



inevap

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO

Evaluación Específica



Programa **Anual** de
Evaluación 2019

**Fondo para el Desarrollo
Regional Sustentable de
Estados y Municipios Mineros
(Fondo Minero)**

Municipio de Durango



inevap

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO

Evaluación Específica



Programa **Anual** de
Evaluación 2019

**Fondo para el Desarrollo
Regional Sustentable de
Estados y Municipios Mineros
(Fondo Minero)**

Municipio de Durango

Evaluación Específica del Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros (Fondo Minero) en el municipio de Durango

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

Citación sugerida:

Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango. Evaluación Específica del Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros (Fondo Minero) en el municipio de Durango, Durango: ineval, 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 Saúl Enrique González Rodríguez
Sergio Humberto Chávez Arreola
Rafael Rodríguez Vázquez
Anabel Cuevas Reyes
Maricela García Ávila

Resumen ejecutivo

Las entidades federativas y municipios que tienen actividades de explotación y obtención de sustancias minerales acceden a los recursos del Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros (Fondo Minero), el cual tiene por finalidad coadyuvar mediante inversión en proyectos de infraestructura física a fortalecer el desarrollo social, ambiental y urbano de los municipios que llevan a cabo actividad extractiva minera, mediante comités que son los responsables de aplicar, verificar, controlar y dar seguimiento a los recursos del Fondo.

La Ley Federal de Derechos (LFD) establece que del total de la recaudación que se obtenga de los derechos referidos en sus artículos 268, 269 y 270, se destina un 77.5% al Fondo Minero, el cual se distribuye en un 62.5% a los municipios en los que tuvo lugar la explotación y obtención de sustancias minerales y el 37.5% restante a la entidad federativa correspondiente, a fin de que se apliquen en términos de los dispuesto por el artículo 271, a saber;

- I. Construcción, remodelación y equipamiento de centros escolares, así como de espacios públicos urbanos;
- II. Obras de pavimentación y mantenimiento de calles y caminos locales, así como la instalación y mantenimiento de alumbrado público, respetuosas con el ambiente, así como de servicios públicos basados en la eficiencia energética y las energías renovables;
- III. Obras de infraestructura para la protección ambiental como rellenos sanitarios, plantas de tratamiento de aguas, instalación y mantenimiento de obras de drenaje público, manejo integral de residuos sólidos urbanos, mejora y monitoreo de calidad del aire, agua y suelo, así como para el suministro de agua potable;
- IV. Obras que preserven áreas naturales, como por ejemplo protección, restauración, rescate o rehabilitación de ecosistemas acuáticos y terrestres, y para la conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre; y
- V. Obras que afecten de manera positiva la movilidad urbana, incluyendo sistemas de trenes suburbanos, metrocable de transporte o equivalentes, o cualquier otro sistema de transporte público respetuoso con el ambiente y de bajas emisiones de carbono.

La distribución de los recursos se determina con base en el porcentaje del valor de la actividad extractiva del municipio respecto del valor total de la actividad extractiva en el territorio nacional.

Para el ejercicio fiscal 2018, según lo estipulan las fichas técnicas de identificación de proyectos de inversiones físicas, el municipio de Durango llevó a cabo una inversión total de \$40,465,779.00, mediante seis obras de infraestructura. Cabe mencionar que, las seis obras fueron acciones asociadas a la pavimentación hidráulica de calles y vialidades.

En este sentido, el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango (Inevap) y el municipio de Durango seleccionaron el Fondo Minero, con el objetivo de analizar y describir el ejercicio de la operación del Fondo, sus procesos de gestión, así como los principales resultados obtenidos.

Para configurar los objetivos, hipótesis y preguntas de evaluación, el Inevap llevó a cabo un ejercicio de evaluabilidad, el cual abordó la complejidad conceptual y política de la intervención, las necesidades de información y los usos previstos de la evaluación.

A partir de la información proporcionada por los responsables del Fondo Minero en el municipio, se identificaron las características de la intervención, los actores involucrados, los mecanismos de causalidad y contribución, el proceso de cambio de comportamiento e integración al contexto, la información disponible para la evaluación, la utilización esperada de los resultados y la disposición al cambio de los funcionarios.

De forma particular, la Evaluación Específica del Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros se enfocó en identificar y describir todos aquellos mecanismos instrumentados que hayan tenido por finalidad ejecutarlo de una manera más efectiva. En adición, se realizó un análisis de los principales procesos claves en la gestión del Fondo, de los riesgos asociados a su operación, así como del diseño e instrumentación de indicadores de desempeño. Finalmente, se valoraron los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana asociados a la intervención en el municipio.

En este sentido, se identificó que el municipio cuenta con mecanismos de participación y consulta ciudadana, mediante los cuales detecta distintas condiciones y demandas sociales asociadas al tema de infraestructura. No obstante, no se identificaron herramientas para priorizar las obras acometidas.

En adición, se denota la necesidad de implementar un sistema de control de riesgos asociados a la gestión del Fondo Minero en el municipio, mediante el cual sea posible identificar todos aquellos factores tanto internos como externos que puedan desviar el logro de los objetivos, así como diseñar e implementar indicadores de desempeños asociados a la gestión del fondo. A saber, dichos indicadores son una herramienta de gran utilidad para la toma de decisiones, por lo tanto, resulta de suma importancia su utilización en la gestión del Fondo.

Finalmente, se señala la pertinencia de reforzar los instrumentos de difusión de los resultados. Si bien se identifican documentos mediante los cuales la administración rinde cuenta de sus acciones ante la ciudadanía, no se identifica ni hace énfasis en las acciones financiadas con recursos del Fondo. Por tanto, se considera pertinente socializar la intervención y de esta manera lograr tener una mayor aceptación por parte de la ciudadanía.

Contenido

Introducción.....	10
Características de la intervención.....	11
I. Ejercicio de la operación del fondo.....	13
II. Gestión del fondo.....	23
III. Principales resultados del fondo.....	28
Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas.....	33
Propuestas de Recomendaciones y Observaciones.....	34
Conclusiones	35
Referencias.....	36
Anexos	37
Anexo 1. Procesos de gestión del fondo	37
Anexo 2. Indicadores del fondo.....	39

Siglas y acrónimos

CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Inevap	Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango
LFD	Ley Federal de Derechos
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
PAE	Programa Anual de Evaluación de las Políticas y de los Programas Públicos del Estado de Durango

Glosario

Análisis de gabinete	Conjunto de actividades que involucra el acopio, organización y análisis de información concentrada en registros, bases de datos, documentación pública y/o información que proporcione la dependencia o entidad responsable del programa o fondo sujeto a evaluación.
Comité	A los Comités de Desarrollo Regional para las Zonas Mineras que se integren por entidad federativa, incluyendo a la Ciudad de México.
Cuenta Concentradora	La cuenta en la tesorería de la federación a través de la cual la institución de banca de desarrollo recibirá los ingresos que integran el Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros.
Diagnóstico	Documento de análisis que busca identificar el problema que se pretende resolver y detallar sus características relevantes, y de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención.
Evaluación	Análisis sistemático y objetivo de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.
Hallazgo	Evidencias obtenidas de una o más evaluaciones para realizar afirmaciones basadas en hechos que pueden ser fortalezas, oportunidades, debilidades y/o amenazas.
Indicadores	Expresión cuantitativa o cualitativa construida a partir de variables cuantitativas o cualitativas que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros, tales como el cumplimiento de objetivos y metas establecidas y reflejar el resultado o cambios en las condiciones de vida de la población o grupo de enfoque atendido, derivados de la implementación de una intervención pública.
Mandante	La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, para efectos del contrato de mandato.

Mandatario	La institución de banca de desarrollo que funja con tal carácter en el contrato de Mandato que se celebre para la operación del fondo.
Mandato	Al contrato celebrado entre la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y el Mandatario como mecanismo para operar el Fondo, en términos de las disposiciones presupuestarias aplicables.
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.
Secretaria	La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
Vehículos o Vehículos	Al instrumento financiero constituido por cada entidad federativa y, en su caso, por cada municipio, para recibir los recursos correspondientes en términos de las disposiciones aplicables.

Introducción

El advenimiento de la globalización ha traído consigo presiones crecientes que buscan que gobiernos y organizaciones del mundo entero se muestren más receptivos a las demandas sociales (Banco Mundial, 2010). Conscientes de la necesidad de reforzar y mejorar sus administraciones, los gobiernos alrededor del mundo han adquirido mayores compromisos con la transparencia pública y rendición, no sólo de cuentas, sino del conjunto de acciones y políticas públicas a los ciudadanos.

