Nombre de Dios percibió la cantidad de 12,713,017.00 MXN; es decir, el incremento en 2018 respecto de 2017 fue de 4.85% en términos nominales. En todo caso, la cantidad recibida entre 2018 y 2017 para el FAIS-FISM prácticamente se mantuvo, en términos reales.
- Para 2015 el Grado de Rezago Social del municipio se consideró como «Bajo».
- Según el Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2018 de SEDESOL, se especifica la necesidad de avanzar en el abatimiento de las carencias y otros indicadores en las que el municipio presenta rezagos: carencia por acceso a la seguridad social, población con ingreso inferior a la línea de bienestar y población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo.
- De acuerdo con la medición multidimensional de la pobreza de los municipios 2015 el 50.0% de su población se encuentra en situación de pobreza, mientras que la población en situación de pobreza extrema representa solo el 1.60% de su población. La carencia por acceso a los servicios de salud fue la que más se redujo entre 2010 y 2015.

Conclusiones

Nombre de Dios se ubica en el lugar 13 de los municipios con menor porcentaje de pobreza y pobreza extrema, aunque el reto de abatir la pobreza extrema persiste. Nombre de Dios es el municipio 15 que más ha reducido la Carencia por Acceso a

los Servicios Básicos de la Vivienda. A su vez, de 2010 a 2015, Nombre de Dios vio reducido el porcentaje de personas con Carencia por Calidad y Espacios de la Vivienda de 11.0% a 3.31% de la población; fue el municipio 7 que más redujo esta carencia.

El municipio de Nombre de Dios asume como responsabilidad la gestión efectiva del Fondo de Aportaciones para la infraestructura Social - Componente Municipal (FAIS-FISM) para el abatimiento de los principales desafíos en desarrollo social. En el año 2018, el municipio de Nombre de Dios recibió por concepto del FAIS-FISM la cantidad de 12,713,017 MXN, mientras que para el año 2017, el municipio de Nombre de Dios percibió la cantidad de 12,124,166² MXN, es decir, un aumento de 4.85% en términos nominales. En todo caso, la cantidad recibida entre 2018 y 2017 para el FAIS-FISM prácticamente se mantuvo, en términos reales. Para la última medición de 2015, el Grado de Rezago Social del municipio se consideró como «Bajo». Según el Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2018 de la Secretaría del Bienestar, para el municipio de Nombre de Dios, identificó las oportunidades del municipio para avanzar en ciertos indicadores donde se manifiestan mayores rezagos respecto al promedio estatal: carencia por acceso a la seguridad social, población con ingreso inferior a la línea de bienestar y población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo.

Este informe de evaluación desarrolló las particularidades de la gestión del FAIS-FISM en el municipio de Nombre de Dios para responder a la hipótesis principal de esta evaluación. Bajo el análisis, se concluye que la gestión del FAIS-FISM de Nombre de Dios contribuye de manera limitada 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.

A la luz de este informe, el municipio de Nombre de Dios puede reflexionar sobre el destino de las aportaciones y la contribución del FISM en las prioridades de la administración municipal. Por un lado, el destino de las aportaciones en obras de incidencia complementaria puede menoscabar el objetivo del FISM hacia la mitigación de desafíos de desarrollo social. Por otro lado, y ante el diseño original del FAIS-FISM en el nivel federal, los proyectos de infraestructura con incidencia directa y efectos en los principales indicadores de las carencias sociales que conforman la medición multidimensional de la pobreza pueden ser mejor considerados por la administración municipal. En general, si para el gobierno

² Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango, 29/01/2017 No. 9 BIS

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

Hallazgos

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

El municipio de Nombre de Dios dispone de un diagnóstico documentado que utilizó técnicas estadísticas que desarrollaron los principales desafíos de infraestructura relacionados con el desarrollo social. No obstante, este informe de evaluación no discute la robustez del instrumento usado ni la significancia estadística para afirmar la validez representativa del diagnóstico para la comunidad de Nombre de Dios. A lo sumo, es una buena aproximación hacia lo que se espera de la administración municipal para recoger las necesidades de sus residentes.

El municipio cuenta con una débil planeación con los pasos indispensables de la trayectoria de implementación, con predicción de hitos de riesgo e indicadores de avances claves.

El municipio de Nombre de Dios no cuenta con procedimientos y mecanismos documentados que se implementan para decidir sobre las prioridades de infraestructura social desde la presidencia municipal, cabildo, áreas técnicas y sociedad civil. En general, se resalta la inexistencia de las funciones documentadas de cada uno de los actores y las áreas que intervienen durante el proceso de gestión del FAIS-FISM en Nombre de Dios. La falta de identificación de responsabilidades documentadas puede generar factores de riesgo que provoquen proyectos de obra inconclusos, mal realizados y con baja aprobación de la comunidad. Los mecanismos de transparencia de las obras son limitados porque la administración no publica de manera sencilla y accesible la relación de obras que serán financiadas con FAIS-FISM. A lo sumo, las obligaciones en materia de transparencia han fomentado en el municipio publicar las actas de cabildo y los contratos de obra.

El municipio prioriza los proyectos de infraestructura en función de sus necesidades.

Existe evidencia para afirmar que la administración municipal incorpora proyectos de infraestructura a su Programa General de Obra atendiendo las necesidades del propio municipio, las de la sociedad civil y las de las recomendaciones de otros órdenes de gobierno. En particular, destaca que el Cabildo y el COPLADEM recolectan las necesidades de la sociedad civil en sus asambleas y discuten la viabilidad de los proyectos en términos técnicos y presupuestarios. La Dirección de Desarrollo Social escucha y toma en cuenta las necesidades de los residentes de Nombre de Dios.

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

El municipio de Nombre de Dios no cuenta con procedimientos documentados para la selección, planeación y ejecución de obras de infraestructura. A lo largo de esta trayectoria de implementación, es difícil identificar los actores y sus respectivas responsabilidades. Ante la evidencia, conviene reforzar sobre los mecanismos de seguimiento de obras y de la participación de la sociedad durante la ejecución y después de la entrega de obra; bajo este razonamiento, la sociedad pudiera involucrarse para vigilar que las obras de infraestructura operen de manera efectiva para los fines que fueron construidas.

Los indicadores de FISM se alimentan con información de registros administrativos pre-convenidos y aceptables pero son débiles.

Existe evidencia para afirmar que la administración municipal cumple con la normatividad federal para el seguimiento de las aportaciones del FISM. En general, los registros administrativos son necesarios para conocer el destino de las aportaciones y son responsabilidad de la administración municipal. Existe oportunidad para configurar indicadores sobre aquellos aspectos que el municipio puede controlar para asegurar la calidad de las obras y la satisfacción de la comunidad respecto de las obras entregadas.

Objetivos de la evaluación

Objetivo general

Evaluar el desempeño de las aportaciones del FAIS-FISM en el municipio de Nombre de Dios para el ejercicio fiscal concluido 2018 con el objetivo de mejorar la gestión, los resultados y la rendición de cuentas.

Objetivos específicos

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

Hipótesis de la evaluación

Hipótesis principal

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

Hipótesis adicionales

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

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

Alcance de la evaluación

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

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

Introducción

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

Una de las fuentes de recursos públicos más importantes para los estados y municipios son las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios o Ramo General 33, cuyo objetivo es fortalecer sus capacidades de respuesta y atender demandas de gobierno en diversos rubros sociales. Estas aportaciones se distribuyen con base en lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF)³ a través de ocho fondos, entre los cuales se encuentra el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).

Dicho fondo tiene como propósito fundamental el financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a población que habita en zonas de atención prioritaria⁴, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social⁵ o en condiciones de pobreza extrema⁶, conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social.

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

³ Ley de Coordinación Fiscal, Capítulo V De los Fondos de Aportaciones Federales, Artículo 25.

⁴ Áreas o regiones, sean de carácter predominante rural o urbano, cuya población registra índices de pobreza, marginación indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social. Su determinación se orienta por los criterios definidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

⁵ Medida de ponderación desarrollada por Coneval que, resume cuatro indicadores de carencias sociales en un solo índice que ordena a las unidades de observación según sus carencias sociales en cinco estratos.

⁶ Población que dispone de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana; además, presenta al menos tres de las seis carencias sociales.

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

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

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

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

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

En el estado de Durango para el ejercicio fiscal 2018, la asignación total del FISM fue de \$890,682,858.00 lo cual representó un incremento de 5.54%, respecto a los \$843,961,934.00 asignados en 2017.

Para el municipio de Nombre de Dios, resaltan los siguientes apartados:

- Para el año 2018, el municipio de Nombre de Dios percibió la cantidad de 12,713,017.00⁷ MXN; es decir, el incremento en 2018 respecto de 2017 fue de 4.85% en términos nominales. En todo caso, la cantidad recibida entre

⁷ Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango, 28/01/2018 No. 8 BIS

2018 y 2017 para el FAIS-FISM prácticamente se mantuvo, en términos reales.

- Para 2015 el Grado de Rezago Social del municipio se consideró como «Bajo».
- Según el Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2018 de SEDESOL, se especifica la necesidad de avanzar en el abatimiento de las carencias y otros indicadores en las que el municipio presenta rezagos: carencia por acceso a la seguridad social, población con ingreso inferior a la línea de bienestar y población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo.
- De acuerdo con la medición multidimensional de la pobreza de los municipios 2015 el 50.0% de su población se encuentra en situación de pobreza, mientras que la población en situación de pobreza extrema representa solo el 1.60% de su población. La carencia por acceso a los servicios de salud fue la que más se redujo entre 2010 y 2015.
- Nombre de Dios se ubica en el lugar 13 de los municipios con menor porcentaje de pobreza y pobreza extrema, aunque el reto de abatir la pobreza extrema persiste. Nombre de Dios es el municipio 15 que más ha reducido la Carencia por Acceso a los Servicios Básicos de la Vivienda. A su vez, de 2010 a 2015, Nombre de Dios vio reducido el porcentaje de personas con Carencia por Calidad y Espacios de la Vivienda de 11.0% a 3.31% de la población; fue el municipio 7 que más redujo esta carencia.

Evaluación

I. Ejercicio de la operación del Fondo

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

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

De acuerdo con el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal⁹, se recomienda que los Planes Municipales de Desarrollo contemplen en su estructura un diagnóstico donde se plasme la situación y contexto del municipio para conocer las condiciones de su territorio e identificar las necesidades, problemas y recursos potenciales de desarrollo¹⁰. Este diagnóstico servirá de base para construir la plataforma de desarrollo para atender las demandas actuales y futuras, que consideren aspectos sociales, económicos y la dinámica poblacional.

El Plan Municipal de Desarrollo de Nombre de Dios para el periodo 2016-2019 (PMD 2016-2019) contempla cinco compromisos de gobierno, materializados en ocho ejes: Gobierno Municipal Responsable, Solidario e Incluyente, Gobierno Municipal Atento a los Servicios de Salud y Alimentación, Gobierno Municipal Cercano a la Comunidad Educativa, Gobierno Municipal Gestor del Desarrollo Rural, Gobierno Municipal Coadyuvante para el Desarrollo Turístico y Económico de una Manera Sustentable, Gobierno Municipal Social, Moderno en sus Servicios y Obras Públicas, Gobierno Municipal Sano, Recreativo y Cultural, y Gobierno Municipal Seguro para Vivir, a través de 24 estrategias y 112 acciones.

Este análisis no discute la relevancia o las intenciones del Plan Municipal de Desarrollo 2016-2019, ni las prioridades estratégicas de la administración y su correspondencia con las facultades otorgadas por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁸ Artículo 47 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango

⁹ El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación con el objetivo de promover un federalismo articulado mediante la coordinación corresponsable de estados y municipios para fortalecer las capacidades institucionales de las administraciones públicas estatales y municipales.

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

Figura 1.

