



inevap

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO

Programa Anual de Evaluación 2021

Evaluación de Desempeño

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura
Social - Componente Municipal

Municipio de Coneto de Comonfort





Programa Anual de Evaluación 2021

Evaluación de Desempeño

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social - Componente Municipal

Municipio de Coneto de Comonfort



Evaluación de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social - Componente Municipal del municipio de Coneto de Comonfort

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 de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social - Componente Municipal del municipio de Coneto de Comonfort, Durango: Inevap, 2021.

DIRECTORIO

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO

Consejo General **Emiliano Hernández Camargo**
Consejero

Isaura Leticia Martos González
Consejera

Francisco Antonio Vázquez Sandoval
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

Rafael Rodríguez Vázquez
Coordinador de Investigación y Proyectos Especiales

Equipo técnico de la evaluación Pablo Fernando Machado González
Jesús Josué Yáñez Reyes
Rafael Rodríguez Vázquez

Resumen ejecutivo

El Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango (Inevap) es el organismo constitucional autónomo encargado de realizar y coordinar las evaluaciones de las políticas y programas públicos que operan los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, los órganos constitucionales autónomos, los municipios y las entidades paraestatales y paramunicipales del estado de Durango. El objetivo del Inevap es generar información para mejorar las intervenciones públicas a partir del trabajo independiente, objetivo, transparente, colaborativo y de calidad.

De conformidad con la normatividad aplicable, se lleva a cabo la Evaluación de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social – Componente Municipal (FAIS-FISM) del municipio de Coneto de Comonfort correspondiente al ejercicio fiscal 2020, misma que está contemplada en el Programa Anual de Evaluación (PAE) de las Políticas y de los Programas Públicos 2021, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango No. 24. de fecha 25 de marzo de 2021.

La evaluación se enmarca para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en donde se dispone que el resultado del ejercicio de los recursos que dispongan la federación, las entidades federativas y los municipios serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la federación y las entidades federativas. El artículo 85 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria menciona que los recursos federales ejercidos por las entidades federativas y los municipios deberán ser evaluados conforme a lo dispuesto en el artículo 110 que enmarca que los recursos federales deberán ser evaluados conforme a su desempeño.

El objetivo del presente ejercicio es evaluar el desempeño de las aportaciones del FAIS-FISM en el municipio para el ejercicio fiscal concluido 2020 con el objetivo de mejorar su destino, gestión y resultados.

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) es uno de los ocho Fondos que componen las Aportaciones Federales que se consideran en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) correspondiente a «De los Fondos de Aportaciones Federales». En particular, el artículo 33 menciona que los recursos del Fondo se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria. Las obras que pueden financiar los municipios con los recursos del Fondo se deberán destinar a los siguientes rubros:

- Agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura.

Principales hallazgos

El municipio adopta estrategias para priorizar los recursos, sin embargo, no las documenta.

El municipio de Coneto de Comonfort dentro del Plan Municipal de Desarrollo incorpora como prioridad gubernamental la atención a la población en situación de pobreza, carencias y rezago sociales; además dentro de las juntas que realiza el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM) con la ciudadanía, se priorizan las acciones que incidan en los indicadores de carencia y rezago social.

Si bien, estas acciones son destacables, la ausencia de documentación vulnera su institucionalización y práctica. Por lo tanto, se insta al municipio a documentar las acciones de planeación que realiza y las fortalezca con información de fuentes oficiales de datos.

El municipio no identifica los procesos clave en la gestión del Fondo.

Durante el ejercicio 2019 se incorporó al Programa Anual de Evaluación del Inevap la evaluación del FAIS-FISM del municipio de Coneto de Comonfort. Dentro de los hallazgos y Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) formalizados se integró la elaboración de un manual de procedimientos del Fondo y para lo cual se brindó la evidencia de la elaboración del manual de procedimientos generales para la gestión y operación de los recursos del FAIS en el municipio de Coneto de Comonfort.

Pese a esto, los gestores del Fondo no hacen uso de dicho manual y la ejecución de los recursos continúa siendo empírica, de acuerdo con la experiencia de cada área y responsable. Esto último, vulnera la efectividad en la ejecución de los recursos y compromete el valor público de las acciones realizadas.

El municipio identifica los principales resultados de sus indicadores y los reporta, aunque no dicha información no se encuentra pública.

Los Lineamientos del Fondo establecen como una de las responsabilidades de los gobiernos locales, reportar la información sobre el uso de los recursos del Fondo en el Sistema de Reporte de Recursos Transferidos (SRFT), las metas y avances de los indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), así como aquella a que se refiere la fracción III² del artículo 33 de la LCF relacionada con las obras financiadas con recursos provenientes del FAIS-FISM, en los términos que disponga la SHCP.

Sin embargo, dentro de la página institucional del municipio no fue posible identificar información relacionada con la gestión del Fondo y las acciones realizadas. La información

² La fracción III del artículo 33 de la LCF se refiere a que la SHCP debe generar un sistema geo referenciado para difundir a través de su página oficial de Internet, las obras en cada municipio o demarcación territorial financiadas con los recursos provenientes del Fondo. Dicho sistema deberá contener la información del contrato bajo el cual se celebra, informes trimestrales de los avances y, en su caso, evidencias de conclusión.

implementada en el presente informe fue obtenida de fuentes federales y estatales de información.

Conclusión y valoración final

Los recursos del Fondo tienen como objetivo realizar obras y acciones que atiendan a la población en situación de pobreza y carencia y rezago social. Derivado de esto, los gobiernos locales tienen como responsabilidad realizar una planeación efectiva que permita mejorar la calidad de vida de la población vulnerable y atender sus diversas necesidades a través de la designación de obras a realizar con los recursos del Fondo.

En el municipio de Coneto de Comonfort si bien se prioriza la realización de acciones en atención a la población en situación de pobreza y carencias y rezago social, no se documentan las actividades que se realizan en la planeación, ejecución y verificación de obras. Resulta relevante documentar dichos procesos y fortalecerlos con información proveniente de fuentes oficiales.

Aunado a lo anterior si bien se cuenta con un manual de procedimientos del Fondo en el municipio, no se hace uso de este y se recurre a prácticas empíricas en la gestión de los recursos; esto vulnera la capacidad de administración y control de las acciones gubernamentales y la gestión efectiva de los recursos, por lo cual existe un área de oportunidad en la institucionalización y difusión del manual de procedimientos en el municipio.

Propuesta de recomendaciones y observaciones

El informe de evaluación concluye con una serie de observaciones y recomendaciones derivadas de los hallazgos de la evaluación, con lo cual, en caso de atenderse, contribuirán a una mejor gestión del Fondo que se reflejará en un mayor beneficio para la población del municipio.

Dentro de las acciones de mejora que puede implementar el municipio se destacan:

- Contar con documentos diagnósticos que reflejen la situación de infraestructura social en el municipio.
- Institucionalización del manual de procedimientos de obra pública.
- Transparentar y difundir las acciones realizadas con el Fondo a la ciudadanía.

Para cada una de las observaciones y recomendaciones se especifican acciones puntuales para darles cumplimiento. La presente evaluación documenta los retos y oportunidades del municipio, su utilidad estará en función del uso de los resultados contenidos en este documento.

Índice

Resumen ejecutivo	7
Índice	10
Siglas y acrónimos	11
Glosario	12
Introducción	14
Descripción de la intervención evaluada	16
Evaluación	18
I. Destino del FAIS-FISM	18
II. Gestión del FAIS-FISM	32
III. Resultados del FAIS-FISM	39
IV. Impacto del FAIS FISM en las variables asociadas a las carencias sociales y el rezago social	41
V. Análisis de una obra FAIS-FISM	46
Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas	51
Propuesta de recomendaciones y observaciones	52
Conclusiones y valoración final.....	53
Bibliografía.....	54
Anexos.....	56
1. Destino de las aportaciones del FAIS-FISM	56
2. Ubicación georreferenciada de las obras ejecutadas con el FAIS-FISM	57
3. Procesos clave de la operación del FAIS-FISM	58

Siglas y acrónimos

AGEB	Área Geoestadística Básica
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
LGDS	Ley General de Desarrollo Social
LGCG	Ley General de Contabilidad Gubernamental
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
PMD	Plan Municipal de Desarrollo
PO	Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
ZAP	Zonas de Atención Prioritaria

Glosario

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 por la 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 identificar la incidencia de éstos 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.

Introducción

El Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango (Inevap) es el organismo constitucional autónomo encargado de coordinar y realizar las evaluaciones de las políticas y programas públicos que operan los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, otros órganos constitucionales autónomos, los municipios y las entidades paraestatales y paramunicipales del estado de Durango.

El objetivo del Inevap es generar información para mejorar las intervenciones públicas a partir del trabajo independiente, objetivo, transparente, colaborativo y de calidad.

Las evaluaciones del Inevap reportan sobre asuntos de interés público, e incorporan análisis sobre los factores subyacentes de éxito de un programa o política pública, contribuyen a la cultura de transparencia y guían sobre referentes y buenas prácticas del diseño y la implementación de las intervenciones públicas. El trabajo de Inevap ayuda a todo aquel que usa recursos públicos a reflexionar sobre los resultados obtenidos para mejorar los servicios públicos.

Los Lineamientos Generales para la Evaluación de las Políticas Públicas y de los Programas Presupuestarios del Estado de Durango vigentes³, establecen las bases para el cumplimiento de la función de evaluación del Inevap. Los Lineamientos establecen que las acciones de evaluación deben apegarse a los modelos de Términos de Referencia que emita el Inevap, los cuales definen la intervención pública, instrumentos, acciones, resultados y alcances que sean objeto de evaluación.

El artículo 49, fracción V de la LCF señala que «el ejercicio de los recursos a que se refiere el presente capítulo deberá sujetarse a la evaluación del desempeño en términos del artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y que los resultados del ejercicio de dichos recursos deberán ser evaluados, con base en indicadores, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos a los que se encuentran destinados los Fondos de Aportaciones Federales, incluyendo, en su caso, el resultado cuando concurren recursos de la entidades federativas, municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México».

Por su parte, la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), establece en su artículo 79, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), en el ámbito de su competencia, enviarán al Consejo Nacional de Armonización Contable los criterios de evaluación de los recursos federales ministrados a las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal así como los lineamientos de evaluación que

³ Disponibles en: <https://www.inevap.org.mx/nosotros>

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, Inevap, estipuladas en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango en su artículo 142; en la Ley que Crea el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango en los artículos 3 fracciones I, II y III; 4 fracciones II, III y V; y 11 del numeral 1 fracciones III y V y numeral 2 de la fracción I; y de acuerdo con los Lineamientos Generales para la Evaluación de las Políticas Públicas y de los Programas Presupuestarios del Estado de Durango vigentes, se lleva a cabo la evaluación de desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social – componente municipal (FAIS-FISM).

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval, es el organismo encargado de realizar la medición de la pobreza en México. Esta medición no solo se basa en el ingreso monetario que tienen las personas, sino que se fundamenta en un enfoque de derechos sociales y se realiza a partir de información generada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). En apego a lo establecido en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), esta medición se realiza cada dos años a nivel nacional y estatal y cada cinco años a nivel municipal.

Los resultados de estas mediciones son sumamente útiles, pues fungen como insumo para guiar las distintas políticas públicas que sean de interés para los distintos órdenes de gobierno y para que su toma de decisiones esté basada en información confiable y objetiva. En un contexto como el actual, es más necesario contar con este tipo de información para fortalecer aquellas intervenciones públicas que contribuyan al desarrollo social.

Recientemente, el Coneval publicó los resultados sobre la Medición Multidimensional de la Pobreza 2018-2020 a nivel nacional y por entidad federativa⁴. A pesar de que esta información, únicamente comprende a las entidades federativas, sí permite conocer el panorama general sobre los cambios que habido en el estado de Durango en estos indicadores y, de manera aproximada, los efectos que ha tenido la actual contingencia sanitaria en los hogares del estado.

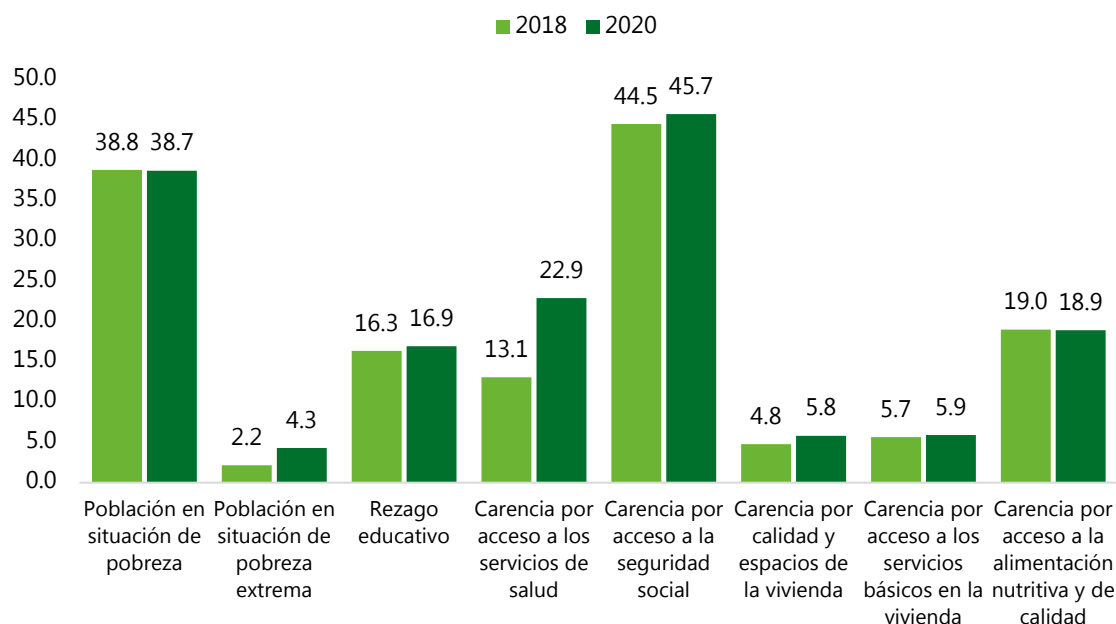
El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, en cualquiera de sus componentes, guarda una estrecha relación con esta información por, al menos, dos motivos: primero, uno de los objetivos del Fondo es atender a la población en pobreza extrema y localidades con alto y muy alto nivel de rezago social y; segundo, dentro de los lineamientos del Fondo se establece que las obras realizadas deberán atender prioritariamente las carencias sociales identificadas en el Informe Anual Sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social.