En este tenor, la evaluación de políticas públicas es un importante elemento para la reorientación de las relaciones gobierno-sociedad que, en términos generales, busca coadyuvar en mejorar el rendimiento de las actuaciones públicas, así como ser una valiosa herramienta de transparencia y rendición de cuentas ante la ciudadanía.

La evaluación de políticas públicas puede implicar una gran variedad de métodos e instrumentos cuya pertinencia depende de diversos factores y contextos. De manera particular, la Evaluación Específica del Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros (Fondo Minero), tiene por objetivo identificar, analizar y describir el ejercicio de la operación del Fondo, sus principales procesos de gestión, así como los resultados obtenidos.

Primeramente, se lleva a cabo una valoración general de los aspectos más relevantes de la operación del Fondo, es decir, se identifican y describen todos aquellos mecanismos instrumentados que hayan tenido por finalidad ejecutarlo de una manera más efectiva. En una segunda sección, se realiza un análisis de los instrumentos asociados a su gestión, a saber; principales procesos y actores involucrados en la ejecución del Fondo, análisis de los riesgos asociados a su operación, así como el diseño e instrumentación de indicadores de desempeño. Finalmente, se valoran los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana asociados al Fondo en el municipio.

Características de la intervención

Desde el año 2014, las entidades federativas y municipios que tienen actividades de explotación y obtención de sustancias minerales acceden a los recursos del Fondo Minero, el cual tiene por finalidad coadyuvar mediante inversión en proyectos de infraestructura física a fortalecer el desarrollo social, ambiental y urbano de los municipios que llevan a cabo actividad extractiva minera, mediante comités que son los responsables de aplicar, verificar, controlar y dar seguimiento a los recursos del Fondo.

La Ley Federal de Derechos (LFD) establece que del total de la recaudación que se obtenga de los derechos referidos en sus artículos 268, 269 y 270, se destina un 77.5% al Fondo Minero, el cual se distribuye en un 62.5% a los municipios en los que tuvo lugar la explotación y obtención de sustancias minerales y el 37.5% restante a la entidad federativa correspondiente, a fin de que se apliquen en términos de lo dispuesto por el artículo 271 de la misma Ley.

La distribución de los recursos se determina con base en el porcentaje del valor de la actividad extractiva del municipio con respecto al valor total de la actividad extractiva en el territorio nacional. Para la aplicación de los recursos del Fondo, se deben conformar en cada entidad un Comité de Desarrollo Regional para las Zonas Mineras, los cuales son órganos colegiados encargados de definir la aplicación del recurso.

A saber, según lo establece el artículo 271 de la LFD y los Lineamientos para la Aplicación de los recursos del Fondo Minero, estos deben ser empleados en los siguientes rubros:

- VI. Construcción, remodelación y equipamiento de centros escolares, así como de espacios públicos urbanos;
- VII. Obras de pavimentación y mantenimiento de calles y caminos locales, así como la instalación y mantenimiento de alumbrado público, respetuosas con el ambiente, así como de servicios públicos basados en la eficiencia energética y las energías renovables;
- VIII. Obras de infraestructura para la protección ambiental como rellenos sanitarios, plantas de tratamiento de aguas, instalación y mantenimiento de obras de drenaje público, manejo integral de residuos sólidos urbanos, mejora y monitoreo de calidad del aire, agua y suelo, así como para el suministro de agua potable;
- IX. Obras que preserven áreas naturales, como por ejemplo protección, restauración, rescate o rehabilitación de ecosistemas acuáticos y terrestres, y para la conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre; y
- X. Obras que afecten de manera positiva la movilidad urbana, incluyendo sistemas de trenes suburbanos, metrocable de transporte o equivalentes, o cualquier otro sistema de transporte público respetuoso con el ambiente y de bajas emisiones de carbono.

Durante el año 2018, según lo señalado en las fichas técnicas de identificación de proyectos en inversiones físicas, el municipio acometió mediante el Fondo seis obras de infraestructura con una inversión total de \$40,465,779.00 pesos (ver tabla 1). Cabe mencionar que las seis obras fueron acciones asociadas a la pavimentación y/o construcción de vialidades.

Tabla 1.

Inversión obras del Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros municipio de Durango, 2018

Denominación de la obra y/o acción	Inversión (pesos)
I) Construcción de pavimento de concreto hidráulico en Av. Las Rosas	5,495,447.00
II) Construcción de pavimento de concreto hidráulico en calle Los Fresnos	2,518,225.00
III) Construcción de pavimento de concreto hidráulico en calle Gabino Rutiaga	7,021,741.00
IV) Construcción de vialidad de concreto hidráulico en calles colonia Maderera	12,519,501.00
V) Construcción de pavimento de concreto hidráulico en Av. San Miguel	7,530,528.00
VI) Construcción de vialidad de concreto hidráulico en calle Santiago García	5,380,337.00
Total	40,465,779.00*

Fuente: elaboración propia a partir de las fichas técnicas de identificación de proyectos en inversiones físicas.

*La información mostrada corresponde a aquella de las fuentes mencionadas, por lo que las posibles inconsistencias no fueron corregidas.

Cabe mencionar que para el ejercicio fiscal 2019 y subsecuentes se prevén modificaciones en la operación y distribución del Fondo, por lo tanto, se recomienda la pertinencia de analizar el contenido de la fracción IX del artículo 25 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2019.

I. Ejercicio de la operación del fondo

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

De acuerdo con lo señalado en el artículo 26 del párrafo primero, segundo y tercero del apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); en los artículos 2 y 20 de la Ley de Planeación; en los artículos 45, 46 y 47 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango; y en los artículos 6 del párrafo primero, 14, 15, 34 y 35 de la Ley de Planeación del Estado de Durango, se establece la obligación y aspectos generales para el desarrollo e instrumentación de los sistemas de planeación.

De forma general, se denota la obligación que tienen los distintos ámbitos de gobierno de contar con un sistema de planeación del desarrollo, los cuales deberán incluir las aspiraciones y demandas de la sociedad mediante mecanismos de participación y consulta ciudadana. Lo anterior, bajo los principios de racionalidad y optimización de recursos.

El artículo 47 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Durango establece que «La planeación, en los términos que disponga la ley, quedará establecida en los planes de desarrollo estatal y municipal, los cuales determinarán con claridad las políticas o ejes de desarrollo, los objetivos, las estrategias y las líneas de acción, en función de la situación que prevalezca en la entidad, considerando las fuentes de información oficiales, las demandas de la sociedad, las prioridades identificadas y la visión del Estado que se desea alcanzar producto del consenso social».

De acuerdo con el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal¹ se recomienda que los Planes Municipales de Desarrollo contemplen en su estructura un diagnóstico donde se plasme la situación y el contexto del municipio para conocer las condiciones de su territorio e identificar las necesidades, problemas y recursos potenciales de desarrollo.

En este sentido, el Plan Municipal de Desarrollo 2017-2019 del H. Ayuntamiento del Municipio de Durango (municipio en lo subsecuente) consideró para su construcción seis ejes principales: I) Un gobierno ciudadano, con transparencia y rendición de cuentas; II) Economía; III) Infraestructura y servicios públicos; IV) Seguridad ciudadana; V) Política social; y VI) Obras estratégicas para Durango.

En adición, dicho plan contiene una serie de anexos. El anexo número 1, «Consulta Ciudadana 2016», contempló para el proceso de planeación municipal la realización de una consulta ciudadana, la cual fue llevada a cabo durante el periodo del 1 al 24 de octubre 2016. De acuerdo con el párrafo primero de dicho anexo, la consulta se realizó «instrumentando diversos mecanismos de amplia cobertura y de contacto directo con la gente, que

¹ 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.

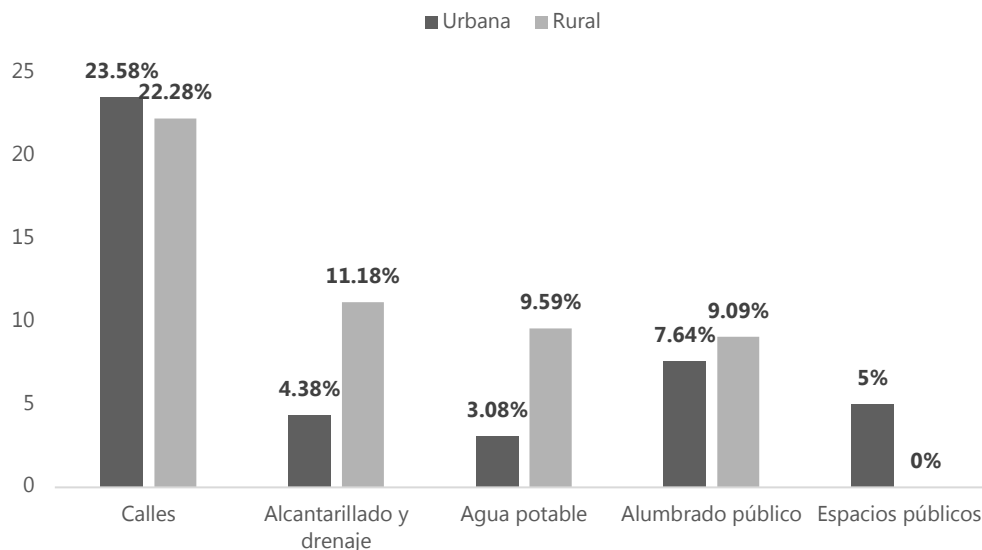
permitieron recibir las propuestas ciudadanas respecto a las demandas más sentidas y sus expectativas de desarrollo, identificando las prioridades que deben ser atendidas [...]»².