Ejes estratégicos del Plan Municipal de Desarrollo de Nombre de Dios, 2016-2019

Eje estratégico 1 Gobierno Municipal Responsable, Solidario e Incluyente	• Cultura de la legalidad • Responsabilidad financiera, patrimonio y recursos humanos • Transparencia • Gestoría
Eje estratégico 2 Gobierno Municipal Atento a los Servicios de Salud y Alimentación	• Mayor cobertura en salud • Infraestructura médica e insumos suficientes • Mejores índices de alimentación
Eje estratégico 3 Gobierno Municipal Cercano a la Comunidad Educativa	• Apoyo a alumnos destacados • Infraestructura escolar fortalecida • Mayor oferta educativa en nivel superior
Eje estratégico 4 Gobierno Municipal Gestor del Desarrollo Rural	• Fomento del sector agropecuario, ganadero y desarrollo rural
Eje estratégico 5 Gobierno Municipal Gobierno Municipal Coadyuvante para el Desarrollo Turístico y Económico de una Manera Sustentable	• Generación de empleo • Fomento como destino turístico • Sustentabilidad del medio ambiente
Eje estratégico 6 Gobierno Municipal Social, Moderno en sus Servicios y Obras Públicas	• Planeación social incluyente • Atención con servicios públicos • Obras públicas modernas • Conectividad aumentada
Eje Estratégico 7 Gobierno Municipal Sano, Recreativo y Cultural	• Fomento del deporte • Fomento de las expresiones culturales
Eje Estratégico 8 Gobierno Municipal Seguro para Vivir	• Cultura de prevención y protección civil • Justicia administrativa eficiente • Modernización vial • Seguridad pública responsable

Fuente: Elaboración propia con información del Plan Municipal de Desarrollo 2016-2019 de Nombre de Dios.

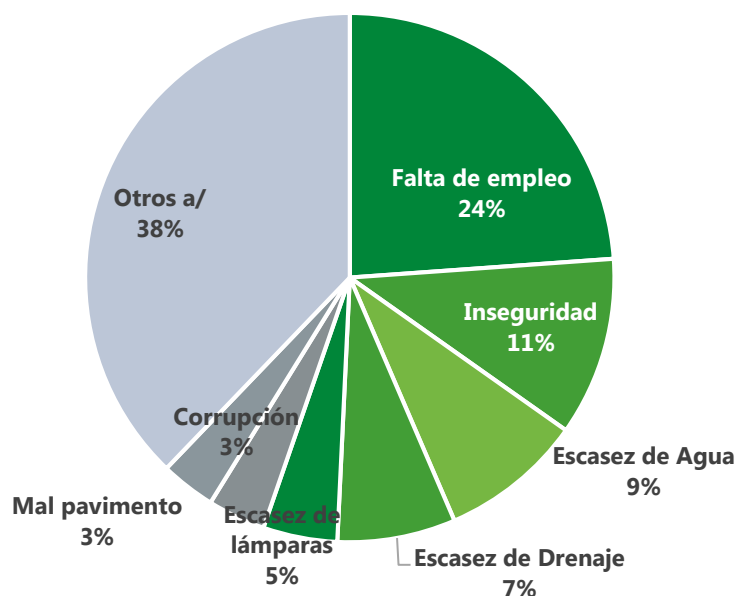
El plan formulado contempló la implementación de un instrumento de encuesta pública a 600 habitantes de Nombre de Dios para determinar las prioridades y problemáticas que la administración debería atender. Se desconoce el desarrollo metodológico para determinar la muestra y los términos de error no se pueden detectar. A la inversa, y con base en las notas del anexo respectivo, la administración detectó a una población de 12,000 personas, de las cuales encuestó efectivamente a 595 de ellas. Con esto, el intervalo de confianza se identifica en

3.915 al 95% de nivel de confianza. Los principales resultados del instrumento se mencionan en la figura 2.

Figura 2.

Porcentaje de la población encuestada según problemática más grave reportada de Nombre de Dios

Porcentaje de la población



Fuente: Elaboración propia con información del Plan Municipal de Desarrollo 2016-2019 de Nombre de Dios.

a/: Otros se refiere a problemáticas con menores frecuencias de mención.

El instrumento permite identificar un diagnóstico situacional a partir de indicadores relevantes sobre la percepción de la sociedad alrededor de los problemas prioritarios que enfrentan. Se resalta el avance de municipio de Nombre de Dios por avanzar en elementos como de diagnóstico que permitan establecer y definir las estrategias más eficientes para atender los problemas de la sociedad. Nombre de Dios ha aprovechado su cercanía con los ciudadanos para la fortalecer la capacidad de captación de necesidades de las personas que lo habitan.

Si se consideran los principales temas que el FISM puede atender, el instrumento recolecta que la escasez de agua o pozos dañados y el drenaje fueron temas prioritarios para los encuestados. Estos temas se asocian con la carencia de acceso a los servicios básicos de la vivienda, que de 2010 a 2015, la carencia retrocedió 6.1%; es decir, 13.3% de la población presenta la carencia de acceso a los servicios básicos de la vivienda.

Para la ejecución del FISM, el municipio de Nombre de Dios cuenta con información generada por la SEDESOL a través del Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social de las entidades, municipios y demarcaciones territoriales¹¹. Además, la Ley de Coordinación Fiscal, así como los Lineamientos del FAIS-FISM, establecen que dicho documento es la herramienta para orientar la planeación de los recursos del FISM hacia el mejoramiento de los indicadores de pobreza y rezago social. El informe correspondiente al año 2018 para el municipio de Nombre de Dios, identifica las oportunidades del municipio para avanzar en ciertos indicadores donde se manifiestan mayores rezagos respecto al promedio estatal: carencia por acceso a la seguridad social, población con ingreso inferior a la línea de bienestar y población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo. De igual manera, el informe reconoce el avance con un comparativo entre los años 2010 y 2015 en la carencia por acceso a la salud (18.7% menos), la carencia por acceso a la seguridad social (14.7% menos), y la carencia por acceso a la alimentación (12.9% menos).

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

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

El Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social 2018 para el municipio de Nombre de Dios identifica las oportunidades del municipio para avanzar en ciertos indicadores donde se manifiestan mayores rezagos respecto al promedio estatal: carencia por acceso a la seguridad social, población con ingreso inferior a la línea de bienestar y población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo.

A su vez, el diagnóstico elaborado por el Ayuntamiento de Nombre de Dios considera prioridades de la sociedad vinculadas con el ámbito del FISM. Las estrategias y líneas de acción derivadas del Plan Municipal de Desarrollo 2016-2019 es el mejor intento para determinar las prioridades de la administración en temas de infraestructura social. Este documento incorpora la atención de los servicios públicos (agua potable, drenaje y alcantarillado). En particular, el documento presenta como objetivos la dotación, de agua potable a todas las viviendas y comunidades y avanzar en la cobertura de drenaje y alcantarillado. De la misma manera, el Plan Municipal de Desarrollo contempla el fortalecimiento de la infraestructura escolar a través de bardas perimetrales y techados para la actividad física.

De acuerdo con el informe de avance físico y financiero de obras y acciones financiados con recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) para el ejercicio fiscal 2018, el municipio de Nombre de Dios realizó 57 obras de infraestructura y acciones diversas, de las cuales 36 corresponden a las prioridades del Plan Municipal de Desarrollo 2016-2019. Estas obras representaron una inversión de aproximadamente 6.82 millones de pesos, es decir, el 53.7% del total del recurso pagado correspondiente al ejercicio fiscal 2018. Cabe destacar que 27 obras son vinculadas con agua y saneamiento; y 9 a educación. Las obras restantes corresponden a vivienda y urbanización. Se destaca que, si bien se destinaron recursos al rubro de vivienda, este no está contemplado en los instrumentos de planeación del municipio de Nombre de Dios.

Por otro lado, en las carencias que componen la metodología multidimensional de la pobreza de Coneval, en 2015 el municipio de Nombre de Dios presentó mayor rezago en la Carencia por Acceso a la Seguridad Social (66.10%), seguida por la Carencia por Rezago Educativo (18.27%) y Carencia por Acceso a la Alimentación

(13.96%). Aunque el Catálogo FISM contempla obras relacionadas las carencias por acceso a la seguridad social, rezago educativo y acceso a la alimentación; los proyectos no tienen incidencia directa en estas carencias. No obstante, a través del FISM, el municipio de Nombre de Dios puede seguir avanzando en los desafíos de la Carencia por Servicios Básicos de la Vivienda (13.26% de los habitantes).

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

Número de obras y acciones financiadas del FISM	Obras y acciones que atienden a las prioridades del PMD 2016-2019	Porcentaje de obras y acciones que atienden las prioridades del PMD 2016-2019	Monto de las obras y acciones que atienden las prioridades del PMD 2016-2019	Porcentaje del monto de las obras y acciones que atienden las prioridades del PMD 2016-2019
57	36	63.16%	\$6,825,663.44	53.69%

Fuente: Avance físico-financiero de obra y acciones financiados con recursos del FISM ejercicio 2018. Cierre de Cuenta Pública 2018. Municipio de Nombre de Dios

1/: Las obras y acciones no incluyen infraestructura, equipamiento, mantenimiento y adquisiciones de gastos indirectos como estudios y cámaras fotográficas a través del Programa de Desarrollo Institucional Municipal.

Las obras identificadas en el informe para orientar los recursos inciden únicamente en los subindicadores de la Carencia por Acceso a los Servicios Básicos de la Vivienda. Aunque se realizaron obras complementarias en el rubro educación (bardas perimetrales y servicios básicos en el plantel escolar) no tienen efecto alguno en el indicador de la Carencia por Rezago Educativo. Por otro lado, se reconoce que de 2010 a 2015, el municipio de Nombre de Dios ha reducido de 19.41% a 13.26% de la población en Carencia por Acceso a los Servicios Básicos de la Vivienda. En particular, Nombre de Dios es el municipio 15 que más ha reducido esta carencia. A su vez, de 2010 a 2015, Nombre de Dios vio reducido el porcentaje de personas con Carencia por Calidad y Espacios de la Vivienda de 11.0% a 3.31% de la población; fue el municipio 7 que más redujo esta carencia.

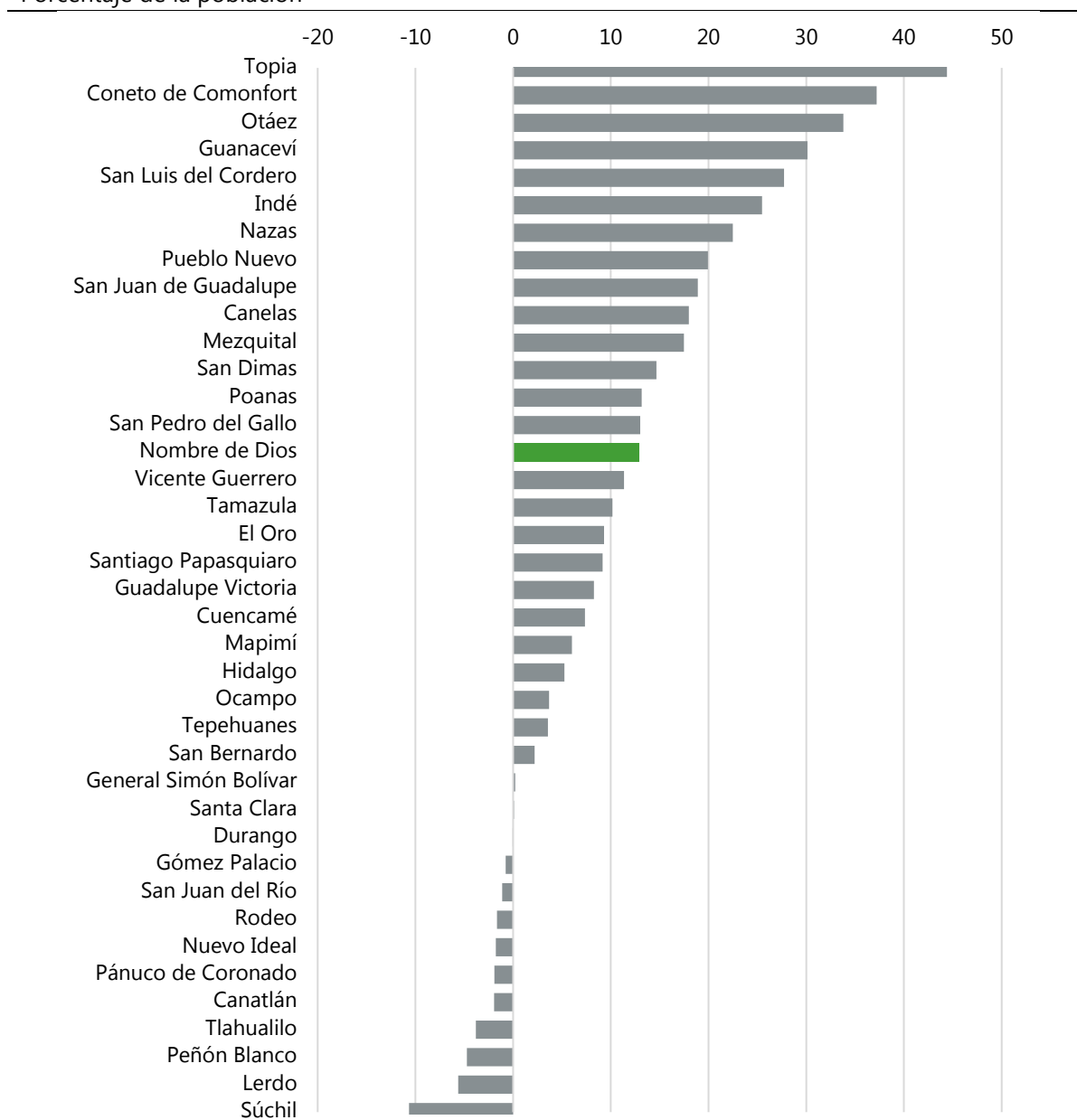
Se identifican 14 obras como construcción de bardas perimetrales, infraestructura agrícola, pavimentación y construcción de sanitarios en planteles educativos, 3.32 millones de pesos; es decir, 26% del recurso total pagado. Se resalta que estos proyectos no tienen una relación directa con los indicadores con los cuales se estiman las carencias sociales que componen la medición multidimensional de la pobreza o los indicadores utilizados para la construcción del Índice de Rezago Social, lo cual representa un costo de oportunidad para avanzar en el abatimiento de las condiciones de pobreza del municipio.