Con base en lo anterior, se presentan los resultados para el estado de Durango en la medición mencionada, invitando a los distintos actores del municipio a mantenerse al tanto

⁴ Debido a modificaciones en la metodología del Coneval para dicha medición, se actualizaron las cifras para el 2018

de las futuras cifras correspondientes específicamente al municipio y de toda aquella información oficial que contribuya a mejorar sus acciones, programas y políticas públicas.

Gráfica 1.
Indicadores seleccionados de la Medición Multidimensional de la Pobreza en Durango, 2018-2020
Porcentaje de la población



Fuente: Elaboración propia con datos de la Medición Multidimensional de la Pobreza 2018-2020 del Coneval.

Descripción de la intervención evaluada

El capítulo V de la LCF correspondiente a «De los Fondos de Aportaciones Federales» establece que estas aportaciones son recursos que la federación transfiere a las haciendas públicas de los estados y, en su caso, a los municipios condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos de cada tipo de aportación. El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) es uno de los ocho Fondos que componen las Aportaciones Federales que se consideran en la referida ley.

Los artículos 32, 33, 34 y 35 de la LCF enmarcan las disposiciones normativas a través de las cuales se regirá el ejercicio de los recursos del FAIS. En particular, el artículo 33 menciona que los recursos se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria. Además, los recursos se deberán destinar a los siguientes rubros:

- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAIS-FISM): agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura.
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social para las Entidades (FAIS-FISE): obras y acciones que beneficien preferentemente a la población de los municipios, demarcaciones territoriales y localidades que presenten mayores niveles de rezago social y pobreza extrema en la entidad.

Por otra parte, los Lineamientos Generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, en adelante Lineamientos, establecen los mecanismos, procedimientos y responsabilidades que se deben seguir para la operación eficaz y eficiente del Fondo. Los Lineamientos estipulan que los recursos se deben orientar a las carencias y rezagos sociales identificadas en el «Informe Anual de Pobreza y Rezago Social» que emite la Secretaría del Bienestar del gobierno federal y que es publicado a más tardar el último día hábil de enero del ejercicio fiscal correspondiente.

Para efectos de la presente evaluación se destacan los siguientes apartados:

- Para el ejercicio fiscal 2020, el municipio de Coneto de Comonfort recibió \$8,041,380.67 por concepto de FAIS-FISM, cifra inferior a la recibida en el ejercicio fiscal 2019 en donde el municipio recibió la cantidad de \$8,689,692.00.
- Los recursos del FAIS-FISM representaron el 30.88% del total de ingresos del municipio de Coneto de Comonfort durante el ejercicio 2020⁵.
- De acuerdo con el Índice de Rezago Social, para el año 2020, el municipio de Coneto de Comonfort está considerado con un grado de rezago social «Bajo».
- Con base en los resultados del Censo 2020 se puede conocer el cambio en indicadores de vivienda que forman parte de la medición de la pobreza y el rezago social. En ese sentido, se ha avanzado en la disminución de viviendas que no disponen de agua, drenaje, muro, piso y techo firme, así como sanitario, mientras que las viviendas que no disponen de electricidad y que viven en hacinamiento, han incrementado.
- De 2015 a 2020 se ha invertido una mayor cantidad de recursos en la atención de carencias a servicios básicos en la vivienda.

⁵ Dictamen que contiene la Ley de Ingresos del municipio de Coneto de Comonfort, Dgo. para el ejercicio fiscal 2020.

Evaluación

I. Destino del FAIS-FISM

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

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en su artículo 26, en conjunto con el artículo 34 de la Ley de Planeación (LP) obliga a los municipios a elaborar un Plan Municipal de Desarrollo y los Lineamientos del FAIS en su numeral 2.2. establece que los gobiernos locales deben incorporar en sus documentos de planeación información contenida en el Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social (Informe Anual) que permita identificar qué indicadores sobre la situación de pobreza es necesario atender para mejorar la calidad de vida de las comunidades; el municipio de Coneto de Comonfort no incorpora en su Plan Municipal de Desarrollo (PMD) 2019-2022 información que refleje los indicadores según el grado de pobreza, rezago social y carencias de la población.

El PMD 2019-2022 de Coneto de Comonfort contempla 5 ejes de trabajo de los cuales solamente el eje 2 contempla acciones relacionadas con el FAIS-FISM.

Tabla 1.
Eje de desarrollo social contemplado en el Plan Municipal de Desarrollo 2019-2022 del municipio de Coneto de Comonfort

Eje	Objetivo	Estrategia	Acción	Obras del Catálogo del FAIS
Desarrollo Social	Combate de la pobreza	Hambre cero	- Fortalecimiento de comedor comunitario. - Impulso a comunidades del municipio en producción de autoconsumo. - Impulso a productores locales para entrega de alimentos básicos.	Comedores comunitarios.
	Salud y Bienestar	Atención Médica	- Fortalecer servicios de salud. - Capacitación a servidores públicos de procuraduría de salud del municipio y las comunidades. - Brigadas comunitarias de salud.	- Centros de salud o unidades médicas. - Dispensario médico. - Hospitales.

Tabla 1.
Eje de desarrollo social contemplado en el Plan Municipal de Desarrollo 2019-2022 del municipio de Coneto de Comonfort

Eje	Objetivo	Estrategia	Acción	Obras del Catálogo del FAIS
		Mejora de condiciones salubridad	- Entrega de desinfectante para alimentos. - Coordinación de obras para mejora de vivienda. - Apoyo en alimentación familiar.	Acciones de mejoramiento de vivienda.
		Educación de calidad	- Adecuar instalaciones educativas que tengan en cuenta las necesidades de niños y personas con discapacidad y diferencias de género. - Generar convenios de mejora tecnológica en instituciones educativas.	Acciones para el mejoramiento y ampliación de la capacidad de instalaciones educativas.
	Servicios básicos	Agua limpia y saneamiento	- Promover obras públicas para abastecimiento de agua potable. - Ampliación de línea de agua potable y alcantarillado. - Mantenimiento a líneas existentes de abastecimiento de agua potable.	- Líneas de agua potable y drenaje. - Plantas potabilizadoras. - Captadores de agua. - Plantas de tratamiento. - Red de alcantarillado. - Pozo de absorción. - Cárcamo.
		Seguridad y urbanización	- Realizar obras de ampliación de red de alumbrado público. - Capacitación de servidores de procuración de justicia. - Realizar obras de urbanización.	- Alumbrado público. - Pavimentación. - Calles. - Caminos/carreteras.

Fuente: Elaboración propia con información del Plan Municipal de Desarrollo 2019-2022 del municipio de Coneto de Comonfort y el Catálogo del FAIS 2020.

Pese a esto, el PMD 2019-2022 de Coneto de Comonfort no presenta información que permita conocer cómo se consiguió establecer los objetivos y acciones reflejados. Por otra parte, el PMD cuenta con un apartado donde establece las prioridades del gobierno

municipal: Un gobierno para todos, reducir el índice de pobreza, combatir a la corrupción y estado de derecho, seguridad e infraestructura.

El objetivo del FAIS es realizar obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a la población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social que atiendan prioritariamente las carencias y rezago social identificadas; por lo tanto, resulta interesante analizar las prioridades contempladas en el PMD 2019-2022 relacionadas con la reducción del índice de pobreza e infraestructura.

La prioridad relacionada con la reducción del índice de pobreza menciona que las acciones del gobierno deben de garantizar los derechos sociales con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los habitantes del municipio. Por su parte lo relacionado con la infraestructura establece que las obras deberán de construirse con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes, mejorando el entorno de los ciudadanos.

El artículo 33 de la LCF, así como Lineamientos del FAIS, establecen que los gobiernos locales deberán de promover la participación de las comunidades en el destino, aplicación y vigilancia de los recursos y obras que se vayan a ejecutar. El Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal, COPLADEM, es el organismo público descentralizado encargado de promover y coordinar la formulación, instrumentación y evaluación del PMD y se considera el mecanismo más adecuado de participación y decisión entre la comunidad y el gobierno municipal⁶. En este sentido, dentro de las actas elaboradas en la conformación y acuerdos del COPLADEM del municipio de Coneto de Comonfort se incorporan las solicitudes de obra de la ciudadanía y aquellas necesidades identificadas por los gestores municipales las cuales se someten a discusión y, se priorizan en aquellas acciones que den solución a las 6 carencias sociales de acuerdo con lo establecido en la Metodología para la medición de la pobreza publicada por el Coneval, en especial la infraestructura relacionada con el agua potable, drenaje, electrificación, mejoramiento de vivienda, salud y educación.

La ausencia de documentos o información que refleje la situación de pobreza y rezago social del municipio de Coneto de Comonfort vulnera la capacidad de atención a las diversas necesidades de su población, sin embargo, no limita su capacidad para hacer frente a las principales carencias sociales y al cumplimiento de los objetivos del FAIS.

Los Lineamientos del FAIS contemplan al Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social como la herramienta para orientar la planeación de los recursos para el mejoramiento de los indicadores de pobreza y rezago social; dicho informe presenta de manera resumida los principales indicadores de carencias sociales, pobreza y grado de rezago social de los municipios.

⁶ Guía técnica 4. La planeación del desarrollo municipal. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

Esto no limita que los gobiernos locales cuenten con documentos propios que permitan completar la información reflejada en el Informe anual con aquellos diagnósticos y situaciones particulares del municipio. Por lo cual, para una planeación más efectiva de los recursos del FAIS-FISM es necesario que los gobiernos incorporen diagnósticos que reflejen la situación actual referente a las carencias y rezago sociales, así como la infraestructura social con la que se cuenta y requiere.

Para esto, es necesario que se contemplen al menos algunos puntos⁷, tales como:

1. Estado actual de los problemas: Se describen los problemas o necesidades que se pretenden atender con las acciones propuestas, con base en información oficial, así como otras fuentes de datos nacionales o internacionales. Se aportan elementos para poder conocer la magnitud del problema, así como su localización y áreas de enfoque.
2. Evolución del problema: Se realiza un análisis con información cuantitativa y/o cualitativa que permita conocer la evolución del problema o necesidad que se pretende atender considerando los grupos afectados a fin de identificar los cambios a lo largo del tiempo y acciones previas en la población y la experiencia de su atención.
3. Árboles de problemas y objetivos: Una vez identificados los problemas o necesidades se elabora un esquema que presente de manera explícita las causas estructurales, intermedias y efectos de la elección que se pretende atender. Posteriormente se presenta la situación esperada al resolver el problema o necesidad, identificando los cambios sustanciales que ofrece su atención.
4. Determinación de los objetivos: A partir del árbol de objetivos se delimitan y especifican los objetivos que se buscan alcanzar. Aunado a esto, es conveniente incorporar indicadores que permitan monitorear el alcance de dichos objetivos y mejorar la toma de decisiones.
5. Identificación de la población objetivo y potencial: Es sustancialmente relevante se identifique el total de la población que presenta la necesidad que justifica la atención y delimitar a partir de ahí las zonas geográficas que se planean atender estimando el número de beneficiados y la población postergada.
6. Análisis de programas similares o complementarios: A través de este análisis es posible conocer otros esfuerzos gubernamentales para solucionar los problemas. Cómo más adelante se comentará, en el caso del FAIS-FISM existe la posibilidad de conjuntar recursos con programas federales o estatales que atiendan la misma problemática.

⁷ CONEVAL, (2016), Aspectos a considerar para la elaboración del diagnóstico de los programas presupuestarios de nueva creación que se propongan incluir en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

2. ¿Cómo se distribuyeron las obras financiadas con los recursos del Fondo en el municipio?

Los Lineamientos del FAIS en su numeral 1.3 establece que el Catálogo del FAIS es el listado de proyectos de infraestructura social relacionados con los rubros contemplados en el artículo 33 de la LCF, mismos que se pueden llevar a cabo con los recursos del Fondo identificando la incidencia de estos en los indicadores sociales que define el CONEVAL.

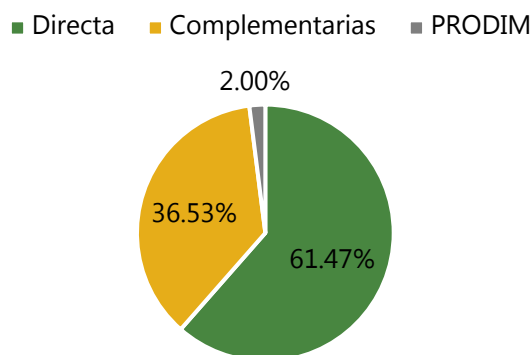
En este sentido, el Catálogo del FAIS prevé dos tipos de obra de acuerdo con su incidencia, directa y complementaria, siendo las obras directas aquellas que inciden de manera efectiva sobre los indicadores de carencia y rezago social y las complementarias, aquellas que contribuyen a la mejora en las condiciones del entorno social.