Dentro de los resultados de la Consulta Ciudadana, destaca que se recibieron 14, 988 fichas de registro con un total de 42, 931 propuestas de programas, proyectos y acciones, de los cuales 38, 949 (90.72%) fueron de la zona urbana y 3, 982 (9.28%) del área rural.

De las propuestas ciudadanas captadas en el área urbana, se observa que aproximadamente el 43.68% representa peticiones referentes a infraestructura: calles 23.58%; alumbrado público 7.64%; espacios públicos 5.0%; alcantarillado y drenaje 4.38%; y agua potable 3.08%.

En lo referente a las propuestas captadas en zonas rurales, se observa que alrededor del 52.09% son peticiones referentes a infraestructura: calles 22.28%; alcantarillado y drenaje 11.18%; agua potable 9.59%; y alumbrado público 9.04% (ver gráfica 1).

Gráfica 1.
Peticiones en materia de infraestructura, 2016
Porcentaje



Fuente: Plan Municipal de Desarrollo 2017-2019 del H. Ayuntamiento del Municipio de Durango

En este sentido, se identifica que el municipio instrumentó mecanismos de diagnóstico de necesidades ciudadanas, mediante los cuales fue posible conocer de forma puntual ciertas condiciones y necesidades de la ciudadanía respecto a infraestructura pública.

² De acuerdo con lo señalado en el mismo anexo, entre los mecanismos instrumentados para llevar a cabo la consulta se encuentran los siguientes: encuestas de levantamiento de propuestas ciudadanas en vivienda; módulos de recepción de propuestas ciudadana, instalados en todas las dependencias del gobierno municipal; urnas electrónicas instaladas en zonas de concurrencia; vía telefónica a través de sistema 072, y la página de internet del gobierno municipal.

De la misma forma, se identificaron otros dos ejercicios más de consulta ciudadana en el año 2017 y en 2018³. Dichos ejercicios de participación social permitieron al municipio dar seguimiento a la evolución del diagnóstico inicial, así como considerar las necesidades ciudadanas en la gestión, diseño e implementación de las políticas públicas.

Según señala Sánchez J. (2015), los mecanismos de diagnóstico y participación ciudadana favorecen el aprendizaje social e innovación; fortalecen las instituciones locales; generan mayor credibilidad y legitimidad; fortalecen la competitividad de la región; etc. Por tanto, se reconoce que dichos instrumentos representan una buena práctica de gestión local.

³ Para más información consultar los siguientes enlaces: <https://www.implandgo.gob.mx/copia-de-consulta-ciudadana-1> y <https://www.implandgo.gob.mx/copia-de-resultados-cc2017>

2. ¿Qué criterios y mecanismos son empleados para priorizar y seleccionar las obras de infraestructura financiadas con el fondo?

Derivado del análisis y valoración de la información, se identificaron una serie de instrumentos de procedimiento de trabajo. De forma particular, los documentos denominados «Instructivo de Trabajo: Atención a la Demanda de Infraestructura Básica Municipal» y «Procedimiento Aprobación del Programa Anual de Obra Pública», establecen los mecanismos para recopilar, valorar y aprobar las acciones de obra pública que serán acometidas por el municipio.

El primer documento ya antes mencionado, «Instructivo de trabajo: Atención a la Demanda de Infraestructura Básica Municipal», tiene por finalidad dar a conocer el proceso mediante el cual se da atención a las solicitudes de infraestructura básica en el municipio, incluso cómo se formaliza y presenta la aprobación de las obras. Sin embargo, más allá de cumplir con una serie de requisitos técnicos y documentales, no se menciona cómo se da prioridad a dichas solicitudes, sólo se da a conocer en qué casos puede ser rechazada o retrasada la solicitud.

Por otra parte, el «Procedimiento Aprobación del Programa Anual de Obra Pública», establece todos los procedimientos y actores involucrados en la aprobación del Programa Anual de Obra Pública. A saber, el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal de Durango es el encargado de coordinar las distintas acciones, así como de aprobar dicho plan. No obstante, al igual que en el primer documento enunciado, no se identifican mecanismos para priorizar y seleccionar las obras de infraestructura financiadas con el Fondo. Por tanto, se infiere que la selección de dichas obras es reactiva y atiende a las prioridades de la administración en el momento de su determinación.

3. ¿El municipio cuenta con documentación de planeación respecto a las obras financiadas con el fondo que atienden a la población en situación de pobreza, pobreza extrema y rezago social?

Posterior al análisis de la información proporcionada por los responsables del Fondo en el municipio, no se encontró evidencia de que las distintas acciones ejecutadas hayan tenido incidencia en los indicadores de la medición multidimensional de la pobreza, sin embargo, se observan áreas de oportunidad para el posterior ejercicio del recurso.

Se identifica que las distintas obras ejecutadas con el Fondo en el año 2018 fueron en su totalidad obras de pavimentación hidráulica. No obstante, se reconoce la potencial contribución del Fondo en el abatimiento de la pobreza.

En México, la medición de la pobreza es determinada a partir de dos dimensiones; la primera está asociada al bienestar económico y, la segunda a los derechos sociales⁴. La existencia simultánea de carencias dentro de alguna de las dimensiones es definida por el Estado mexicano como «pobreza multidimensional».

Por tanto, posterior al análisis de la construcción de la pobreza multidimensional y, con base en los rubros de aplicación del Fondo señalados en el artículo 271 de la Ley Federal de Derechos, se identifica que las acciones del Fondo pueden tener incidencia en la dimensión asociada a los derechos sociales, de forma particular, en la carencia por Acceso a los Servicios Básicos en la Vivienda, la cual se compone de las subcarencias de Acceso al Agua (A), Servicio de Drenaje (D), Servicio de Electricidad (E) y Servicio de Combustible para Cocinar (C).

Según los resultados de la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI, en el municipio de Durango había alrededor de 6,984 viviendas con carencia por Acceso a los Servicios Básicos en la Vivienda, lo que representó un incremento de aproximadamente el 17% respecto a lo observado en el año 2010⁵.

De acuerdo con el contenido de la tabla 2, hay aproximadamente 1, 117 viviendas que presentan exclusivamente privación de la subcarencia por Acceso al Agua (A) y otras 2, 247 viviendas más con privación de la subcarencia por Servicio de Drenaje. Lo anterior, de ser atendido, tendrá como impacto que estas viviendas (de acuerdo con la construcción de la medición multidimensional de la pobreza en México) dejen de presentar la carencia por

⁴ La dimensión económica está asociada al espacio del bienestar económico, la cual se mide operativamente por el indicador de ingreso corriente *per cápita*. La dimensión de derechos sociales se estima mediante seis indicadores de carencias sociales: educación, salud, seguridad social, alimentación y condiciones y servicios básicos de la vivienda.

⁵ Esta variación se debió principalmente a un retroceso considerable del subindicador de Servicio de Combustible para Cocinar. Sin embargo, se observó un avance en el resto de los subindicadores de la carencia y, por ende, un potencial progreso en el abatimiento de la pobreza.

Acceso a los Servicios Básicos en la Vivienda y, probablemente, dejen de ser consideradas como viviendas en situación de pobreza.

Por tanto, de acuerdo con lo señalado en la fracción III del artículo 271 de la LFD que considera que los recursos del Fondo podrán ser empleados, entre otros rubros, en obras de instalación y mantenimiento de obras de drenaje público, así como para el suministro de agua potable. Se denota la pertinencia de focalizar la atención en los subindicadores de Acceso al Agua y Servicios de Drenaje.