Si el interés del municipio de Nombre de Dios es avanzar en el combate a la pobreza, el FAIS-FISM puede utilizarse para avanzar en las carencias por acceso a los servicios básicos de la vivienda y en la carencia de calidad y espacios de la vivienda.

Figura 3.

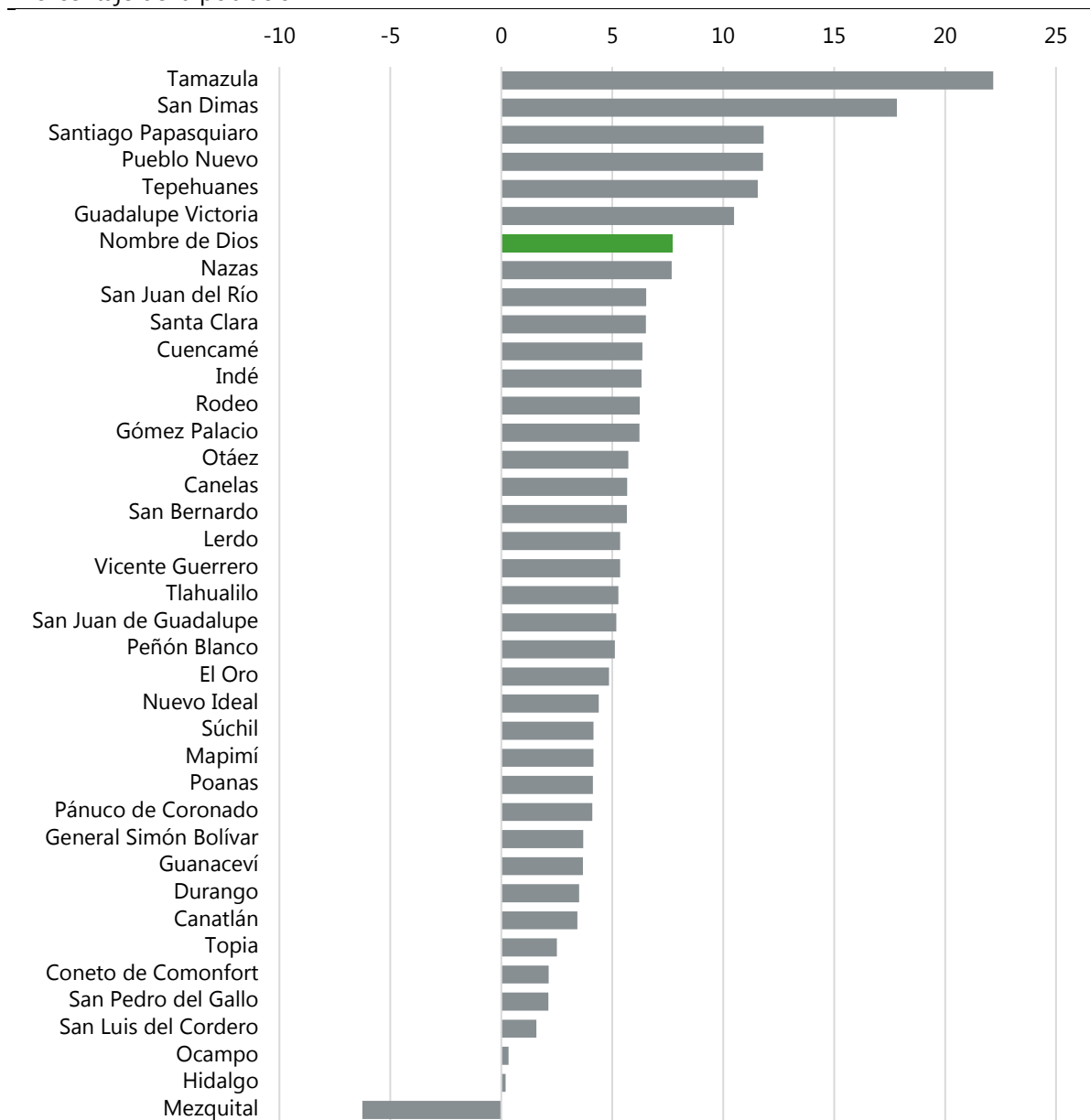
Disminución de la población con Carencia por Acceso a los Servicios Básicos de la Vivienda según municipio 2010-2015

Porcentaje de la población



Fuente: Elaboración propia con información de CONEVAL a partir del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Figura 4.
Disminución de la población con Carencia por Calidad y Espacios de la Vivienda según municipio 2010-2015
Porcentaje de la población



Fuente: Elaboración propia con información de CONEVAL a partir del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

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

No se encontró evidencia sobre criterios documentados para priorizar y focalizar los recursos del FISM en el municipio de Nombre de Dios. En la trigésima sexta sesión ordinaria del cabildo, ocurrida el 15 de marzo de 2018, se discutió la propuesta de obra 2018. El acta de esta sesión contempló, a través del Comité de Planeación y Desarrollo Municipal (COPLADEM), la presentación de la propuesta de obra para ajustar (sic), los proyectos que deberían ser incluidos, con base en el techo presupuestario de las diferentes fuentes de financiamiento de Nombre de Dios para obra pública, incluido el FAIS-FISM. El programa general de obra 2018, financiado con FAIS-FISM, contempló 57 obras, con un monto de \$12.22 millones de pesos, sin incluir gastos indirectos ni el Programa de Desarrollo Institucional Municipal (PRODIM).

Cuadro 1.

Extracto textual del acta de la Trigésima Sexta Sesión Ordinaria de Cabildo del 15 de marzo de 2018 del Municipio de Nombre de Dios

«[...] 5.- Presentación del Tema de la Propuesta de Obra 2018, Toma la palabra el [...], Director de Desarrollo Social para presentar la propuesta de obra los cuales rebasan con 5 millones aproximadamente el techo financiero, por lo que se tendrá que ajustar los proyectos para ser presentados ante la Sesión de COPLADEM que se llevará a cabo el día de mañana, así pues se da a conocer la propuesta de obra que se tiene contemplada en diferentes localidades que conforman el Municipio de Nombre de Dios, estas en base a solicitudes que presentaron los concejales correspondientes, se manifiestan también por parte de los presentes diferentes sugerencias y comentarios con relación a la proyección que presenta el departamento de Desarrollo Social, [...]»

Fuente: Acta de la Trigésima Sexta Sesión Ordinaria de Cabildo del 15 de marzo de 2018 del Municipio de Nombre de Dios. Disponible en: <https://www.dropbox.com/s/q7x410cpp5uuke1/36%20ordinaria.pdf?dl=0>

De acuerdo con el gobierno federal¹², el municipio de Nombre de Dios cuenta con 114 localidades, donde habitan 18,488 personas (14,109 habitantes proyectados en 2018). Los Lineamientos del FAIS-FISM establecen que los recursos se deben orientar a atender a la población en pobreza extrema o a las localidades con los dos mayores grados de rezago social, es decir «Muy Alto» y «Alto». Tal como se puede apreciar en la Tabla 2, el 3.0% de la población habita en localidades con los dos mayores grados de rezago social.

El análisis sugiere que aún persiste el desafío por trasladar a la población con alto y medio Grado de Rezago Social a mejores condiciones de vida; en particular, asegurar los derechos sociales de esta población en el contexto local y

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

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

Tabla 2.
Localidades del municipio de Nombre de Dios según Grado de Rezago Social

Grado de Rezago Social	Número de localidades	Población (2010)	Porcentaje de la población total (%)
Muy alto	0	0	0
Alto	1	14	0.08
Medio	3	538	2.91
Bajo	14	4,091	22.13
Muy bajo	16	13,742	74.33
No especificado	80	103	0.56
	277	18,488	100

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

Nota: El total puede no coincidir debido al redondeo.

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

Es importante identificar cuáles proyectos están relacionados más estrechamente con los elementos que componen la estimación tanto de las carencias como del rezago social. De acuerdo con el análisis, los recursos del FISM tienen una incidencia directa en la Carencia de Calidad y Espacios de la Vivienda y en la de Acceso a los Servicios Básicos de la Vivienda. En el resto de las carencias, no existe

incidencia o efectos directos de las obras financiadas con el FISM en el resultado de los subindicadores correspondientes. (Cuadro 2).

Al igual que la mejora de los indicadores de pobreza, el FAIS debe contribuir al abatimiento del Rezago Social. El Coneval es la instancia encargada de construir el Índice de Rezago Social, y explica que no es una medición de pobreza por no considerar información sobre ingreso, seguridad social o alimentación, pero este indicador genera información complementaria que permite identificar elementos que no se contemplan en la estimación de la pobreza. Por ello, también es importante identificar la relación de las obras contempladas en el Catálogo FAIS con los indicadores que componen dicho índice. Este se construye a partir de las dimensiones de educación, acceso a los servicios de salud, calidad de la vivienda, servicios básicos de la vivienda y a los activos del hogar. Se advierte de manera similar para el caso las carencias sociales que componen la medición de la pobreza, las obras del FAIS no tienen incidencia en todas las dimensiones que componen el Índice, pero sí tienen una relación directa en la calidad de la vivienda y los servicios que posee la vivienda (Cuadro 3).

Cuadro 2.

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

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

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

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

Cuadro 3.

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

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

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

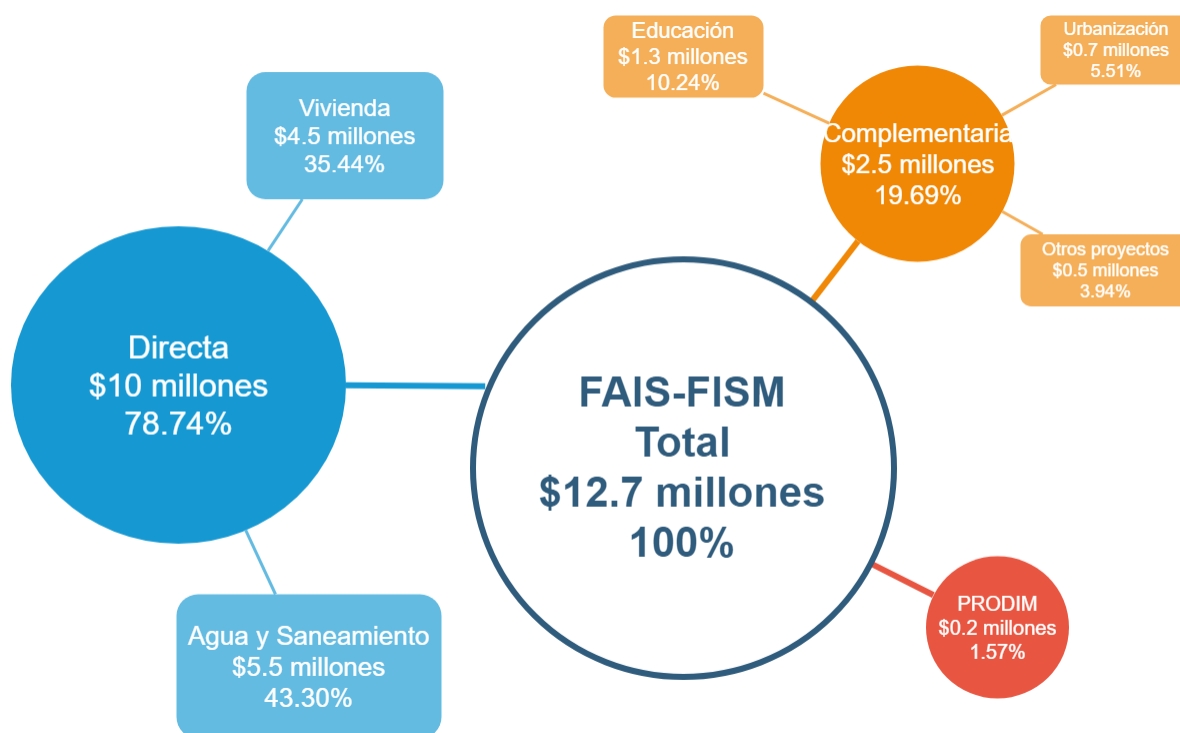
4. ¿Cómo se distribuyeron los recursos del FAIS-FISM para obras Directas y Complementarias?