Los Lineamientos del FAIS previos a la primera mitad del año 2019 contemplaban una distribución de recursos más estricta, fijando al menos el 70% de los recursos a obras directas y hasta el 30% en obras complementarias⁸; posteriormente los Lineamientos del FAIS sufrieron una modificación que alteró los porcentajes para fijarlos en un 60% en obras directas y 40% en acciones complementarias. Sin embargo, los Lineamientos del FAIS publicados el 13 de marzo del 2020 y ahora vigentes ya no contemplan un porcentaje estricto a cumplir en la distribución de las obras financiadas con los recursos del Fondo, por lo cual resulta indispensable una correcta identificación y asignación de los recursos del Fondo.

Gráfica 2.

Distribución de los recursos del FAIS-FISM en el municipio de Coneto de Comonfort, ejercicio 2020

Porcentaje



Fuente: Elaboración propia con información del Avance físico-financiero del FAIS-FISM del municipio de Coneto de Comonfort, ejercicio 2020.

⁸ Las obras de incidencia directa son aquellas que se considera que inciden directamente en la reducción de los indicadores de pobreza, pobreza extrema, carencias y rezago sociales, mientras que las obras complementarias coadyuban al mejoramiento de los indicadores y al desarrollo de los gobiernos locales más no inciden directamente en ellos.

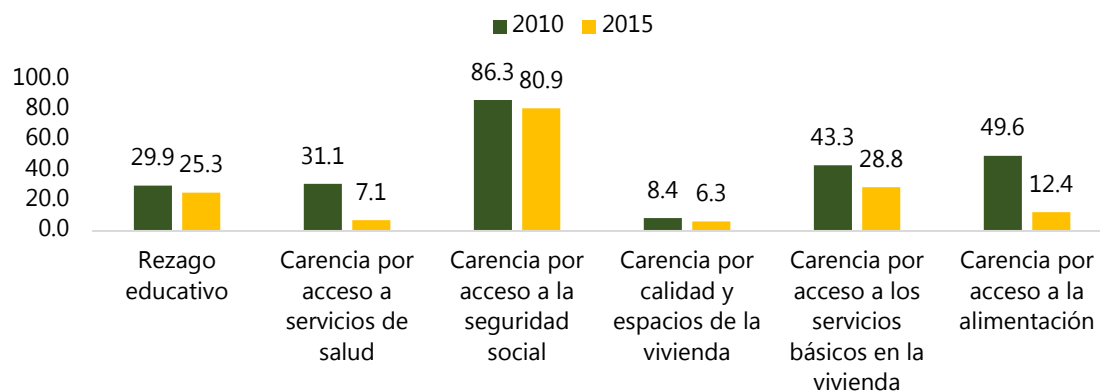
Durante el ejercicio 2020 del FAIS-FISM en el municipio de Coneto de Comonfort se distribuyeron un total de 61.47% de los recursos en obras directas, siendo financiadas principalmente acciones de mejoramiento de vivienda y el 36.53% de los recursos en acciones complementarias, tales como alumbrado público, banquetas y puentes vehiculares. Por otra parte, los Lineamientos del FAIS contempla el financiamiento de Programas de Desarrollo Institucional Municipal (PRODIM) los cuales son proyectos para fortalecer las capacidades de gestión del municipio; en este sentido, se invirtieron un total de \$252,931.26 equivalentes al 2% de los recursos.

Abundando en el concepto de carencias sociales, el Coneval es el organismo responsable de definir y medir la pobreza en México, utilizando la información que genere el Inegi de acuerdo con lo establecido en el artículo 36 de la LGDS. Dicha medición contempla nueve indicadores: I) Ingreso corriente per cápita, II) Rezago educativo, III) Acceso a servicios de salud, IV) Acceso a seguridad social, V) Calidad y espacios de la vivienda, VI) Acceso a los servicios básicos en la vivienda, VII) Acceso a la alimentación, VIII) Grado de cohesión social y IX) Grado de accesibilidad a carretera pavimentada.

De los nueve indicadores mencionados, solo 6 integran a las carencias sociales, los que permiten dar un panorama del desarrollo social y económico del país los cuales son:

- I. Rezago educativo.
- II. Acceso a servicios de salud.
- III. Acceso a seguridad social.
- IV. Calidad y espacios de la vivienda.
- V. Acceso a los servicios básicos en la vivienda.
- VI. Acceso a la alimentación.

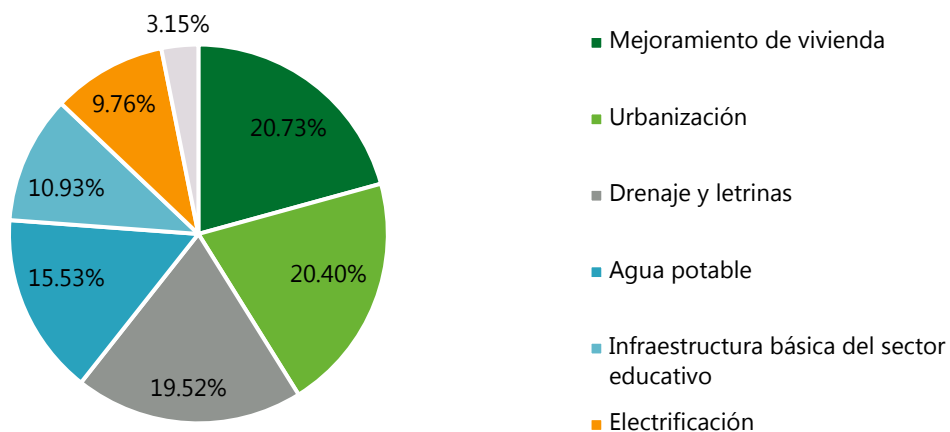
Gráfica 3.
Evolución de las carencias sociales en el municipio de Coneto de Comonfort, 2010-2015
Porcentaje



Fuente: Elaboración propia con información Coneval (2015), Medición multidimensional de la pobreza a nivel municipal.

Resulta relevante conocer que indicadores incorporan la medición multidimensional de la pobreza y que subindicadores los componen, recordar que el objetivo del Fondo es realizar acciones de infraestructura que permitan la reducción de los indicadores de la pobreza, carencia y rezago social; sin embargo, las acciones de infraestructura no tienen el mismo grado de incidencia en las variables de la pobreza ya que únicamente pueden contribuir en la reducción de aquellas carencias asociadas a la vivienda y sus servicios.

Gráfica 4.
Distribución de los recursos del FAIS-FISM por tipo de acción en el municipio de Coneto de Comonfort, ejercicio 2020
Porcentaje

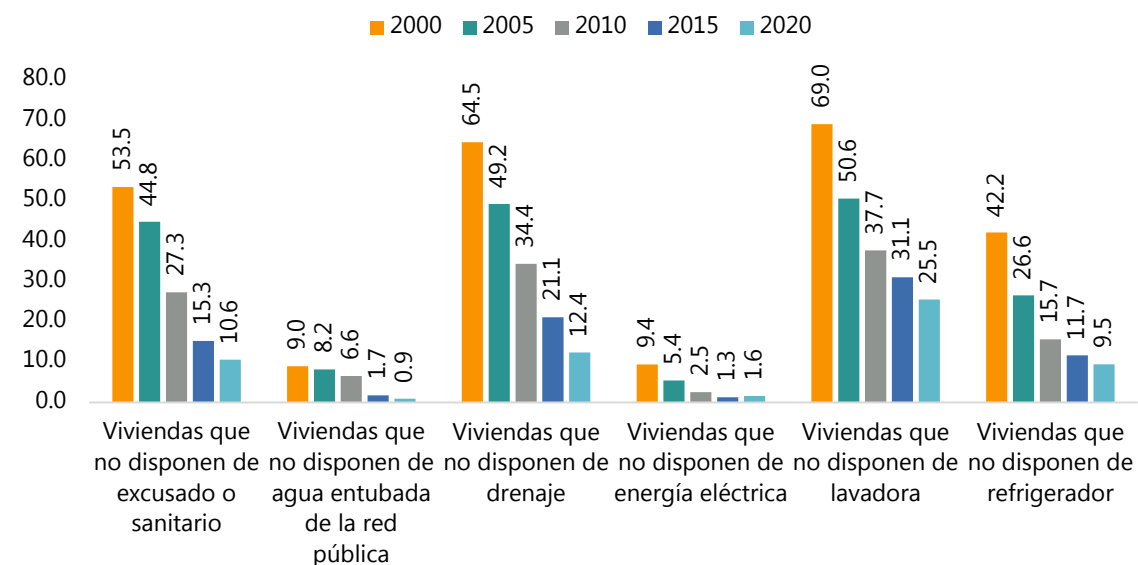
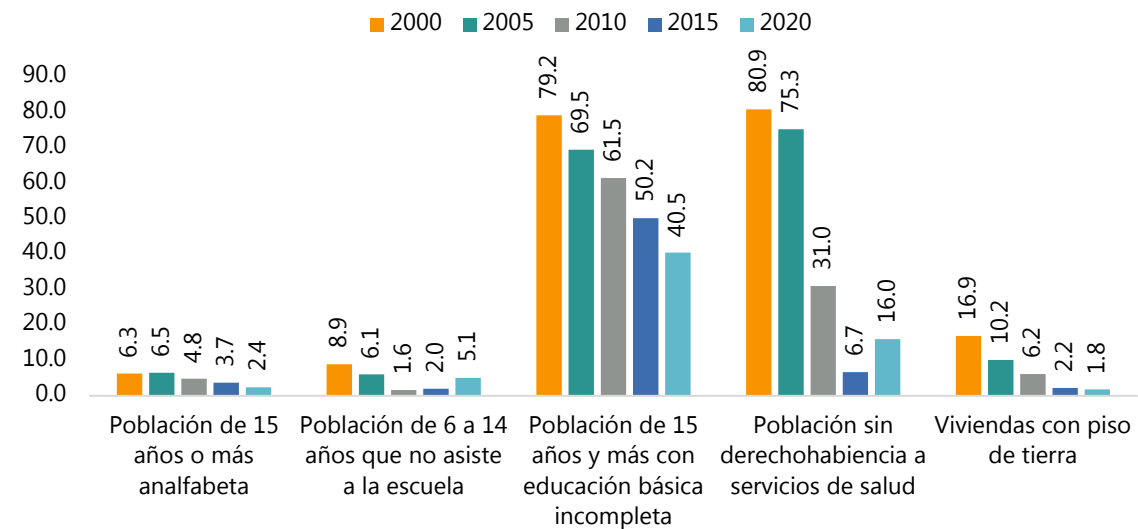


Fuente: Elaboración propia con información del Cierre de obra del FAIS-FISM del municipio de Coneto de Comonfort, ejercicio 2020.

Aunado a esto y debido al carácter multidimensional de la pobreza el Coneval construyó el Índice de Rezago Social (IRS) que si bien, no es una medición de pobreza al no contemplar las múltiples dimensiones de la medición de la pobreza, permite visualizar información de indicadores sociales a nivel localidad y contribuir así a la toma de decisiones al mostrar de manera resumida cinco dimensiones: muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo.

Para la determinación de dichas dimensiones se toman en cuenta 11 variables relacionadas con el rezago educativo, los servicios de salud, la calidad y espacios de la vivienda, los servicios básicos de la vivienda y los activos del hogar. De estas 11 variables, solamente en 5 pueden incidir los recursos del Fondo. Son aquellas relacionadas con la construcción de pisos de tierra, sanitarios, construcción de redes de agua potable y drenaje, así como de electricidad.

Gráfica 5.
Avance en las variables que componen el Índice de Rezago Social del municipio de Coneto de Comonfort
Porcentaje



Fuente: Elaboración propia con información de Coneval, Índice de Rezago social para las entidades federativas y municipios, 2000-2005-2010-2015-2020.

La información contemplada en los indicadores de carencia social y el IRS, permite a los gobiernos locales conocer la situación y las necesidades de la población y, mediante esto, tomar decisiones que les permita planear y ejecutar acciones con el objetivo de atender las carencias detectadas e incidir en la calidad de vida de las personas.

Tabla 2.
Distribución de los recursos financiados por el FAIS-FISM de acuerdo con su contribución a los indicadores correspondientes al IRS

Indicador del IRS	Monto invertido (pesos)	Porcentaje (%)
Viviendas que no disponen de drenaje	1,569,316.40	19.51
Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública	1,248,751.68	15.52
Viviendas que no disponen de energía eléctrica	784,637.18	9.75
No aplica	4,438,475.41	55.19
Total	8,041,180.67	100

Fuente: Inevap con información del Cierre de Obra 2020 del municipio de Coneto de Comonfort.

Esto permite conocer como las acciones realizadas con los recursos del FAIS-FISM en el municipio de Coneto de Comonfort contribuyen al progreso en la atención a los indicadores de carencia y rezago social; como se comentaba anteriormente, si bien existen obras que no inciden de manera directa en las variables de la pobreza, contribuyen al desarrollo de local y la calidad de vida de la población.