Tabla 2.
Desagregación de la carencia por Acceso a los Servicios Básicos en la Vivienda en el municipio de Durango, 2010-2015

Número de subcarencias	A	D	E	C	2010		2015	
					Total viviendas	Porcentaje	Total viviendas	Porcentaje
1 subcarencias	.				1,319	22.11	1,117	15.99
		.			2,857	47.89	2,247	32.17
			.		261	4.37	95	1.36
				.	265	4.44	2,015	28.85
2 subcarencias	.	.			546	9.15	680	9.74
	.		.		93	1.56	23	0.33
	.			.	10	0.17	78	1.12
			.	.	57	0.96	28	0.40
		.	.		64	1.07	79	1.13
		.		.	247	4.14	329	4.71
3 subcarencias	.	.	.		96	1.61	115	1.65
		.	.	.	0	0	20	0.29
	.	.		.	0	0	115	1.65
	.		.	.	71	1.19	22	0.32
4 subcarencias	.	.	.	.	80	1.34	21	0.30
Total viviendas con carencia por Acceso a los Servicios Básicos en la Vivienda					5,966	100	6,984	100

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

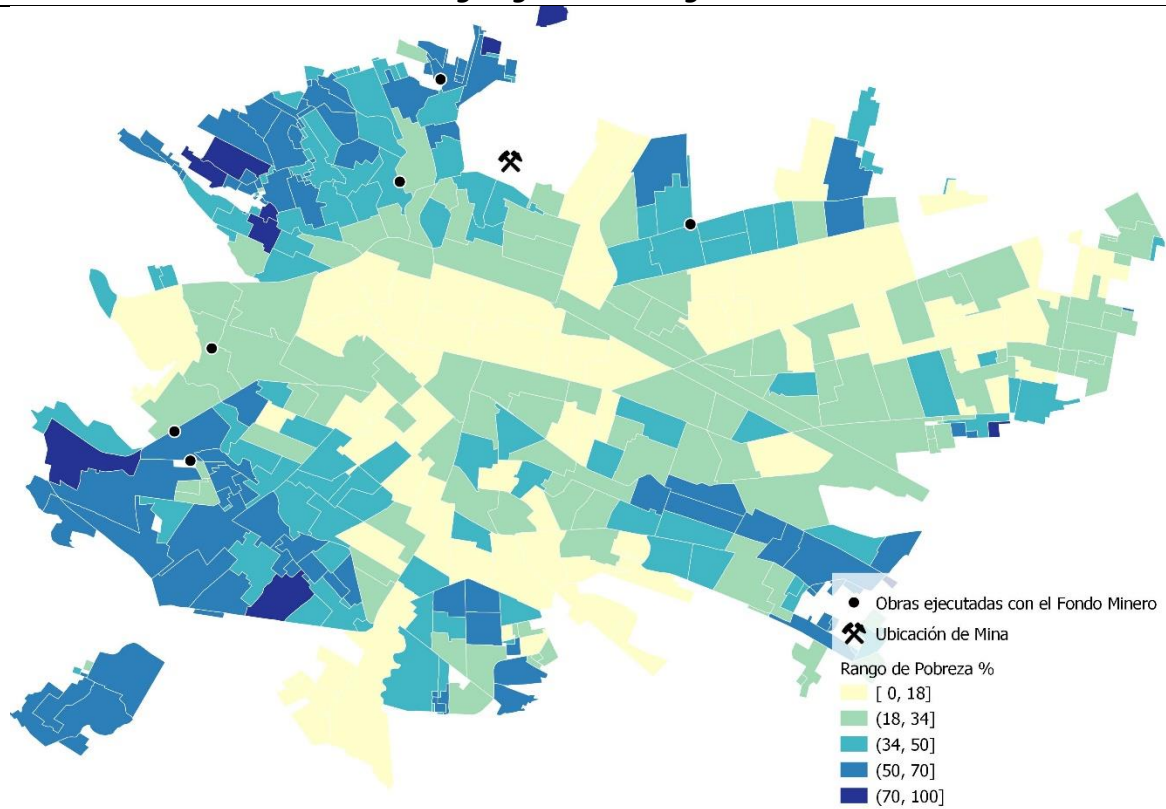
<https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/>

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

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

Finalmente, se observa que los sitios en los que se llevaron a cabo las obras financiadas con recursos del Fondo no son coincidentes con zonas que presenten algún grado de rezago social (ver figura 1). De la misma manera, se identifica que solo tres de las seis obras se encuentran en zonas con cierta cercanía a la mina.

Figura 1.
Ubicación de las obras del Fondo según grado de rezago social de las AGEB, 2018



Fuente: elaboración propia a partir de las fichas técnicas de identificación de proyectos en inversiones físicas.

4. Para la ejecución de las obras, ¿se considera y documenta el destino de las aportaciones de acuerdo con los rubros contemplados en el artículo 115 constitucional?

De acuerdo con el artículo 115 de la fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los municipios tienen a su cargo las siguientes funciones y servicios públicos: I) agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; II) alumbrado público; III) limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; IV) mercados y centrales de abastos; V) panteones; VI) rastros; VII) calles, parques y jardines, y su equipamiento; VIII) seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito; y IX) lo demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

En adición, en el estado de Durango el artículo 153 de la Constitución local considera dentro de las funciones y servicios municipales a los estacionamientos públicos, entendiéndose como tales, aquellos que se establezcan en las vías públicas de circulación.

No obstante lo antes señalado, hoy en día las agendas de los gobiernos municipales se han visto ampliadas, abordando y atendiendo temas de diversa índole, tales como: política social; modernización administrativa; desarrollo municipal; educación; conservación ecológica; etc. Lo anterior, en ocasiones, a expensas de desatender su mandato constitucional.

En este sentido, Oliver Meza (2015) señala que la expansión de la agenda no resuelve problemas y no necesariamente se traduce en beneficios a la población. De hecho, lo más alarmante es que dicha expansión no ha garantizado siquiera niveles de eficacia, eficiencia y calidad en los asuntos públicos de las agendas constitucionales.

La Tabla 3, señala la relación de las funciones y servicios públicos considerados en el artículo 115 constitucional, las acciones estipuladas en el artículo 271 de la LFD, así como las acciones efectivamente acometidas por el Fondo en el municipio.

Tabla 3.				
Relación de las acciones consideradas en el artículo 115 de la CPEUM y en el artículo 271 de la LFD				
Inciso	Artículo 115 de la CPEUM		Artículo 271 de la LFD	
	Funciones y servicios públicos considerados	Fracción	Acciones consideradas	Acciones del Municipio
a)	Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales	III	Obras de infraestructura para la protección ambiental como plantas de tratamiento de aguas, instalación y mantenimiento de obras de drenaje público, así como suministro de agua potable	No se realizaron acciones asociadas
b)	Alumbrado público	II	Instalación y mantenimiento de alumbrado público	No se realizaron acciones asociadas
c)	Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos	III	Obras de infraestructura para la protección ambiental como rellenos sanitarios y manejo integral de residuos sólidos urbanos.	No se realizaron acciones asociadas

Tabla 3.
Relación de las acciones consideradas en el artículo 115 de la CPEUM y en el artículo 271 de la LFD

Artículo 115 de la CPEUM		Artículo 271 de la LFD		Acciones del Municipio
Inciso	Funciones y servicios públicos considerados	Fracción	Acciones consideradas	
g)	Calles, parques y jardines, y su equipamiento	I	Construcción, remodelación y equipamiento de espacios públicos urbanos	Construcción de pavimentación y vialidades de concreto hidráulico
		II	Obras de pavimentación y mantenimiento de calles y caminos locales	
		IV	Obras que preserven áreas naturales	

Se observa que las acciones estuvieron asociadas en su totalidad a obras de pavimentación y mantenimiento de calles y caminos locales. A saber, lo anterior guarda congruencia con el inciso g de la fracción III del artículo 115 de la CPEUM.

Por otra parte, de acuerdo con J-PAL (2016) la pavimentación de calles en zonas con alto grado de marginación trae consigo distintos beneficios, de forma puntual destacan los siguientes:

- Pavimentar calles incrementa el valor de las propiedades.
- Las familias situadas en calles recién pavimentadas tienden a comprar más accesorios para el hogar, más vehículos e invierten más en mejoras para la vivienda.
- Los hogares situados en calles pavimentadas son más propensos a utilizar créditos formales y a pedir préstamos más grandes.
- El costo de construcción de las calles fue equivalente al incremento en el valor de las propiedades.

Por su parte, Marco González y Climent Quintana (2016) señalan que la aceleración del proceso de urbanización ha permitido invertir en nuevas estrategias para reducir la pobreza basándose en la provisión de infraestructura. A través de servicios básicos como agua entubada, electricidad, alcantarillado y calles pavimentadas, la infraestructura pública tiene el potencial de mejorar dramáticamente el estándar de vida de las personas en situación de pobreza.

Por ejemplo, las mejoras en infraestructura en redes de distribución de agua potable o drenaje tienen el potencial de reducir la transmisión de enfermedades como diarreas, mientras que la pavimentación de calles y acceso a la electricidad pueden mejorar el entorno económico, permitiendo que los negocios se mantengan en operación durante más horas, ofrezcan más servicios, y puedan transportar sus bienes de manera más efectiva (González M. y Quintana C., 2016).