Durante 2018, en Nombre de Dios se financiaron 57 obras de infraestructura a través del FAIS-FISM con una inversión municipal de \$12,565,284 y 57/100 M.N., de las cuales 45 son consideradas como obras que inciden directamente en el abatimiento de alguna de las carencias sociales asociadas a la medición multidimensional de la pobreza del Coneval (Agua y Saneamiento y Vivienda). Las 12 obras restantes son complementarias, es decir, proyectos que coadyuvan al mejoramiento de indicadores de pobreza, rezago social y al desarrollo económico y social de los municipios. Ver Tabla 3 y Anexo 1.

Figura 5.

Distribución del FAIS-FISM 2018 según incidencia en Nombre de Dios

Millones de pesos



Fuente: Avance físico-financiero de obra ejercicio 2018. Cierre de Cuenta Pública 2018. Municipio de Nombre de Dios.

Los Lineamientos FAIS establecen el destino de al menos el 70% de los recursos a los proyectos de incidencia directa conforme al Catálogo FAIS, y como máximo hasta un 30% a los clasificados como incidencia complementaria. No obstante, se

identifican inconsistencias en el Catálogo FAIS, ya que considera proyectos de incidencia directa que no contribuyen al abatimiento de los subindicadores que componen las carencias sociales relacionadas con la pobreza multidimensional de la pobreza identificadas en el Informe Anual. Bajo este razonamiento, conviene reflexionar sobre el diseño reglamentario y los incentivos que se generan para combatir la pobreza en los municipios. Aun cuando el Catálogo define ciertos proyectos como incidencia directa, es importante que el municipio identifique de ellos, cuáles son los que tienen un mayor efecto y en qué medida en cada uno de los elementos de la medición de la pobreza y el Índice de Rezago Social; y en particular, a las propias prioridades de la administración de Nombre de Dios.

Tabla 3.
Distribución del FAIS-FISM 2018 según incidencia en Nombre de Dios
Pesos corrientes

Incidencia	Número de obras	Porcentaje de obras	Monto invertido 1/	Porcentaje del monto invertido (%)
Directa	45	78.95%	10,033,564.18	79.85
Complementaria	12	21.05 %	2,531,720.39	20.15
Total	57	100%	12,565,284.57	100

Fuente: Avance físico-financiero de obra ejercicio 2018. Cierre de Cuenta Pública 2018. Municipio de Nombre de Dios.

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

Al contar con dicha información, se tendrán argumentos concluyentes para focalizar de manera más efectiva la ejecución de los recursos a aquellos indicadores que sean prioridad para el municipio de Nombre de Dios. Con todo, se reconoce que el municipio responde por solo aquellas regulaciones impuestas desde el ámbito federal. El margen de actuación para satisfacer necesidades y prioridades particulares de la población de Nombre de Dios puede diluirse en favor de obras de infraestructura de bajo impacto.

5. ¿Cuáles son los criterios para la aplicación de los Gastos Indirectos?

No existe evidencia de que el municipio de Nombre de Dios haya destinado recursos en estudios de infraestructura. De acuerdo con los Lineamientos FAIS, los municipios pueden destinar hasta un 3% de gastos indirectos mediante diversas acciones como:

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

Durante el ejercicio fiscal 2018, el municipio de Nombre de Dios destinó \$147,268 y 74/100 M.N., en acciones no consideradas de infraestructura, considerados como gastos indirectos.

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

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

Sí, el municipio de Nombre de Dios ejecutó 7 proyectos en concurrencia, lo que representó una inversión de \$6,866,518.03, de los cuales 2 fueron construcciones de sistemas de agua potable, 1 sistema de riego tecnificado para la planta de maguey, 1 construcción de pavimento hidráulico y 40 cuartos dormitorio agregados en 3 proyectos.

Los recursos del FAIS-FISM se pueden ejercer en concurrencia siempre y cuando se lleven a cabo obras de infraestructura que incidan directamente en la reducción de la pobreza extrema y el rezago social a través de «Convenios de Concurrencia» con recursos de programas federales, estatales, municipales, organizaciones de la sociedad civil, clubes de migrantes, entre otros. Uno de los objetivos para concurrir con otros recursos, es potenciar el financiamiento para llevar a cabo proyectos integrales o estratégicos que tengan complementariedad con el propósito del FISM. Los recursos con del Fondo pueden concurrir con otros recursos federales de los siguientes programas:

Cuadro 4.

Concurrencia de recursos del FAIS-FISM con programas federales

Instancia Federal	Programa	Carencia asociada
Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas	Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena	Ingresos
Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías	Programa del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías	
Secretaría de Economía	Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario	
Secretaría de Educación Pública	Programa de Cultura Física y Deporte	Rezago Educativo
	Programa de la Reforma Educativa	
	Escuelas de Tiempo Completo	
Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas	Programa de Apoyo a la Educación Indígena	
	Programa de Infraestructura Indígena	
Instituto Nacional de las Mujeres	Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género	Acceso a los Servicios Básicos de la Vivienda
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Programa de Apoyo a la Infraestructura hidroagrícola	
	Programa de Tratamiento de Aguas Residuales	
	Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento	
	Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento - Apartado Rural	
Secretaría de Bienestar	Programa 3 x 1 para Migrantes	

Cuadro 4.

Concurrencia de recursos del FAIS-FISM con programas federales

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

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

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

Aproximadamente, el 50.00% de la población de Nombre de Dios vive en pobreza; el 1.60% en pobreza extrema. De acuerdo con la medición de la pobreza en los municipios de Coneval 2015, Nombre de Dios ha avanzado en el abatimiento de todas las carencias que comprenden la medición multidimensional de la pobreza. Las reducciones más relevantes entre 2010 y 2015 ocurrieron en las Carencias por Acceso a los Servicios de Salud y por Acceso a la Seguridad Social (18.78% y 14.67% de reducción, respectivamente). La menor de las reducciones ocurrió en la Carencia por Rezago Educativo (3.47%), por lo que el Rezago Educativo continua como asunto pendiente para Nombre de Dios. Se destaca que la gestión y el destino de las aportaciones del FISM no puede incidir en ninguno de los indicadores que conforman la Carencia por Rezago Educativo.

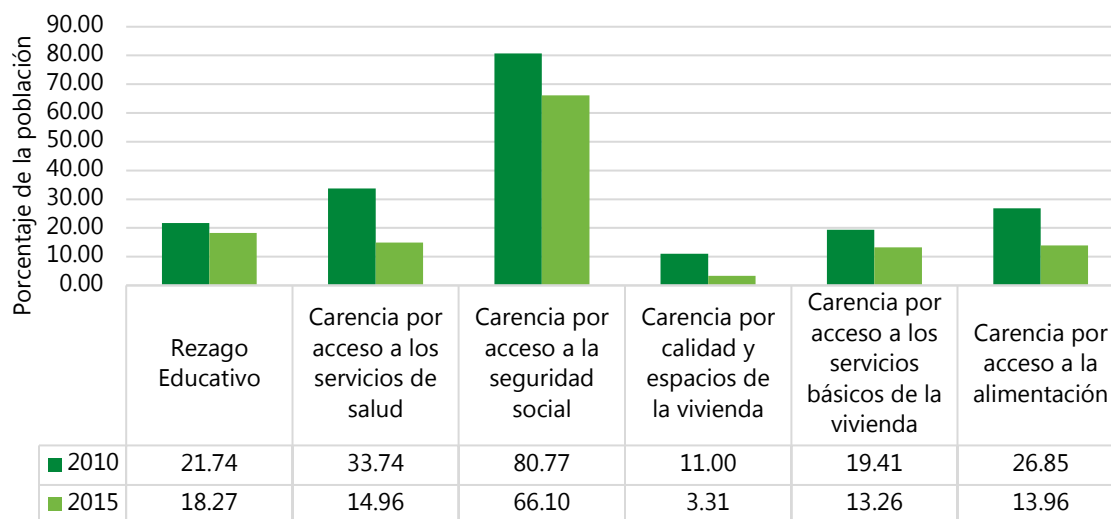
Para contar con un análisis más puntual, es necesario identificar cuáles obras contempladas en el Catálogo FAIS inciden directamente en el abatimiento de los subindicadores que componen la estimación de las carencias sociales. Derivado de lo anterior, es importante puntualizar que, en materia de la medición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

fuerza para cumplir eficazmente con los objetivos del Fondo, plasmados en los Lineamientos FAIS y el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal. Por ello, si para Nombre de Dios es prioritario mitigar la pobreza, el FAIS-FISM puede utilizarse únicamente en proyectos de incidencia directa vinculados con Agua y Saneamiento y Vivienda.

Figura 6.

Evolución de las carencias sociales en el municipio de Nombre de Dios. 2010-2015

Porcentaje de la población



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

II. Gestión del FAIS-FISM

8. ¿Cuáles son los procesos clave en la gestión del FAIS-FISM?

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

En el caso específico del FAIS-FISM, en la Ley de Coordinación Fiscal se identifican las siguientes responsabilidades del municipio:

- Hacer del conocimiento de los habitantes los montos que reciban, las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios.
- Promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones.
- Informar a sus habitantes los avances del ejercicio de los recursos trimestralmente y al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados, al menos a través de la página de internet.
- Proporcionar, a través de la entidad federativa, la información que le sea requerida a SEDESOL.
- Reportar trimestralmente a la delegación de SEDESOL y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el seguimiento sobre el uso de los recursos.
- Publicar en su página de internet las obras financiadas con los recursos del fondo, donde se dé a conocer la información del contrato bajo el cual se celebran, informes trimestrales de los avances y, en su caso, evidencias de conclusión.

En Nombre de Dios no se identifican procedimientos documentados para la programación de obra y su ejecución. En particular, el municipio no cuenta con procedimientos documentados de recolección de necesidades de los habitantes, planeación de las obras a ejecutar, modificación de las obras planeadas, así como el seguimiento de las obras. Se reconoce que el municipio identifique en su administración los principales procesos en la cadena de la gestión del FAIS-FISM.

A lo sumo, el Bando de Policía y Buen Gobierno de Nombre de Dios contempla un modelo de adjudicación de obra pública, en el entendido que el municipio no administra el desarrollo de obras, sino que contrata externos para cumplir con los objetivos de obra de cada ejercicio fiscal. El marco de adjudicación de obra pública se realiza de la siguiente manera:

- El Presidente Municipal de Nombre de Dios autoriza las adjudicaciones de obra pública contempladas en el Presupuesto de Egresos correspondiente.
- El Comité de Adquisiciones de Bienes y Servicios y Adjudicaciones de Obra Pública está presidido por el Presidente Municipal, el Director Municipal de Finanzas y Administración, el Síndico Municipal y un regidor por cada fracción de partido con presencia en el cabildo.

Nombre de Dios atiende la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Estado de Durango y la Ley de Obras Públicas del Estado de Durango. No obstante, la regulación municipal de Nombre de Dios no contempla un manual o instructivo que delimite las funciones y procedimientos para llevar a cabo adquisiciones y contrataciones de obra pública. La ausencia de mecanismos y procedimientos documentados limita una visión estratégica sobre el uso de los recursos públicos del FAIS-FISM. Lo anterior afecta el control de los riesgos que pueden ocurrir en la gestión de los recursos. A su vez, existen espacios para la discreción que pueden afectar los objetivos de las obras. Luego, la falta de mecanismos y procedimientos sobre las adquisiciones y contrataciones de obra limita la coordinación entre actores y la cadena de responsabilidades se diluye.

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

En Nombre de Dios no existe evidencia de la documentación de los roles de los actores involucrados en la gestión del FAIS-FISM. Aunque de manera empírica, el Comité de Adquisiciones de Bienes y Servicios y Adjudicaciones de Obra Pública se reúne, no se identificó la intervención documentada de diversas áreas en los distintos procesos para ejecutar los recursos del FAIS-FISM.