Si como lo marca el PMD 2019-2022 para la administración municipal es una prioridad atender a la población que presenta pobreza y rezago social, es importante que focalicen los esfuerzos en atender en conjunto las subcarencias que componen a la medición de la pobreza. Derivado de la soltura que actualmente presentan los Lineamientos del FAIS respecto a la distribución de los recursos, resulta aún más relevante contar con diagnósticos que permitan dimensionar los problemas y necesidades que presentan los gobiernos locales, las principales acciones a realizar para su atención y el monitoreo tanto de las obras como de la población beneficiada.

Figura 1.
Obras realizadas con recursos del FAIS-FISM en el municipio de Coneto de Comonfort, ejercicio 2020



Fuente: Elaboración propia con información de los avances trimestrales del FAIS-FISM de la Secretaría del Bienestar.

La figura 1, nos presenta la cobertura de las acciones realizadas por el fondo en el municipio de Coneto de Comonfort; resulta importante ver cómo se extendieron estas y trataron de abarcar la mayor parte del territorio municipal de acuerdo con la limitante de recursos.

Cuadro 1.
Contribución del FAIS al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

Dentro de los Considerandos de los Lineamientos del FAIS emitidos el 13 de marzo de 2020 se denota la importancia de la contribución de los esfuerzos del Estado Mexicano al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Específicamente en el apartado 1.1, se menciona que se debe observar la alineación de las obras con dicho compromiso. Por ello, resulta importante conocer qué obras se encuentran alineadas con alguno de los ODS.



Objetivo:

Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo para 2030.

Relación obras FAIS-FISM:

El objetivo global del Fondo es atender la pobreza y rezago social, por tanto, se puede resumir en que todas las obras realmente atiendan de forma directa o indirecta, este objetivo. Como ejemplo, se puede tomar la meta 1.4, 1.5 o 1.a, en donde se mencionan los grandes rubros en los que se divide la

infraestructura a realizar con obras del Fondo.

Rubros: Agua y Saneamiento, Educación, Otros proyectos, Salud, Urbanización y Vivienda.



Objetivo:

Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.

Relación obras FAIS-FISM:

Dentro de este ODS se pueden incluir todas aquellas obras que funcionan como un vínculo inicial para disminuir el número de personas que pasan hambre. Esto es, por ejemplo, aquellas obras como comedores escolares y comunitarios o

infraestructura agrícola. Es importante aclarar que únicamente con estas obras no se están disminuyendo los indicadores de dicho ODS, sin embargo, es una oportunidad inicial para atenderlos.

Rubros: Educación, Otros Proyectos, Urbanización.

3 SALUD Y BIENESTAR 	Objetivo: Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades. Relación obras FAIS-FISM: Dentro de este objetivo, se pueden mencionar todas aquellas obras dentro del rubro de salud como dispensarios médicos, centros de salud u hospitales, entendida como infraestructura básica del sector salud. Rubros: Salud.
4 EDUCACIÓN DE CALIDAD 	Objetivo: Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos. Relación obras FAIS-FISM: Teniendo en consideración los comentarios realizados en los ODS 2 y 3, particularmente aquellas obras relacionadas con la infraestructura básica del sector educativo pueden ser incluidas como contribución al presente ODS, tales como la construcción de aulas, bibliotecas, dotación de servicios básicos, sanitarios, etc. Rubros: Educación, urbanización.
6 AGUA LIMPIA Y SANEAMIENTO 	Objetivo: Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos. Relación obras FAIS-FISM: De los distintos ODS, el 6 es de los más claros en cuanto a la contribución directa que se puede lograr con los recursos del Fondo. Dentro de las metas del presente, se incluyen temas como la dotación de este servicio, contar con instalaciones de saneamiento, tratamiento de aguas residuales, entre otras, por tanto, la mayoría de obras atienden alguna de las metas mencionadas. Rubros: Agua y saneamiento, educación, urbanización y vivienda.
7 ENERGÍA ASEQUIBLE Y NO CONTAMINANTE 	Objetivo: Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos. Relación obras FAIS-FISM: Dentro de las obras financiadas con los recursos del Fondo, se incluyen algunas con la intención de permitir el acceso a este servicio las cuales, en cualquiera de sus modalidades (electrificación, electrificación rural o no convencional) contribuye a este objetivo, incluso a la generación de energía renovable. Rubros: Educación, urbanización, vivienda.
9 INDUSTRIA, INNOVACIÓN E INFRAESTRUCTURA 	Objetivo: Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación. Relación obras FAIS-FISM: Particularmente, dentro del indicador 9.1.1 se pueden incluir aquellas obras de urbanización como caminos rurales o caminos / carreteras. Rubros: Urbanización.

11 CIUDADES Y
COMUNIDADES
SOSTENIBLES



Objetivo:

Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

Relación obras FAIS-FISM:

Dentro de las metas 11.1 y 11.2, las obras financiadas con el Fondo se pueden clasificar en dos grandes rubros; primero, aquellas destinadas al mejoramiento de vivienda, sus condiciones y servicios básicos y, segundo, aquellas obras relacionadas con el mejoramiento de la infraestructura de espacios públicos, como banquetas, pavimentación, infraestructura [...] para el acceso y el apoyo de las personas con discapacidad, etc.

Rubros: Urbanización y vivienda.

La descripción realizada del tipo de obras y de rubros con los que se puede contribuir a los ODS mencionados son únicamente una aproximación de dicha contribución. Como se mencionó, muchas de estas obras no tienen un impacto directo en los indicadores con los que se mide, sin embargo, puede propiciar los escenarios para que, con otros esfuerzos locales, sí se logre contribuir. Los ODS que no se mencionaron fue porque no se encontró una relación directa con las obras que las entidades, municipios y demarcaciones territoriales pueden realizar, esto no limita que se encuentre alguna relación como la antes mencionada.

3. ¿Qué criterios son empleados para focalizar, priorizar y decidir las obras de infraestructura social financiadas con el Fondo?

Los Lineamientos del FAIS indican que los gobiernos locales deberán de elaborar sus proyectos de planeación de obra priorizando la atención a las carencias y rezago social e indicadores de pobreza y pobreza extrema identificadas dentro del Informe Anual de pobreza, considerando a este, como la herramienta principal para la planeación de acciones.

Si bien la normatividad del Fondo indica la importancia del Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social en la toma de decisiones para la delimitación de acciones a ejecutar con los recursos del Fondo, esto no limita a los gobiernos locales a implementar estrategias adicionales que fortalezcan el análisis y conformación de acciones a ejecutar.

Ante un entorno cada vez más complejo y una mayor exigencia social, se hace necesario optimizar los procesos de gestión administrativa y asignación de recursos. En este sentido, es relevante que se consideren estrategias de priorización que contemple una metodología con criterios claros que permita integrar conceptos como la contribución a factores estratégicos, la disponibilidad de recursos, los riesgos de su elección y los resultados esperados de la ejecución (Cardona Montoya, Cardona Rendón, & Naranjo Barahona, 2012).

El ayuntamiento de Coneto de Comonfort, selecciona las acciones a ejecutar a través de dos procedimientos, primeramente, se toma en cuenta la información proporcionada en el Informe Anual de pobreza emitido por la Secretaría de Bienestar junto con la información estadística del Inegi y el Coneval. Aunado a esto, se realizan visitas a las diversas localidades para la identificación de necesidades, además, se convoca a los representantes de las localidades para la conformación de comités en los cuales expresan las principales inquietudes y requerimientos de la ciudadanía.

Derivado de esto, el municipio de Coneto de Comonfort durante las reuniones del COPLADEM, establece a la ciudadanía y a la administración en general la importancia de incidir en las carencias y rezago social identificados por las fuentes estadísticas oficiales, y mediante retroalimentación de la población, se seleccionan las obras y acciones que se realizarán con los recursos del FAIS-FISM.

Si bien el municipio no cuenta con un documento formal para el análisis y establecimiento de acciones prioritarias, si hace uso de información estadística oficial y fortalece su toma de decisiones mediante el consenso con la ciudadanía.

Una inadecuada priorización de las acciones en los gobiernos locales trae como consecuencia principal una demora en el cumplimiento de objetivos estratégicos, además, de una ineficiencia en los procesos y control administrativos y bajo valor público al realizar proyectos de bajo impacto social. En este sentido, es importante que al menos se tomen en cuenta tres dimensiones al momento de la selección de proyectos (Cardona Montoya, Cardona Rendón, & Naranjo Barahona, 2012; Home, 2010):

- Dimensión Regional: Involucra la necesidad de analizar el contexto actual de la región a atender a través del compendio de información estadística y la detección de necesidades, con el objetivo de dar coherencia a las acciones a realizar y su contribución a objetivos de desarrollo previamente establecidos.
- Dimensión Presupuestal: Como se mencionó anteriormente, la asignación de recursos es uno de los principales retos que enfrentan los gobiernos locales; es por esto, que es necesario realizar un análisis más profundo y detallado que permita asignar recursos a proyectos que atiendan verdaderas necesidades y no se desperdicie en acciones improductivas o negativas.
- Dimensión Política: Hace referencia a la necesidad de realizar un consenso entre el bagaje técnico y la voluntad política en su gestión. Existen casos en los cuales proyectos muy bien sustentados técnicamente no son aprobados por el desagrado político y viceversa, existen ideas bien concebidas política y socialmente, sin embargo, al no tener un conjunto técnico adecuado fracasan. Es por lo que resulta relevante, exista no solo un consenso entre la voluntad política y la capacidad técnica, sino también se integre a la ciudadanía en la toma de decisiones.

II. Gestión del FAIS-FISM

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

Los Lineamientos del FAIS, sirven a los gestores de los gobiernos locales como guía para la ejecución de las acciones a realizar con los recursos del Fondo. Dicha normatividad incorpora las obligaciones que la SHCP, la Secretaría de Bienestar y los gobiernos locales tienen en la elaboración de expedientes, ejecución y supervisión de obra, así como su entrega. En este sentido, el artículo 33 inciso B de la LCF menciona que será responsabilidad de:

La Secretaría de Bienestar:

- a) Publicar el Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social, conteniendo al menos indicadores sociodemográficos, sobre la situación de pobreza, carencia social, acceso a servicios y derechos sociales, así como, indicadores asociados al índice de desarrollo social, de acuerdo con la información emitida por el Coneval.
- b) Proporcionar capacitación a los gobiernos locales sobre el funcionamiento del FAIS-FISM, el PRODIM de acuerdo con los Lineamientos del FAIS emitidos.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

- a) Deberá generar un sistema geo referenciado para la difusión de las obras y acciones que los gobiernos locales realizan con los recursos del Fondo y difundirlas en su página de internet.

Los gobiernos locales:

- a) Hacer del conocimiento de los habitantes, al menos a través de su página de internet, los montos, acciones y obras, costos de cada una, su ubicación, metas y beneficiados con los recursos del Fondo.
- b) Promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y verificación, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar.
- c) Informar trimestralmente a sus habitantes y al término del ejercicio sobre los resultados alcanzados mediante las acciones realizadas con los recursos del FAIS-FISM.
- d) Proporcionar a la Secretaría de Bienestar la información sobre la utilización del FAIS-FISM cuando le sea requerida.
- e) Procurar que las obras que realicen con los recursos de los Fondos sean compatibles con la preservación y protección del medio ambiente y que impulsen el desarrollo sostenible.
- f) Reportar trimestralmente a la Secretaría de Bienestar y a la SHCP sobre el seguimiento en el uso de los recursos del Fondo.
- g) Publicar en su página oficial de Internet las obras financiadas con los recursos de este Fondo. Dichas publicaciones deberán contener, entre otros datos, la información

del contrato bajo el cual se celebra, informes trimestrales de los avances y, en su caso, evidencias de conclusión.

Durante el ejercicio de evaluación 2018 del Inevap se realizó una evaluación del desempeño del FAIS-FISM en el municipio de Coneto de Comonfort de la cual se formalizó una serie de Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) dentro de los cuales se incorporaba la elaboración de un manual de procedimientos de gestión del FAIS-FISM para el municipio; a partir de esto se elaboró un manual que de manera básica incluía los procedimientos generales para la gestión y operación de los recursos del FAIS. Sin embargo, de acuerdo con información proporcionada por los gestores del Fondo en el municipio, no se hace uso de dicho manual y la ejecución de los recursos se hace de manera empírica de acuerdo con la experiencia que cada área y responsable cuenta.

Si bien, los Lineamientos del FAIS indican de manera clara las responsabilidades de cada uno de los entes involucrados en la ejecución de los recursos, resulta interesante conocer cómo se gestiona y ejecuta el Fondo dentro de los ayuntamientos. En el caso del municipio de Coneto de Comonfort, el ante proyecto de obra es elaborado por el COPLADEM quien recaba las solicitudes que la Dirección de Desarrollo Social recibe y detecta como necesidades de la población y en conjunto con información oficial del Inegi, Coneval y Secretaría de Bienestar plasma aquellas acciones que mejoren directamente la calidad de vida de la ciudadanía. Una vez aprobado el Plan Anual de Obra (PAO) y en el caso de aquellas acciones que benefician de manera individual a cada vivienda, la Dirección de Desarrollo Social verifica cada uno de los hogares para estimar la cantidad de material que se implementará, esto, de acuerdo con los gestores municipales, ha servido hacer más eficientes los recursos, al no existir desperdicio o sobre entrega de bienes y así ampliar su población beneficiada.

Antes, durante y una vez finalizadas las acciones, la dirección de desarrollo social en conjunto con la dirección de obras públicas del municipio, verifican los materiales implementados, la calidad de la mano de obra y el producto final de las acciones, con el objetivo de garantizar la oportunidad y utilidad de los bienes y mitigar alguna inconformidad o desperfecto en las obras.