Por tanto, se identifica la potencial contribución del Fondo en otras áreas contempladas tanto en el artículo 115 constitucional como en el artículo 271 de la LFD tales como: agua potable; drenaje; alumbrado público; limpia, recolección, traslado y tratamiento de residuos; etc. Por tanto, se considera pertinente observar estos rubros para acciones futuras.

5. ¿Se utilizan fuentes de financiamiento concurrentes para el cumplimiento de los objetivos del fondo?

La documentación del Fondo tanto a nivel federal como municipal no evidencia ni señala la existencia de fuentes de financiamiento concurrentes con el Fondo Minero. En adición, no se identificó que las obras ejecutadas en el municipio en el año 2018 hayan sido sujeto de algún tipo de mezcla de recursos.

II. Gestión del fondo

6. ¿Cuáles son los procesos clave en la gestión del fondo?

Según lo establecido en los Lineamientos del Fondo, la asignación de los recursos a los Vehículos estará a cargo de la Secretaría, la cual será la responsable de que la distribución de estos se lleve a cabo de acuerdo con la normatividad. A saber, la asignación de los recursos al Vehículo se determinará con base en el porcentaje del valor de la actividad extractiva del municipio, respecto al valor total de la actividad extractiva en el territorio nacional.

En este sentido, la entidad federativa y, en su caso el municipio, deberán proporcionar al Mandatario y a la Secretaría por escrito los datos bancarios y demás información respecto del Vehículo que sea constituido para recibir los recursos que le correspondan, conforme a lo ya antes señalado.

El Mandatario será el encargado de llevar a cabo la administración de los recursos a efecto de entregarlos a la entidad federativa mediante el Vehículo que para tales efectos sea construido. A saber, los recursos que integran el Mandato permanecen invertidos en una cuenta concentradora hasta su entrega al Vehículo.

La Secretaría instruirá al Mandatario respecto de la asignación de los recursos que le correspondan al Vehículo, para tal efecto, el Mandatario deberá ministrar los recursos a los Vehículos, a más tardar dentro de los 7 días hábiles posteriores a que reciba la instrucción por parte de la Secretaría. A saber, dichos recursos deberán ser empleados en términos del artículo 271 de la Ley Federal de Derechos, en inversión física con impacto social, ambiental y de desarrollo urbano positivo.

Por otra parte, para la aplicación de los recursos del Fondo, se constituirá en la entidad federativa un Comité de Desarrollo Regional para las Zonas Mineras⁶, dicho Comité será un órgano colegiado previsto en el artículo 275 de la LFD y será el encargado de definir la aplicación de los recursos y, tendrá entre algunas otras funciones, las siguientes:

- Elaborar las estrategias conforme a las cuales desempeñará el ejercicio de sus funciones;
- Aprobar la aplicación de los recursos;
- Conocer previamente, y en su caso, aprobar sobre la contratación de obligaciones o financiamientos que realice la entidad federativa;

⁶ Estará integrado por un representante de la administración pública federal, en este caso, por parte del titular de la Secretaría a cargo del Comité; un representante del gobierno del estado; un representante del o de los municipios en donde se localicen las actividades mineras; en los casos en donde estas se realicen en comunidades indígenas o agrarias, un representante de dichas comunidades, así como de las empresas mineras relevantes.

- Proporcionar a la entidad federativa la información respecto al ejercicio y destino de los recursos.

Con el objetivo de garantizar que los recursos se utilicen para los fines previstos, el Comité deberá establecer procedimientos y mecanismos de verificación, control, seguimiento y registro de las operaciones realizadas, así como de las obligaciones contraídas. En adición, la Secretaría a efecto de verificar la correcta aplicación de los recursos podrá solicitar a la entidad federativa y/o al municipio la información que requiera para tales efectos.

Finalmente, de conformidad con lo señalado en el artículo 275 de la LFD, con periodicidad trimestral, la entidad federativa deberá publicar, entre otros medios, a través de su página oficial de internet, y entregar a la SHCP, la información relativa a los montos que se reciban, el ejercicio y destino de los recursos.

7. ¿Se identifican las variables y actores implicados en el logro de los objetivos comprometidos por el fondo?

Derivado de la valoración de la información, se identificaron una serie de instrumentos denominados «Manuales de Organización», así como los distintos procedimientos de trabajo señalados en la respuesta a la pregunta número dos.

De forma general, se observa que estos instrumentos tienen por finalidad fortalecer el control administrativo hacia el interior del municipio, mediante la definición clara y precisa de la estructura organizacional, así como las distintas responsabilidades y atribuciones correspondientes a cada área y puesto.

No obstante lo antes señalado, no se identificó documentación específica para el Fondo, que contemple el número de actores involucrados y sus actividades, así como las distintas variables asociadas a su trayectoria de implementación, tanto al interior como al exterior del municipio.

En ese tenor, se deduce que la coordinación de los actores involucrados, sus funciones, actividades y vínculos (principalmente al exterior), así como el tratamiento de las variables implicadas, son resultado del conocimiento empírico. Por tanto, se identifica una amplia área de oportunidad en la sistematización y documentación de lo ya antes mencionado, mediante algún instrumento sintético y de utilidad (ver anexo 1).

8. ¿Se identifican y consideran los riesgos asociados a la intervención del fondo que puedan limitar el logro de sus objetivos?

Posterior al análisis de la información proporcionada por los responsables del Fondo en el municipio, no se identificó un análisis de los riesgos asociados a su operación ni el establecimiento de una estrategia para mitigarlos o evitarlos.

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

En este sentido, se denota la pertinencia de desarrollar e implementar un sistema de control de riesgos asociados a la operación del Fondo en el municipio, el cual tendrá como objetivo gestionar los riesgos a los cuales se encuentran expuestos sus distintos procesos, mediante la identificación, análisis, respuesta, control, supervisión y comunicación adecuada de los posibles eventos, con la finalidad de asegurar de forma razonable que se logran las metas planteadas en términos de eficacia, eficiencia y economía en un marco de transparencia y rendición de cuentas.

Posterior a la identificación de los riesgos y sus implicaciones, será importante centrarse en los riesgos más significativos, aquellos relacionados con el desarrollo de los procesos y los objetivos del Fondo, así como determinar hasta qué punto pueden ser aceptados dichos riesgos. Lo señalado, proveerá mayor seguridad de que los resultados esperados puedan ser obtenidos.

En este sentido, el equipo evaluador identifica el principal riesgo asociado a la operación del Fondo para ejercicios fiscales posteriores:

- Modificaciones en la operación del Fondo, principalmente en lo referente a los mecanismos de asignación y distribución del recurso por parte del gobierno federal⁷.
- Variaciones abruptas en el sector minero, resultado de la coyuntura macroeconómica.

⁷ Para más información se recomienda observar la fracción IX del artículo 25 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2019. Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 2018.

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

Posterior al análisis de la información, no se encontró evidencia de que los gestores del Fondo en el Municipio sean parte de un esquema de planeación del recurso humano, mediante el cual sean susceptibles de recibir capacitaciones que fortalezcan y vuelvan más efectiva su gestión.

La planeación del recurso humano es un proceso dinámico diseñado para asegurar el desempeño efectivo de las organizaciones, siendo una actividad clave en la agenda de modernización de la gestión de recursos humanos en los gobiernos de distintos países alrededor del mundo.

En este sentido, no se identifican mecanismos para el fortalecimiento de las capacidades del recurso humano implicado en la gestión del Fondo en el municipio. Por tal motivo, se considera pertinente considerar el desarrollo de un planteamiento integral de planeación del recurso humano que considere a todos los actores involucrados en la gestión del Fondo.

Lo anterior con la finalidad de contar con gestores más flexibles y adaptables y, en general, con más competencias⁸. En un contexto agregado, esto permitirá tener una institución más competitiva e innovadora, la cual estará preparada para enfrentar los retos futuros y, de esta forma, no tener que reaccionar repentinamente ante demandas abrumadoras.

Finalmente, el entendimiento y la percepción tanto de la gestión del Fondo como del resto de los componentes de la estructura del municipio, como parte de un todo integral, es crucial para un mejor desempeño de la intervención. Por tanto, el fortalecimiento del recurso humano y sus capacidades debe estar diseñado para influir en toda una serie de involucrados y, de esta manera, lograr mejorar su desempeño.

⁸ Esto resulta esencial para tener un grupo de trabajo bien estructurado, que sea capaz de afrontar las necesidades cambiantes del servicio público de una forma más efectiva. Para ello, la planeación del recurso humano y el fortalecimiento de sus capacidades debe tener un vínculo claro con la planeación estratégica de la organización, incluyendo planeación, presupuesto, mecanismos de rendición de cuentas, gestión estratégica de recursos, así como visualizar las necesidades futuras del servicio público. En suma, la planeación del recurso humano debe ser parte de un marco de referencia para la gestión del desempeño de la organización.