La Federación o la entidad federativa no limitan ni establecen funciones específicas vinculadas específicamente a ciertas direcciones que componen las administraciones municipales, por lo que cada municipio determina, con base en sus capacidades y recursos, los mecanismos de gestión e involucramiento de las áreas que lo componen. Es un área de oportunidad que el municipio de Nombre de Dios identifique en su administración las responsabilidades individuales en la cadena de la gestión del FAIS-FISM.

De acuerdo con el Bando de Policía y Buen Gobierno de Nombre de Dios, la planeación de las obras a ejecutar interviene el Presidente Municipal, y en general, se detectó que la Dirección de Desarrollo Social está involucrada en la selección e implementación de las obras del FAIS-FISM. En menor medida, se detectó que la Dirección de Agua también interviene en las obras de rubro Agua y Saneamiento. Para la ejecución de las obras financiadas con el FAIS-FISM, se identifican al Presidente Municipal, al Comité de Adquisiciones de Bienes y Servicios y Adjudicaciones de Obra Pública y la Dirección de Finanzas y de Administración.

Los Lineamientos FAIS establecen que el municipio deberá contar con un enlace ante la SEDESOL a través de la delegación estatal; es la Dirección de Desarrollo Social el enlace designado en Nombre de Dios. Por otra parte, el COPLADEM recibe las propuestas de obra pública derivadas de la atención a las solicitudes de obra de los ciudadanos y la detección de necesidades por parte del propio gobierno municipal, para acordar cuáles serán las obras aprobadas que conformarán el programa anual de obra pública para el ejercicio siguiente.

En la ejecución, la Dirección de Finanzas y de Administración tiene como principal función la gestión de las ministraciones de los recursos ante la entidad federativa y realiza los trámites correspondientes para el pago de estimaciones a los contratistas. No hay mayores elementos por el municipio de Nombre de Dios para identificar los casos cuando debe elegirse a cuando menos tres empresas cuyos antecedentes o reputación los haga merecer ser candidatos y proveedores. No se

identificaron elementos o unidades administrativas del Municipio de Durango para que, en conjunto con el contratista, visiten físicamente el sitio de la obra. Se hace notar que no se encuentran documentadas las actividades de supervisión y coordinación. En la conclusión de obras, el COPLADEM da seguimiento a los temas relacionados con el FISM a través de las sesiones que lleva a cabo durante el año. Al mismo tiempo, el municipio de Nombre de Dios contempla diferentes documentos en forma de actas, con el objetivo de hacer constar que la comunidad beneficiada con algún tipo de obra está de acuerdo con sus necesidades prioritarias y acepta el proyecto.

Cuadro 5.

Relación de actas de verificación del municipio de Nombre de Dios

-
- *Acta de aceptación por la comunidad:* La comunidad declara que ha sido de su conocimiento y se ha puesto a su consideración el proyecto de obra.
 - *Acta de constitución de comité de obra:* El comité de obra se conforma para coordinar la ejecución de la obra entre los miembros de la comunidad y reunir los recursos de la comunidad cuando existan aportaciones de los beneficiarios.
 - *Acta de concertación de obra:* El Comité de obra y la Dirección de Desarrollo Social Municipal convienen conjuntar esfuerzos y recursos para la realización del proyecto de obra.
-

Fuente: Elaboración propia con información del COPLADEM de Nombre de Dios

En general, se resalta la inexistencia de las funciones documentadas de cada uno de los actores y las áreas que intervienen durante el proceso de gestión del FAIS-FISM en Nombre de Dios. La falta de identificación de responsabilidades documentadas puede generar factores de riesgo que provoquen proyectos de obra inconclusos, mal realizados y con baja aprobación de la comunidad. Si el municipio identificara los responsables en la cadena y las formalidades necesarias en una buena gestión del FAIS-FISM, el proceso pudiera asegurar un mejor uso de los recursos públicos a disposición de Nombre de Dios.

El municipio de Nombre de Dios debe procurar un adecuado grado de transparencia a lo largo de todo el proceso de gestión del FAIS-FISM. Conviene que el municipio transparente la información relativa al proceso sobre las obras que serán realizadas en el ejercicio fiscal. La estrategia de transparencia en FAIS-FISM permitiría incrementar el número de proveedores potenciales, lo cual derivaría en condiciones competitivas para la provisión de infraestructura en mejores términos. Conviene que el municipio desarrolle un manual con guías y procedimientos para la contratación de obra y mantenerlos públicos; principalmente, vinculados con la gestión financiera para asegurar el desarrollo de

obras de acuerdo con el plan y el presupuesto. En la manera de lo posible, conviene privilegiar el concurso, a través de licitaciones, sobre la asignación directa, acompañado de una estrategia que guíe la investigación de mercados. Adicionalmente, el municipio se beneficiaría si se establecen mecanismos transparentes para el procesamiento de quejas e incidencias relativas a la ejecución de obras, por medio de instancias existentes como la Contraloría Social.

Cuadro 6.

Decisión de realizar una obra con el FAIS-FISM 2018 en Nombre de Dios

Electrificación rural en Santa Cruz de Guadalupe

Noviembre 2016	El Cabildo de Nombre de Dios nombró a una Comisión de Planeación para realizar una consulta pública con 600 instrumentos usados para identificar las necesidades prioritarias de los residentes de Nombre de Dios. Se levantaron encuestas a través de 4 juntas municipales: • General Gabriel Hernández • San José de la Parrilla • La Constancia • Tuitán Y a través de las comunidades: • Santa Cruz de Guadalupe • Francisco de Murguía
Diciembre 2016	El Cabildo aprobó el Plan Municipal de Desarrollo 2016-2019 con 8 ejes estratégicos. En particular, el Plan Municipal no destacó la intervención del municipio de Nombre de Dios en el tema de vivienda, o en su caso, de electrificación o cualquier tema relacionado con la ampliación de la red eléctrica de las comunidades.
<i>Gestión FAIS-FISM 2017</i>	
Diciembre 2017	El concejal de la comunidad Santa Cruz de Guadalupe manifestó de manera oficial la solicitud por una extensión eléctrica.
Enero 2018	El Cabildo se reunió para sugerir al concejal de la comunidad Santa Cruz de Guadalupe para invitar a la reunión del COPLADEM con el objetivo de presentar la solicitud de obra de interés. El COPLADEM aprobó el proyecto de electrificación rural, a través de 6 postes y 1 transformador, en la localidad Santa Cruz de Guadalupe, Calle Bugambilia con una inversión de 219,801.87 MXN.
Mayo 2018	La Dirección de Desarrollo Social de Nombre de Dios elaboró el proyecto ejecutivo sobre la ampliación de la red eléctrica en calle Bugambilia con contenido de 6 postes y 1 transformador. Se estimaron 24 beneficiarios directos. El proyecto incluyó el análisis de costos unitarios de los postes de concreto y el transformador de 25 kVA. El proyecto de electrificación rural incluyó un programa de actividades repartido entre 11 días efectivos (18 al 28 de octubre de 2018). La Comisión Federal de Electricidad recibió el proyecto ejecutivo y asumió responsabilidad por la garantía del servicio de electricidad en la comunidad al momento de que la obra haya finalizado.
Septiembre	El Presidente Municipal suscribió el contrato por asignación directa

Cuadro 6.

Decisión de realizar una obra con el FAIS-FISM 2018 en Nombre de Dios

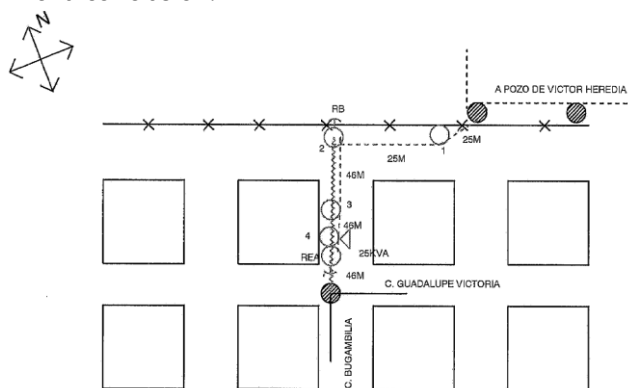
Electrificación rural en Santa Cruz de Guadalupe

2018 PRES.MPAL.N/D-VIV-023-R33-2018 para la ampliación de la red eléctrica en calle Bugambilia ubicada en la localidad Santa Cruz de Guadalupe por 219,801.87 MXN. El contrato no contempló anticipos.
El dictamen de la asignación directa se ajustó a lo previsto en la Ley de Obras Públicas del Estado de Durango, la cual contempla la asignación directa para aquellos proyectos que no excedan 20 unidades de medida y actualización anuales, sin considerar el Impuesto al Valor Agregado; es decir, 588,057.60 MXN para 2018.

El contratista inició el proyecto el 18 de octubre de 2018 con la construcción de cepas para los postes de concreto, de acuerdo con las normas de construcción de instalaciones aéreas en media y baja tensión de la Comisión Federal de Electricidad.

- El 19 de octubre, el contratista realizó dos cepas adicionales.
- El 20 de octubre, el contratista construyó dos cepas más.
- El 22 de octubre, el contratista realizó dos cepas adicionales.
- El 23 de octubre, el contratista instaló 4 postes de concreto con sus herrajes.
- El 24 de octubre, el contratista instaló los 2 postes restantes, sus herrajes y 3 cables de retenida.
- El 25 de octubre, el contratista instaló los conductores.
- El 26 de octubre, el contratista instaló el transformador 25 kVA y 3 lámparas suburbanas.
- El contratista concluyó la obra y la Dirección de Desarrollo Social confirmó la conclusión.

Octubre 2018



La Presidencia Municipal suscribió, con residentes de la comunidad de la localidad Santa Cruz de Guadalupe, la constitución del comité de obra, con el objetivo de formalizar la coordinación de los miembros para vigilar la ejecución de la obra de electrificación. El Comité estuvo conformado por:

- Presidente del comité: coordina a miembros para supervisar la ejecución de la obra.
- Secretario del comité: regula las acciones de la ejecución de la obra (sic).
- Tesorero del comité: reúne los recursos que a la comunidad le corresponda aportar.

Noviembre 2018

Cuadro 6.

Decisión de realizar una obra con el FAIS-FISM 2018 en Nombre de Dios

Electrificación rural en Santa Cruz de Guadalupe

-
- Vocal de control y vigilancia del comité: realiza control y verificación de avance físico y financiero.
 - Dos vocales del comité: apoyan las acciones del comité.

La Presidencia Municipal suscribió con el comité de obra el acta de concertación de obra, el cual compromete a la comunidad a compartir esfuerzos para la ejecución de la obra de electrificación y sin previsiones de aportaciones monetarias por la comunidad.

La administración municipal suscribió con el contratista el acta de entrega recepción de la obra civil, por la que se recibe a satisfacción.

La Comisión Federal de Electricidad asumió la responsabilidad por la prestación del servicio de electricidad.

La obra de electrificación rural se registró como finalizada.

Fuente: Elaboración propia con información del COPLADEM y la Dirección de Desarrollo Social de Nombre de Dios

10. ¿Qué factores pueden desviar el resultado del objetivo del FAIS-FISM?

Se reconocen los avances de Nombre de Dios de 2010 a 2015. El municipio ha reducido de 19.41% de la población a 13.26% de la población en Carencia por Acceso a los Servicios Básicos de la Vivienda. En particular, Nombre de Dios es el municipio 15 que más ha reducido esta carencia. A su vez, de 2010 a 2015, Nombre de Dios vio reducido el porcentaje de personas con Carencia por Calidad y Espacios de la Vivienda de 11.0% a 3.31% de la población; fue el municipio 7 que más redujo esta carencia. Pero prevalecen diversos factores que se pueden presentar a lo largo del proceso de gestión del FAIS-FISM.

El Catálogo FAIS considera como incidencia directa a obras que no repercuten en los elementos utilizados para la medición de la pobreza o la construcción del Índice de Rezago Social. El municipio de Nombre de Dios es el décimo tercer municipio con menor porcentaje de la población en pobreza y con menor porcentaje de población en pobreza extrema. Es importante resaltar que, si el compromiso o la prioridad del municipio de Nombre de Dios es disminuir el porcentaje de población en pobreza, la gestión del FISM, por medio de obras con incidencia más importante en los indicadores de las carencias que conforman la medición multidimensional de la pobreza, puede convertirse en un catalizador para cambiar las condiciones y desafíos de la población.

El municipio puede aprovechar su proximidad con la población para documentar o generar información oportuna de las condiciones que enfrentan los ciudadanos. Entre más cercano se encuentra un gobierno representativo con su población, ese gobierno trabaja mejor. (Stigler, 1957). Es importante capitalizar el aprendizaje adquirido de las dependencias municipales para complementar la información generada por Coneval, INEGI u otras instancias oficiales. Esto permitirá documentar los avances y resultados alcanzados en las gestiones municipales y dar continuidad a la atención de los principales problemas sociales.

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

o incompleta. Tal vez, esas decisiones no fueron apropiadamente analizadas por sus costos, legalidad o consistencia con las prioridades del gobierno.

No existe evidencia para afirmar que el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal de Nombre de Dios mantiene algún tipo de relación institucional con su equivalente estatal. Lo anterior expone que se carecen de mecanismos de coordinación, al menos en los ámbitos de planeación y definición de políticas, entre las instancias responsables en el gobierno del estado y el municipio. Esta situación implica que los esfuerzos emprendidos desde los distintos órdenes de gobierno sean aislados y se presenta el riesgo de duplicidad.

La ausencia de mecanismos documentados para la contratación, ejecución y entrega de obras financiadas con el FAIS-FISM permite discrecionalidad en el desarrollo y cumplimiento de las metas programáticas y de avance físico financiero de las obras. El débil control y la pobre transparencia en las obras que se ejecutaron en 2018, afecta la integridad de la gestión del FAIS-FISM. Además, la débil sistematización de los indicadores más relevantes, sobre el avance físico financiero y la ausencia de indicadores, y sobre las prioridades de la administración municipal en los temas relacionados con el FAIS-FISM (agua potable, saneamiento y vivienda), no permiten identificar los avances hacia los objetivos comprometidos.

La débil supervisión a las obras ejecutadas por el FAIS-FISM pueden desviar los objetivos de cada uno de los proyectos. De manera recurrente, las sesiones de cabildo en Nombre de Dios han fungido como espacio para manifestar incidencias a lo largo del proceso de gestión del FAIS-FISM.

Cuadro 7.**Extracto textual del acta de la Trigésima Séptima Sesión Ordinaria de Cabildo del 5 de abril de 2018 del Municipio de Nombre de Dios**

«[...] Comenta también el sexto regidor que, en relación a (sic) los techos, sigue habiendo quejas por la mala construcción, a esto responde el Director de Desarrollo Social que se supervisará techo por techo, y el que no esté bien construido, este no se pagará hasta que se cumpla con las normas [...]»

Fuente: Acta de la Cuadragésima Sesión Ordinaria de Cabildo del 21 de mayo de 2018 del Municipio de Nombre de Dios. Disponible en: <https://www.dropbox.com/s/jsalpyjku9i6r0i/37%20ordinaria.pdf?dl=0>

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

Dentro de los objetivos de las Delegaciones de SEDESOL (ahora Bienestar) en las entidades federativas y municipios, se encuentran actividades de capacitación para la operación del FAIS-FISM. De acuerdo con el reporte de las capacitaciones realizadas en el marco del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social correspondiente al año 2018, se realizaron dos sesiones de capacitación:

- Capacitación FAIS-MIDS el 12 y 14 de febrero de 2018
- Seguimiento a los trabajos de FAIS 2018 el 20 de agosto de 2018

De acuerdo con el registro de SEDESOL, los funcionarios públicos adscritos a la Dirección de Desarrollo Social de Nombre de Dios asistieron a estas sesiones de capacitación. Con ello se contribuye al fortalecimiento de capacidades institucionales de los funcionarios, no obstante, no se encontró evidencia de que al interior de la administración municipal se lleven a cabo acciones para compartir los temas y aprendizaje de los asistentes a las capacitaciones con el resto de involucrados en la gestión del Fondo. Principalmente, no existen elementos para afirmar que la Dirección de Desarrollo Social y COPLADEM participan activamente en la formación de capacidades institucionales para el desarrollo de proyectos con base en las prioridades de desarrollo social.

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

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

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

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

El municipio de Nombre de Dios tenía previsto destinar \$229,916 (8/100 M.N.), o aproximadamente el 2% de su recurso para el acondicionamiento de espacios físicos para el PRODIMF en 2018. Sin embargo, al cierre del avance físico financiero, no se encontró evidencia del ejercicio de recursos en PRODIMDF. No existen elementos para afirmar existencia de inversión para acciones de capacitación de los funcionarios municipales.

III. Rendición de cuentas y participación ciudadana

12. ¿Cómo comunica el municipio los resultados del FAIS-FISM a la población?

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

El municipio de Nombre de Dios cuenta con la página de internet <http://www.nombrededios.gob.mx/> y en los apartados de «Transparencia» o «LGCG» (Ley General de Contabilidad Gubernamental) se localizaron documentos sobre los proyectos financiados por el FAIS-FISM: Lineamientos de información pública financiera para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social e Informes trimestrales que se presentan en el Portal del PASH de los Fondos de Aportaciones Federales (FORTAMUN y FISM).

No obstante, los informes más oportunos están disponibles al segundo trimestre de 2018. Si bien al principio del año el municipio de Nombre de Dios ha dado a conocer los proyectos, la administración no publicó el cierre físico y financiero de las obras de 2018. Con ello, se considera que la difusión de las obras financiadas por el FAIS-FISM es incompleta. En el apartado «Reportes trimestrales del PASH» se identificó información correspondiente del primer y segundo trimestre sobre los recursos federales que dispone el municipio, así pero no de los indicadores correspondientes a la gestión del FAIS-FISM.

Además, se identificó en el apartado de «LGCG» de la misma página de internet, en la información correspondiente al segundo trimestre de 2018, el documento «Lineamientos de información pública financiera para el fondo de aportaciones para la infraestructura» en el cual se identificaron algunas obras, la ubicación, costo, metas y beneficiarios estas para el segundo trimestre ejercicio fiscal 2018, con lo cual el municipio da cumplimiento parcial a lo establecido en los lineamientos.

Para dar un valor agregado a la información que genera y publica el municipio en las plataformas de transparencia, se encuentra útil que el municipio ponga a disposición de manera más accesible lo relacionado con la gestión del FAIS-FISM y la importancia que representa en el abatimiento de las carencias sociales, y el rezago social en el municipio de Nombre de Dios.

En general, los mecanismos de transparencia usados por el Municipio de Nombre de Dios son limitados. El municipio solo ha publicado el padrón de contratistas para 2018, y al momento de esta evaluación, no ha actualizado el padrón. Se reconoce que la administración municipal da a conocer los contratos de obra pública y permiten ser identificados por la fuente de financiamiento FAIS-FISM. No obstante, la información disponible sobre la contratación no se encuentra en datos abiertos que permita un mejor escrutinio público. La transparencia de los contratos puede utilizar el Estándar de Datos de Contrataciones Abiertas desarrollado por el Open Contracting Partnership¹⁴.

¹⁴ Para más información sobre el Estándar de Datos de Contrataciones Abiertas, consultar: <http://standard.open-contracting.org/latest/es/#>

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

De acuerdo con el teorema de la descentralización de Oates (1972), cada servicio público debería ser provisto por la jurisdicción que tiene control sobre la mínima área geográfica que internalizaría los costos y beneficios de esa provisión. Esto es porque los gobiernos locales entienden de mejor manera las preocupaciones de sus residentes y, en consecuencia, la toma de decisiones en los municipios responde mejor a la población.

No obstante, el municipio de Nombre de Dios cuenta con débil evidencia documentada de implementación de instrumentos de participación ciudadana para la selección de obras de infraestructura prioritaria. La participación ciudadana en el municipio puede identificarse en actores de la sociedad civil que asisten a las sesiones del cabildo municipal. Las opiniones y perspectivas de la sociedad son recogidas por el cabildo y la Dirección de Desarrollo Social para ser discutidas, y en su caso, incorporadas en el Programa General de Obra, bajo criterios someros de prioridad para la comunidad, presupuesto disponible y viabilidad técnica. Se resalta el mecanismo utilizado en el cabildo municipal por el que se recolectan las necesidades de la población. El municipio no renuncia a la detección de las prioridades de los habitantes.

Cuadro 8.

Extracto textual del acta de la Trigésima Segunda Sesión Ordinaria de Cabildo del 18 de enero de 2018 del Municipio de Nombre de Dios

«[...] Otro tema es brindar el acceso al Sr. [...], el cual manifiesta la necesidad de energía eléctrica en la localidad de Santa Cruz de Guadalupe, manifiesta también que existen transformadores que proveen a unas pocas viviendas, y otros domicilios [...], no tienen la energía suficiente para proveer las necesidades; comenta el (Presidente Municipal), que aprovechando que se encuentra en la presente (sesión) el Director de Desarrollo Social, se le apoyará al respecto de su solicitud al Sr. [...], también se le sugiere al igual que al concejal de la comunidad, se presenten a la próxima reunión de COPLADEM este próximo 26 de enero [...] para que presenten su solicitud de obra [...]»

Fuente: Acta de la Cuadragésima Sesión Ordinaria de Cabildo del 21 de mayo de 2018 del Municipio de Nombre de Dios. Disponible en: <https://www.dropbox.com/s/wp9z923fmjdr98z/32%20ordaniaria.pdf?dl=0>

Por otro lado, el municipio prevé un mecanismo sobre el involucramiento de la comunidad y potenciales beneficiarios antes del arranque de cualquier obra de infraestructura, a través del acta de aceptación por la comunidad. Por el seguimiento puntual durante la ejecución de la obra, no se identificó evidencia sobre el involucramiento o la participación de la sociedad como agente activo en el seguimiento de estas, aun cuando los lineamientos establecen que los municipios

deben dar cumplimiento a la Guía para la constitución, operación, registro, atención y seguimiento de la participación social del FAIS-FISM. Esta guía promueve la participación comunitaria en la planeación y seguimiento de los proyectos que se realicen con los recursos del FAIS a través de los comités comunitarios y para apoyar a los gobiernos locales a cumplir con la responsabilidad de impulsar la participación comunitaria en la planeación y seguimiento de los proyectos que se realicen con los recursos del FAIS-FISM a través de los comités comunitarios. A lo sumo, el municipio de Nombre de Dios ha utilizado el cabildo como el espacio para que la población manifieste cualquier inquietud relativa a la ejecución de las obras.

Cuadro 9.

Extracto textual del acta de la Cuadragésima Sesión Ordinaria de Cabildo del 21 de mayo de 2018 del Municipio de Nombre de Dios

«[...] Acto seguido accede a esta sala la Sra. [...] para recordar el tema del techo que requiere urgentemente una persona del Pueblo (sic), comenta el [Presidente Municipal], que este tema se pretende con recursos del FAIS; sin embargo, para esto se requiere tiempo, comenta la Sra. [...] que ella no duda de esta palabra; sin embargo, ya se aproximan los tiempos de aguas (sic) y ya urge atender esta necesidad; comenta el [...] (Director de Desarrollo Social), que por lo pronto se le apoyará con láminas en lo que llega el programa de techos (sic) [...]»

Fuente: Acta de la Cuadragésima Sesión Ordinaria de Cabildo del 21 de mayo de 2018 del Municipio de Nombre de Dios. Disponible en: <https://www.dropbox.com/s/0oh5xdshhuwg8w/40%20ordinaria.pdf?dl=0>

Cuadro 10.

Extracto textual del acta de la Trigésima Cuarta Sesión Extraordinaria de Cabildo del 19 de febrero de 2018 del Municipio de Nombre de Dios

«[...] Comenta el [...] cuarto regidor, el hecho de que el director [Director de Desarrollo Social] debe de supervisar las obras al inicio para que no sean terminadas de mala forma; a esto responde el [...] (Director de Desarrollo Social), el hecho de que sí se han supervisado las obras, que existen contratistas que en verdad no se conocen; comenta también la Sra. [...], el hecho de que el contratista fue a ofenderla a su casa, el acuerdo con relación a este problema es que de una forma u otra se le dará solución [...] También comenta el Secretario Municipal que últimamente se ha dado la tarea de atender por largos periodos de tiempo a las personas en sesiones y estas últimas sesiones se han tornado de forma como si fueran audiencias públicas (sic); manifiesta la [...], quinta regidora, que si se han dado así las sesiones, es precisamente porque hay personas que están fallando, [...] personas que no hacen bien su trabajo; así mismo, comenta el noveno regidor que efectivamente existen departamentos como contraloría que no están funcionando [...]»