De manera general, los gestores del FAIS-FISM advierten como reto principal el tema presupuestal; si bien, las eventualidades climatológicas significaron un reto importante para el ejercicio 2020, consideran que la limitante más profunda para el desarrollo de infraestructura básica en el municipio es el aspecto presupuestal y el poco apoyo tanto estatal como federal en la mezcla de recursos.

Es notorio que los responsables y funcionarios públicos reconocen su responsabilidad y promueven las acciones necesarias para la ejecución de sus actividades y garanticen así el cumplimiento de metas, sin embargo, contar con herramientas que permitan controlar dicha gestión sirve para que todo tipo de organización tenga una dirección y obtenga una

seguridad razonable para el cumplimiento de sus objetivos institucionales, así como, tener la capacidad de informar sobre la gestión y deslindar responsabilidades (Gamboa Poveda, Puente Tituaña, & Vera Franco, 2016). Una herramienta efectiva de control ayuda a los entes en su adaptación en un medio ambiente cambiante, evolución de las demandas, identificación de nuevos riesgos y la delimitación de nuevas prioridades (GAO, 2014).

5. ¿Cuáles son las capacidades institucionales del municipio para gestionar el Fondo?

Por capacidad institucional suele entenderse la capacidad administrativa y de gestión de una organización en lo que respecta a la ejecución de sus actividades en aspectos como la recopilación y análisis de información que contribuya a la planificación de estrategias, eficiencia en las acciones que desempeñan, adopción y apego a la normatividad correspondiente y fomento a la transparencia y mejora continua.

No es suficiente contar con un amplio compendio de leyes y normas, si se ignora la manera en la cual se deben de ejecutar las acciones y que elementos se deben de considerar se compromete la integridad del valor público que se ofrece; en los casos en los que las capacidades son deficientes, las consecuencias para la ciudadanía pueden ser significativas. Actualmente la participación e importancia de los gobiernos locales en el escenario regional, nacional y global representa un fenómeno evidente, creciente y continuo por lo que la capacidad de cada ente y su incidencia en contextos superiores permite impulsar el desarrollo social; por lo tanto, es relevante que los actores involucrados cuenten con los elementos necesarios para desempeñarse adecuadamente y posibilitar resultados óptimos de acuerdo con sus intereses y necesidades (PNUD, 2009).

Los Lineamientos del FAIS especifican que es responsabilidad de la Secretaría de Bienestar por medio de la Dirección General de Desarrollo Regional (DGDR) dar capacitación a los gobiernos locales sobre la operatividad del Fondo, con el objetivo de que las acciones que se realicen incidan en los indicadores de carencias y rezago social. Esto resulta de vital importancia ya que, dentro de otras cosas, desde el año 2019 se han modificado en tres ocasiones la normatividad del FAIS, lo cual representa un reto significativo para sus gestores, ya que es necesario poder apropiarse de dichos cambios y desempeñar las actividades necesarias para su ejecución. Pese a esto, los responsables de la ejecución del FAIS-FISM en el municipio de Coneto de Comonfort expresaron que solamente se les dio capacitación en dos áreas, el Manual de usuario y operación de la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social, esto durante el año 2020 en el Sistema de Reporte de Recursos Federales Transferidos (SRFT); respecto a los cambios en los Lineamientos del FAIS, la conformación de Comités de planeación social y el Programa de Desarrollo Institucional no fue dada ninguna capacitación a funcionarios del ayuntamiento de Coneto de Comonfort.

Por otra parte, si bien los gestores del Fondo advierten que son pocas las personas involucradas en las actividades a ejecutar, la combinación de esfuerzos con diferentes direcciones y la experiencia obtenida durante la ejecución del Fondo en años anteriores, benefician a la correcta asignación de recursos. Además, se está comenzando una modernización en temas de infraestructura tecnológica en el municipio que permita facilitar el cumplimiento de tiempos y formas en la conformación de expedientes técnicos.

Si bien queda claro que los Lineamientos del FAIS establecen que la Secretaría de Bienestar es la responsable de brindar capacitación sobre la ejecución del Fondo a los gobiernos

locales, esto no los limita a buscar otras fuentes que fortalezcan sus capacidades institucionales. Retomando que el objetivo del FAIS-FISM es la ejecución de acciones que incidan directamente en el abatimiento de la pobreza, pobreza extrema y carencias y rezago social, se sugiere a los gobiernos locales puedan fortalecer la capacidad de sus funcionarios en aspectos como la medición de la pobreza, la elaboración de indicadores de desempeño, elaboración de proyectos costo-beneficio, etc.

6. ¿Se ejecutaron obras de infraestructura en concurrencia con otras fuentes de financiamiento?

Los servicios de infraestructura son un elemento central de las actividades cotidianas de los hogares y el desarrollo económico de una región. La calidad de vida de las personas y la productividad de las actividades económicas dependen en gran medida de la adecuada provisión de infraestructura. Derivado de esto, es necesario invertir en infraestructura que permita satisfacer las necesidades de la ciudadanía y alcanzar los objetivos de desarrollo de las regiones, sin embargo, la escasez de los presupuestos locales fuerza a los gestores a ampliar su búsqueda en opciones de financiamiento que puedan adaptarse a la variedad de proyectos de infraestructura⁹.

Los Lineamientos del FAIS en su numeral 2.2.2 menciona que los gobiernos locales pueden mezclar los recursos del FAIS en programas federales, estatales o municipales, siempre y cuando impacten directamente en la reducción de la pobreza y el rezago social.

Para la realización de convenios de colaboración, el municipio de Coneto de Comonfort visita y se informa sobre los requisitos y acciones con los que diversos entes a nivel estatal y federal pueden incidir en las prioridades del ayuntamiento; dentro de los principales entes a los cuales se acercan para esto están: la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas del Estado de Durango (SECOPE), la Secretaría de Bienestar Social del Estado de Durango (SEBISED), la Comisión de Agua del Estado de Durango (CAED) y a nivel federal con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA). En este sentido, a través de la colaboración interinstitucional entre el municipio de Coneto de Comonfort y la SEBISED se llevaron a cabo 3¹⁰ acciones de infraestructura a través de la concurrencia de recursos.

⁹ Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (2020), Infraestructura en México: Prioridades y deficiencias del gasto público.

¹⁰ Se realizaron 22 obras de construcción de cuartos dormitorios y 20 obras de construcción de baños, sin embargo, se conjuntan en proyectos unitarios para un control administrativo más efectivo.

Tabla 3.
Obras de concurrencia del FAIS-FISM del municipio de Coneto de Comonfort, ejercicio 2020

Obra	Tipo	Financiamiento (Pesos)		
		FISM	FISE	Total
Equipamiento con módulos fotovoltaicos solares en pozo de agua potable	Urbanización	34,251.00	34,251.00	68,502.00
22 obras de construcción de cuartos dormitorios	Vivienda	751,904.46	753,522.00	1,505,426.46
20 obras de construcción de baños	Vivienda	550,996.76	552,300.00	1,103,296.76
Total		1,337,152.22	1,330,073.00	2,677,225.22

Fuente: Elaboración propia con información del Cierre de obra del FAIS-FISM en el municipio de Coneto de Comonfort, ejercicio 2020 y los Convenios de Ejecución para el Desarrollo Social del FAIS-FISE de la SEBISED, ejercicio 2020.

Para el ejercicio 2020 del FAIS, el municipio de Coneto de Comonfort recibió la cantidad de \$10,695,990.00; a través de unión de recursos con el estado mediante el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en su componente estatal (FAIS-FISE), se consiguió potencializar en \$1,334,073.00 es decir, un 12.47%. Esto permite que se logre alcanzar a un mayor número de beneficiados a través de las obras que se realizan e incidir en la mejora de su calidad de vida.

Tabla 4.
Fuentes de financiamiento susceptibles de concurrencia con recursos del FAIS-FISM

Sector	Dependencia	Programa(s)
Agua y drenaje	CONAGUA	Programa de Agua Potable, Drenaje y Tratamiento
	INPI	Programa de Infraestructura Indígena
	Banobras	Programa de Agua Potable, Drenaje y Tratamiento
Urbanización	SECTUR	Programa de Desarrollo Regional Turístico Sust. y Pueblos Mágicos
	SEMARNAT	Programa de agua potable, alcantarillado y saneamiento
		Programa de tratamiento de aguas residuales
		Programa de apoyo a la infraestructura Hidroagrícola
	INPI	Programa de Infraestructura Indígena
Salud	FONHAPO	Programa de Apoyo a la Vivienda
	SALUD	Proyectos de infraestructura social de salud

Nota: CONAGUA: Comisión Nacional del Agua, INPI: Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, Banobras: Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, SECTUR: Secretaría de Turismo, SEMARNAT: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, FONHAPO: Fondo Nacional de Habitaciones Populares, SALUD: Secretaría de Salud.

Fuente: Elaboración propia con información del Presupuesto de Egresos de la Federación, 2020 y el Listado de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social, 2020.

III. Resultados del FAIS-FISM

7. ¿El municipio cuenta con información de los resultados de los indicadores de desempeño asociados a la gestión del FAIS-FISM?

Parte de las responsabilidades de los gobiernos locales es informar al ejecutivo sobre las acciones que se realizan con los recursos del FAIS-FISM, así como su avance. Esto está normado en la LCF la cual en sus artículos 48 y 49, además el artículo 85 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LPRH) menciona que los gobiernos locales deberán informar sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos de los recursos federales transferidos y el artículo 110 mandata que 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.

Los Lineamientos del FAIS especifican que los gobiernos locales a través del Sistema de Reporte de Recursos Federales Transferidos, deberán reportar la información sobre el uso de los recursos del Fondo, las metas y avances de los indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del FAIS-FISM, así como aquella información referente a la fracción III¹¹ del artículo 33 de la LCF. Aunado a esto, también especifican que los gobiernos locales deberán de hacer de conocimiento de los habitantes, a través de su página oficial del internet, los informes trimestrales de los avances de los proyectos que se realicen con los recursos del FAIS.

La página institucional del municipio de Coneto de Comonfort carece de información que refleje las acciones que se realizan en el municipio con los recursos del FAIS-FISM incluyendo los informes trimestrales. Sin embargo, en el reporte correspondiente a cuarto trimestre del ejercicio 2020 del FAIS-FISM en el municipio de Coneto de Comonfort publicado por la Secretaría de Bienestar, se incluye el avance correspondiente a 46 acciones de las cuales el 93.47% contaba con el estatus de terminada y el 8.69% en proceso de termino. De acuerdo con información de los gestores en el municipio, estas obras aún pendientes de terminar se deben a acciones de reparación derivadas del desastre natural que el 13 de septiembre del 2020 azotó al municipio.

¹¹ Se refiere a que la SHCP debe generar un sistema geo referenciado para difundir a través de su página oficial de Internet, las obras en cada municipio o demarcación territorial financiadas con los recursos provenientes del Fondo. Dicho sistema deberá contener la información del contrato bajo el cual se celebra, informes trimestrales de los avances y, en su caso, evidencias de conclusión.

Tabla 5.
Distribución de las obras en ejecución correspondientes al cuarto trimestre del FAIS-FISM en el municipio de Coneto de Comonfort, ejercicio 2020

Tipo de obra	Cantidad (Obras)	Monto (\$)
Vivienda	3	341,774.77
Drenaje	1	401,771.64
Total	4	743,546.41

Fuente: Elaboración propia con información del avance del cuarto trimestre en la ejecución de los recursos del FAIS-FISM del municipio de Coneto de Comonfort, ejercicio 2020.

IV. Impacto del FAIS FISM en las variables asociadas a las carencias sociales y el rezago social

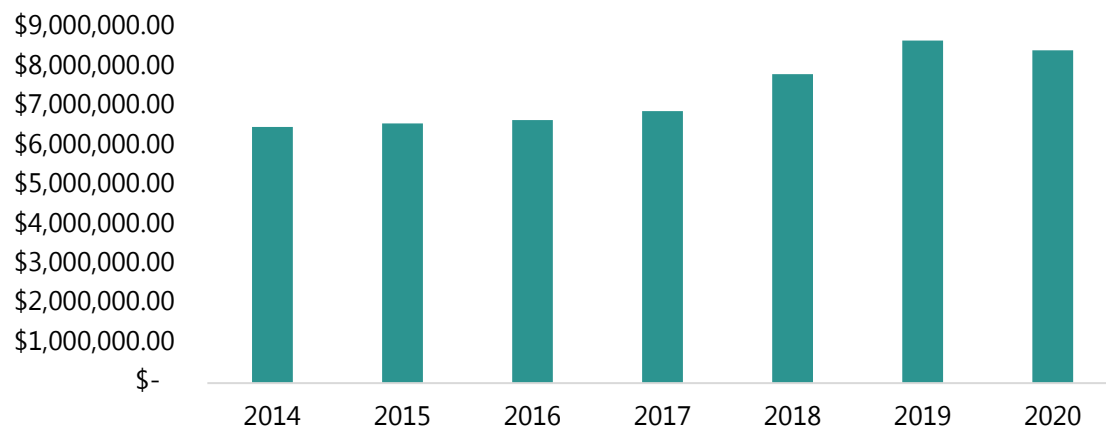
8. ¿Cuál ha sido la incidencia de la ejecución de los recursos del Fondo en el comportamiento de las variables asociadas a las carencias sociales y el rezago social?

El objetivo del FAIS, de acuerdo con sus Lineamientos, es el financiamiento y ejecución de obras y acciones que beneficien directamente a la población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social y en zonas de atención prioritaria, atendiendo prioritariamente las carencias y rezago social identificados en el Informe Anual de Pobreza.