III. Principales resultados del fondo

10. ¿Se establecen indicadores y mecanismos para monitorear y evaluar el desempeño del fondo en el municipio?

Posterior al análisis de la información proporcionada por los responsables del Fondo en el municipio, no se identificó la existencia de indicadores de desempeño, mediante los cuales se pueda realizar un monitoreo y valoración del avance en el logro de los objetivos de la intervención.

El artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece las bases para la evaluación del uso de los recursos federales. De manera particular, el párrafo cuarto del artículo referido señala lo siguiente: «La evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales [...]».

En este sentido, uno de los elementos más importantes en la implementación de políticas públicas, es la generación de información relevante y oportuna para la toma de decisiones, así como para su monitoreo. Los indicadores mencionados en el citado artículo, sin duda constituyen una de las herramientas indispensables para el logro de este objetivo. Sin embargo, en ocasiones, su correcta construcción y aplicación representan algunos de los principales retos para los gestores y responsables de las intervenciones públicas.

Los indicadores son el principal insumo de los sistemas de seguimiento y monitoreo, ya que denotan medidas relacionadas con el actuar de las intervenciones y permiten la definición de objetivos expresados en metas⁹.

Por tanto, para los gestores del Fondo en el municipio resulta de suma importancia contar con un sistema de seguimiento y monitoreo, compuesto de una serie de indicadores, para rastrear continuamente el desempeño de su intervención. Dicho sistema proporcionará información permanente (a través de los indicadores seleccionados) sobre la dirección, el ritmo y la magnitud de los impactos. Así mismo, se podrán identificar cambios imprevistos. Lo anterior será crucial para determinar si el Fondo está avanzando en la dirección deseada¹⁰.

⁹ El manual para el diseño y la construcción de indicadores del Coneval (2013) establece que los indicadores son herramientas cuantitativas o cualitativas que permiten mostrar indicios o señales de una situación, actividad o resultado. Estos indicadores deben permitir medir diferentes dimensiones del desempeño para un mismo objetivo, es decir, identificar la perspectiva con la que se valora cada objetivo (cuatro dimensiones generales son consideradas: eficacia, eficiencia, calidad y economía).

¹⁰ Existen diversas metodologías para estructurar un sistema de seguimiento y monitoreo. De forma particular, la MML establece que los indicadores deben ser incluidos en una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) que permita medir diferentes aspectos de los objetivos a los que están asociados, es decir, a nivel de Fin, Propósito, Componente y Actividades.

La tabla número 4 muestra algunos indicadores que pueden servir como punto de partida para el diseño del sistema de seguimiento y monitoreo del Fondo en el municipio (en adición ver anexo 2).

Tabla 4.
Propuesta de indicadores para el Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros, municipio de Durango

Nombre del indicador	Objetivo
Tasa de variación de hogares en zonas de extracción minera con acceso al sistema de drenaje	Contribuir a mejorar las condiciones de vivienda de las familias que habitan en zonas de extracción minera
Tasa de variación de hogares en zonas de extracción minera con acceso al sistema de agua potable	
Costo promedio de conectar a un hogar en zonas de extracción minera al sistema de drenaje	La población en zonas de extracción minera dispone de servicios de drenaje y acceso a agua potable
Costo promedio de conectar a un hogar en zonas de extracción minera al sistema de agua potable	
Promedio de obras de infraestructura aprobados que tienen incidencia directa en los subindicadores de la medición de la pobreza	Obras de infraestructura que tienen incidencia directa en los subindicadores de la medición de la pobreza aprobados
Costo promedio de cursos de capacitación en materia de construcción de indicadores de gestión	Cursos de capacitación en materia de diseño de indicadores implementados
Porcentaje de servidores públicos que clasifican los cursos de capacitación con satisfacción alta	Cursos de capacitación para servidores públicos implementados
Porcentaje de kilómetros de calles y vialidades rehabilitadas que sufren daños representativos antes de un año después de ser habilitadas.	Calles y vialidades rehabilitadas

11. ¿Cómo se comunican los resultados obtenidos por el fondo a la población?

Hoy en día, resulta de suma importancia transparentar el quehacer gubernamental mediante la difusión de información oportuna, verificable, inteligible, relevante e integral. Lo anterior con la finalidad de favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño gubernamental.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos destaca en su estudio sobre gobernanza pública realizado en México (2011) que los gobiernos necesitan maximizar el impacto de sus acciones para lograr generar los cambios que desean. De forma puntual, se destaca el papel estratégico del gobierno electrónico en el impacto de las acciones públicas.

La utilización de las tecnologías de la información y comunicación es un elemento crucial en los cambios del sector público, ya que permite mejorar la transparencia, facilitar el intercambio de comunicación de información, así como denotar las congruencias internas. De hecho, el gobierno electrónico apoya la buen gobernanza en todos sus aspectos, incluyendo el estado de derecho, la transparencia y la responsabilidad, la efectividad y la rendición de cuentas del sector público, el combate a la corrupción, y el creciente fomento de un gobierno orientado hacia el consenso participativo, equitativo e incluyente.

En suma, se alienta a los gobiernos a aplicar políticas de sociedades de comunicación e información abiertas y transparentes, que creen valor público y que aumenten el bienestar de la ciudadanía.

En este sentido, el artículo 66 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública señala que en materia de «Gobierno Abierto» se deberán establecer políticas al interior de los sujetos obligados para conducirse de forma transparente; generar condiciones que permita que permee la participación de ciudadanos; y crear mecanismos para rendir cuentas de sus acciones.

No obstante, posterior al análisis de la información, no se identificaron instrumentos de valoración y difusión de los resultados del Fondo en el municipio, mediante estrategias en medios digitales y/o tradicionales (impresos, televisivos, etc.). Por lo tanto, se considera pertinente, promover la generación, documentación, publicación y socialización de información en formatos abiertos y accesibles de todas aquellas acciones acometidas por la gestión del Fondo en el municipio, con la finalidad de tener una mayor incidencia en la población y, en consecuencia, lograr socializar su quehacer y avance en el logro de sus objetivos¹¹.

¹¹ Los documentos denominados Primer Informe de Gobierno 2017 y Segundo Informe de Gobierno 2018 hacen alusión al financiamiento proveniente del Fondo para el cumplimiento de los compromisos del gobierno municipal en los citados ejercicios fiscales. No obstante, la información presentada se diluye y no representan un instrumento para socializar el quehacer del Fondo.

12. ¿Qué mecanismos de participación ciudadana son instrumentados por el municipio para la ejecución del fondo?

La participación ciudadana constituye un elemento clave en la consolidación de la democracia. Por tanto, las distintas acciones públicas deben ser construidas mediante procesos abiertos y sistemáticos de deliberación para consensuar los problemas que se deben enfrentar, así como para establecer las soluciones más efectivas.

David Arellano y Felipe Blanco señalan que «Las políticas públicas nos afectan cotidianamente y condicionan la consecución de los proyectos de vida particulares, comprometen la vida y los valores propios y de quienes forman parte de nuestra familia y comunidades. De esta forma, en democracia, la posibilidad de participar e incidir en los asuntos de gobierno se amplía considerablemente» (2013, p. 8).

Como se señaló en la respuesta a la pregunta número uno, para el diseño de su Plan de Desarrollo, el Municipio instrumento una consulta ciudadana al inicio de su administración. Dicha consulta permitió conocer las principales demandas ciudadanas, así como sus expectativas para el desarrollo municipal.

Posteriormente, se identificaron otros dos ejercicios más de consulta ciudadana en el año 2017 y en 2018. Dichos ejercicios de participación social permitieron al municipio dar seguimiento a la evolución del diagnóstico inicial.

Por tanto, se reconoce la buena práctica instrumentada por el municipio de forma anual. A saber, mediante la apertura en la formulación de las acciones públicas, su desarrollo y resultados podrán estar sujetos a la participación y escrutinio de la ciudadanía y de los grupos de interés que de manera normal forman parte de la una sociedad democrática (Arellano D. y Blanco F., 2013).

13. En caso de que el municipio cuente con evaluaciones anteriores, ¿Cuáles son los resultados de estas?

Posterior al análisis de la información proporcionada por los responsables del Fondo en el municipio, no se identificó la existencia de evaluaciones anteriores al Fondo. Por tanto, se identifica que el presente ejercicio de evaluación es inédito.

Hoy en día, es una responsabilidad primordial de los gobiernos emplear el gasto público de una manera efectiva, con la finalidad de maximizar el impacto de las acciones públicas y, por consecuencia, mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos.