Fuente: Acta de la Cuadragésima Sesión Ordinaria de Cabildo del 21 de mayo de 2018 del Municipio de Nombre de Dios. Disponible en: <https://www.dropbox.com/s/3rqvilwxephrc5j/34%20extraordinaria.pdf?dl=0>

Es deseable impulsar una sociedad que funja como contraloría social que vigile el uso y procedimiento de las obras y proyectos financiadas con recursos públicos del FAIS-FISM. Asimismo, los Lineamientos FAIS contemplan la figura de Agentes para el Desarrollo Local FAIS para llevar a cabo actividades de seguimiento y verificación

de los recursos. Dentro de los gastos indirectos, se contempla la posibilidad de destinar recurso para la contratación por honorarios de dichos agentes con la condición de que estos no sean servidores públicos.

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

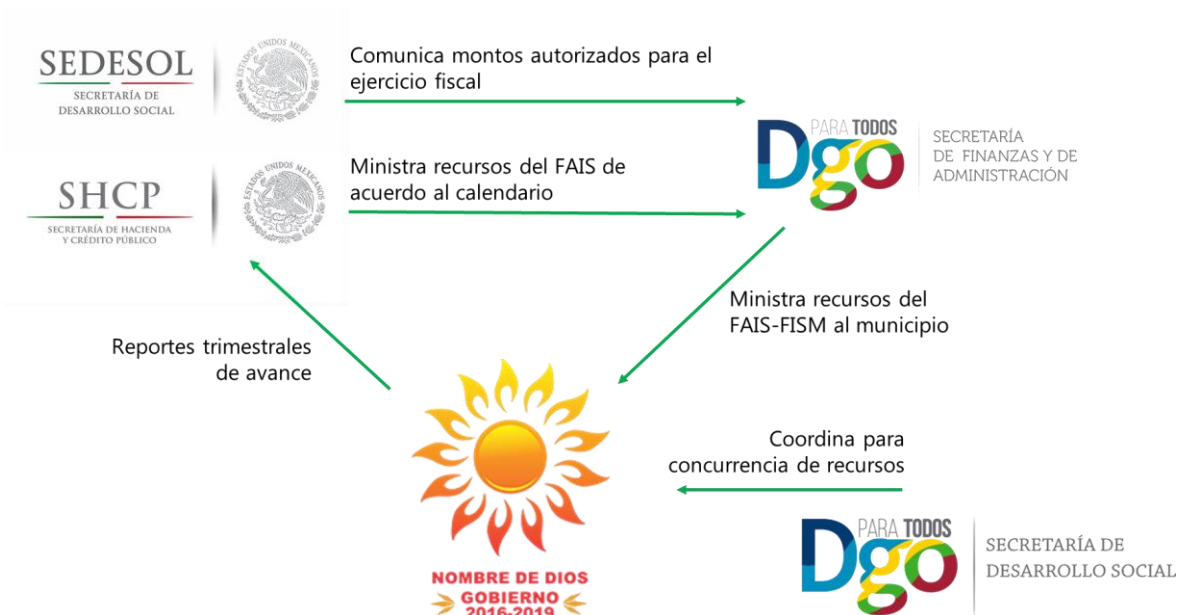
El municipio de Nombre de Dios podría beneficiarse si la comunidad despliega un mayor interés en el seguimiento durante la ejecución de la obra y después de la entrega de obra. En este último caso, se pueden implementar mecanismos de retroalimentación para que la comunidad informe a la autoridad municipal sobre aquellas obras entregadas y vigile su funcionamiento de acuerdo con los objetivos originales (funcionamiento de la red de drenaje, pozos, tanques, vías de tránsito, infraestructura de vivienda y educativa en buenas condiciones).

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

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

Cuadro 11.

Relación del municipio de Nombre de Dios con los gobiernos federal y estatal para el FAIS-FISM 2018



Fuente: Elaboración propia

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

Por otra parte, la Ley para la Administración de las Aportaciones Federales Transferidas al Estado de Durango y sus Municipios establece los mecanismos de integración y coordinación entre el Comité Estatal y el Municipal. Aun cuando diversas disposiciones normativas lo establecen, no existe evidencia para afirmar que el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal de Nombre de Dios mantiene algún tipo de relación institucional con su equivalente estatal. No obstante, y desde el punto de vista fiscal, el municipio de Nombre de Dios ha suscrito convenios de ejecución para el desarrollo social para combinar recursos del FAIS Estatal y del FAIS-FISM que le correspondió en 2018. A lo sumo, estos convenios de ejecución formalizan la concurrencia de recursos y alinean las prioridades del estado, a través de la entonces Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOC, hoy Secretaría de Bienestar Social).

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

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

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

El municipio de Nombre de Dios no cuenta con evaluaciones anteriores. Sin embargo, el Programa Anual de Evaluación 2018 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal y de los Fondos de Aportaciones Federales, emitido en conjunto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), contempló en el numeral 33 la elaboración de Fichas de Desempeño del FISM a través de la SEDESOL (ahora Secretaría del Bienestar), dependencia coordinadora del Fondo.

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

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

1. Capacitar al personal para el adecuado registro de la información de indicadores.
2. Elaborar una estrategia de cobertura para la atención de las localidades considerando su grado de rezago social.
3. Realizar evaluaciones externas al FISM, cuya información obtenida permitirá identificar áreas de mejora.
4. Implementar un mecanismo de seguimiento a recomendaciones.

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

¹⁵ Ficha Disponible en:

[https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/Ficha FAIS 2017 2018/FISM Durango.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/Ficha_FAIS_2017_2018/FISM_Durango.pdf)

la oportunidad para la planeación de los recursos en diversas obras y acciones que contribuyan a reducir la incidencia de la pobreza en sus múltiples dimensiones. Con el presente ejercicio de evaluación, el municipio de Nombre de Dios atiende las recomendaciones descritas en los numerales 3 y 4; además, se genera información para minimizar la amenaza y aprovechar la oportunidad descrita en el análisis FODA.

Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas

Tabla 4.
Matriz de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas

Fortalezas	*	Debilidades	*
Plan Municipal de Desarrollo se fortaleció con un análisis de necesidades a través de instrumentos estadísticos. El análisis permitió establecer prioridades de los ejes del Plan Municipal de Desarrollo de Nombre de Dios.	1	Mecanismos y procedimientos limitados para la contratación, ejecución y supervisión de las obras financiadas con FAIS-FISM.	8, 9, 10
Evidencia documentada de participación ciudadana para la recolección de necesidades como insumo para la selección de obras prioritarias. El Cabildo y el COPLADEM operan e incorporan voces y opiniones de actores de la sociedad civil.	1, 3, 13	Destino de las aportaciones a obras de infraestructura de incidencia complementaria que aportan poco a indicadores clave de la medición multidimensional de la pobreza.	2, 3
La administración de Nombre de Dios aprovecha su proximidad con sus residentes. La Dirección de Desarrollo Social escucha y toma en cuenta las necesidades de los residentes de Nombre de Dios.	3, 13	Sin evidencia de mecanismos activos de seguimiento de obras de infraestructura.	8, 9, 10
Destino de las aportaciones de incidencia directa y con efectos en indicadores de la medición multidimensional de la pobreza.	2, 3, 4	Débil coordinación vertical entre órdenes de gobierno que provoca incentivos para operar con autonomía, pero con menos apoyo técnico y financiero.	10, 14
Elaboración de actas de concertación para hacer a los residentes partícipes de las obras que afectan su comunidad.	9, 13	Indicadores de servicios municipales pueden incorporar aspectos de la gestión que a la administración municipal le interese monitorear: calidad de servicios públicos, satisfacción de la comunidad hacia obras de infraestructura.	12
Oportunidades	*	Amenazas	*
Catálogo FAIS incluye obras de infraestructura que pueden tener un mayor efecto en indicadores de la medición multidimensional de la pobreza.	3	Cambios en el régimen federal pueden originar cambios en la regulación del FAIS-FISM que pueden menoscabar el margen de maniobra del municipio para abordar sus prioridades locales.	10
Municipio de Nombre de Dios ha avanzado de manera importante en la disminución de la pobreza extrema.	2, 7	Divergencias entre prioridades estatales y municipales pueden afectar el resultado de mecanismos de coordinación como convenios de concurrencia de recursos de otras fuentes de financiamiento.	10, 14
La pobreza extrema en Nombre de Dios es muy baja, por lo que el municipio puede avanzar las carencias que afectan a la población en pobreza moderada.	2, 7		

Propuesta de recomendaciones y observaciones

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

Conclusiones

Contexto

El municipio de Nombre de Dios asume como responsabilidad la gestión efectiva del Fondo de Aportaciones para la infraestructura Social - Componente Municipal (FAIS-FISM) para el abatimiento de los principales desafíos en desarrollo social. En el año 2018, el municipio de Nombre de Dios recibió por concepto del FAIS-FISM la cantidad de 12,713,017 pesos, mientras que para el año 2017, el municipio de Nombre de Dios percibió la cantidad de 12,124,166¹⁶ pesos, es decir, un aumento de 4.85% en términos nominales. En todo caso, la cantidad recibida entre 2018 y 2017 para el FAIS-FISM prácticamente se mantuvo, en términos reales. Para la última medición de 2015, el Grado de Rezago Social del municipio se consideró como «Bajo». Según el Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2018 de la Secretaría del Bienestar, para el municipio de Nombre de Dios, identificó las oportunidades del municipio para avanzar en ciertos indicadores donde se manifiestan mayores rezagos respecto al promedio estatal: carencia por acceso a la seguridad social, población con ingreso inferior a la línea de bienestar y población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo.

Este informe de evaluación desarrolló las particularidades de la gestión del FAIS-FISM en el municipio de Nombre de Dios para responder a la hipótesis principal de esta evaluación. Bajo el análisis, se concluye que la gestión del FAIS-FISM de Nombre de Dios contribuye de manera limitada 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.

A la luz de este informe, el municipio de Nombre de Dios puede reflexionar sobre el destino de las aportaciones y la contribución del FISM en las prioridades de la administración municipal. Por un lado, el destino de las aportaciones en obras de incidencia complementaria puede menoscabar el objetivo del FISM hacia la mitigación de desafíos de desarrollo social. Por otro lado, y ante el diseño original del FAIS-FISM en el nivel federal, los proyectos de infraestructura con incidencia

¹⁶ Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango, 29/01/2017 No. 9 BIS

directa y efectos en los principales indicadores de las carencias sociales que conforman la medición multidimensional de la pobreza pueden ser mejor considerados por la administración municipal. En general, si para el gobierno municipal de Nombre de Dios es prioritario mejorar los indicadores de carencias sociales, este informe ofrece información de aquellos tipos de proyectos del Catálogo FAIS que la administración puede retomar para incidir de mejor manera en la mitigación de las carencias sociales. Con todo y la regulación federal, se reconoce que el municipio, en el ámbito de sus responsabilidades, cuenta con margen de maniobra para mejorar la política de desarrollo social en lo local, mediante la capitalización de la proximidad de la administración municipal hacia los residentes de Nombre de Dios.

Hallazgos

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

El municipio de Nombre de Dios dispone de un diagnóstico documentado que utilizó técnicas estadísticas que desarrollaron los principales desafíos de infraestructura relacionados con el desarrollo social. No obstante, este informe de evaluación no discute la robustez del instrumento usado ni la significancia estadística para afirmar la validez representativa del diagnóstico para la comunidad de Nombre de Dios. A lo sumo, es una buena aproximación hacia lo que se espera de la administración municipal para recoger las necesidades de sus residentes.

El municipio cuenta con una débil planeación con los pasos indispensables de la trayectoria de implementación, con predicción de hitos de riesgo e indicadores de avances claves.

El municipio de Nombre de Dios no cuenta con procedimientos y mecanismos documentados que se implementan para decidir sobre las prioridades de infraestructura social desde la presidencia municipal, cabildo, áreas técnicas y sociedad civil. En general, se resalta la inexistencia de las funciones documentadas de cada uno de los actores y las áreas que intervienen durante el proceso de gestión del FAIS-FISM en Nombre de Dios. La falta de identificación de responsabilidades documentadas puede generar factores de riesgo que provoquen proyectos de obra inconclusos, mal realizados y con baja aprobación de la comunidad. Los mecanismos de transparencia de las obras son limitados porque la administración no publica de manera sencilla y accesible la relación de obras que

serán financiadas con FAIS-FISM. A lo sumo, las obligaciones en materia de transparencia han fomentado en el municipio publicar las actas de cabildo y los contratos de obra.

El municipio prioriza los proyectos de infraestructura en función de sus necesidades.

Existe evidencia para afirmar que la administración municipal incorpora proyectos de infraestructura a su Programa General de Obra atendiendo las necesidades del propio municipio, las de la sociedad civil y las de las recomendaciones de otros órdenes de gobierno. En particular, destaca que el Cabildo y el COPLADEM recolectan las necesidades de la sociedad civil en sus asambleas y discuten la viabilidad de los proyectos en términos técnicos y presupuestarios. La Dirección de Desarrollo Social escucha y toma en cuenta las necesidades de los residentes de Nombre de Dios.

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

El municipio de Nombre de Dios no cuenta con procedimientos documentados para la selección, planeación y ejecución de obras de infraestructura. A lo largo de esta trayectoria de implementación, es difícil identificar los actores y sus respectivas responsabilidades. Ante la evidencia, conviene reforzar sobre los mecanismos de seguimiento de obras y de la participación de la sociedad durante la ejecución y después de la entrega de obra; bajo este razonamiento, la sociedad pudiera involucrarse para vigilar que las obras de infraestructura operen de manera efectiva para los fines que fueron construidas.

Los indicadores de FISM se alimentan con información de registros administrativos pre-convenidos y aceptables pero son débiles.

Existe evidencia para afirmar que la administración municipal cumple con la normatividad federal para el seguimiento de las aportaciones del FISM. En general, los registros administrativos son necesarios para conocer el destino de las aportaciones y son responsabilidad de la administración municipal. Existe oportunidad para configurar indicadores sobre aquellos aspectos que el municipio puede controlar para asegurar la calidad de las obras y la satisfacción de la comunidad respecto de las obras entregadas.

Referencias

- Banco Mundial (2018). *Improving public sector performance through innovation and inter-agency coordination*. Global Report. Public Sector Performance. EE. UU.: Washington.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2018). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México (tercera edición)*. Ciudad de México: CONEVAL.
- Diario Oficial de la Federación (2018). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma 27 de agosto de 2018.
- _____ (2018). Ley de Coordinación Fiscal. Última reforma 30 de enero de 2018.
- _____ (2017). Acuerdo por el que se modifica el diverso por el que se emiten los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, publicado el 14 de febrero de 2014 y sus modificatorios el 13 de mayo de 2014, el 12 de marzo de 2015 y el 31 de marzo de 2016.
- _____ (2015). Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Última reforma 30 de diciembre de 2015.
- Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango (2018). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango. No. 39 de fecha 17 de mayo de 2018.
- Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Rubio, G. (2012). *Building Results Frameworks for Safety Nets Projects*. Washington, DC: World Bank.
- Stigler, G. (1957). *The Tenable Range of Functions of Local Government*. In Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability, ed. Joint Economic Committee, Subcommittee on Fiscal Policy, U.S. Congress, 213–19. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.

Anexos

Anexo 1. Destino de las aportaciones del FAIS-FISM en Nombre de Dios

Tabla 5.

Clasificación de los proyectos del FAIS-FISM por categoría de incidencia en Nombre de Dios

	Cantidad de proyectos	Monto (pesos)	Porcentaje (%)
Directos	45	10,033,564.18	78.93
Complementarios	12	2,531,720.09	19.92
Subtotal	57	12,565,284.27	98.85
Gastos indirectos	1	147,268.74	1.15
Subtotal	1	147,268.74	1.15
Total	58	12,712,533.01	100

Tabla 6.

Clasificación de los proyectos del FAIS-FISM por rubro de gasto en Nombre de Dios

	Cantidad de proyectos	Monto (pesos)	Porcentaje (%)
Agua y saneamiento	27	5,477,563.12	43.09
Educación	9	1,348,100.32	10.60
Salud	-	-	-
Urbanización	1	643,980.06	5.07
Vivienda	18	4,556,001.06	35.84
Otros proyectos	2	539,639.71	4.25
Subtotal	57	12,565,284.27	98.85
Gastos indirectos	1	147,268.74	1.15
Subtotal	1	147,268.74	1.15
Total	58	12,712,533.01	100

Tabla 7.

Clasificación de los proyectos del FAIS-FISM por carencia social en Nombre de Dios

	Cantidad de proyectos	Monto (pesos)	Porcentaje (%)
Rezago educativo	9	1,348,100.32	10.60
Servicios de salud	-	-	-
Seguridad Social	-	-	-
Calidad y espacios de la vivienda	4	1,679,529.45	13.21
Servicios básicos de la vivienda	41	8,354,034.73	65.72
Alimentación	-	-	-
No aplica	3	1,183,619.77	9.32
Subtotal	57	12,565,284.27	98.85
Gastos indirectos	1	147,268.74	1.15
Subtotal	1	147,268.74	1.15
Total	58	12,712,533.01	100

Anexo 2. Combinaciones de los subindicadores de las carencias por acceso a los servicios básicos de la vivienda y calidad y espacios de la vivienda

Tabla 8.
Situación actual del municipio respecto a las condiciones de vivienda en Nombre de Dios

Número de subindicadores	Desagregación de la carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda				2010		2015	
	A	D	E	C	Número de viviendas	Porcentaje (%)	Número viviendas	Porcentaje (%)
1 subindicador	.				84	9.34	77	9.67
		.			494	54.95	415	52.14
			.		14	1.56	29	3.64
				.	107	11.90	134	16.83
2 subindicadores	.	.			92	10.23	47	5.90
	.		.		10	1.11	0	0.00
	.			.	5	0.56	2	0.25
			.	.	0	0.00	0	0.00
		.	.		47	5.23	25	3.14
		.		.	24	2.67	44	5.53
3 subindicadores	.	.	.		13	1.45	7	0.88
		.	.	.	0	0.00	6	0.75
	.	.		.	4	0.44	5	0.63
	.		.	.	0	0.00	0	0.00
4 subindicadores	.	.	.	.	5	0.56	5	0.63
Total	Servicios básicos en la vivienda				899	100	796	100

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

Tabla 9.
Situación actual del municipio respecto a las condiciones de vivienda en Nombre de Dios

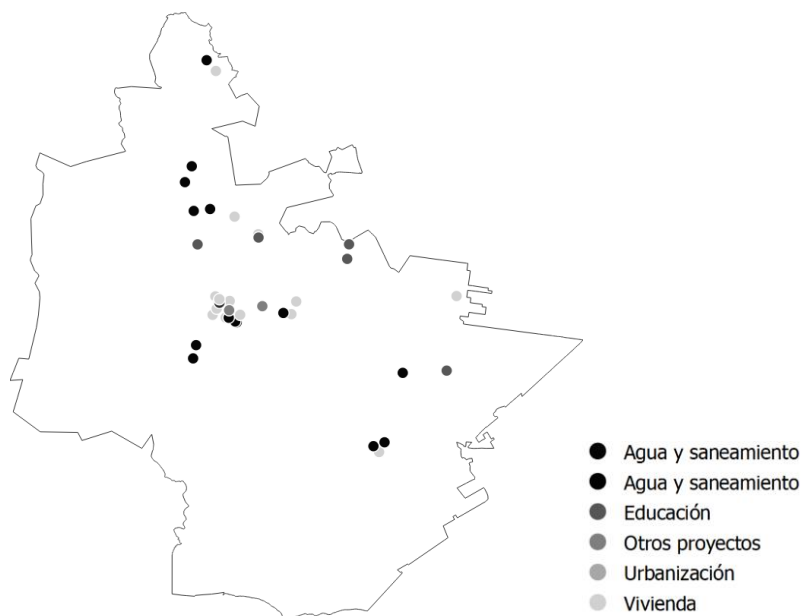
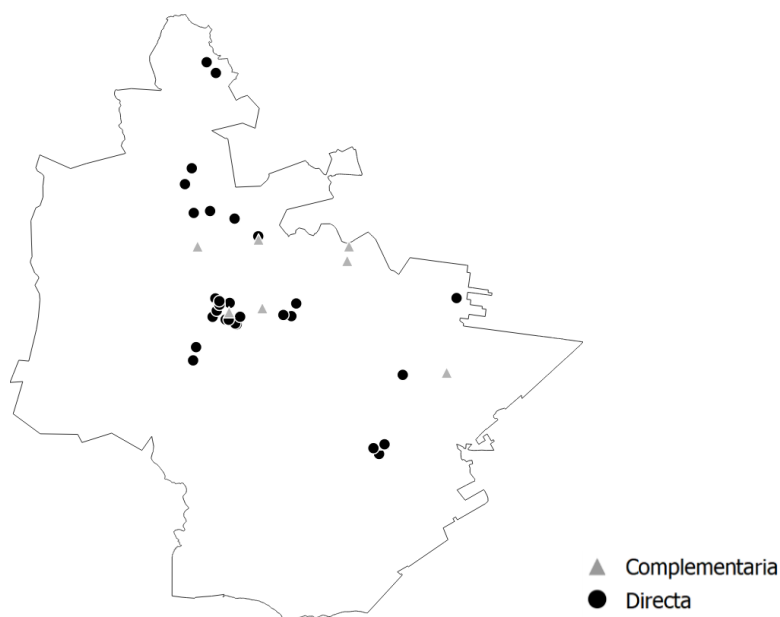
Número de subindicadores	Desagregación de la carencia por calidad y espacios de la vivienda				2010		2015	
	P	M	T	H	Número de viviendas	Porcentaje (%)	Número viviendas	Porcentaje (%)
1 subindicador	•				315	53.75	124	21.22
		•			5	0.85	0	0.93
			•		5	0.85	12	6.87
				•	217	37.03	131	51.06
2 subindicadores	•	•			0	0.00	2	0.91
	•		•		5	0.85	3	6.48
	•			•	39	6.66	19	6.43
			•	•	0	0.00	0	1.46
		•	•		0	0.00	0	0.14
		•		•	0	0.00	0	0.60
3 subindicadores	•	•	•		0	0.00	4	0.92
		•	•	•	0	0.00	0	0.71
	•	•		•	0	0.00	0	0
	•		•	•	0	0.00	2	1.16
4 subindicadores	•	•	•	•	0	0.00	1	1.11
Total	Calidad y espacios de la vivienda				586	100	298	100

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

Anexo 3. Ubicación de obras financiadas por el FAIS-FISM en Nombre de Dios

Figura 7.

Distribución de obras financiadas del FAIS-FISM 2018 según incidencia y rubro en el municipio de Nombre de Dios^{a/}



Fuente: Avance físico-financiero 2018 del municipio de Nombre de Dios.

^{a/}: Solo existe información georreferenciada para 42 obras financiadas por el FAIS-FISM 2018 en Nombre de Dios.

Anexo 4. Propuesta de recomendaciones y observaciones

No.	Recomendaciones y observaciones	Acciones propuestas	Resultados esperados
1	Construir un manual, guía o mecanismos de procedimientos para la gestión de obras en todas sus etapas (selección, contratación, supervisión y entrega).	Realizar un manual o guía de procedimientos de todo el proceso de gestión de obras (selección, contratación, supervisión y entrega) que incluya los roles y responsabilidades individuales de la administración municipal.	Certeza sobre responsabilidades individuales y fortalecimiento del proceso de rendición de cuentas y mitigación de riesgos más efectiva.
2	Considerar aquellos proyectos con efectos más directos en la mitigación de las carencias sociales que el municipio de Nombre de Dios puede atender.	Considerar el Cuadro 2 de este informe sobre aquellas obras de incidencia directa que tienen efectos todavía más directos en los subindicadores de las carencias de calidad y espacios de la vivienda y de acceso a los servicios básicos de la vivienda.	Mitigación más efectiva y directa de las carencias sociales en el municipio de Nombre de Dios.
3	Considerar la concurrencia con otros recursos federales para potenciar los efectos del FISM en la mitigación de las carencias sociales.	Considerar el Cuadro 4 de este informe sobre aquellos recursos federales que pueden concurrir con el FISM para potenciar los efectos de los recursos en la mitigación de los subindicadores de las carencias de calidad y espacios de la vivienda y de acceso a los servicios básicos de la vivienda, o de cualquier otra prioridad de desarrollo del municipio, plasmado en el Plan Municipal de Desarrollo.	Mitigación más efectiva y directa de las carencias sociales en el municipio de Nombre de Dios. Mitigación más efectiva de los desafíos de desarrollo que asume el municipio en el Plan Municipal de Desarrollo.
4	Publicar la información oportuna relativa al avance físico financiero de las obras financiadas con el FAIS-FISM con georreferenciación.	Publicar de manera accesible y sencilla la relación de obras financiadas con el FAIS-FISM que incluya el avance físico y financiero de manera trimestral y su georreferenciación.	Fortalecimiento de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de la administración.
5	Privilegiar el uso de mecanismos de contratación públicos a través de invitaciones y licitaciones sobre la asignación directa.	Construir criterios públicos y justificaciones técnicas para el uso de asignaciones directas de contratos de obra.	Fortalecimiento de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de la administración.