La Gráfica 5 permite visualizar cómo desde el año 2014 al 2017 el crecimiento de los recursos provenientes del FAIS-FISM en el municipio de Coneto de Comonfort incrementaron en promedio un 2.02% y aumentaron significativamente para los años 2018-2019 con un promedio de 12.24% más. Sin embargo, para el ejercicio 2020 el municipio de Coneto de Comonfort recibió un 2.83% de menos recursos del FAIS-FISM, un equivalente de \$246,098.06 menos respecto al ejercicio 2019.

Gráfica 6.

Recursos provenientes del FAIS-FISM en el municipio de Coneto de Comonfort Monto



Fuente: Elaboración propia con información del Periódico Oficial del Estado de Durango, 2014-2020.

De acuerdo con el objetivo del FAIS, así como su Catálogo de obras y la Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México del CONEVAL, las acciones de infraestructura solo pueden incidir de manera directa en 2 de los 6 indicadores de carencia social dado la forma en la cual se miden, dichos indicadores son la carencia por acceso a servicios básicos en la vivienda y la carencia por calidad y espacios de la vivienda. Dichos indicadores contemplan diversas variables para su determinación:

Carencia por acceso a servicios básicos en la vivienda: Se considera que una vivienda vulnerable por acceso a servicios básicos cuando carece de agua potable dentro de la vivienda¹², conexión al servicio público de drenaje, electricidad y el combustible que utiliza para cocinar o calentar los alimentos es leña o carbón sin el uso de chimenea.

Carencia por calidad y espacios de la vivienda: Se considera que una vivienda es vulnerable por calidad y espacios cuando sus pisos son de tierra, el material del techo de la vivienda es de lámina de cartón o desechos, el material de sus muros es de barro o bajareque, carrizo, bambú o palma, lámina de cartón, metálica o asbesto o desecho y la razón de sus habitantes es de más de 2.5 personas por cuarto.

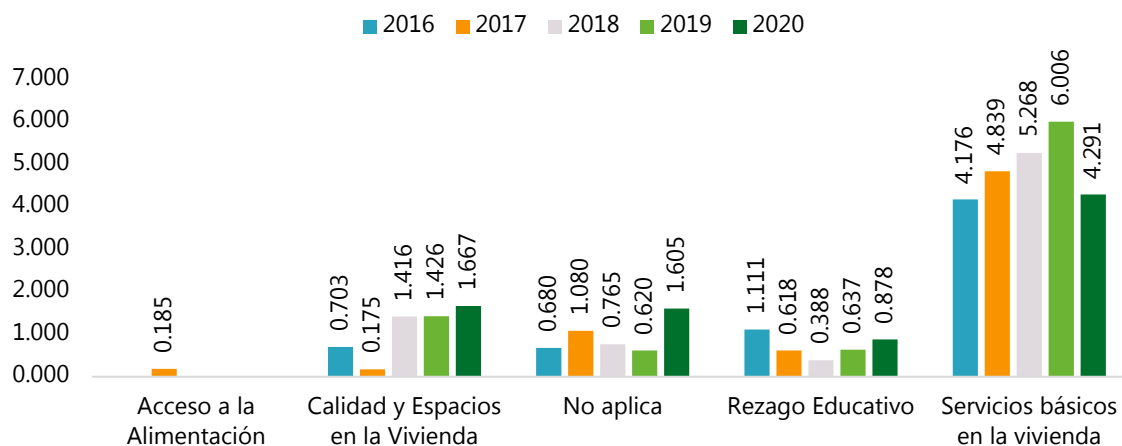
Como fue posible observar en la Gráfica el número 2, respecto a la evolución de las carencias sociales en el municipio de Coneto de Comonfort, de los años 2010 al 2015 es posible visualizar una reducción en todas las carencias; en específico aquellas respecto a la calidad y espacios de la vivienda y los servicios básicos de la vivienda, una disminución de 2 y 15 puntos porcentuales respectivamente.

Como se comentó anteriormente, los recursos que los gobiernos locales reciben correspondientes del FAIS-FISM deberán ser invertidos de tal manera que atiendan las diversas necesidades ciudadanas en materia de carencia y rezago social y de esta manera incidir en la pobreza y pobreza extrema.

Gráfica 7.

Recursos invertidos por carencia y rezago social provenientes del FAIS-FISM en el municipio de Coneto de Comonfort, 2016-2020

Millones de pesos



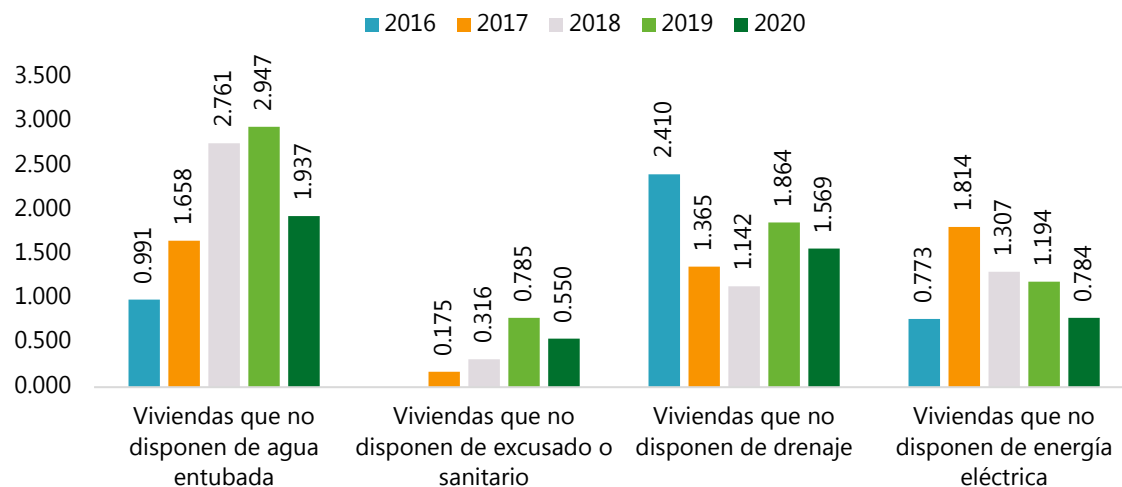
Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Bienestar.

¹² Se considera a la vivienda cómo el terreno físico que contempla la propiedad.

Como es posible visualizar en la Gráfica 7, la mayor parte de los recursos invertidos en el municipio de Coneto de Comonfort atienden las necesidades en carencia a servicios básicos, es decir, obras en materia de agua potable, drenaje, electrificación y combustible para cocinar y esto se ve reflejado en la Gráfica 3 donde se reduce en 16.71 puntos porcentuales el indicador. En segundo orden de prioridad se puede visualizar montos similares en la atención a las necesidades de calidad y espacios de la vivienda y el rezago educativo donde existe una reducción de 1 punto porcentual en el indicador de carencia. Esto concuerda con lo mencionado en la pregunta 1, en donde se establecen las prioridades del gobierno municipal, tomando en cuenta la realización de acciones relacionadas con el abatimiento de las carencias y rezago social y las acciones realizadas en atención a la población más vulnerable.

Ahora bien, abordando el tema del índice de rezago social recordemos que solo 5 de los 11 indicadores que lo componen existen una incidencia directa del FAIS-FISM y son aquellos relacionados con obras de agua potable y drenaje, así como el acceso a electricidad y la presencia de pisos de tierra y sanitarios en la vivienda. Recordemos que, si bien el índice de rezago social no es una medición de pobreza por sí misma, permite a los gobiernos locales contar con información adicional en la toma de decisiones y la calidad de vida de la población.

Gráfica 8.
Recursos invertidos por indicador del índice de rezago social provenientes del FAIS-FISM en el municipio de Coneto de Comonfort, 2015-2020
Millones de pesos



Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Bienestar.

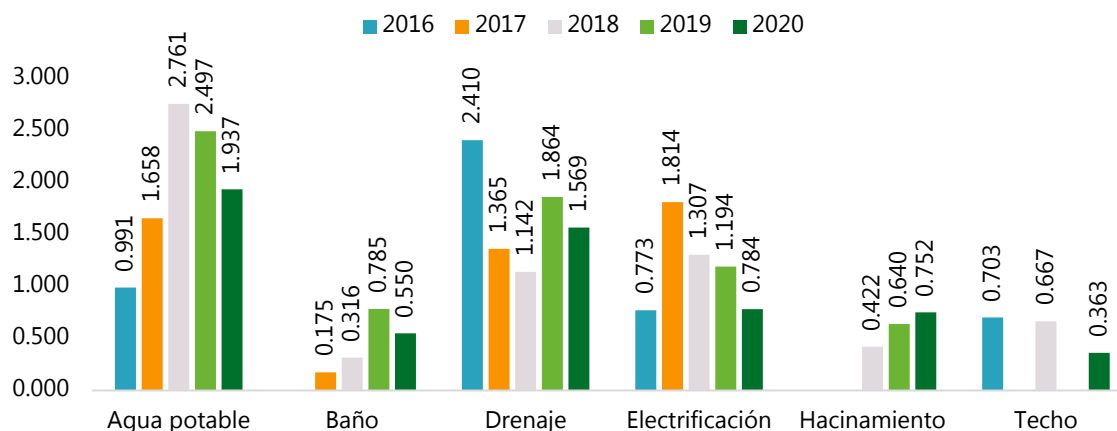
Como es posible visualizar tanto en la inversión en la atención de los indicadores de carencia social, así como en el índice de rezago social, existe una relación entre el monto invertido y la reducción de los indicadores que evidencian la presencia de viviendas con las diversas carencias. Esto destaca la administración de los recursos en el municipio de Coneto de

Comonfort y la atención a las diversas necesidades; aunado a esto, considerar como una prioridad gubernamental para el municipio la atención de los indicadores de pobreza y carencias sociales, brinda la oportunidad de asignar recursos de manera directa a la población en vulnerabilidad y la reducción de los indicadores de pobreza.

Gráfica 9.

Recursos invertidos por carencia relacionada con la vivienda en el municipio de Coneto de Comonfort, 2015-2020

Millones de pesos



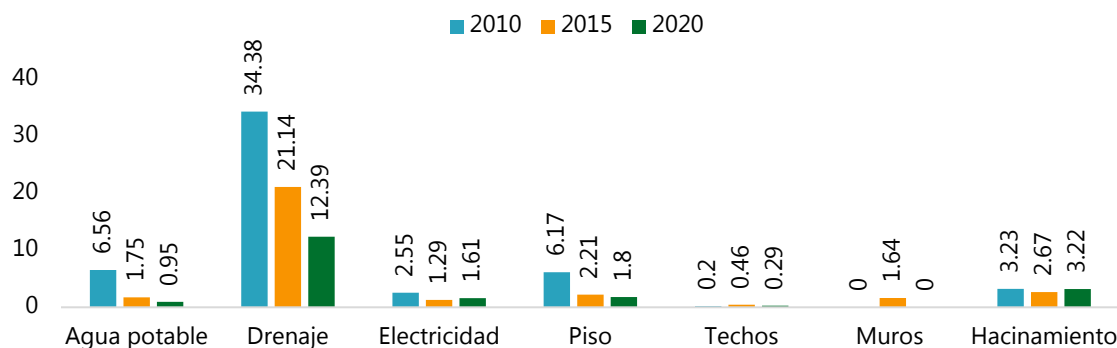
Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Bienestar.

La Gráfica 9, muestra los recursos invertidos por carencia en la vivienda. Como es posible observar no se invirtieron recursos en los aspectos de muros y pisos. Por otra parte, el mayor porcentaje de los recursos se distribuyen en aquellos aspectos relacionados con la carencia en acceso a servicios básicos, es decir, agua potable, drenaje y electrificación.

Gráfica 10.

Evolución de los indicadores relacionados a la vivienda en el municipio de Coneto de Comonfort

Porcentaje



Fuente: Elaboración propia con información del Inegi, Censo de población y vivienda 2010, Encuesta intercensal 2015 y Censo de población y vivienda 2020.

Al hacer una comparación con lo expresado en la Gráfica 9, es posible visualizar que existe una relación entre la inversión en obras de agua potable y drenaje y la reducción de dichos indicadores, además, la ausencia de recursos en aspectos como pisos y muros es provocada por la escasa o incluso nula presencia de viviendas en dichas carencias.

Tabla 6.
Costo promedio por tipo de proyecto y carencia atendida en el municipio de Coneto de Comonfort, 2015-2020

Carencia	Tipo de obra	Número	Monto	Costo promedio
Carencia acceso a servicios básicos	Agua potable	38	10,505,879.91	276,470.52
	Drenaje	39	11,959,854.41	306,662.93
	Electrificación	29	6,008,378.68	207,185.47
	Saneamiento	1	55,657.80	55,657.80
Carencia calidad y espacios de la vivienda	Hacinamiento	26	2,563,767.12	98,606.43
	Techo firme	39	1,744,321.72	44,726.20
	Muros	0	-	-
	Piso firme	0	-	-
Rezago social	Baños	25	1,828,285.77	73,131.43

Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Bienestar.

V. Análisis de una obra FAIS-FISM

9. Análisis de una obra de infraestructura social financiada con el Fondo

En México se han detectado una serie de retos a los cuales los gestores públicos se enfrentan para dar atención a la problemática de acceso a agua potable y drenaje que padece la población, uno de ellos es la periodicidad en que suceden la mayor parte de las lluvias en el país, el cual es entre los meses de junio a septiembre con grandes volúmenes de agua en muy poco tiempo, lo que dificulta su aprovechamiento y en ocasiones ocasiona problemas a la población (CONAGUA, 2011).