Por tanto, todas las intervenciones públicas deben identificar con claridad y precisión la situación que intentan transformar, identificando sus relaciones causales, la población susceptible de ser atendida, así como reconocer los elementos e insumos mínimos necesarios mediante los cuales se operará.

La evaluación de políticas públicas representa una valiosa contribución para el logro de lo antes enunciado. A saber, mediante la valoración de los resultados e impactos de las intervenciones públicas, la evaluación aporta una serie de elementos instrumentales y cognitivos que favorecen la reflexión crítica y, por consecuencia, mejoran el proceso de toma de decisiones¹².

Por tanto, la evaluación debe ser vista como un instrumento que permite llevar a cabo las intervenciones públicas de una mejor manera y con mayor calidad y, por ende, les brinda validez y sustento. En palabras de Roth (2004: 135, citado en SHCP, 2019: 6) la evaluación «debería ser considerada por el poder político como un aporte en el proceso de decisión y no como un contrapoder que busca entorpecer su acción».

¹² La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2019) señala una serie de contribuciones de la evaluación a las intervenciones públicas, entre las que destacan las siguientes: Fundamentación sistemática de juicios sobre la intervención pública y su gestión; Transparencia y control social; Perfeccionamiento Constante; Aprendizaje y generación de conocimiento.

Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas

Tabla 5.

Matriz de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas

Fortalezas	*	Debilidades	*
Se cuenta con documentación normativa y operativa en donde se señalan los principales procesos de gestión del Fondo.	2,7,6	Ausencia de un análisis de control de los riesgos asociados a la operación del Fondo.	8
Se cuenta con diagnósticos respecto de la condición y necesidades en el Municipio.	1	Ausencia de procedimientos para focalizar y priorizar las obras de infraestructura.	2
Existe coordinación entre las direcciones municipales para la definición de los proyectos a ejecutar.	2	Insuficiencia de mecanismos y de estrategias adecuadas para la difusión de los avances y logros del Fondo.	11
Las obras acometidas por el Fondo en el Municipio guardan congruencia con su mandato constitucional.	4	Carencia de mecanismos para el fortalecimiento del recurso humano y sus capacidades.	9
		Ausencia de indicadores para determinar el avance en la gestión del Fondo.	10
Oportunidades	*	Amenazas	*
Desarrollo de las comunidades o localidades de extracción minera mediante la inversión en infraestructura pública.	-	Variaciones abruptas en el sector minero, resultado de la coyuntura macroeconómica.	8
Aprovechamiento de la ventaja comparativa del municipio para identificar necesidades prioritarias.	1	Modificaciones al presupuesto y a la operación del Fondo derivado del cambio de las prioridades federales.	8
Incidencia en los subindicadores que componen la medición multidimensional de la pobreza.	3	La documentación normativa no establece de forma clara los rubros de aplicación e incidencia de las obras.	-

Propuestas de Recomendaciones y Observaciones

Tabla 6.

Propuesta de recomendaciones y observaciones

#	Recomendaciones y observaciones	Acciones propuestas	Resultados esperados
1	Desarrollar e implementar un sistema de control de riesgos asociados a la operación y gestión de las acciones en materia de infraestructura del municipio.	Identificar todos aquellos eventos tanto internos como externos que puedan poner en riesgo el logro de los objetivos establecidos. En adición, documentar las estrategias pertinentes para evitarlos o mitigarlos.	Una respuesta más efectiva ante eventos o situaciones no previstas por el municipio.
2	Desarrollar e implementar mecanismos para el fortalecimiento de capacidades institucionales.	Diseñar un plan de capacitación para los funcionarios municipales en temas asociados a la gestión pública (medición de la pobreza, construcción de indicadores, Gestión para Resultados, Metodología de Marco Lógico, etc.).	Acumular aprendizajes y fortalecer competencias para elevar la calidad de los servicios.
3	Diseñar e instrumentar indicadores de desempeño.	Construir indicadores de desempeño asociados a las acciones en materia de infraestructura, así como sus respectivas fichas para monitorear el avance en el logro de los objetivos (tomar como base anexo 2).	Contar con instrumentos para conocer el avance en el logro de los objetivos.

Conclusiones

La intervención del Fondo minero en el municipio de Durango instrumentó de manera anual mecanismos de participación y consulta ciudadana, mediante los cuales fue posible detectar distintas condiciones y demandas sociales asociadas al tema de infraestructura. No obstante, no fue posible identificar herramientas para priorizar las obras acometidas, por lo que se infiere que la selección se llevó a cabo de manera reactiva antes la necesidades de la administración.

Por otro lado se destaca la potencial incidencia de las obras en ciertas subcarencias de los indicadores asociados a la medición multidimensional de la pobreza, a saber, en las subcarencias por servicio de drenaje y acceso al agua. Por tanto, se recomienda considerar dichos rubros para la posterior aplicación del recurso.

En adición, se identifica la necesidad de implementar un sistema de control de riesgos asociados a la gestión del Fondo, mediante el cual sea posible identificar todos aquellos factores tanto internos como externos que puedan desviar el logro de los objetivos, así como contemplar las estrategias pertinentes para tratar de evitarlos o mitigarlos. En este sentido, el equipo evaluador observa como uno de los mayores riesgos para la gestión del Fondo, modificaciones en su operación en los ejercicios fiscales 2019 y subsecuentes.

No se lograron identificar indicadores de desempeño asociados a la gestión del Fondo. A saber, dichos indicadores son una herramienta de gran utilidad para la generación de información útil y relevante, por tanto, desarrollarlos permitirá a los gestores del Fondo conocer su dirección, así como dotarles de la información necesaria para realizar los ajustes que sean pertinentes. Para esto, el equipo evaluador propone una serie de indicadores que servirán como base para el diseño de algunos otros de forma posterior.

Finalmente, se denota la necesidad de reforzar los instrumentos de difusión de los resultados. Si bien, se identifican documentos mediante los cuales la administración municipal rinde cuentas de sus acciones ante la ciudadanía, no se identifica ni hace énfasis en las acciones financiadas con recursos del Fondo. Por tanto, se considera pertinente socializar la intervención y de esta manera lograr tener una mayor aceptación por parte de la ciudadanía.