Un evento de esta índole sucedió en el municipio de Coneto de Comonfort el día 13 de septiembre del 2020 cuando una inundación pluvial afectó a la cabecera municipal, así como la localidad de Los Nogales y El Porvenir y perturbó, también los municipios de Canatlán, Durango, Mapimí, Nazas, El Oro, Rodeo y Nuevo Ideal para lo cual se emitió la declaratoria de desastre natural el día 25 de septiembre del 2020¹³.

Figura 2.

Afectaciones de la inundación del 13 de septiembre del 2020 en el municipio de Coneto de Comonfort



Fuente: Archivo fotográfico de la Dirección municipal de Protección Civil del municipio de Coneto de Comonfort.

¹³ Declaratoria de Desastre Natural por la presencia de inundación fluvial del 11 al 15 de septiembre de 2020 en 8 municipios del Estado de Durango (2020), Diario Oficial de la Federación.

Esto provocó una serie de daños en las vías de comunicación y las redes de agua potable y drenaje, así como afectaciones en las viviendas sobre todo aquellas con materiales endebles. A partir de esto se presentó la movilización de la administración municipal, dependencias de orden estatal y federal con el objetivo primero, garantizar la seguridad e integridad física de las personas afectadas y posteriormente la realización de acciones que diera solución a las afectaciones presentadas, el presente análisis busca adentrarse a lo sucedido en la localidad de Los Nogales y el daño sufrido en sus líneas de drenaje.

Los Lineamientos del FAIS en el numeral 2.3.1 expone que los gobiernos locales podrán disponer de hasta el 70% de los recursos del Fondo en la realización de acciones previstas en el Catálogo del FAIS cuando la infraestructura social básica haya resultado dañada por algún desastre natural y se presente la declaratoria de desastre natural emitida por la Coordinación Nacional de Protección Civil.

En este sentido, los gestores municipales se dispusieron a buscar la colaboración institucional con diversos entes a nivel federal como la SCT y CONAGUA, así como buscar recursos financieros provenientes del Fondo para la atención de emergencias (FONDEN) sin embargo, este se encontraba en proceso de desaparición y por lo tanto dicha incertidumbre sobre su continuidad provocó que el municipio no pudiera acceder a tales recursos.

A nivel estatal, se tuvo la colaboración con la SECOPE para la ejecución de obras y la limpieza de daños. La ejecución de acciones en atención a la población afectada corrió a cargo del ayuntamiento, de acuerdo con información del municipio de Coneto de Comonfort fueron implementados los recursos del Fondo en la ejecución de obras en solución a la reconexión de las vías de comunicación, red de drenaje y reparación de viviendas.

Para dicho proceso se convocó primero al cabildo y miembros de la estructura orgánica municipal en la delimitación de acciones, aunado a esto, se llevó a cabo un consenso con la población, ya que fue necesario modificar el PAO y suspender acciones en materia de electrificación y mejoramiento de planteles educativos y sustituir dichas acciones prioritariamente con obras de agua potable y drenaje.

Inicio del proyecto

El suministro deficiente de agua potable, drenaje y saneamiento de mala calidad son los principales causantes de morbilidad y mortalidad en el mundo, incrementándose significativamente en aquellos lugares donde la población habita de manera irregular y en zonas de riesgo, donde se presenta de hecho el grueso de las enfermedades gastrointestinales en el mundo (OCDE, 2003).

Derivado de que los servicios de agua potable y drenaje son consumidos casi exclusivamente por los usuarios domiciliarios, el impacto más importante de su deficiencia se relaciona con la salud pública, sin embargo, no se limita a estos ya que también hay efectos en el desarrollo productivo, la prestación de servicios y el medio ambiente (CEPAL, 2004).

A partir de dicha relevancia, la Metodología para la Medición de la Pobreza en México emitida por el Coneval, asocia indicadores de acceso a drenaje en la vivienda en la medición del indicador de carencia a acceso a servicios básicos en la vivienda. Este indicador integra el Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social que emite la Secretaría de Bienestar y que es la herramienta principal de los gobiernos locales para la planeación de las obras a ejecutar con los recursos del FAIS-FISM.

Durante la inundación inusual del 13 de septiembre del 2020 en el municipio de Coneto de Comonfort, decenas de personas resultaron afectadas y una de las mayores preocupaciones para la ciudadanía y el ayuntamiento era el tema de la ruptura de las redes de drenaje en la cabecera municipal y en las localidades de Los Nogales y El Porvenir, lo que estaba provocando que todas las aguas residuales quedaran expuestas y provocara la proliferación de enfermedades.

Derivado de este hecho se llevó a cabo un consenso con la ciudadanía ya que en resolución de una reunión de cabildo para atender la crisis y la escasez de recursos fue necesario suspender obras planeadas a realizarse con recursos del FAIS-FISM tales como bardas perimetrales en escuelas y una biblioteca e implementarlos en la reconstrucción de las redes de drenaje afectadas.

Organización y preparación

Como se comentó anteriormente, los Lineamientos del FAIS incorporan la posibilidad de implementar hasta el 70% de los recursos para dar atención a aquella infraestructura social afectada durante algún desastre natural; por otra parte, el día 25 de septiembre del 2020 fue emitida en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la declaratoria de desastre natural en el municipio de Coneto de Comonfort, esto brindó la oportunidad a los gestores municipales a recurrir a recursos del Fondo para dar frente a los problemas derivados de las inundaciones.

Pese a esto, es necesario recordar que el ejercicio de recursos del FAIS-FISM recorre desde el mes de enero a diciembre del año ejecutado, es decir, al momento de la emergencia quedaban solamente 3 meses para concluir el ejercicio y la mayoría de los recursos del Fondo ya habían sido implementados. Sumado a esto, no fue posible acceder a recursos provenientes del FONDEN debido a la incertidumbre nacional que existía sobre su continuidad y el estado solo pudo colaborar con maquinaria para la atención de la emergencia.

A partir de esto, se llevaron a cabo reuniones con la población afectada en donde se explicaba las acciones a realizar y las características de las obras. En la localidad de Los Nogales, fueron beneficiadas con la reparación de las redes de drenaje 83 personas; dentro del acta del comité de verificación de obra la ciudadanía también se compromete a aportar mano de obra con el objetivo de hacer más eficiente los tiempos de reparación.

Ejecución

De acuerdo con información de los gestores municipales, la Secretaría de Bienestar no solicitó más que la Declaratoria de desastre emitida en el DOF para la aplicación de los recursos del Fondo en atención a la población afectada por las inundaciones. Esto de acuerdo con los gestores, contribuyó a que se pudiera dar atención más oportuna a la población.

Posterior a la delimitación de las obras a realizar, se publicó el proceso de licitación que consistió en invitación a cuando menos 3 personas; dichas empresas hicieron llegar al ayuntamiento la estimación de presupuestos y se procedió a aceptar aquel que contenía las capacidades técnicas y materiales más eficientes y de calidad a un menor costo.

Previo al inicio de las obras se procedió a dar una limpieza a la zona afectada, con el objetivo de que la maquinaria necesaria para la realización de las acciones pudiera acceder, al igual que los materiales a implementarse, esto mediante la maquinaria proporcionada por la SECOPE, además, se instó a la constructora a visitar el lugar con el objetivo de que conociera la situación y la necesidad de dar una pronta solución.

Esto se ve reflejado en los avances físicos publicados por la Secretaría de Bienestar correspondientes al cuarto trimestre del ejercicio 2020 del FAIS, en donde la obra de drenaje en la localidad de Los Nogales presentó un avance del 100%.

Cierre del proyecto

Durante la elección para la construcción de la obra de drenaje de la localidad de Los Nogales en el municipio de Coneto de Comonfort, se buscó incluir acciones que previeran y mitigaran una nueva ruptura de la línea provocada por otra posible inundación, esto se discutió con el contratista con el objetivo de que se incluyeran temas como la elección de los materiales de construcción y sus características.

Además, se propició una activa verificación por parte de los beneficiarios con el objetivo de que pudieran observar cualquier irregularidad y estuvieran satisfechos con las acciones que se realizaron.

Por su parte, la Dirección de Desarrollo Social interviene en dicha verificación, supervisando aspectos más técnicos de la obra y a la vez, levantando la opinión de la población, con el fin de garantizar que las acciones que se realizan resuelvan sus necesidades y no se presenten inconformidades.

De acuerdo con información de los gestores municipales, la situación provocada por las inundaciones activó las alarmas en el ayuntamiento en temas como la organización y planeación de obras, instar a la población a alejarse de zonas de peligro, sobre todo aquellas viviendas cercanas a los ríos y, además, a continuar en la senda de un crecimiento

habitacional ordenado y planeado, que permita garantizar el acceso a servicios a la población.

Además, se comentó que no fue posible terminar todas las acciones necesarias para dar atención a la población afectada, quedando pendiente temas en las líneas de comunicación con la construcción de puentes, líneas de agua potable y muros de contención, sin embargo, estas acciones están incluidas en el PAO del ejercicio 2021.

Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas

Tabla 7.
Matriz de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas

Fortalezas	*	Debilidades	*
El Plan Municipal de Desarrollo integra como prioridad gubernamental la atención a la población en situación de pobreza.	1	No se hace uso del manual de procedimientos del Fondo.	4
Se realizan consultas ciudadanas y visitas a las localidades para verificar las diversas necesidades de obra.	3	Acciones empíricas en la planeación, ejecución y verificación en la gestión del Fondo.	1, 2, 4
Se han logrado reducir la mayoría de los indicadores que componen la medición multidimensional de la pobreza y el rezago social.	2	Ausencia de información pública de la gestión del Fondo en el municipio.	7
Se realizan consensos ciudadanos para la priorización en la atención a las carencias sociales.	3		
Oportunidades	*	Amenazas	*
Actualización de información sobre población vulnerable y carencias con información del Censo 2020.	1	Cambios en los programas de concurrencia federales o estatales que limiten la capacidad de colaboración con el Fondo.	6
		Los cambios que pueden en los Lineamientos del Fondo y otras modificaciones en el ámbito federal pueden incidir negativamente la planeación del municipio.	2
Realizar un análisis retrospectivo para conocer los principales rubros, localidades, etc. en lo que se ha invertido, los cambios que ha habido en dichos rubros y localidades, y compararlo con lo que se había planeado.	8	Existen obras realizables con los recursos del Fondo que no inciden en la medición multidimensional de la pobreza y/o el rezago social.	2
		La información oficial a nivel municipal se realiza cada 5 años.	1
Nota: el símbolo (*) señala que en la columna debe incluirse el número de la pregunta de evaluación que sustenta la fortaleza, oportunidad, debilidad o amenaza mencionada.			

Propuesta de recomendaciones y observaciones

Tabla 8.
Propuesta de recomendaciones y observaciones

#	Recomendación u observación	Temática	*	Acciones propuestas	Resultados esperados
1	Actualizar las estadísticas de carencia social en el municipio	Planeación	1,8	Actualizar los documentos de planeación y estadísticas municipales, considerando la información del Censo de población y vivienda 2020.	El municipio contará con información oficial y actualizada sobre la situación actual de vulnerabilidad.
2	Contar con documentos diagnósticos que reflejen la situación de infraestructura social en el municipio.	Planeación	1,2,3	Documentar las acciones que realiza el municipio para la planeación en la ejecución de los recursos del Fondo e incluir datos de fuentes oficiales que permitan desarrollar un análisis.	El municipio cuenta con una horizonte definido y metas claras a alcanzar mediante los recursos del Fondo.
3	Institucionalización del manual de procedimientos de obra pública.	Ejecución	4	Institucionalizar e implementar el manual de procedimientos del Fondo dentro de la administración municipal	La administración pública municipal realiza las actividades relacionadas con el Fondo de manera efectiva y colaborativa.
4	Transparentar y difundir las acciones realizadas con el Fondo a la ciudadanía.	Transparencia	7	• Incorporar dentro de la página institucional del municipio un apartado que contenga la información trimestral del Fondo. • Difundir dentro de la población de la cabecera municipal información relacionada con las acciones realizadas y el avance en los indicadores de pobreza.	Población mejor informada sobre las actividades gubernamentales y su desempeño, así como la transparencia de los recursos ejercidos.

Nota: el símbolo (*) señala que en la columna debe incluirse el número de la pregunta de evaluación que sustenta la recomendación u observación propuesta.

Conclusiones y valoración final

La presente evaluación pretende brindar elementos que contribuyan a mejorar el destino, la gestión y resultados del FISM en el municipio de Coneto de Comonfort. Las recomendaciones y observaciones tienen el objetivo de fortalecer el proceso de toma de decisiones y la gestión del Fondo en el municipio, así como hacer más accesible a la ciudadanía información sobre las acciones gubernamentales.

El objetivo del FAIS-FISM es realizar obras y acciones que atiendan a la población en situación de pobreza, pobreza extrema, así como en situación de carencia y rezago social de acuerdo con lo previsto en la LCF y la LGDS. De acuerdo con información del Inegi y el Coneval del año 2015 al 2020 ha existido una disminución en la mayoría de los indicadores de carencia, restando aun áreas de oportunidad en los temas de electrificación y hacinamiento. Respecto a la planeación municipal solo se cuenta con información del PMD 2019-2022, sin embargo, se carece de documentación adicional que permita evidenciar el trabajo realizado por el ayuntamiento en este sentido.

Si bien el municipio realizó un avance durante el año 2018 en la elaboración de un manual de procedimientos relacionado a la gestión del Fondo, este no ha sido institucionalizado, por lo tanto, no se hace uso de la información realizada y se ha vuelto a recurrir a prácticas empíricas en la ejecución. Esto compromete la efectividad en la gestión del FAIS-FISM, el deslindamiento de responsabilidades, así como en la administración y control.

Si bien, es posible encontrar información de las acciones realizadas con los recursos del Fondo en fuentes estatales y federales, el municipio no publica información de las obras y acciones que se realizan con los recursos del FAIS-FISM en su página de internet, en atención a lo dispuesto en los Lineamientos del FAIS, así como, en términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Por último, se realizó un análisis respecto a la reacción del municipio a la crisis generada por las inundaciones del día 13 de septiembre del 2020 las cuales afectaron significativamente la infraestructura social de la cabecera municipal y algunas localidades. En específico, se analizó lo ocurrido en la localidad de Los Nogales, en donde resultó severamente afectada la red de drenaje. En este sentido, fue posible conocer como pese a la ausencia de recursos federales y estatales, el municipio optó por suspender obras del Fondo para la atención a la población afectada; esto se refleja en los consensos realizados con la población para que se conocieran las decisiones municipales y la adaptación de la planeación municipal. Es grato conocer que, pese a la emergencia, fue posible concluir en el mismo ejercicio fiscal la mayoría de las acciones que corrigieran la situación de desastre.

Bibliografía

- Cardona Montoya, R., Cardona Rendón, J., & Naranjo Barahona, A. P. (2012). *Priorización de proyectos para organizaciones*. Guayaquil: Podium.
- CEPAL. (2004). *Los servicios de agua potable y saneamiento en el umbral del siglo XXI*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CIEP. (2020). *Infraestructura en México: Prioridades y deficiencias del gasto público*. Ciudad de México: Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C.
- CONAGUA. (2011). *2030 Water Agenda*. Ciudad de México: CONAGUA.
- CONEVAL. (2016). *Aspectos a considerar para la elaboración del diagnóstico de los programas presupuestarios de nueva creación que se propongan incluir en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación*. Ciudad de México: Coneval.
- DOF. (2020). *DECLARATORIA de Desastre Natural por la presencia de inundación fluvial del 11 al 15 de septiembre de 2020 en 8 municipios del Estado de Durango*. Ciudad de México: DOF.
- Gamboa Poveda, J. E., Puente Tituaña, S. P., & Vera Franco, P. Y. (2016). Importancia del control interno en el sector público. 3(8), 487-502. Obtenido de <https://revistapublicando.org/revista/index.php/crv/article/view/316>
- GAO. (2014). *Standards for Internal Control in the Federal Government*. Washington: GAO.
- Home, H. A. (2010). *Priorización de proyectos de desarrollo*. Cali: Universidad ICESI.
- Municipio de Coneto de Comonfort. (2019). *Plan Municipal de Desarrollo*. Coneto de Comonfort: Ayuntamiento de Coneto de Comonfort.
- OCDE. (2003). *Mejora de la gestión del Agua*. Paris: OCDE. doi:<https://doi.org/10.1787/9789264099500-en>
- PNUD. (2009). *Informe sobre desarrollo humano Jalisco - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. Ciudad de México: PNUD.

Ficha de la evaluación

Aspectos administrativos	• Responsable de la evaluación: <i>Pablo Fernando Machado González.</i> • Miembros del equipo evaluador: <i>Jesús Josué Yáñez Reyes y Rafael Rodríguez Vázquez.</i> • Organización evaluadora: <i>Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango.</i> • Unidad administrativa de la dependencia o entidad responsable de la intervención evaluada: <i>Dirección de Obras Públicas del municipio de Coneto de Comonfort.</i> • Titular de la unidad administrativa de la dependencia o entidad responsable de la intervención evaluada: <i>Ing. José Rene Reyes Aquino.</i> • Unidad administrativa de la dependencia o entidad responsable de la intervención encargada de dar seguimiento a la evaluación: <i>Dirección de Obras Públicas del municipio de Coneto de Comonfort.</i> • Forma de contratación del equipo u organización evaluadora: <i>No aplica.</i> • Costo total de la evaluación: <i>No aplica.</i> • Fuente de financiamiento de la evaluación: <i>No aplica.</i> • Fecha de inicio de la evaluación (reunión de apertura): <i>Mayo de 2021.</i> • Fecha de conclusión de la evaluación (dictaminación por el Consejo General del Inevap): <i>10 de septiembre de 2021.</i>
Aspectos técnicos	• Palabras clave de la evaluación (al menos tres palabras): <i>infraestructura social, pobreza, carencias sociales.</i> • Términos de referencia de la evaluación: <i>Términos de referencia para la evaluación de desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social – componente municipal (FAIS-FISM).</i> • Objetivo de la evaluación: <i>Evaluar el desempeño de las aportaciones del FAIS-FISM en el municipio para el ejercicio fiscal concluido 2020 con el objetivo de mejorar su destino, gestión y resultados.</i> • Hipótesis de la evaluación: <i>La gestión del FAIS-FISM permite una adecuada satisfacción de las necesidades del municipio en materia de infraestructura social.</i>
Resultados	Síntesis de los hallazgos de la evaluación: • <i>El municipio adopta estrategias para priorizar los recursos, sin embargo, no las documenta.</i> • <i>El municipio no identifica los procesos clave en la gestión del Fondo.</i> • <i>El municipio identifica los principales resultados de sus indicadores y los reporta, aunque dicha información no se encuentra pública.</i>

Anexos

1. Destino de las aportaciones del FAIS-FISM

Tabla 9. Clasificación de los proyectos del FAIS-FISM por rubro de gasto

Incidencia	Rubro	Cantidad de proyectos	Monto	Porcentaje
Directa	Agua potable	6	1,248,751.68	15.53
	Alcantarillado	0	0	0.00
	Drenaje y letrinas	5	1,569,316.40	19.52
	Electrificación	2	784,637.18	9.76
	Mejoramiento de vivienda	27	1,666,675.48	20.73
	Infraestructura básica del sector educativo	0	0	0.00
	Infraestructura básica del sector salud	0	0	0.00
Complementaria	Infraestructura básica del sector educativo	2	878,894.39	10.93
	Urbanización	9	1,640,174.28	20.40
	Subtotal	51	7,788,449.41	96.85
No aplica	Gastos indirectos	2	252,931.26	3.15
	Subtotal	2	252,931.26	3.15
	Total	53	8,041,380.67	100

Tabla 10. Clasificación de los proyectos del FAIS-FISM por carencia social

	Cantidad de proyectos	Monto	Porcentaje
Rezago educativo	2	878,894.39	10.93
Servicios de salud	0	0	0.00
Seguridad Social	0	0	0.00
Calidad y espacios de la vivienda	27	1,666,675.48	20.73
Servicios básicos de la vivienda	14	3,636,956.26	45.23
Alimentación	0	0	0.00
No aplica	8	1,605,923.28	19.97
Subtotal	51	7,788,449.41	96.85
Gastos indirectos	2	252,931.26	3.15
Subtotal	2	252,931.26	3.15
Total	53	8,041,380.67	100

2. Ubicación georreferenciada de las obras ejecutadas con el FAIS-FISM

Figura 1.

Obras realizadas con recursos del FAIS-FISM en el municipio de Coneto de Comonfort, ejercicio 2020



Fuente: Elaboración propia con información de los avances trimestrales del FAIS-FISM de la Secretaría del Bienestar.

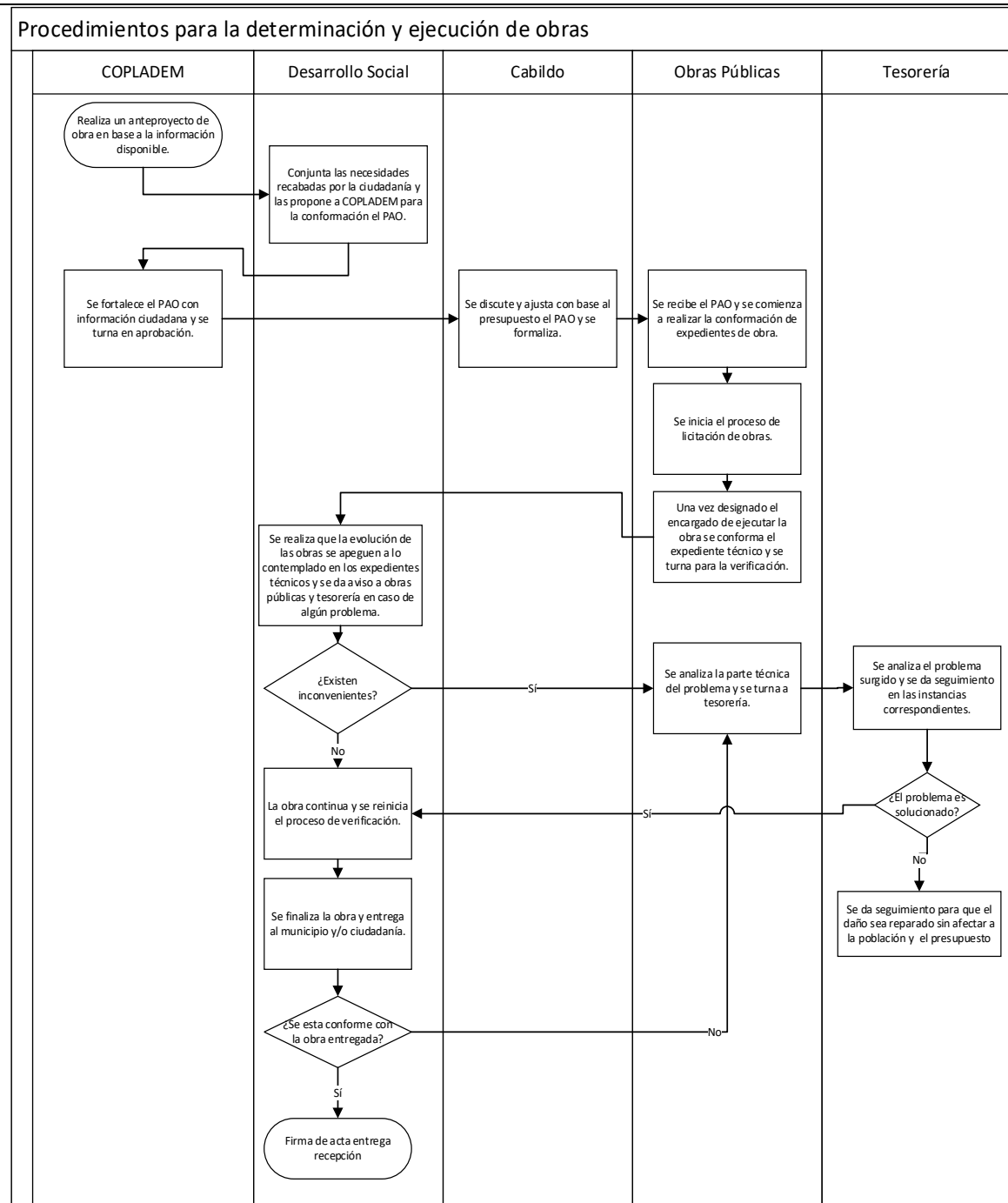
3. Procesos clave de la operación del FAIS-FISM

Tabla 11.
Procesos de la operación del FAIS-FISM*

#	Proceso	Actividades	Áreas responsables
1	Elaboración de anteproyecto de obra.	Realizar el anteproyecto anual de obra de acuerdo con la información recabada de datos estadísticos disponibles.	COPLADEM
2	Incorporación de necesidades ciudadanas.	Se conjuntan las necesidades de la ciudadanía al anteproyecto anual de obra, además de aquellas identificadas por la dirección.	Dirección de Desarrollo social
3	Conformación de proyecto anual de obra.	Se fortalece el proyecto anual de obra con la información de las diversas direcciones del ayuntamiento.	COPLADEM
4	Discusión y aprobación de proyecto anual de obra.	Se discute y en caso de ser necesario, modifica el programa anual de obra para su validación y formalización.	Cabildo
5	Elaboración de expedientes de obra.	Una vez recibido el programa anual de obra, se comienza con la conformación de los expedientes de obra.	Dirección de obras públicas
6	Licitación de obras	Se realiza el proceso de licitación de obras, así como la publicación de esta.	Dirección de obras públicas
7	Verificación de obras	Se revisa que la evolución de las obras se apege a lo contemplado en los expedientes técnicos.	Dirección de desarrollo social
8	Inconformidad de obras	En caso de haber inconformidad en la evolución de las obras, se realizan los análisis técnicos necesarios para su solventación.	Dirección de obras públicas
9	Pago de avances de obra	Mediante información de obras públicas, proceden a realizar los pagos correspondientes.	Tesorería
10	Entrega recepción	Se realiza la entrega recepción de las obras al ayuntamiento, y se verifica el cumplimiento de obras.	Dirección de obras públicas
11	Entrega a beneficiarios	Se hace la entrega a la ciudadanía de las obras realizadas.	Dirección de desarrollo social

*/ Los procesos muestran únicamente las actividades que se realizan al interior del municipio, se omiten actividades que corresponden a entidades estatales o federales.

Figura 3.
Procedimientos para la determinación y ejecución de obras del FAIS-FISM en el municipio de Coneto de Comonfort



Fuente: Elaboración propia con información del municipio de Coneto de Comonfort.