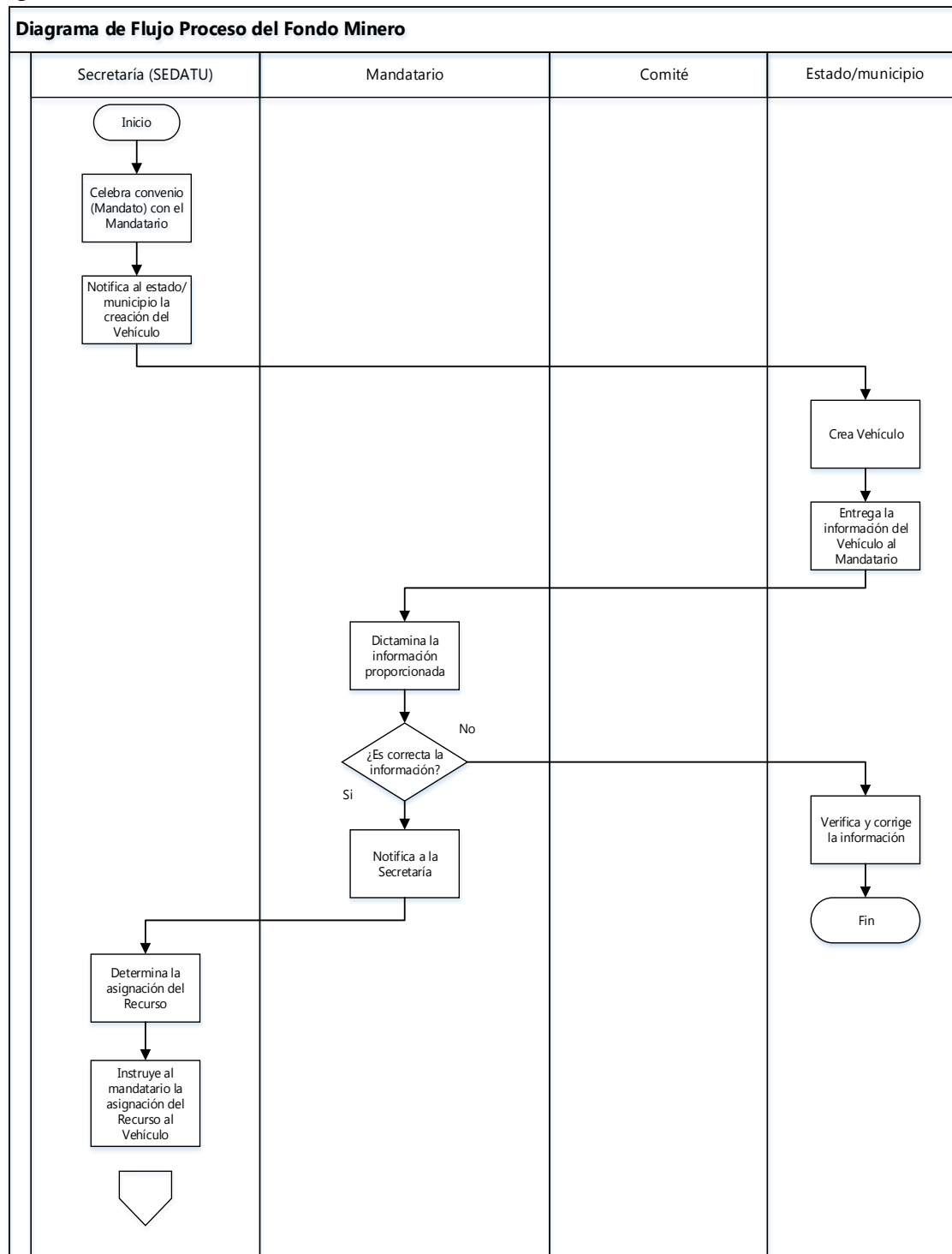
Referencias

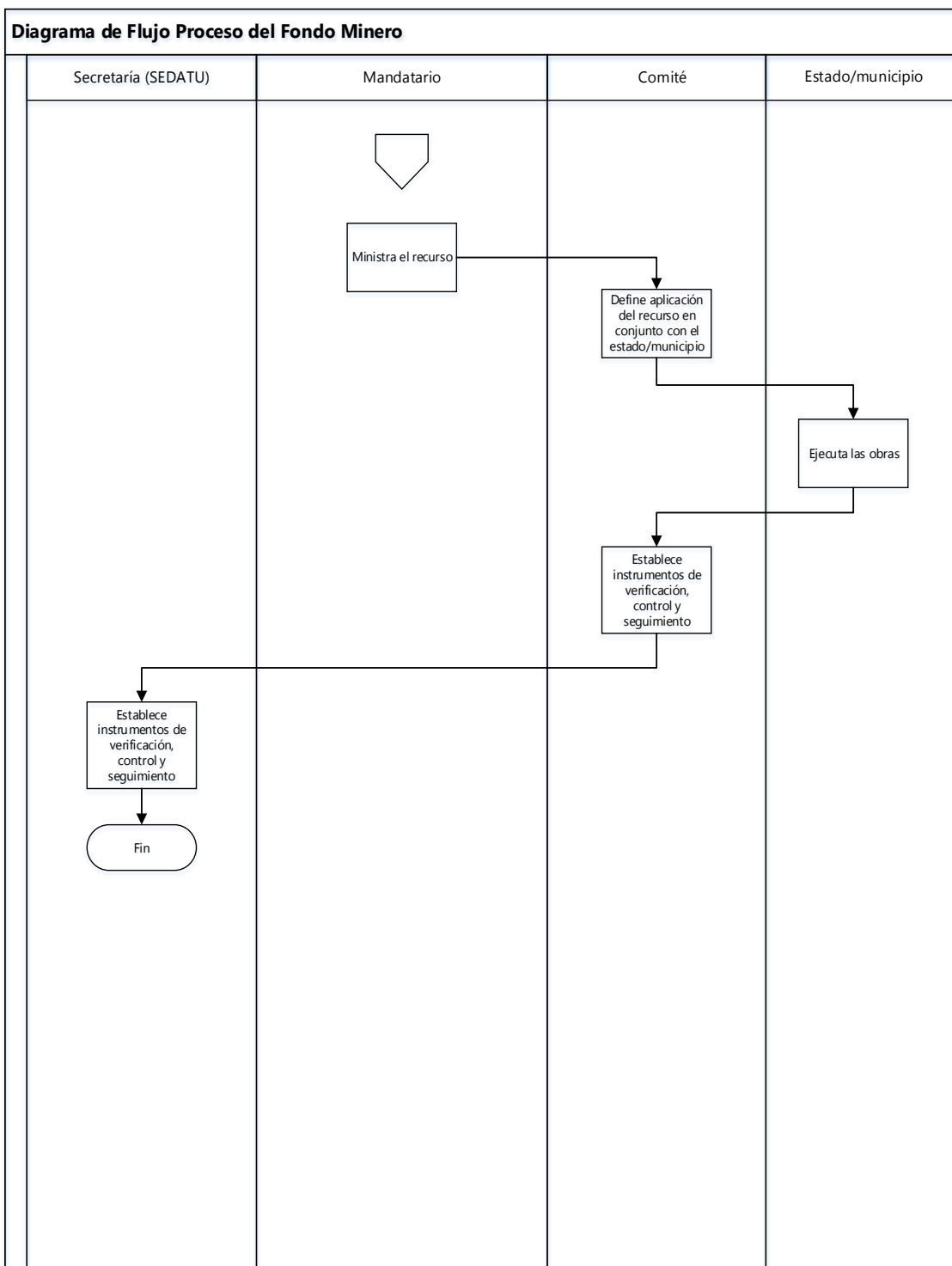
- Arellano D. y Blanco F., (2013). *Políticas Públicas y Democracia*. Instituto Federal Electoral. México, D.F.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2018). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México (tercera edición)*. Ciudad de México: CONEVAL.
- _____ (2013). *Manual para el diseño y construcción de indicadores*. Ciudad de México: CONEVAL.
- Diario Oficial de la Federación (2017). Acuerdo por el que se reforman diversas disposiciones de los Lineamientos para la Aplicación de los recursos del Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros.
- _____ (2018). Ley Federal de Derechos. Última reforma 28 de diciembre de 2018.
- _____ (2015). Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Última reforma 30 de diciembre de 2015.
- OCDE (2011). *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*, OECD Publishing.
- J-PAL (2016). *Pave de Way*. Policy Briefcase. Cambridge, MA: Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab.
- Sánchez J., (2015). *La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto*. Espacios Públicos, vol. 18, núm. 43. Toluca, México.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2019). *Evaluación de Políticas y Programas Públicos: Módulo I*. Primera Edición.

Anexos

Anexo 1. Procesos de gestión del fondo

Figura 2.





Anexo 2. Indicadores del fondo

Tabla 7.

Propuesta de indicadores del Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros, municipio de Durango

Nombre del indicador	Objetivo	Método de cálculo	Frecuencia de medición	Comportamiento del indicador
Tasa de variación de hogares en zonas de extracción minera con acceso al sistema de drenaje	Contribuir a mejorar las condiciones de vivienda de las familias que habitan en zonas de extracción minera	$\frac{[(\text{Número de hogares con carencia en el periodo } t / \text{Número de hogares con carencia en el periodo } t-k) - 1] * 100}{1}$	Anual	Descendente
Tasa de variación de hogares en zonas de extracción minera con acceso al sistema de agua potable				
Costo promedio de conectar a un hogar en zonas de extracción minera al sistema de drenaje	La población en zonas de extracción minera dispone de servicios de drenaje y acceso a agua potable	$\frac{(\text{Monto en inversión gastado en el periodo } t / \text{Número de hogares beneficiados en el periodo } t) * 100}{1}$	Anual	N/A
Costo promedio de conectar a un hogar en zonas de extracción minera al sistema de agua potable				
Promedio de obras de infraestructura aprobados que tienen incidencia directa en los subindicadores de la medición de la pobreza	Obras de infraestructura que tienen incidencia directa en los subindicadores de la medición de la pobreza aprobados	$\frac{(\text{Número de obras que tienen incidencia directa en los subindicadores} / \text{Número total de obras aprobadas}) * 100}{1}$	Anual	Ascendente
Costo promedio de cursos de capacitación en materia de construcción de indicadores de gestión	Cursos de capacitación en materia de diseño de indicadores implementados	$\frac{(\text{Monto de capacitación gastado en el periodo } t / \text{Número de servidores públicos beneficiados en el periodo } t) * 100}{1}$	Trimestral	N/A
Porcentaje de servidores públicos que clasifican los cursos de capacitación con satisfacción alta	Cursos de capacitación para servidores públicos implementados	$\frac{(\text{Número de calificaciones «altas»} / \text{Número de calificaciones totales}) * 100}{1}$	Trimestral	Ascendente
Porcentaje de kilómetros de calles y vialidades rehabilitadas que sufren daños representativos antes de un año después de ser habilitadas.	Calles y vialidades rehabilitadas	$\frac{(\text{Número de calles dañadas en el periodo } t / \text{Número de calles rehabilitadas en el periodo } t) * 100}{1}$	Anual	Descendente



inevap

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO