



Programa Anual de Evaluación 2021

Evaluación de Desempeño

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura
Social - Componente Municipal

Municipio de Mezquital





Programa Anual de Evaluación 2021

Evaluación de Desempeño

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura
Social - Componente Municipal

Municipio de Mezquital



Evaluación de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social - Componente Municipal del municipio de Mezquital.

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 Mezquital, 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

Daniel Frayre Larreta

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.

A través de un análisis de gabinete y entrevistas semiestructuradas con los responsables de la operatividad del Fondo, se desarrolló la evaluación de desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social – Componente Municipal, en adelante FAIS-FISM del municipio de Mezquital correspondiente al ejercicio fiscal 2020 y elaborada en el año 2021, la cual se contempló 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.

La presente evaluación tiene como objetivo evaluar el desempeño de las aportaciones del FAIS-FISM en el municipio en lo que corresponde al ejercicio fiscal 2020 buscando y apropiando una visión que es el coadyuvar a mejorar la operación, el destino y la toma de decisiones en los próximos ejercicios.

En lo particular, el FAIS-FISM es parte de los ocho Fondos que componen las Aportaciones Federales consideradas en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). En particular, el artículo 33 establece el destino de los recursos del Fondo, los cuales se deben de destinar únicamente al financiamiento de proyectos de obra, acciones sociales a nivel básico, así como a inversiones que beneficien directamente a la población en situación de pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social con base en lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y finalmente en zonas de atención prioritaria. A continuación, se mencionan los rubros que pueden ser financiados con recursos del Fondo:

- 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.

Hallazgos

El municipio cuenta con un diagnóstico para identificar las necesidades sociales.

El municipio de Mezquital hace uso de una estrategia de identificación de necesidades en términos de infraestructura social, el cual es la apropiación e implementación de los «Foros de Participación Ciudadana» usando el instrumento «encuesta», las cuales se aplicaron a través de una muestra poblacional en el municipio en el ejercicio 2019, sin embargo, a manera de sugerencia, es pertinente apropiar la participación ciudadana como una estructura base para el desarrollo del próximo PMD del municipio de Mezquital, el cual sea el sustento para el desarrollo de sus ejes, objetivos, estrategias y líneas de acción.

Cabe señalar que, en cada estructura de los cinco ejes del plan se vinculan con los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo (PED), el Plan Nacional de Desarrollo (PND) así como de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En lo subsecuente y derivado de la información anterior, surge la pertinencia de mejorar la estrategia de la consulta ciudadana, a través de la aplicación de una reingeniería.

Como parte de las estrategias de identificación de necesidades sociales, los gestores del Fondo adicionan dentro el proceso de verificación de necesidades con base en las solicitudes que entrega la sociedad del municipio, esto con la finalidad de que se tenga mejor asertividad de lo que se está solicitando en cada ejercicio.

Sin embargo, es importante actualizar el diagnóstico de necesidades y priorizaciones con base en la información del Censo de Población y Vivienda 2020, en adelante censo 2020, que realiza el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), el cual tendrá como finalidad poder conocer la situación actual sobre las carencias del municipio y así poder tener las bases para las nuevas planeaciones estratégicas de la administración en lo que respecta al FAIS-FISM en los siguientes ejercicios.

Emigrar de lo empírico a lo estandarizado en el procedimiento de priorización de proyectos de obra.

La priorización de proyectos de obra con recursos y alcance derivados de los Lineamientos del FAIS, es una acción importante, ya que, al hacer uso de esta variable, se puede establecer un orden con un modelo jerárquico de los proyectos a desarrollar en el municipio de Mezquital. Así mismo, el establecer prioridades operacionales y estratégicas, incrementa la probabilidad de que los proyectos de obra más importantes con base en las mismas necesidades de la población del municipio cuenten con los recursos monetarios, técnicos, materiales, humanos, etc., necesarios para su correcta ejecución.

La priorización de proyectos de obra coadyuva de igual manera a todo el equipo operativo y administrativo a crear una cultura estratégica con un enfoque de ejecución prioritaria, identificando con mayor facilidad las necesidades que detonan en un periodo determinado en el municipio.

El municipio de Mezquital sí prioriza la demanda acumulada de necesidades en un periodo, con base en la identificación y conocimiento de necesidades derivadas del Foro de participación ciudadana como uno de los principales elementos para focalizar, priorizar y decidir el uso de los recursos. En lo particular, se considera al menos el número total de personas beneficiadas por obra y el nivel de rezago social de la población que se pretende atender. Sin embargo, no fue posible identificar el procedimiento de manera documentada lo cual se deduce que dichas

acciones se llevan a cabo de manera empírica, por lo que, es pertinente su estandarización desarrollando su procedimiento considerando al menos los siguientes criterios:

- Objetivo del procedimiento;
- Alcance;
- Responsabilidades;
- Desarrollo del procedimiento;
- Políticas;
- Indicadores aplicables;
- Anexos aplicables, y
- Diagrama de flujo.

Pertinencia de documentar los procesos clave en la gestión del Fondo.

El municipio de Mezquital, lleva a cabo acciones encaminadas al cumplimiento de los objetivos establecidos con base en su planeación anual, así mismo, los gerentes del Fondo sí conocen sus responsabilidades y funciones que deben de llevar a cabo, sin embargo, es pertinente mencionar que sus funciones y procedimientos se desarrollan de manera empírica ya que no fue posible identificar algún procedimiento tangible y estandarizado en el cual se detalle de manera sistematizada cada una de las actividades que lo conforman y que en paralelo son necesarias para el cumplimiento de los objetivos y estrategias definidas desde la etapa de planeación.

Para ello, el equipo evaluador propone una «Estructura para el desarrollo del Procedimiento integral para la definición de proyectos de obra FAIS-FISM» el cual tiene como finalidad brindar un soporte y un referente práctico que le sirva al equipo operativo del Ayuntamiento para su formulación. En lo subsecuente, una de las ventajas que tiene el contar con este tipo de documentos, es que proporcionan una forma ordenada de informar a las entidades el desarrollo de las tareas, proporcionando información para:

- Asegurar la correcta aplicación de procedimientos;
- Aplicación ordenada de las políticas fijadas;
- Reducir errores operativos;
- Identificar, delimitar y clarificar las responsabilidades de las áreas y tareas, y
- Evitar la alteración arbitraria de las rutinas de trabajo.

Pertinencia de fortalecer el sistema de capacitación de los servidores públicos que operan el FAIS-FISM en el municipio.

Naturalmente, cada uno de los proyectos conlleva labores administrativas, por eso el Municipio debe considerar y, en su caso, garantizar la suficiencia de recursos para la adecuada operación y gestión del Fondo al momento de definir el programa de obra del año que corresponda, por lo que es pertinente realizar también un análisis en donde se tenga como producto final la validación de los requisitos necesarios para la correcta operación del FIAS-FISM en el cual se consideren variables como:

- Capital humano;
- Recursos técnicos;
- Recursos materiales;
- Recursos Tecnológicos, y
- Recursos financieros.

Este análisis va enfocado hacia un diagnóstico interno actual, el cual coadyuvará a su vez a tener fundamentos cualitativos para la toma de decisiones a corto plazo. Es por ello por lo que se recomienda a los gestores del Fondo, realizar un convenio de capacitación con las instancias correspondientes como lo es SEBISED y otras que se crean pertinentes, en donde se pueda llegar a un acuerdo sustancial entre ambas partes y que aparte se puedan considerar los factores de distancia entre el municipio y la cabecera municipal de Durango, así como el presupuesto del municipio de Mezquital.

El municipio reporta los principales resultados de sus indicadores y sí los publica en su página institucional, sin embargo, es pertinente el desarrollo de nuevos ID¹, así como de su carga en el medio antes mencionado.

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 Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

El municipio de Mezquital, sí cuenta con un total de al menos tres indicadores que reporta a la Secretaría de Finanzas del Estado de Durango; así mismo, los carga en su página institucional, pero para incrementar el macroproceso de control del FAIS-FISM, es pertinente considerar el diseño e implementación de nuevos Indicadores de Desempeño (ID) que permitan medir objetivos adicionales a los que ya se cuentan actualmente y a su vez el cargar nuevos indicadores y sus resultados periodos en la página institucional del municipio de manera periódica, esto al menos de manera trimestral. Para esto, se puede considerar la siguiente estructura logística para el desarrollo del sistema de control y medición, pero con un vínculo a la etapa de planeación es decir con los objetivos establecidos en esta etapa.

Conclusión y valoración final

El análisis desarrollado a través de la evaluación tiene como pretensión focal, aportar elementos que contribuyan a mejorar el destino, la gestión y resultados del FAIS-FISM en el municipio de Mezquital por lo que es pertinente precisar que el objetivo de la evaluación es únicamente identificar elementos o variables que coadyuven en la mejora continua del FAIS-FISM.

El objetivo del Fondo es beneficiar 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 (LGDS), y en las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP), mediante la realización de obras que incidan en las distintas carencias y el rezago sociales. En ese sentido, de acuerdo con información del Inegi y del Coneval, de 2015 a 2020 se ha avanzado en el mejoramiento de la mayoría de los indicadores que componen estas dos mediciones. Aún con este mejoramiento, existen indicadores que han incrementado, por ejemplo, las viviendas que no cuentan con piso firme. La evaluación aporta información sobre la evolución de estos indicadores, de tal manera que se

¹ KPI por sus siglas key performance indicator

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.

permita conocer cuáles son los que, con base en el porcentaje de prevalencia, son más urgentes de atender. Con esta información, el municipio tendrá los elementos que apoyarán, con evidencia, un proceso más eficiente en la toma de decisiones.

Los hallazgos derivados de la evaluación se concentran en aquellos elementos que pueden contribuir a mejorar el destino, la gestión y los resultados del FAIS-FISM. En particular, las recomendaciones y observaciones tienen el objetivo de fortalecer los procesos de focalización, priorización y decisión de las obras de infraestructura que se financian con los recursos del Fondo, así como la determinación de los procesos internos de la administración para gestionar el FAIS-FISM y con ello incidir en mejores resultados que beneficien a la población del municipio.

En primer plano, se observó que el municipio de Mezquital a través del apego a la normatividad sí cuenta con su Plan Municipal de Desarrollo con límites (2019-2022), el cual va desde el establecimiento de su misión y visión, así como los aspectos en los que se enfocará la administración en dar atención como es la generación de fuentes de empleo, Obra pública y de bienestar (que es donde tiene injerencia el FAIS-FISM), Política Social, Transparencia y rendición de cuentas así como el establecimiento de los resultados de una consulta ciudadana realizada en el 2019, sin embargo, es pertinente aplicar una mejora en su estructura para así poder coadyuvar en la mejora continua.

En lo que respecta a los criterios para focalizar, priorizar y decidir las obras de infraestructura social financiadas con el fondo, fue posible identificar que el municipio utiliza criterios, como es la participación social, el recabar información social a través de las direcciones de obras públicas y desarrollo social, la encuesta intercensal y el potencial beneficio social. Si bien este análisis no pretende demeritar o cuestionar en ningún momento la postura adoptada por el municipio en cuanto a la definición de qué obras ejecutar y con qué prioridad, se denota la pertinencia de elaborar criterios o mecanismos documentados que permitan gestionar los proyectos de infraestructura con mayor facilidad, así como tomar decisiones consistentes, funcionales y basadas en evidencia.

Por otro lado, no se identificó ningún tipo de herramienta o mecanismo a través del cual se documenten y detallen los procesos clave de la gestión local del Fondo. Asimismo, no se halló evidencia sobre la oficialización de la capacitación a través de la implementación de Plan de Capacitación y Adiestramiento municipal con enfoque en las principales vertientes temáticas del FAIS-FISM. En otro contexto, es pertinente continuar con las firmas de colaboración con instancias aplicables y a su vez incrementar más la cartera de opciones como puede ser con la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) o la Comisión del Agua del Estado de Durango (CAED) para temas de acceso al agua, drenaje y saneamiento, o bien con la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), la Comisión Estatal de Suelo y Vivienda (COESVI), Secretaría de BIENESTAR o la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Durango (SEBISED) para temas de calidad y espacios en la vivienda. Así mismo, surge la pertinencia de implementar un sistema de medición y control a través del desarrollo de indicadores que se vinculen con el factor «monitoreo» de los objetivos establecidos desde la etapa de planeación.

Finalmente, se demuestra y se llega a la conclusión de que el municipio de Mezquital sí apropia buenas prácticas para el desarrollo de proyectos de obra que van desde el cumplir con la normatividad solicitada a nivel federal, así como el dotar un expediente de obra con información útil y relevante para llevar un mejor control de los proyectos que se desarrollan con recursos del

FAIS-FISM, se pudieron identificar algunos componentes del expediente como son, la cédula de información básica, datos básicos generales de la obra, resumen presupuestal, clasificación por objeto de gasto, memoria técnica, planos estructurales, acta de sesión con Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM), entre otros más.

Propuesta de recomendaciones y observaciones

Como parte del producto final de la evaluación, se materializan una serie de recomendaciones y observaciones, así como algunos hallazgos relevantes, que tienen como finalidad coadyuvar al acercamiento a la mejora continua. Dentro de las acciones de mejora que puede implementar el municipio se destacan:

- Desarrollo del procedimiento de priorización y focalización de proyectos de obra;
- Estructurar el proceso integral de la operatividad del FAIS-FISM;
- Fortalecer las capacidades institucionales de los funcionarios responsables de la gestión del FAIS- FISM;
- Fortalecer la cobertura de la demanda social en el municipio de Mezquital;
- Desarrollar nuevas variables de control (ID) adicional a las ya existentes;
- Actualizar los documentos diagnósticos del municipio.

Contenido

Resumen ejecutivo	7
Siglas y acrónimos	14
Glosario	15
Introducción	17
Descripción del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social – componente municipal (FAIS-FISM)	20
Evaluación	22
I. Destino del FAIS-FISM	22
II. Gestión del FAIS-FISM	35
III. Resultados del FAIS-FISM	44
IV. Impacto del FAIS-FISM en las variables asociadas a las carencias y el rezago social	48
V. Análisis de una obra FAIS-FISM	54
Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas	60
Propuesta de recomendaciones y observaciones	61
Conclusiones y valoración final	64
Referencias	68
Anexos	69
<i>Anexo 1. Destino de las aportaciones del FAIS-FISM en el municipio</i>	<i>69</i>
<i>Anexo 2. Ubicación georreferenciada de las obras ejecutadas con el FAIS-FISM</i>	<i>70</i>
<i>Anexo 3. Procesos clave de la operación del FAIS-FISM</i>	<i>71</i>

Siglas y acrónimos

AGEB	Área Geoestadística Básica
BANOBRAS	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
Bienestar	Secretaría de Bienestar
Coneval	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
COPLADEM	Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal
DOF	Diario Oficial de la Federación
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
FISM	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal
G.I.	Gastos Indirectos
Inegi	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
Inevap	Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango
INPI	Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas
IRS	Índice de Rezago Social
ID	Indicadores de Desempeño
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
LGDS	Ley General de Desarrollo Social
MIDS	Matriz de Inversión para el Desarrollo Social
MIR	Matriz de Indicadores
SEBISED	Secretaría de Bienestar Social del Estado de Durango

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

En 1997, como adición al capítulo V el cual hace referencia a los Fondos de Aportaciones Federales correspondiente a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), siendo instrumentado a partir del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1998 a través del Ramo General 33 «Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios».

El Ramo General 33 en su estructura de aportación, tiene un compuesto integral de ocho fondos, los cuales son:

- Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE).
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA);
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), dividido en dos:
 - a) Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE), y;
 - b) Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM).
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN);
- Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), dividido en dos
 - a) Asistencia Social
 - b) Infraestructura Educativa
- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA);
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) y;
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

Sin embargo, en esta ocasión únicamente abordaremos el «Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)» el cual hace mención objetiva que los recursos estén destinados en lo particular al beneficio directo de la población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social. Las fases que componen la mecánica estructural, es decir la etapa de planeación y organización, son coordinadas y apropiadas por la Secretaría de Bienestar y en lo que respecta a las fases que componen la dinámica operativa, es decir la Dirección y el Control, es aquí donde ingresa un nuevo actor el cual la administración municipal vigente. Asimismo, el artículo 49, fracción V de la LCF señala que «el ejercicio de los recursos deberá sujetarse a la evaluación del desempeño en términos del artículo 110 de la 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, incluyendo, en su caso, el resultado cuando concurren recursos de la entidades federativas, municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México».

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,

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

los cuales definen la intervención pública, instrumentos, acciones, resultados y alcances que sean objeto de evaluación.

Por su parte, la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), establece en su artículo 79, que la SHCP y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), en lo que concierne a su alcance y 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 aplicables.

El 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, si no 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 sus mediciones son útiles, ya que 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 federativa. 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.

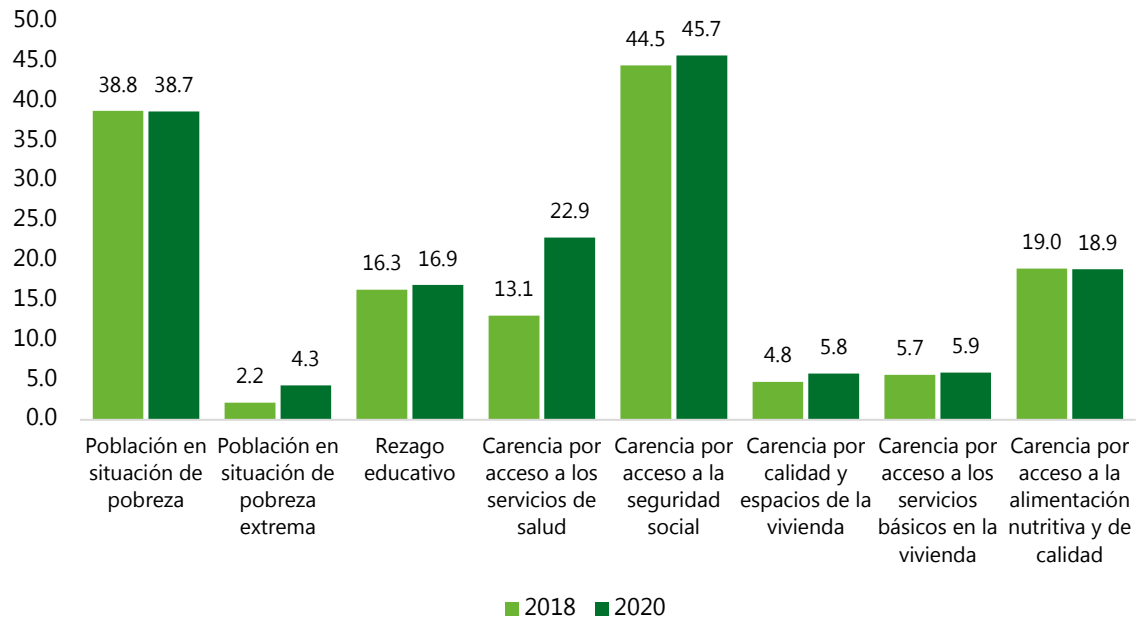
El FAIS, en cualquiera de sus componentes, guarda una estrecha relación con esta información por, al menos, dos motivos: primero, uno de los objetivos del fondo es atender a la población en pobreza extrema y localidades con alto y muy alto nivel de rezago social y; segundo, dentro de los lineamientos 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 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 del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social – componente municipal (FAIS-FISM)

En lo que respecta al capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) «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. Como ya se había mencionado con anterioridad, el FAIS-FISM es uno de los ocho fondos totales que componen el Ramo General 33.

En otro contexto, los artículos 32, 33, 34 y 35 de la misma ley, establecen las disposiciones que norman la aplicación de los recursos del FAIS-FISM. En lo particular, el artículo 33 hace mención que los recursos del FAIS-FISM se destinarán únicamente al financiamiento de obras, acciones del giro social-básico, así como inversiones que beneficien directamente a la 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.

Cabe mencionar que los recursos aprobados, deberán ser direccionados a lo siguiente:

- Agua potable;
- Alcantarillado;
- Drenaje y letrinas;
- Urbanización;
- Electrificación rural y de colonias pobres;
- Infraestructura básica del sector salud y educativo;
- Mejoramiento de vivienda, y
- Mantenimiento de infraestructura.

En lo subsecuente, los Lineamientos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social 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 Sobre la Situación 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.

Como información relevante para efectos de la evaluación al ejercicio 2020 del FAIS-FISM en el municipio de Mezquital, se destaca los siguiente:

- En el ejercicio fiscal 2020, el municipio efectuó una inversión de \$182,140,665.00 mientras que para el ejercicio fiscal 2019, el municipio invirtió \$194,124,150.00 lo cual haciendo un comparativo año 2020 vs 2019, hubo una disminución del presupuesto de un 6%.

- En cuanto al Índice de Rezago Social⁴, el municipio de Mezquital se encuentra en un grado de rezago social «muy alto» con base en la última medición al año 2020⁵.
- Como información adicional, el índice de rezago social se compone de 11 indicadores correspondientes a las dimensiones de rezago educativo, servicios de salud, servicios básicos de la vivienda y calidad y espacios de la vivienda.

⁴ El Índice de Rezago Social es una medida ponderada que contiene 11 indicadores, clasificados en 4 dimensiones de carencias sociales, el cual es extraído de la información generada por el Coneval en el año 2020.

⁵ Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2020, Secretaría de Bienestar a través de información de la encuesta intercensal 2015 del Coneval.

Evaluación

I. Destino del FAIS-FISM

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

Con base en entrevistas semiestructuradas, los encargados del Fondo en el municipio de Mezquital hacen mención sobre el uso de una estrategia de identificación de necesidades en términos de infraestructura social, el cual es la apropiación e implementación de los «Foros de Participación Ciudadana» usando el instrumento «encuesta», las cuales se aplicaron a través de una muestra poblacional en el municipio en el ejercicio 2019, sin embargo, a manera de sugerencia, es pertinente apropiar la participación ciudadana como una estructura base para el desarrollo del próximo PMD del municipio de Mezquital, el cual sea el sustento para el desarrollo de sus ejes, objetivos, estrategias y líneas de acción.

En términos generales, es importante contar con un diagnóstico de necesidades en el núcleo de infraestructura social, ya que, al contar con ello, se puede focalizar y direccionar con una mayor precisión la aplicación de los recursos del FAIS-FISM en el municipio de Mezquital, así como el detectar de una manera más oportuna, eficiente y eficaz las necesidades.

Existen diversos métodos que se pueden aplicar para la implementación de un diagnóstico de necesidades, sin embargo, es pertinente analizar de manera estratégica y técnica la situación actual del municipio con el objeto de identificar la misión, visión y un punto de partida en términos de infraestructura social.

En términos teóricos-prácticos el diagnóstico de necesidades es una de las estrategias que recaen desde la fase estructural y en lo particular, es parte de la etapa de «planeación municipal» ya que con esta estrategia se pueden validar las preguntas: qué se va a hacer y qué se quiere hacer para posteriormente identificar un sistema de priorización con enfoque a las necesidades actuales. El artículo 26, en el párrafo primero al tercero del apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así mismo, los artículos 2 y 20 de la Ley de Planeación; los artículos 45, 46 y 47 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango; y los artículos 6 del párrafo primero, 14, 15, 34 y 35 de la Ley de Planeación del Estado de Durango, establecen la obligación en lo particular que tienen los diversos ámbitos de gobierno de contar y hacer uso de un sistema de planeación del desarrollo, así como los aspectos generales para su construcción e implementación.

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

De acuerdo con información del Coneval⁶ así como proyecciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO), la población total que radica en el municipio de Mezquital es de 39,620, el cual representa un 0.32% de la población total del estado de Durango. Así mismo, el 89.1% de las personas se encuentran en situación de pobreza, de las cuales, el 66.2% se encuentra en pobreza extrema y solo el 22.8% en pobreza moderada.

En lo subsecuente, es importante mencionar que sigue siendo importante y pertinente que la administración del municipio implemente y ponga en práctica estrategias de validación de las necesidades actuales. Para ello, la participación y consulta de la sociedad del municipio, puede coadyuvar en la generación de información para el desarrollo de un diagnóstico de necesidades con enfoque prioritario. En este sentido, es necesario que el municipio de Mezquital cuente con esta estrategia e informe a la sociedad a través de sus siguientes Planes Municipales de Desarrollo, los resultados que se obtengan a través de las principales demandas sociales y los rubros que considere el ayuntamiento debe atender para mejorar las condiciones de vida de los habitantes del municipio de Mezquital el cual puede ir desde el establecimiento de su misión y visión, así como los aspectos en los que se enfocará la administración en dar atención en sus ejes que se establezcan.

Con base en los aspectos anteriores, se establecen los cinco ejes de desarrollo que el municipio estableció, haciendo un cruce de vinculación con los principales planes que van desde el nivel estatal hasta el global.

Tabla 1.

Ejes de desarrollo del municipio de Mezquital con vinculo ascendente

Ejes del PMD	Vinculo PED	Vinculo PND	Vinculo ODS
Mezquital con sentido social y oportunidades para todos	Gobierno con sentido humano y social	Bienestar	• Fin de la pobreza • Hambre cero • Salud y Bienestar • Educación de calidad • Igualdad de género • Agua limpia y saneamiento • Reducción de las desigualdades Ciudades y comunidades sostenibles
Por un Mezquital con infraestructura para el crecimiento económico, competitivo y emprendedor	Desarrollo con equidad	Desarrollo Económico	• Trabajo decente y crecimiento económico • Industria, innovación e infraestructura • Producción y consumo responsable
Un mezquital autosustentable <i>en equilibrio con la naturaleza</i>	Sustentabilidad	Desarrollo Económico	• Energía accesible y no contaminable • Acciones por el clima • Vida submarina • Vida de ecosistemas terrestres
Un Mezquital seguro <i>con paz social y</i>	Estado de derecho	Justicia y Estado de Derecho	• Paz, justicia e instituciones sólidas

⁶ Información al 2015.

armonía

Gobierno al servicio de Mezquital	Transparencia y rendición de cuentas	Justicia y Estado de Derecho	Alianza para lograr los objetivos
--------------------------------------	---	---------------------------------	-----------------------------------

*Un gobierno cercano a
la gente*

^a/PMD: Plan Municipal de Desarrollo, PED: Plan Estatal de Desarrollo, PND: Plan Nacional de Desarrollo y, ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Fuente: Elaboración propia con base en los Planes de Desarrollo en los diferentes niveles de gobierno.

Así mismo, es importante mencionar que en la estructura del PMD se establecen objetivos que ayudarán al cumplimiento del eje, en lo subsecuente, se definen estrategias y líneas de acción en secuencialmente serán de soporte para cumplir secuencialmente los objetivos. Sin embargo, en este contexto, únicamente se abordarán los que tengan que ver con términos de infraestructura social y de acuerdo con los límites operacionales del FAIS-FISM.

En lo que respecta al eje «Por un Mezquital con infraestructura para el crecimiento económico, competitivo y emprendedor», se establece objetivo como: «Desarrollo integral de la familia», en donde sus estrategias son:

- Fortalecer los Programas de Apoyo a la Educación.

Así mismo, el objetivo: «Desarrollo social y humano», podemos identificar algunas estrategias como:

- Rehabilitación y Mejoramiento del Entorno de la Comunidad;
- Ampliar y mejorar las instalaciones deportivas y recreativas del Municipio;
- Atender de manera oportuna las necesidades primordiales de vivienda, y
- Construir servicios básicos en comunidades indígenas y dotarlas de infraestructura que les permita elevar su calidad de vida.

Continuando con los alcances del FAIS-FISM con base en las líneas de acción que competen, se identifican algunas líneas de acción con alcance el Fondo:

- Gestionar el mejoramiento de caminos rurales en la zona indígena;
- Modernizar el Sistema de Alumbrado Público, brindando un servicio de calidad;
- Gestionar el mejoramiento de caminos rurales en la zona indígena;
- Consolidar la conservación de los caminos rurales;
- Establecer convenios para apoyar la ampliación y mejoramiento de la infraestructura de captación, almacenamiento y aprovechamiento del agua;
- Asegurar el mantenimiento de la infraestructura de agua potable;
- Automatizar los sistemas de control de pozos de agua potable;
- Consolidar los sistemas de agua potable en la zona rural;
- Definir proyectos de construcción, ampliación y rehabilitación de redes de agua potable, alcantarillado y saneamiento;
- Realizar obras de mejoramiento de vivienda y comunitarias;
- Atender de manera oportuna las necesidades primordiales de vivienda;
- Instrumentar un programa mejoramiento de vivienda que permitan a la población de alta marginación el mantenimiento, mejora, ampliación y remodelación de su

vivienda, y

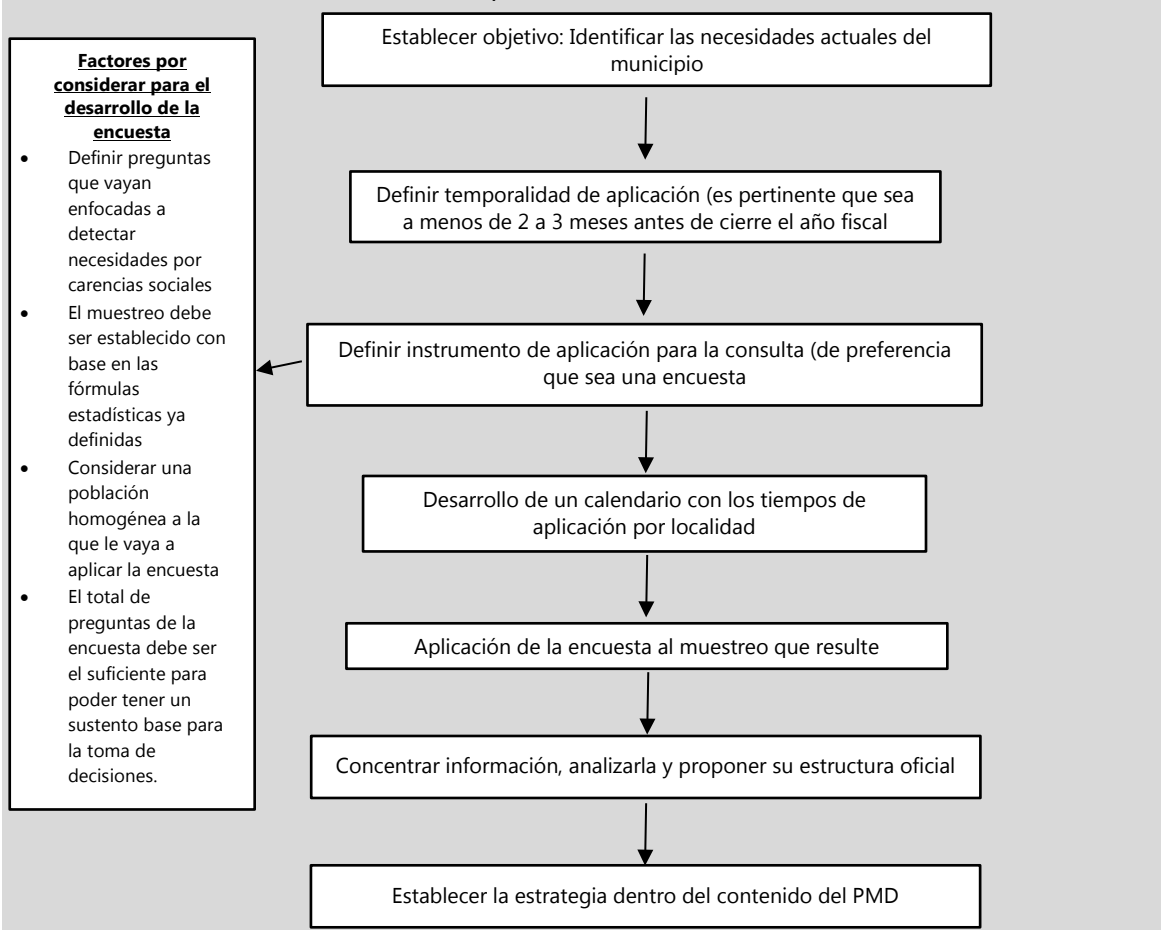
- Lograr el mejoramiento de viviendas con alto grado de deterioro.

Estos son algunos de los alcances que tiene el FAIS-FISM en el municipio con base en lo establecido en su PMD.

Finalmente, y como referencia, la presente evaluación propone la siguiente estructura para el desarrollo de la consulta ciudadana municipal.

Cuadro 1.

Propuesta para el desarrollo de una estrategia de Consulta Ciudadana como identificación de necesidades municipales⁷



⁷ Es pertinente que la temporalidad de la aplicación de la consulta ciudadana sea en un rango de 2 a 3 meses, esto debido a que se estima que es un margen de tiempo considerable para su aplicación, análisis de los resultados, así como para la toma de decisiones.

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

El apartado A del artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) establece que «[...] las obras y acciones que se realicen con los recursos del Fondo a que se refiere este artículo se deberán orientar preferentemente conforme al Informe anual de la situación de pobreza y rezago social de las entidades y sus respectivos municipios [...]». A saber, para incidir de manera efectiva en los indicadores de pobreza y rezago social, los gobiernos municipales deben realizar obras de infraestructura social que estén contempladas en el Catálogo FAIS⁸. Dicho catálogo clasifica los proyectos según su tipo de incidencia:

- Incidencia Directa: proyectos de infraestructura social básica, así como acciones sociales básicas que contribuyen de manera inmediata a mejorar alguna de las carencias sociales relacionadas con la pobreza multidimensional e identificadas en el Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social.
- Incidencia Complementaria: 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.

Es importante precisar que durante el ejercicio fiscal 2020 se actualizaron los Lineamientos del FAIS a nivel federal, los cuales, dentro sus cambios que se pueden identificar lo siguiente (ver tabla 2 y gráfica 2).

Tabla 2.
Principales cambios en los Lineamientos del FAIS 2020

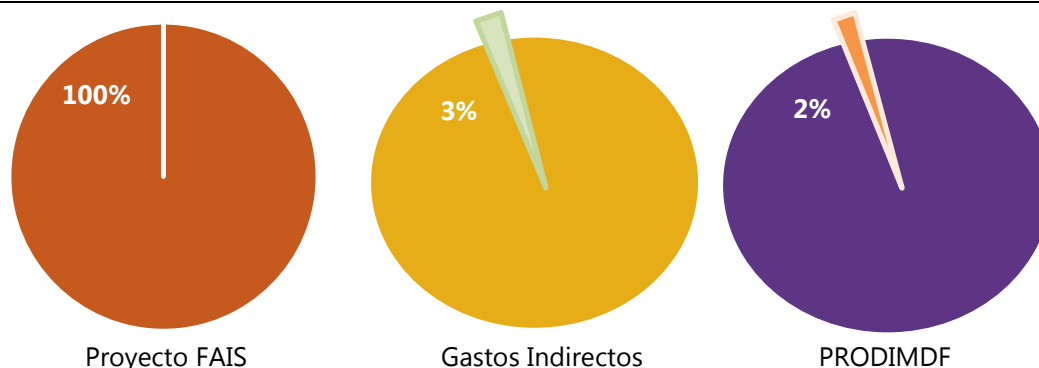
• Población objetivo	• Concurrencia	• Firma electrónica avanzada
• Clasificación de proyectos	• Gastos Indirectos	• Capacitación
• % Desastre Natural	• PRODIMDF	• Funciones de las delegaciones
• Catálogo del FAIS	• Manifestación de procedencia	

Fuente: Elaboración propia con base en la información del Diario Oficial de la Federación.

⁸ Listado de proyectos de infraestructura social básica que se pueden llevar a cabo con recursos del Fondo identificando la incidencia de estos en los indicadores de carencia sociales que define el Coneval para la medición multidimensional de la pobreza y del rezago social.

Gráfica 2.

Clasificación de proyectos FAIS 2020-porcentajes máximos de inversión



Fuente: Diario Oficial de la Federación.

Tomando como referencia el Programa Anual de Obra y la MIDS 2020 del municipio, el monto de inversión por el concepto del FAIS-FISM fue por la cantidad de \$182,140,665.00 de los cuales \$123,736,686.50 fueron para inversión en proyectos de obra directas mientras que \$55,387,763.10 fue para proyectos de obra indirectas y \$3,016,215.40 para Gastos Indirectos. En términos porcentuales, el 67.93% de los recursos fue dirigido hacia obras directas, el 30.41% para indirectas y el 1.66% restante para Gastos Indirectos (G.I). En lo subsecuente, fueron 119 proyectos de obra realizadas en el ejercicio 2020, con recursos del FAIS-FISM. En la siguiente tabla se muestra el cierre del ejercicio.

Tabla 3.

Cierre de obra 2020 por tipo de financiamiento específico

Fuente de Financiamiento	N° obras proyectadas	Total de obras realizadas	Inversión total
FISE	-	-	\$2,000,000.00
FAIS-FISM	119	119	\$182,140,665.00
Total	119	119	\$184,140,665.00

Nota: Fue un total de cuatro obras que se realizaron con recursos del FISE estatal y fue a través de un convenio que realizó municipio, es por ello por lo que únicamente se suma la inversión total y no en el N° de obras realizadas, ya que solo fue el apoyo de recursos de las obras proyectadas con recursos del FAIS-FISM.

Fuente: Cierre de obra 2020 municipio de Mezquital.

Con base en el informe de cierre de obra 2020 del FAIS-FISM del municipio, se observó que sí hubo concurrencia de recursos únicamente con FISE por la cantidad de \$2,000,000.00 los cuales fueron útiles para coadyuvar en un total de 4 proyectos de obra «directas» y fueron dirigidos al concepto de los «servicios básicos, calidad y espacios de la vivienda».

Tabla 4.

Obras financiadas por FAIS-FISM en el municipio por tipo de incidencia ejercicio 2020

Directas				Complementarias			
Monto		Obras		Monto		Obras	
Pesos	%	Número	%	Pesos	%	Número	%
\$123,736,686.50	67.93%	89	75	\$55,387,763.12	30.41%	30	25

Nota: Se llevaron a cabo tres acciones adicionales en la categoría de Gastos Indirectos una inversión de \$3,016,215.40 pesos, representando un 1.66% del total de las obras realizadas.

Fuente: Elaboración propia con información del cierre del ejercicio del avance físico financiero de obra 2020 del municipio.

En la tabla anterior se puede observar el número de obras y su monto de inversión financiadas únicamente con recursos del FAIS-FISM.

En lo subsecuente, se muestran los montos de inversión de acuerdo con el tipo de carencia social, así como el rezago social en lo que respecta al municipio en el ejercicio 2020. Ver tabla 5 y 6.

Tabla 5.
Distribución de recursos FAIS-FISM de acuerdo con su contribución en las carencias sociales, en el municipio de Mezquital

Carencia	Monto invertido (\$)	Porcentaje de participación %
Calidad y espacios de la vivienda	13,882,340.34	8.0
Rezago educativo	5,702,532.42	3.0
Servicios básicos de la vivienda	81,245,233.70	45
No aplica	78,786,387.22	44
Total	\$179,616,493.67	100%

Nota: Las carencias se establecen de acuerdo con el catálogo del FAIS-FISM.

*Se llevaron a cabo tres acciones adicionales en la categoría de Gastos Indirectos con una inversión de \$3,016,215.40 pesos, representando un 1.66% del total de las obras realizadas.

Fuente: Elaboración propia con información del Cierre de Obra y la MIDS 2020 del municipio de Mezquital.

Tabla 6.
Distribución de los recursos financiados por el FAIS-FISM de acuerdo con su contribución a los indicadores de Rezago Social (IRS)

Indicador ISR	Monto invertido (\$)	Porcentaje de participación %
Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública	66,862,203.14	37%
Viviendas que no disponen de energía eléctrica	14,383,030.56	8%
Viviendas con techos endebles	9,462,764.55	5%
Viviendas que no disponen de excusado o sanitario	4,481,580.28	2%
Viviendas en hacinamiento	1,602,287.58	1%
No aplica	82,824,627.57	46%
Total	179,616,493.68	100%

*Se llevaron a cabo tres acciones adicionales en la categoría de Gastos Indirectos una inversión de \$3,016,215.40 pesos, representando un 1.66% del total de las obras realizadas.

Fuente: Elaboración propia con información del Cierre de Obra y la MIDS 2020 del municipio de Mezquital.

Con base en la información anterior, se puede apreciar que el 46% del total⁹ de los recursos

⁹ Es importante mencionar que existe una variación en la categoría de «no aplica» en la distribución presupuestal por carencias sociales e IRS, esto debido a que en este último mencionado (IRS) se consideran los proyectos obra del sector educativo.

del FAIS-FISM en el ejercicio 2020, fue destinado para otro tipo de proyectos como es la construcción y rehabilitación de caminos rurales, el mejoramiento en diferentes infraestructuras del sector educativo, público y salud en las diferentes localidades del municipio. Si bien no inciden en ninguna de las carencias sociales descritas anteriormente, pueden atender otras necesidades de la población del municipio, como puede ser la creación de conexiones entre las localidades a través de caminos, así mismo, es posible que los caminos y las infraestructuras antes descritas ya se encontraban en malas condiciones, convirtiéndose en una demanda que posiblemente requería de su atención en ciertas zonas geográficas del municipio, es por lo que se concluye que es pertinente contar con una estrategia de diagnóstico municipal para así poder generar una correlación entre sus distintas variables dependientes al objetivo del Fondo así como variables independientes lo cual servirá para mejorar la toma de decisiones sobre la asignación de los proyectos de obra en los próximos ejercicios en el municipio de Mezquital.

Así mismo, es importante mencionar en términos porcentuales que el 4.3% de la población del municipio se encuentra en carencia a la calidad y espacios en la vivienda, el 4.5% de la población se ve afectada por el rezago educativo, mientras que el 4.1% se encuentra en carencia por el acceso a los servicios básicos de la vivienda.

En lo subsecuente, sí se tiene una lógica entre lo que resultó del diagnóstico y las acciones realizadas en el ejercicio 2020 en el municipio del Mezquital.

En el tema del Índice de Rezago Social (ISR), desde el Inevap, se desarrolló un visor que permite consultar y descargar los resultados de cada uno de los indicadores que lo componen, así como su evolución quinquenal de 2000 a 2020, se invita a los usuarios de esta evaluación a que visiten este visor¹⁰.

Cuadro 2.

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 por realizar con obras del Fondo.

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

¹⁰ Disponible en: <https://www.inevap.org.mx/rezago>

Cuadro 2.

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 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 comunitarios, escolares 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 y Urbanización.



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. Nuevamente, para que estas obras tengan un beneficio real para ese objetivo no basta únicamente con realizarlas, pero es importante que se inicie, al menos, con esas obras.

Rubros: Salud.



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 y urbanización.



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 las obras atienden alguna de las metas mencionadas.

Rubros: Agua y saneamiento, educación, urbanización y vivienda.

Cuadro 2.

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:

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 y vivienda.



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.



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.

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

Los factores priorización y focalización a nivel estratégico y operativo, es común que sean parte de la diferencia entre el éxito y el fracaso al desarrollar la planeación para el cumplimiento de los objetivos que se establecen en dicha etapa¹¹.

Con este contexto, es que la administración del municipio debe tener dentro de sus estrategias operativas la aplicación de criterios de priorización que sirvan como referente en la definición de los proyectos de obra que se van a desarrollar en un periodo determinado, esto al menos a un nivel básico ya que sin su desarrollo y aplicación es poco probable establecer prioridades de una manera efectiva y eficiente.

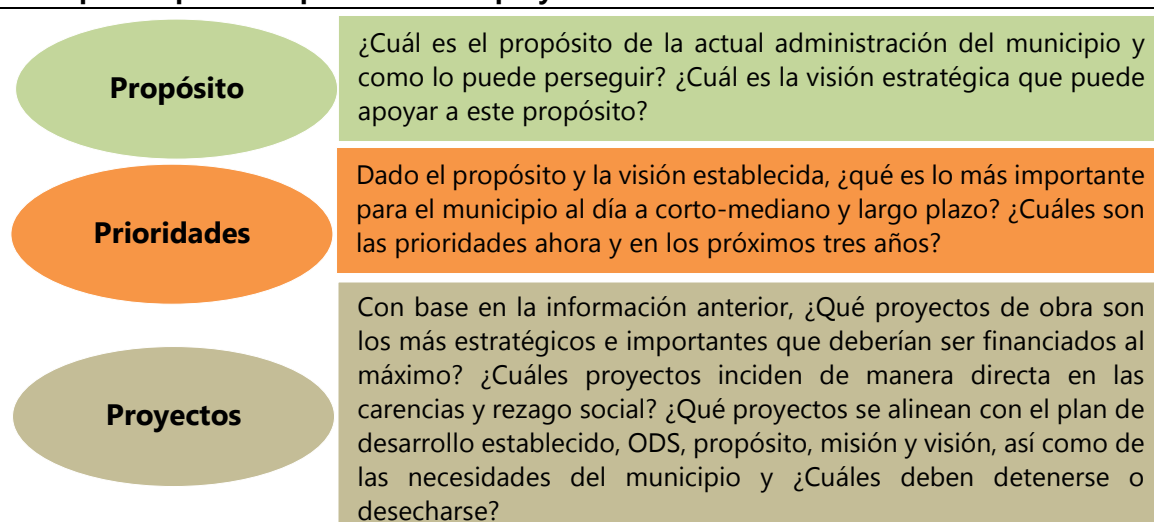
En lo que respecta a la priorización de proyectos de obra con recursos y alcance derivados de los Lineamientos del FAIS, es una acción importante, ya que, al hacer uso de esta variable, se puede establecer un orden con un modelo jerárquico de los proyectos a desarrollar en el municipio. Así mismo, el establecer prioridades operacionales y estratégicas, incrementa la probabilidad de que los proyectos de obra más importantes con base en las mismas necesidades de la población del municipio cuenten con los recursos monetarios, técnicos, materiales, humanos, necesarios para su correcta ejecución.

La priorización de proyectos de obra coadyuva de igual manera a todo el equipo operativo y administrativo a crear una cultura estratégica con un enfoque de ejecución prioritaria, identificando con mayor facilidad las necesidades que detonan en un periodo determinado en el municipio.

Existen muchas maneras y métodos que coadyuvan priorizar, así como diversos criterios; El Harvard Business Review propone la estrategia «Jerarquía Propósito», el cual consta de la siguiente estructura ver figura 1.

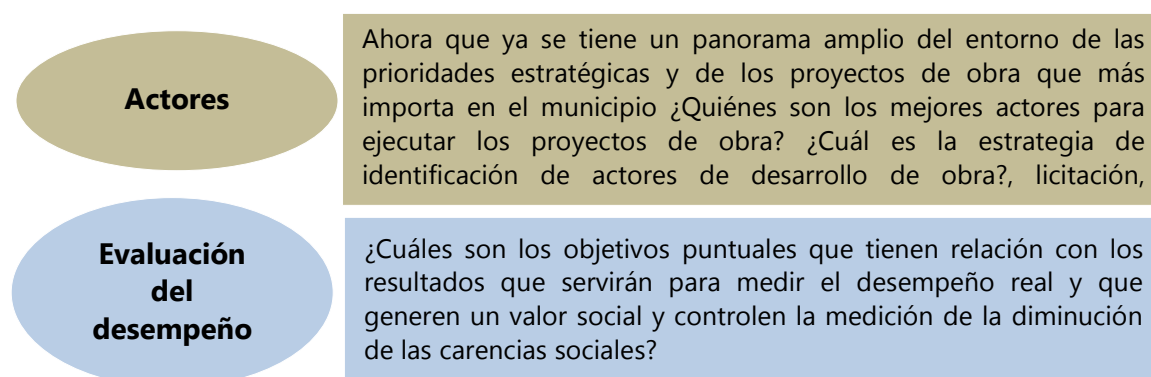
Figura 1.

Jerarquía Propósito de priorización de proyectos de obra FAIS-FISM



¹¹ Harvard Business Review. "How to Prioritize Your Company's Projects", con traducción adoptada al escenario y necesidades operacionales del municipio.

Figura 1.
Jerarquía Propósito de priorización de proyectos de obra FAIS-FISM



Fuente: Inevap sistema adaptado y reestructurado a partir de Harvard Analytic Services. Traducción libre.

En otro contexto, la LCF, así como los Lineamientos propios del FAIS establecen que los recursos ejercidos por los gobiernos locales deben atender lo dispuesto en el Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social que emite la Secretaría de Bienestar. En términos generales, dicho informe contiene los siguientes elementos:

- Principales indicadores sociodemográficos de los gobiernos locales.
- Principales indicadores de situación de pobreza, vulnerabilidad y carencias sociales.
- Indicadores asociados con el IRS, destacando aquellos en los que se incide con la aplicación de los recursos del FAIS.
- Indicadores de rezago social por tamaño de localidad, resaltando aquellas que presenten el mayor número de personas o viviendas por tipo de rezago.

Por otra parte, se observó que el municipio implementa una estrategia de conocimiento de necesidades y participación ciudadana como uno de los principales elementos para focalizar, priorizar y decidir el uso de los recursos. Para esto, se designó un equipo de trabajo en el año 2019 el cual fue el responsable de ir identificando las necesidades sociales a través del uso de una encuesta, para eso, se visitaron las diferentes localidades del municipio de Mezquital distribuyendo al equipo en diferentes zonas geográficas y así facilitar más el proceso. Así mismo, en términos operacionales y prácticos, cada año una vez recibido el número total de solicitudes, los encargados del Fondo realizan un proceso de verificación, el cual tiene la finalidad de validar la necesidad y a su vez la factibilidad de la obra para su desarrollo y así evitar gastos en proyectos de obra no funcionales.

Sin embargo, de acuerdo con el Banco Mundial (2016), la realidad para muchos gobiernos locales es que carecen de las capacidades y de los recursos para efectuar un análisis económico profundo o tienen el desafío de tener que tomar decisiones basadas en información incompleta. Por lo tanto, existe la necesidad de un soporte de decisión de infraestructura basado en evidencia que sea consistente, funcional y que responda a las necesidades particulares y las capacidades actuales de un gobierno.

En ese tenor, la Iniciativa para el Desarrollo de las Ciudades (CDI por sus siglas en inglés) ha desarrollado una herramienta para la programación y priorización de inversiones en infraestructura. El manual cuenta con tres componentes (CDIA, 2010):

- Analizar el presupuesto de inversión. Determinar la dotación financiera del municipio para emprender proyectos de infraestructura estratégica.
- Priorización de proyectos. Utilizar un enfoque racional y un conjunto de indicadores predeterminados.
- Programación de los proyectos. Realizar una programación de proyectos acorde a la duración de la gestión del municipio, es decir, la programación puede trascender de un ejercicio fiscal.

Cabe destacar que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2019) apunta que la ausencia de un marco de priorización de infraestructura conlleva a la selección de inversiones basadas en razones subjetivas o criterios políticos con poco fundamento técnico que valide las decisiones tomadas en detrimento de la efectividad de los proyectos ejecutados.

Finalmente, es importante mencionar que, de acuerdo con lo mencionado por los gestores del Fondo, uno de los criterios sobresalientes para priorizar y focalizar los proyectos de obra de la actual administración es lo que tenga que ver con el acceso al agua, es decir, del total de las solicitudes que se tengan recabadas en el periodo, se adjuntan y concentran todas aquellas que estén relacionadas con este tema y se le da prioridad. Sin embargo, es pertinente que las estrategias de priorización y focalización en términos generales estén sustentadas a través de métodos cuantitativos y cualitativos para que coadyuven a la toma de decisión, por lo que es pertinente el desarrollo de un procedimiento de priorización y focalización de proyectos de obra y así poder dar un paso a la estandarización. Como referencia, se pueden considerar los siguientes criterios para su contenido y desarrollo.

- Objetivo del procedimiento;
- Alcance;
- Responsabilidades;
- Desarrollo del procedimiento;
- Políticas;
- Indicadores aplicables;
- Anexos aplicables, y
- Diagrama de flujo.

II. Gestión del FAIS-FISM

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

Es importante que las aportaciones tanto a nivel federal, estatal y/o municipal cumplan con la normatividad establecida. El capítulo V de la LCF establece los mecanismos relacionados con las transferencias a las haciendas públicas de los estados y municipios para la ejecución del gasto en función del cumplimiento y consecución de los objetivos de cada uno de los fondos de aportaciones federales.

En lo particular al FAIS-FISM, el artículo 33 de la LCF contempla algunas de las actividades y/o acciones que son parte de algunos procesos que el municipio debe cumplir:

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

En el caso particular del municipio de Mezquital, las propuestas de los proyectos de obra deben seguir al menos los siguientes pasos que conformaran en conjunto un proceso de análisis y definición de proyectos de obra:

- El municipio de Mezquital identifica las necesidades por una sola ocasión a través de la estrategia de participación ciudadana y con uso de instrumentos como lo es la encuesta.
- Posterior, la administración actual notifica a la sociedad municipal los canales de comunicación para la entrega de sus solicitudes de necesidades actuales.
- Una vez que se tiene la demanda total anual, los gestores del Fondo, recorren las diversas localidades del municipio con el objeto de aplicar el proceso de verificación de obra.
- Ya que se tiene completo el estatus de verificación de obra, proceden a realizar un

concentrado integral;

- Después, se programa la reunión oficial de planeación anual en donde se analiza, prioriza y define los proyectos de obra a desarrollar en el periodo correspondiente, invitando a los actores necesarios para su celebración;
- Una vez que se encuentran en la reunión, ambos los gestores del Fondo exponen las solicitudes y peticiones de las necesidades que concentraron para posterior corroborar la información en conjunto con los actores convocados;
- Se priorizan las obras en función de las iniciativas municipales actuales, número de beneficiarios, nivel de rezago social y las peticiones más con mayor índice de similitud en el concentrado integral;
- Se analiza la factibilidad de concurrir recursos del FAIS-FISM con otros programas o aportaciones estatales y/o municipales;
- Se trata de hacer convenios de participación con SEBISED, COESVI entre otras dependencias en donde su visión es similar a la del FAIS-FISM y así poder incrementar la cobertura de atención anual y finalmente;
- Se elabora la lista de obras y se somete a su aprobación por parte del ayuntamiento municipal.

Sin embargo, es pertinente mencionar que este proceso se desarrolla de manera empírica ya que no fue posible identificar algún procedimiento tangible y estandarizado en el cual se detalle de manera sistematizada cada una de las actividades que lo conforman y que en paralelo son necesarias para el cumplimiento de los objetivos y estrategias definidas desde la etapa de planeación. Cabe mencionar que, implementar este tipo de prácticas en las organizaciones (en este caso en el municipio) permite fortalecerlas para que obtengan un desempeño más consistente a lo largo del tiempo, así como que logren gestionar la crisis y los cambios de mejor forma (UNDP, 2010).

Cabe señalar que algunas de las ventajas que se materializan al contar con un proceso documentado y estandarizarlo, es decir, que una vez que se desarrolle y se oficialice, a través de su difusión a todos los actores involucrados, en lo subsecuente que lo apropien y que lo apliquen tal cual se establece son:

- Asegurar la correcta aplicación de procedimientos
- Aplicación ordenada de las políticas fijadas
- Reducir errores operativos
- Identificar, delimitar y clarificar las responsabilidades de las áreas y tareas
- Evitar la alteración arbitraria de las rutinas de trabajo
- Facilitar el proceso de aprendizaje del personal
- Propiciar el mejor aprovechamiento de los recursos.

Es por ello por lo que surge la necesidad de desarrollar el procedimiento para migrar de lo empírico a lo estandarizado y, para ello es pertinente al menos considerar la siguiente estructura procedural:

Figura 2.

Propuesta para el desarrollo de una estructura para el desarrollo del Procedimiento integral de para la definición de proyectos de obra FAIS-FISM



Fuente: Inevap 2021.

Respecto a la estrategia de desarrollo del procedimiento integral para la definición de proyectos de obra FAIS-FISM, se propone delegar a un actor el cual, para llevar a cabo esta encomienda, puede realizar las líneas de acción que más se adapten a las necesidades y circunstancias actuales, como pueden ser entrevistas semiestructuradas, encuestas, grupos focales de expertos, método de observación, etc., dirigida cada una de ellas a los actores involucrados en la operación. La finalidad del análisis operativo es identificar y conocer de manera técnica como se lleva a cabo cada acción para el cumplimiento del objetivo que se vaya a establecer en el procedimiento y que cumplan con la misión y visión del FAIS-FISM y a su vez que se apege a los Lineamientos ya establecidos a nivel federal.

En lo subsecuente, los retos y/o riesgos a los que se pueden enfrentar el municipio son los siguientes:

- Procesos no estandarizados que originen cuellos de botella;
- Derivado de que no se cuentan con procesos operativos documentados, existe la probabilidad de que puedan originarse efectos como son: la falta de claridad al momento del desarrollo de funciones, incremento de tiempos operacionales y posibles duplicidades de acciones.

Con base en lo anterior, es importante estructurar el objetivo a cumplir con base en las funciones y actividades a desarrollar. Posterior a la definición, se debe dialogar con grupos de expertos para poder encontrar áreas de mejora antes de su difusión. El objetivo por

procedimiento servirá para definir el alcance que tendrá, así como los actores involucrados y sus responsabilidades y así poder dar un paso a la estandarización de procesos. Para ello es pertinente darle formalidad y una estructura adecuada. Finalmente, para una mayor comprensión del procedimiento, es pertinente desarrollar el diagrama de flujo en el cual se identifique cada eslabón operativo, responsable y responsabilidades. Hay que señalar que, para efectos de desarrollo del diagrama, debe ser lo más concreto y asertivo posible.

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

La capacitación es una estrategia que coadyuva de manera importante a mejorar los factores internos de la organización, ya que al hacer uso de la capacitación se puede tener un desempeño cada vez más eficiente en la administración pública así con en el departamento al que corresponde cada capital humano.

Sin embargo, para que esto pueda suceder de manera más eficiente en el ayuntamiento del municipio de Mezquital, es pertinente que sea de manera constante y que se encuentre estandarizada, así como el ir generando retroalimentaciones a través de los jefes inmediatos según se tenga establecido en los tramos de control del organigrama y su cadena de mando.

En lo subsecuente, es importante mencionar que esta evaluación no pretende cuestionar el desempeño institucional, sin embargo, y solo como sugerencia informativa, se puede considerar desde la etapa de planeación el diseño para la elaboración de un plan anual de capacitación, pero para que tenga un mejor impacto en el servidor público, se puede realizar previo a esto, una evaluación del desempeño para así poder medir el potencial, la eficiencia y eficacia de cada uno de ellos.

Una vez que implementado algún método para medir el desempeño institucional, se podrán tener los parámetros y argumentos necesarios para poder brindar una retroalimentación y a su vez detectar las debilidades de los servidores públicos que operan y administran el FAIS-FISM en el municipio de Mezquital desde el nivel gerencial hasta el nivel operativo, las cuales a través de la implementación de un plan anual de capacitación se pueden transformar en fortalezas.

Posterior a lo antes descrito, es importante mencionar de manera referencial que las capacidades institucionales son los recursos intangibles con los que debe contar la administración del municipio, mismos que pueden ser organizacionales, profesionales, técnicos, metódicos, estratégicos, legales, financieros, operativos, administrativos, los cuales les va a permitir desempeñar de una manera más eficiente y eficaz sus funciones a cumplir con base en su nivel de responsabilidad y cargo asignado. En este contexto se desprende la importancia de analizar de manera detallada dichas capacidades de cada uno de los actores que son parte de la operación y administración del FAIS-FISM, pues se considera que las capacidades son el conducto directo para el desarrollo y el correcto funcionamiento de las administraciones a nivel federal, estatal y municipal.

Dado que el objetivo del FAIS-FISM es beneficiar a la población en situación de pobreza y en rezago social, resulta entonces deseable que los gestores del Fondo, así como las áreas relacionadas, cuenten con las bases técnicas y metodológicas acerca de la medición multidimensional de la pobreza y las estimaciones de rezago social. En el grado que se conoce la naturaleza de un problema público, se generan mejores escenarios para una atención más efectiva y oportuna.

De acuerdo con las experiencias compartidas por los gestores del Fondo en el municipio de Mezquital, y en relación con lo antes descrito, el Director de Proyectos implementó una

estrategia de identificación de necesidades de capacitación, esto lo realiza a través de métodos de observación, analizando a su equipo de trabajo a cargo, esto con la finalidad de ir encontrando posibles debilidades para posterior definir los temas de capacitación que se irá impartiendo en tiempos posteriores, lo cual también servirá de base para la definición de los cursos. Aunado a esto de los temas que se llevaron en el ejercicio 2020, fue en estimaciones y análisis de avance de obra. Es importante que estas capacitaciones, con base en lo mencionado por los gestores del Fondo, se llevan de manera constante y por diversos actores; por un lado, semanalmente la Contraloría del municipio de Mezquital capacita a los servidores públicos sobre el buen manejo de los recursos del Fondo, así mismo, encargados de la operación y administración del Fondo en temas de y por otro lado, también se reciben capacitaciones periódicas por parte de la SEBISED en temas sobre la operación del FAIS-FISM. Sin embargo, y con base en la información verbal a través de entrevistas semiestructuradas con los gestores, sería apropiado recibir cursos en materia de priorización de obras. Así mismo, dentro del contexto de análisis, a pesar de que se menciona que sí se mantiene capacitado al servidor público, no fue posible identificar de manera documentada un plan de capacitación y adiestramiento interno que permita oficializarse como una de las acciones anuales dentro de la administración del municipio. Es por ello por lo que surge la pertinencia de elaborar e implementar el «Plan de Capacitación y Adiestramiento» (antes mencionado) en donde se oficialice el cronograma de con los tiempos, participantes y el capacitador que impartiría los cursos con enfoque operacional del FAIS-FISM.

Adicional, es recomendable seguir con esta estrategia de capacitación continua y permanente hacia los funcionarios responsables de la gestión del Fondo sobre el plano normativo que lo rige. Lo anterior en dos sentidos, en el primero, para garantizar que ante los cambios de la administración cada tres años, los funcionarios involucrados en la gestión del Fondo, cuenten con los elementos necesarios para un desempeño adecuado y en paralelo reducir la curva de aprendizaje; el segundo punto se refiere para atender cambios normativos de orden federal. Este último punto, resulta de especial relevancia ya que como se mencionó en la respuesta de la pregunta dos, en 2020 los Lineamientos fueron actualizados con cambios sustanciales, en específico en el porcentaje de distribución de recursos orientados a las obras según su incidencia.

Naturalmente, cada uno de los proyectos conlleva labores administrativas, por lo que la administración municipal debe considerar y, en su caso, garantizar la suficiencia de recursos para la adecuada operación y gestión del Fondo al momento de definir el programa de obra del año que corresponda, por lo que es pertinente realizar también un análisis en donde se tenga como producto final la validación de los requisitos necesarios para la correcta operación del FIAS-FISM se llevó a cabo un análisis aplicando una entrevista semiestructurada con los gestores del Fondo en donde se consideró las siguientes variables para poder comprender si los diversos tipos de recursos, son los óptimos para el cumplimiento de los objetivos del Fondo en el municipio del Mezquital.

Capital humano

En esta variable, el municipio de Mezquital a través de entrevistas semiestructuradas, se menciona la pertinencia de continuar reforzando el número óptimo de servidores públicos para la correcta y eficiente operación del Fondo.

Recursos técnicos

Las capacidades técnicas que se logra identificar a través de instrumentos como es la entrevista semiestructurada con los gestores del Fondo, se hace mención la pertinencia de contar con un manual de procedimientos para poder lograr la estandarización procedural.

Recursos materiales

Respecto a los recursos materiales, es pertinente que se realicen estimaciones cada ejercicio para evitar situaciones que puedan afectar los objetivos del Fondo.

Recursos Tecnológicos

Es importante estar en constante innovación en el municipio de Mezquital, esto para eficientar los procesos a manera de lo posible con base en sus límites en las demás variables.

Recursos financieros

Cada ejercicio, se debe realizar una estimación de la demanda social en el municipio, esto para poder contar los argumentos necesarios y esenciales para que se cubra, así como ir reduciendo los porcentajes de carencias sociales, así como su rezago social.

Finalmente, este análisis antes descrito, va enfocado hacia un diagnóstico interno actual, el cual coadyuvará a su vez a tener fundamentos cualitativos para la toma de decisiones a corto plazo. Es por ello por lo que se recomienda a los gestores del Fondo, realizar un convenio de capacitación con las instancias correspondientes como lo es la SEBISED y otras que se crean pertinentes, en donde se pueda llegar a un acuerdo sustancial entre ambas partes y que aparte se puedan considerar los factores de distancia entre el municipio y la cabecera municipal del Durango, así como el presupuesto del municipio de Mezquital.

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

Como ya se mencionó anteriormente, el municipio de Mezquital sí realizó concurrencia de recursos a través del FISE en el ejercicio 2020, esto con la finalidad de poder incrementar la capacidad de atención a la población potencial. Se identificó que la concurrencia de recursos fue únicamente con FISE por la cantidad de \$2,000,000.00 los cuales fueron útiles para coadyuvar en un total de cuatro proyectos de obra «directas» y fueron dirigidos al concepto de los «servicios básicos, calidad y espacios de la vivienda». Los proyectos de obra realizados a través de concurrencia de recursos fue la construcción de techos de lámina en las viviendas objetivo.

Esta estrategia, tiene como misión cubrir aún más la cobertura de la demanda en lo que respecta a las necesidades sociales aplicables a los objetivos del Fondo.

Es con esta lógica que los beneficios que se pueden obtener al aplicar la concurrencia de fuentes de financiamiento son bastantes e importantes. Sin embargo, en este contexto se tocará solo uno de ellos el cual es «la extensión o ampliación de la atención de la demanda de la población a beneficiar» (como ya se mencionó con anterioridad).

Existe la probabilidad de que en cada año las necesidades de la sociedad puedan ir creciendo en términos cuantitativos y por consiguiente cada vez se vuelva aún más el reto para atender la demanda total anual, lo cual esto llevaría en paralelo a ser más eficientes y estrictos en el factor priorización.

Una de las estrategias que puede aplicar el municipio para poder tener alcance más considerable en la demanda actual de la sociedad a la cual se pretende atender en periodos anuales, es justamente la concurrencia con otras fuentes de financiamiento, así como los convenios con otros actores importantes que se vinculen con el propósito del FAIS-FISM, por lo cual sí resulta una buena práctica la que lleva a cabo el municipio.

De acuerdo con los Lineamientos del Fondo, para la realización de las obras FAIS-FISM, los municipios pueden ejercer los recursos en concurrencia con recursos de programas federales, estatales y municipales, entre otros, siempre que impacten directamente en la reducción de la pobreza extrema y el rezago social. Por ejemplo, la concurrencia es posible con diferentes ramos federales como aportaciones federales, subsidios, convenios o incluso fideicomisos. Dependencias federales como la Comisión Nacional del Agua (Conagua), Secretaría del Bienestar, Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras), Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), entre otras, cuentan con fuentes de financiamiento susceptibles de concurrencia con los recursos del FAIS-FISM (tabla 7).

Tabla 7.
Fuentes de financiamiento susceptibles de concurrencia con recursos del FAIS-FISM

Sector	Dependencia	Programa(s)
Agua y Drenaje	CONAGUA	PROAGUA
	BIENESTAR	3x1 Apoyo a migrantes

Tabla 7.
Fuentes de financiamiento susceptibles de concurrencia con recursos del FAIS-FISM

	INPI	Programa de Infraestructura Indígena
	BANOBRAS	PROMAGUA
	SECTUR	Programa de Desarrollo Regional Turístico Sust. y Pueblos Mágicos
	SEDATU	Programa de Prevención de Riesgos
Urbanización	BIENESTAR	3x1 Apoyo a migrantes
	SEMARNAT	Programa de agua potable, alcantarillado y saneamiento; Programa de tratamiento de aguas residuales y; Programa de apoyo a la infraestructura Hidroagrícola.
	INPI	Programa de Infraestructura Indígena
Vivienda	SEDATU	Programa de Infraestructura
	FONHAPO	Programa de Apoyo a la Vivienda
Salud	Salud	Proyectos de infraestructura social de salud

Fuente: Dirección General de Desarrollo Regional de la Secretaría de Bienestar.

Finalmente, y con base en la lógica antes descrita, surge la pertinencia de continuar con los convenios con los diversos actores para incrementar la cobertura de la demanda del municipio de Mezquital en los próximos ejercicios.

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

Hoy en día, se pueden identificar diferentes conceptos y definiciones de lo que es un «Indicador del Desempeño» (de ahora en adelante ID). Según lo estipulado por Bruusgaard (1995) los ID han sido diseñados para crear la comparación de elementos en términos cuantitativos en sus diferentes combinaciones existenciales. En lo subsecuente, el autor Lakos (1997) enmarca una diferencia notoria entre mediciones de las entradas con las siguientes variables:

- Personal;
- Materiales, y
- Recursos financieros.

Así mismo, las mediciones de las salidas como los resultados o productos finales de las operaciones y mediciones del rendimiento o de impacto, como los efectos de las salidas sobre los usuarios, los usos que hacen los mismos de las salidas o el grado de satisfacción experimentado por los usuarios de algunos de los servicios.

Si bien analizamos diversas definiciones de lo que es un ID adicional a la antes mencionada y establecida por Bruusgaard, podemos encontrar algunas variables importantes que ayudarán a comprender de mejor manera su conceptualización y objetivos. Dentro de dichas variables, se pueden identificar como: los recursos, procesos, servicios, así como la variable del desempeño, los cuales a través de ellos su medición y resultados, puede ayudar a la alta dirección a tomar mejores decisiones. Así mismo, los ID están conformados por diversas herramientas direccionados a los aspectos organizacionales del desempeño, los cuales son importantes para poder alcanzar y medir el éxito en las 3 líneas de visión del municipio: «corto, mediano y largo plazo».

El artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que «los recursos económicos de que dispongan la federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén».

En ese sentido, en términos de evaluación, el artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en el párrafo cuarto del artículo 110 mandata a 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». A saber, los indicadores son herramientas cuantitativas o cualitativas que muestran indicios o señales de una determinada situación, actividad o resultado (Coneval 2013). Dichos indicadores suelen apuntar a los aspectos organizacionales del desempeño, por lo que son esenciales para el éxito actual y futuro de las organizaciones (Stubbs, 2004). En el sector público, la utilización de estos indicadores permite monitorear el grado de cumplimiento de objetivos y metas de las políticas y programas públicos, gracias a que generan información clara y precisa sobre su desempeño.

De esta manera, el ejercicio de recursos debe cumplir los objetivos para lo que fueron destinados, y para ello, es indispensable contar con indicadores que permitan monitorear el avance y cumplimiento de dichos objetivos.

Para la implementación de indicadores es necesario contar con información sobre el ejercicio de los recursos, por ello, el artículo 85 de la LFR; 33, 48 y 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, y 70, 71, 72 y 80 de la LGCG, establecen la obligación de las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de informar trimestralmente, con las características y especificaciones que sean establecidas, el ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos.

Adicionalmente, en los Lineamientos del Fondo, punto 3.1.2, fracción VII, se describe que es responsabilidad de los gobiernos locales «Reportar la información sobre el uso de los recursos del FAIS-FISM en el 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 III del artículo 33 de la LCF relacionada con las obras financiadas con recursos provenientes del FAIS-FISM, en los términos que disponga la SHCP¹²».

En el municipio, por cuestiones y solicitud normativa, al término de cada periodo realiza los cortes financieros y de avances físicos y posterior se procede a conciliar con base en los registros contables y se formula en los formatos establecidos de la Secretaría de Bienestar y la SHCP.

Es importante mencionar que el municipio de Mezquital cada tres meses reporta sus avances a la Secretaría de Finanzas y Administración del estado de Durango a través de la estructura de tres indicadores, con los cuales a través de sus resultados de medición se puede ir obteniendo información como es desde el avance físico en términos porcentuales, tipo de indicador y su dimensión, así como su sentido que puede ser ascendente o descendente, así mismo, son los únicos indicadores que se pueden observar que encuentran disponibles en la página institucional del municipio. A continuación, en la siguiente tabla se muestran los resultados de medición de los tres indicadores correspondientes al ejercicio 2020, sin embargo, cabe señalar que su alcance es únicamente la medición de los proyectos de obra considerando sus categorías y con base en su avance en la línea del tiempo.

Tabla 8.
Indicadores trimestrales para medir el porcentaje de avance de los proyectos del FAIS-FISM 2020

Nombre del indicador	Resultado trimestral %			
	1	2	3	4
Porcentaje de proyectos de contribución directa registrados en la MIDS	0	50	N/D	100
Porcentaje de otros proyectos registrados en la MIDS	0	50	N/D	100
Porcentaje de proyectos Complementarios registrados en la MIDS	0	23.3	N/D	100

¹² 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.

Tabla 8.
Indicadores trimestrales para medir el porcentaje de avance de los proyectos del FAIS-FISM 2020

Nombre del indicador	Resultado trimestral %			
	1	2	3	4

Nota: la información que se muestra en el filtro de resultado trimestral es una extracción de los datos cargados en los documentos indicadores del 1ero al 4to periodo 2020.

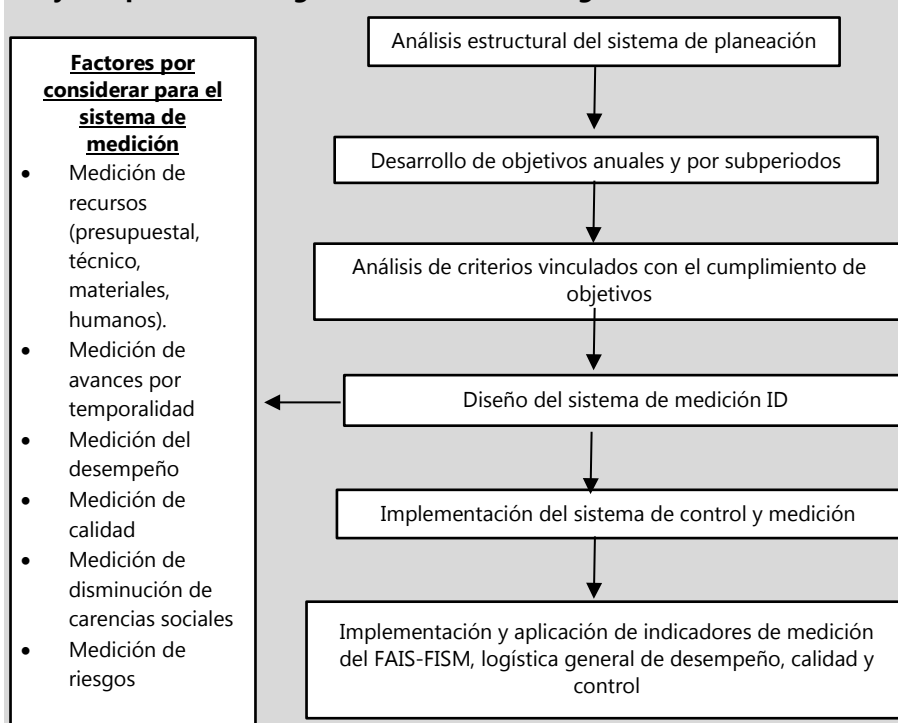
*Los resultados de avance del tercer trimestre, no se encuentran disponibles (N/D), esto debido a que se cargo la misma información del segundo trimestre del ejercicio 2020.

Fuente: Secretaría de Finanzas y Administración del estado de Durango.

Con lo antes mencionado, surge la pertinencia de considerar el diseño e implementación de ID que permitan medir objetivos adicionales a los que ya se cuentan actualmente y a su vez el cargar nuevos indicadores y sus resultados periodos en la página institucional del municipio de manera periódica, esto al menos de manera trimestral. Para esto, se puede considerar la siguiente estructura logística para el desarrollo del sistema de control y medición, pero con un vínculo a la etapa de planeación es decir con los objetivos establecidos en esta etapa.

Cuadro 3.

Flujo de planeación logística del sistema integral del desarrollo de ID¹³



Con la estructura logística antes descrita, se pueden generar productos ID finales como pueden ser los siguientes; sin embargo, cabe mencionar que los ID que a continuación se mencionarán son únicamente informativos y que tiene como objetivo el poder brindar una mejor orientación de los alcances a los que se pueden llegar con el desarrollo de nuevas variables de control:

¹³ Modelo diseñado para cubrir las necesidades identificadas del municipio de Mezquital.

- Calidad¹⁴ de las obras realizadas;
- Tiempo de desfase en los proyectos de obra a realizar en el periodo;
- Porcentaje de la demanda anual;
- Número de acciones realizadas por tipo de carencia social;
- Costo promedio de obra por tipo de carencia;
- Número de solicitudes de proyectos de obra canceladas en el periodo;
- Número de solicitudes de proyectos de obra pospuestas, y
- Número de personas beneficiadas por proyecto de obra.

¹⁴ Se recomienda medir la calidad de las obras realizadas, es con base en el número de quejas o sugerencias emitidas por la sociedad después de la entrega del proyecto de obra.

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

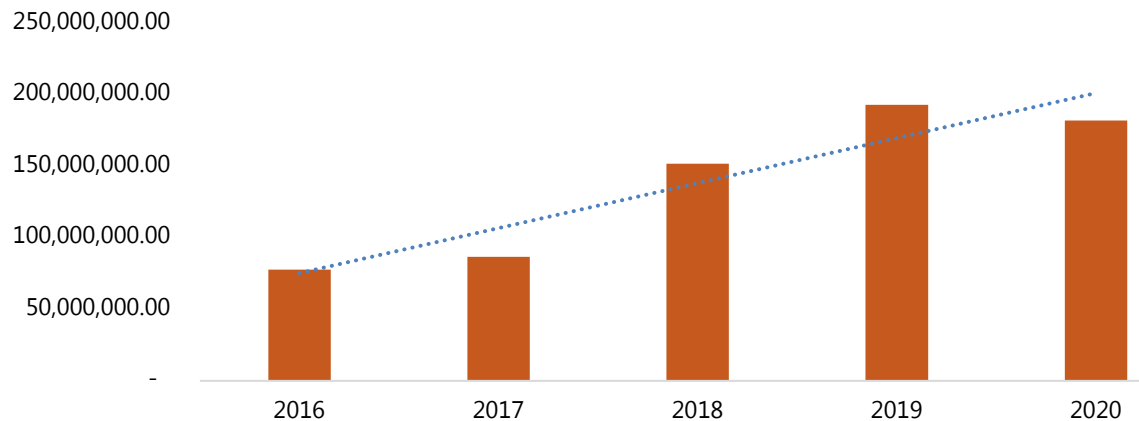
Al hacer un análisis histórico sobre el comportamiento de los diferentes ID referentes a las carencias sociales en el municipio de Mezquital, coadyuvará a poder dotar de información relevante a los gestores del Fondo para la toma de decisiones, ya que a través de lo que resulte en el análisis, se podrá materializar un panorama con mayor amplitud del comportamiento que se ha tenido al menos en un periodo quinquenal que es el alcance que tiene el siguiente contexto. Cabe mencionar que presente análisis no pretende minimizar los esfuerzos que se han realizado hoy en día para incidir en la disminución de las carencias y rezago social del municipio, sino al contrario, la finalidad del presente análisis es proporcionar un diagnóstico situacional en lo que refiere a las variables antes mencionadas para la toma de decisión en los próximos ejercicios del FAIS-FISM.

Posterior a la publicación de los resultados del Censo de Población y Vivienda 2020, es posible el desarrollo de un análisis técnico en donde se pueda identificar la dirección que se tienen con los recursos del Fondo en el municipio de manera anual, para lo cual se pueda realizar una línea comparativa con una segunda variable la cual sea la variación de recursos por carencia social. En este contexto, se pretende materializar dicho análisis considerando al menos las dos variables antes mencionadas en una línea de tiempo que da inicio en el año 2016 y concluye en el año 2020 resaltando que el objetivo del análisis es únicamente descriptivo, de tal manera que se puede identificar algunos patrones, tendencias o realizar algunos supuestos o hipótesis. Hay que mencionar que para poder concluir que los cambios en estas variables son atribuibles al Fondo, es necesario aplicar otro tipo de metodologías que quedan fuera del objetivo general de la evaluación.

Dando inicio con el análisis quinquenal, y respecto a la observación presupuestal; fue en el año 2019 donde se observa la mayor cantidad aprobada, siendo un total de \$193,157,360.34, mientras que, en el 2016, se puede observar que fue el año donde hubo un menor presupuesto aprobado por la cantidad de \$77,835,808.73. Es pertinente mencionar que sí existe una lógica operacional, es decir, a hacer un cruce de datos entre lo presupuestado con el total de obras realizadas en el periodo sí hay una congruencia que entre mayor fue el presupuesto, mayor número de obras se realizaron y viceversa, entre menor presupuesto, menor número de obras se realizaron, a excepción del año 2020, ya que se puede identificar que fue el segundo lugar con la mayor aprobación de recursos, sin embargo, fue donde hubo el menor número de obras realizadas. Es importante mencionar que está lógica es solo una precisión hipotética ya que también pueden existir otros factores que puedan atribuir al desarrollo de obras y no solo el presupuesto; entre estas variables se puede encontrar de igual manera el costo por obra. Para una mayor comprensión de lo antes descrito, ver gráfica 3 y 4 respectivamente.

Gráfica 3.
Presupuesto quinquenal del FAIS-FISM en el periodo 2016-2020 en el municipio de Mezquital

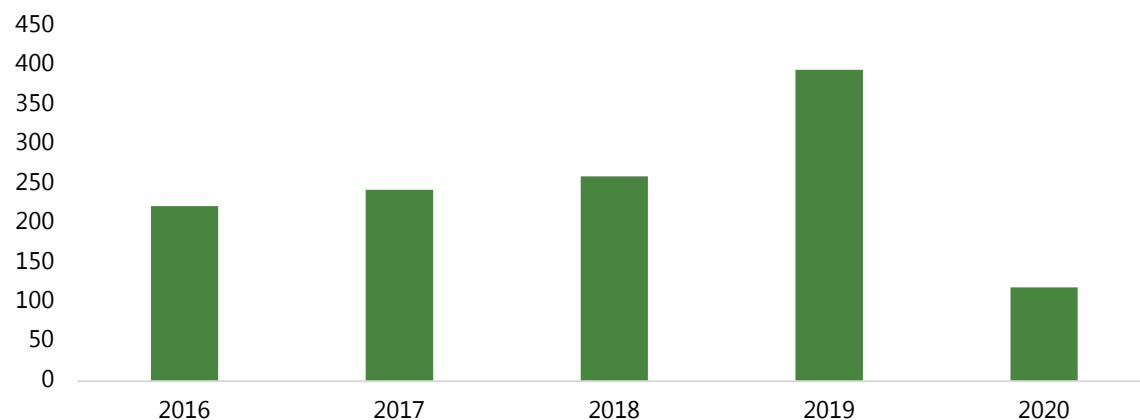
Pesos



Nota: ^{a/} Las cifras mostradas únicamente corresponden a la cantidad que se invirtió directamente en obras, es decir, los gastos indirectos, por ejemplo, no se incluyen. Por lo anterior existe la probabilidad de que las cifras puedan tener una variación o no correspondan exactamente con las cifras oficiales publicadas.

Fuente: Inevap con información proporcionada por el municipio de Mezquital, así como de la MIDS de Bienestar.

Gráfica 4.
Número de obras realizadas en el quinquenio 2016-2020 con recursos del FAIS-FISM en el municipio de Mezquital



Nota: ^{a/}El número de proyectos puede no corresponder con el número total de acciones realizadas. Por ejemplo, un proyecto de «techo firme» puede incluir la construcción de 10,15 o bien 20 mejoramientos a techos, por lo tanto, las cifras son únicamente una proximidad al número de proyectos, no de acciones específicas o viviendas beneficiada.

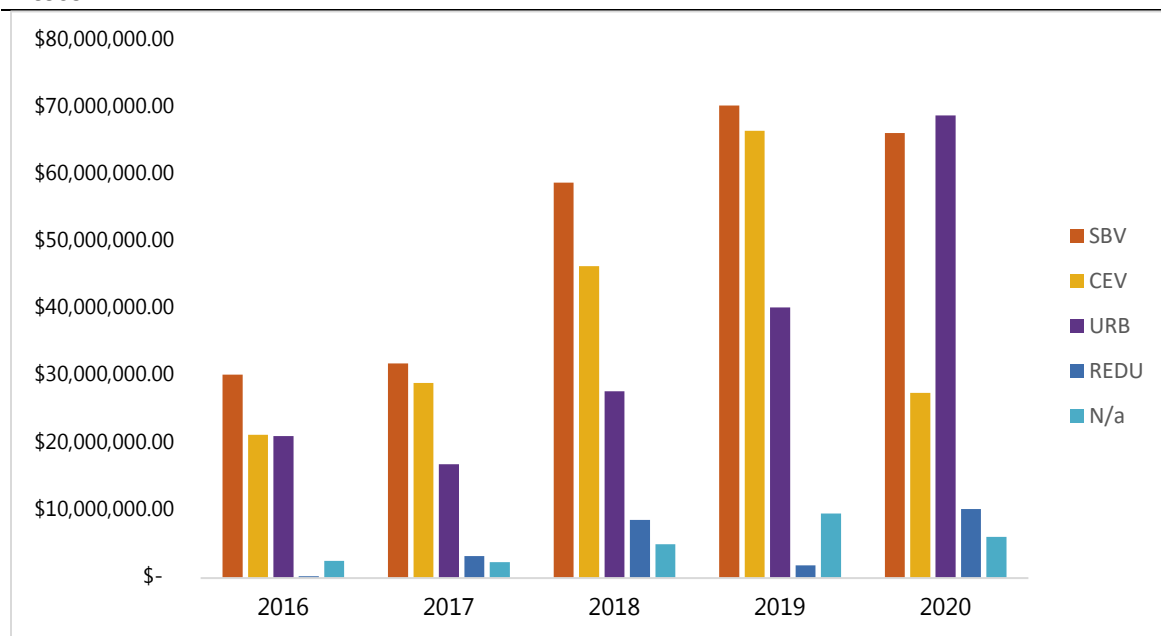
Fuente: Inevap con información proporcionada por el municipio de Mezquital, así como de la MIDS de Bienestar.

A continuación, se muestra también de manera gráfica el total de recursos que se invirtió por carencia, para ello, es posible ver en la gráfica 5 y 6 se puede visualizar cómo se ha distribuido el recurso en el municipio.

En la siguiente (gráfica 5) se puede observar una variabilidad en la inversión por tipo de carencia, sin embargo, se puede lograr apreciar que, en las carencias de acceso a los servicios básicos de la vivienda, así como la de calidad y espacios en la vivienda es donde su comportamiento posiblemente sí pueda ser más constante que los otros tipos de carencia.

Gráfica 5.
Recursos invertidos por tipo de carencia y otras inversiones indirectas 2016-2020 en el municipio de Mezquital

Pesos

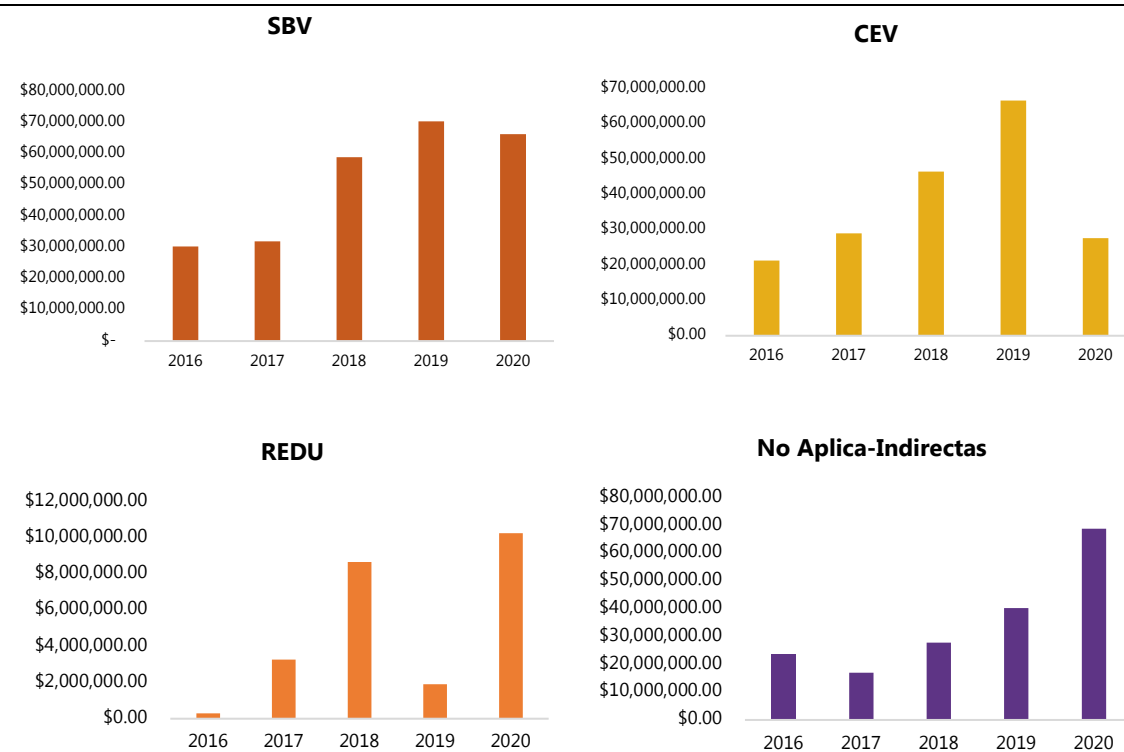


Nota: ^{a/}SBV: Servicios Básicos en la Vivienda, CEV: Calidad y Espacios en la Vivienda; EDU: Rezago Educativo; URB: Urbanización y N/a: No aplica.

Fuente: Inevap con información de los resultados anuales MIDS, Secretaría de Bienestar, así como de información proporcionada por los gestores del FAIS-FISM en el municipio de Mezquital.

A manera de conclusión con base en la lectura de la gráfica anterior, es pertinente que los gestores del Fondo en el municipio de Mezquital de la administración consideren el establecer una estrategia de priorización presupuestal con enfoque en la disminución de las carencias actuales del municipio, esto sin descartar la demanda social existente.

Gráfica 6.
Inversión por carencia en el periodo 2016-2020, municipio de Mezquital
Pesos



Nota: ^{a/}Indirectas: Proyectos que no se encuentran clasificados en alguna carencia.

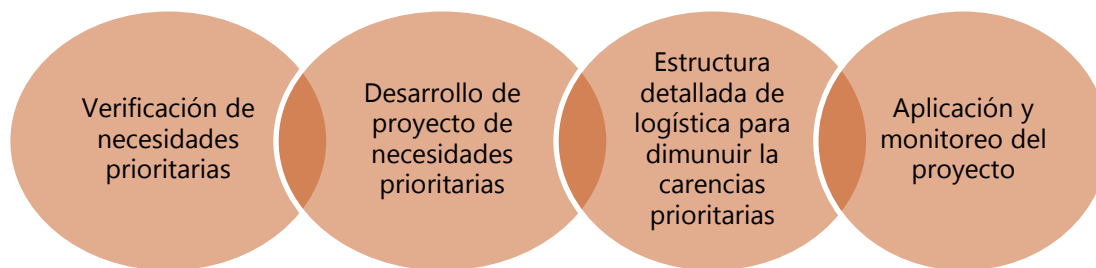
Fuente: Inevap con información de los resultados anuales MIDS, Secretaría de Bienestar.

Para una mayor comprensión de la información de la gráfica 6, a continuación, se muestra un resumen, con la finalidad de que los gestores del Fondo en el municipio de Mezquital puedan tener un mejor panorama situacional.

- Fue en el año 2016, donde hubo una mayor inversión anual en proyectos de obra para incidir en la disminución de la carencia por los servicios básicos de la vivienda y la carencia por calidad y espacios en la vivienda mientras que el año 2019 se destinó la menor cantidad presupuestal.
- En la categoría de rezago educativo, fue el año 2020 en donde se observa la mayor la inversión mientras que en el año 2016 se identifica que fue el ejercicio en donde hubo una menor inversión.
- Finalmente, en lo que respecta a otro tipo de proyectos y adquisiciones, el año 2020 es donde hubo una mayor inversión y el ejercicio 2017 la menor.

A continuación, se muestra la estrategia en términos técnicos operativos que implementa al ejercicio 2020 el municipio de Mezquital, por lo que se pueden considerar al menos dos vertientes de decisión; número uno, continuidad de la estrategia o bien, aplicación de un análisis y en lo subsecuente la reingeniería de la estrategia en los eslabones correspondientes.

Figura 3.
Estrategia para disminución de carencias prioritarias



Fuente: Inevap 2021.

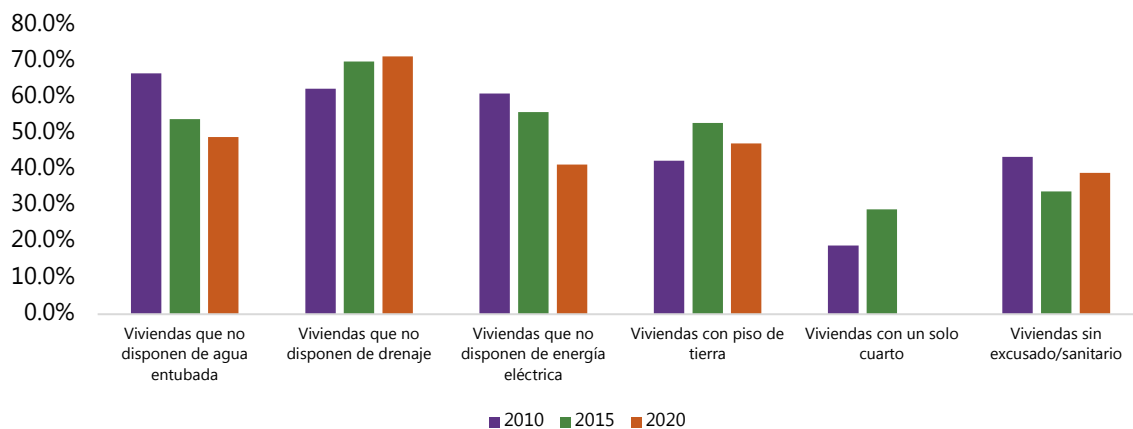
En resumen, es importante analizar de manera detallada el escenario actual del municipio de Mezquital, a través de sondeo ciudadano, encuestas, entrevistas, equipos estratégicos, etc., con la finalidad de validar las necesidades a nivel prioritario y consolidarlo con lo estipulado en el «Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2020» de la Secretaría de Bienestar. Esto servirá de base principal para iniciar con el proyecto que tenga como misión disminuir los indicadores que midan las carencias prioritarias, para ello, se necesita el análisis técnico de la logística actual, así como el eslabón operacional y administrativo cada proyecto, en esta logística se puede visualizar lo siguiente:

- Capital humano necesario;
- Recurso económico;
- Recurso Técnico;
- Cronograma;
- Tiempos;
- Hitos e;
- Indicadores de control.

En otro contexto; para efectos de continuidad analítica en lo que respecta al periodo 2016-2020, es importante considerar la evolución de los indicadores con relación al rezago y las carencias sociales en el municipio, por lo que en la gráfica siguiente se muestran de manera resumida, únicamente aquellos indicadores o variables en los que se puede incidir con inversiones del Fondo.

Gráfica 7.

Evolución de indicadores relacionados con el rezago y carencias sociales del municipio de Mezquital



Nota: ^{a/}Respecto a las viviendas en hacinamiento en la medición 2020, no fue posible encontrar el resultado.
Fuente: Inevap con información del Censo de Población y Vivienda 2010, Encuesta Intercensal 2015 y Censo de Población y Vivienda 2020, Inegi; índice de Rezago Social 2020, Coneval.

Analizando los resultados obtenidos a través de la gráfica anterior, se puede apreciar que el indicador en donde hubo una mayor reducción en las tres mediciones (2010-2020) fue en el de «viviendas que no cuentan disponen de energía eléctrica» y en secuencia el indicador que mide la carencia las viviendas que no disponen de agua entubada, sin embargo en las carencias de las viviendas que no disponen de un drenaje, así como los indicadores que miden la calidad y espacios en la vivienda, no fue posible identificar una disminución.

Sin embargo, en un contexto de retos se puede apreciar que es pertinente continuar con nuevas estrategias para lograr disminuir aún más los indicadores que miden las carencias sociales en el municipio de Mezquital, por lo que sí es pertinente considerar adecuar nuevos criterios en las priorizaciones de proyectos de obra, así como en las futuras planeaciones anuales.

Como parte final del análisis quinquenal, considerando como base referencial la evolución de indicadores relacionados con el rezago y carencias sociales, así como las inversiones que se han realizado a lo largo de este periodo en proyectos de obra financiados con recursos de FAIS-FISM, es pertinente continuar con la implementación de nuevas estrategias que permitan mejorar la disminución de los indicadores el rezago y las carencias sociales en el municipio. Para ello, se puede considerar como ya se mencionó con anterioridad el agregar nuevas variables de priorización de proyectos de obra y que éstas vayan dirigidas a disminuir los indicadores antes mencionados, esto sin descuidar la demanda social actual creando un balance social cuando dichas demandas no vayan dirigidas a disminuir de manera directa las carencias sociales. Otra estrategia que se puede considerar es el gestionar convenios de colaboración y participación con instancias ejecutoras a nivel federal y estatal como puede ser la CONAGUA, CAED, CONAVI, COESVI, BIENESTAR, SEBISED, entre otras instancias de relevancias que puedan coadyuvar a incrementar de gran manera la demanda social y en paralelo incidir en la disminución de las carencias sociales vigentes del municipio de Mezquital.

V. Análisis de una obra FAIS-FISM

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

Una de las prioridades de la actual administración del municipio de Mezquital, es brindarle a la sociedad el acceso a los servicios básicos de la vivienda, entre los que se encuentra, el acceso al agua potable, que las localidades cuenten con el acceso a un drenaje sanitario, entre otros más. Recapitulando los montos que corresponden al ejercicio 2020 en el concepto de acceso a los servicios básicos de la vivienda, fue \$66,862,203.14 los que se invirtieron, representando el 37% del total de los recursos del Fondo en este año fiscal mencionado con anterioridad.

Con la información antes descrita, el presente análisis va enfocado al mejoramiento del sistema de agua potable en la localidad Brasiles, municipio de Mezquital. Es pertinente recapitular que el Coneval reconoce que la pobreza es una situación que trasciende el ámbito individual y es importante tomar en cuenta los contextos geográfico, social y cultural, los cuales influyen en las opciones de vida de las personas¹⁵.

De acuerdo información de la Comisión Nacional del Agua, En México se reconoce al agua como un tema de importancia y seguridad nacional, ya que se ha convertido en una variable de priorización central en las políticas públicas en los tres niveles de gobiernos, en donde su intervención se puede visualizar en políticas ambientales, de desarrollo social y de la política económica.

En un contexto similar, los retos que se pueden materializar en torno está recurso natural predominante hoy en día, tienen origen de acuerdo con diversos escenarios. A continuación, se describen algunos de ellos:

- Crecimiento en la demanda de una manera exponencial, esto a causa del crecimiento poblacional y el mayor desarrollo económico;
- La desigual distribución del agua en el tiempo y en el espacio;
- Una disponibilidad real menor, motivada por la contaminación de las aguas, y
- Un uso ineficiente del agua en diferentes sectores usuarios¹⁶.

Con base en la referencia anterior, el presente análisis tiene una estructura de cuatro etapas:

- Inicio del proyecto;
- Ejecución del proyecto;
- Cierre del proyecto, y
- Conclusión.

Inicio del proyecto

El agua es un recurso indispensable para garantizar la vida de todos los seres vivos del planeta, es por ello, que el acceso a agua, saneamiento e higiene se ha convertido en un derecho fundamental, sin embargo, miles de millones de personas de todo el mundo siguen enfrentándose a diario a enormes dificultades para acceder a los servicios más básicos. En el caso particular del municipio de Mezquital, al año 2020, casi la mitad de las

¹⁵ Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, Coneval, 2019.

¹⁶ Información extraída del documento: El agua en México de la Conagua.

viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública, lo cual conlleva a la creación e implementación de diversas estrategias factibles para disminuir este porcentaje. Una de las estrategias pertinentes su disminución, es convertir el acceso al agua potable en una prioridad municipal o bien, hacer convenios con diversas instancias en los tres niveles de gobierno, esto, para incrementar la atención inmediata de esta necesidad social.

Como se hace mención con anterioridad, son diversos los beneficios que se pueden obtener al desarrollar proyectos de obra destinados a brindar el acceso al agua, ya sea un desarrollo integral, mantenimiento de los sistemas o bien alguna rehabilitación de los mismos, sin embargo, su desarrollo no es del todo fácil y sencillo ya que se deben de cumplir ciertas normas oficiales establecidas principalmente por la CONAGUA, la cual es una de las encargadas en términos normativos de establecer y normar los parámetros para su construcción y a su vez en segundo plano enmarca aspectos importantes como las condiciones en las que se deben de preparar el terreno en donde se va a llevar a cabo el proyecto de obra así como el tipo de materiales adecuados para su construcción.

Finalmente, y manera de acrecentar la importancia del acceso al agua en el municipio de Mezquital, se estima que al menos 1 de cada 4 personas se verá afectada por escasez de agua para 2050 a nivel global¹⁷.

Organización y preparación

Con base en la información establecida en el expediente de obra, se establece un periodo para su desarrollo, con fecha de inicio 21 de enero de 2020 y con fecha de término 21 febrero de 2020, siendo un periodo de duración de un mes, en donde el proyecto de obra tiene como alcance el mejoramiento del sistema de agua potable en la localidad de Brasiles, del municipio del Mezquital, dando equipamiento de galería filtrante, rehabilitación de galería filtrante, rehabilitación de caseta de operación, línea de conducción y tren de descarga.

Finalmente, dentro del proceso de selección, la obra se formaliza a través de un acta constitutiva del comité comunitario a las 17:00 horas del día 03 de enero de 2020, reunidos en la jefatura de la localidad, municipio de Mezquital, se hace del conocimiento que la localidad no tendrá que invertir ningún recurso económico ya que el costo total de la obra lo absorberá el municipio con recursos del FAIS-FISM. Cabe señalar que el costo total de la obra fue de \$1,082,114.04 pesos y se proyectaron las siguientes características de la obra:

Tabla 9

Principales características del proyecto de obra

Nombre de la obra	Mejoramiento del sistema de agua potable
Tiempo de vida	No se especifica
Características generales	equipamiento de galería filtrante, rehabilitación de galería filtrante, rehabilitación de caseta de operación, línea de conducción y tren de descarga.
Dimensión	151 m2
Población beneficiada	No se especifica en el expediente de obra

¹⁷ Información relevante de Acciona Business as Unusual, en su documento: Tratamiento del Agua.

Tabla 9
Principales características del proyecto de obra

Principales materiales requeridos	Bomba solar, codos de diversas pulgadas, tuercas, válvulas, carretes, manómetro y medidor de gastos.
Costo de la obra	\$1,082,114.04 pesos
Fecha inicio	21 de enero de 2020
Fecha término	21 de febrero de 2020
Método de contratación	Adjudicación directa
Fuente: Elaboración propia con información extraída del expediente de obra.	

Hay que clarificar que este análisis no tiene como objetivo minimizar la importancia, priorización o beneficios de las obras que realiza el municipio, por su parte, la visión es coadyuvar en la dotación de insumos y productos que sirvan para dar una certeza del financiamiento de obras. En este plano analítico, se deduce que el rehabilitar los caminos rurales se debe a sus mismas condiciones actuales. Con lo anterior y únicamente a manera de sugerencia, es pertinente que realice un análisis del tiempo de vida proyectado de la obra, es decir, cuanto tiempo se pretende que dure la obra realizada, así mismo, es pertinente cuantificar la población a beneficiar, así como el explicar sociedad las recomendaciones y sugerencias sobre el proyecto de obra, como pueden ser su cuidado y que toda la sociedad se sume el proyecto de obra en óptimas condiciones.

Ejecución

En esta etapa tratará de dar a conocer en primer plano, el método de contratación seleccionado para el desarrollo de la obra, el cual fue por Adjudicación directa por contrato. Si bien esta modalidad se encuentra justificada en la propia Ley de Obras Públicas del Estado de Durango y su Reglamento, es importante mencionar que, otros modelos de contratación pueden llegar a ofrecer algunos beneficios que, en principio, la adjudicación directa.

En aspectos de transparencia y competencia, también se pueden considerar otros métodos de contratación como lo es el de licitación pública, el cual es el modelo de contratación de servicios y compra de bienes que fomenta mayormente los aspectos antes mencionados. Esto es posible debido a que varios oferentes del bien o servicio tienen la posibilidad de ofertar lo que, con base en su propio análisis y posibilidades, consideran la mejor combinación precio-calidad para hacerse acreedores del contrato. Sin embargo, y más allá de lo estipulado en la ley antes mencionada, existen otras circunstancias o excepciones que conllevan a que la licitación resulte inadecuada o no viable. Ejemplo de estas situaciones son¹⁶:

- Si las necesidades son tan urgentes que resulte inviable un proceso de licitación, siempre y cuando la urgencia no haya sido previsible;
- Es necesaria la confidencialidad porque involucra la defensa o seguridad del Estado o la nación;
- Cuando una convocatoria a licitación pública se haya declarada desierta;
- Se trata de un contrato para fines de investigación, experimentación o estudio;
- La índole técnica de los bienes o servicios hace necesaria la negociación con los

proveedores para poder definir claramente las especificaciones del producto y/o los términos de la compra; y

- Si se trata de la contratación de un bien o servicio de bajo «valor económico» para el cual los costos de organizar una licitación no compensan el ahorro o beneficio que se obtendría de llevar a cabo un proceso competido (normalmente a este tipo de contrataciones se le denomina de «escaso valor»)

Además de eso, en lo que respecta a la estructura de mercado, se recomienda, en la medida que la normatividad lo permita, elegir el método de compra de acuerdo con su dinámica y estructura de mercado para conseguir el mayor «valor por dinero». En este sentido, de manera sintética, algunas buenas prácticas son las siguientes:

- a) Cuando hay múltiples proveedores de este bien o servicio, la licitación pública es lo más eficiente.
- b) Cuando hay pocos proveedores, además, con poder de mercado, pero el gobierno es un consumidor significativo de las compras totales, lo mejor es la adjudicación directa.
- c) Cuando hay poca oferta, pero se tiene la capacidad de desarrollar nuevos proveedores, el gobierno debe buscar configurar el mercado a su favor para que se fomente la entrada de nuevos competidores mediante diversos mecanismos.

Por otra parte, en cuanto al desarrollo del proyecto y a través del establecimiento en cláusula, se establece que la realización de la obra será responsabilidad del Ayuntamiento el cual a su vez se menciona que el comité de obra no aportada ninguna cantidad ya que el 100% del costo será absorbido con recursos del FAIS-FISM. Así mismo se delega la responsabilidad al comité de obra en supervisar la obra y el manejo transparente del recurso aprobado para el desarrollo de la obra.

Como análisis agregado, no se identificaron observaciones en los avances periódicos del proyecto, concluyendo que la obra terminó en tiempo y forma.

Finalmente, se desconoce la justificación de la elección del método de contratación seleccionada para el desarrollo de la obra, ya que en la información proporcionada por los gestores del Fondo no fue posible identificar dicha cláusula o apartado que justifique su decisión.

Cierre del proyecto

Los Lineamientos establecen que es responsabilidad de los gobiernos locales informar a la población sobre la conclusión de una obra o acción realizada parcial o totalmente con recursos del FAIS-FISM mediante la colocación en un lugar visible de una placa que contenga al menos la siguiente frase: «Esta obra se realizó con recursos federales del FAIS-FISM del ejercicio fiscal _(año)», o bien, «Esta obra se realizó parcialmente con recursos federales del FAIS de ejercicio fiscal _(Año)».

Asimismo, el municipio debe publicar en su página oficial de internet los informes

trimestrales de los avances de los proyectos que se realicen con los recursos del FAIS-FISM, y en su caso, evidencias de conclusión, en los términos establecidos en el artículo 33 de la LCF. Si bien, el municipio cuenta con información actualizada sobre distintas disposiciones legales, no se identificó evidencia de que se cumpla con la normatividad antes mencionada. Adicionalmente, cabe señalar que el municipio de Mezquital contó con un periodo de desarrollo de 30 días naturales, lo cual sí se concluyó en tiempo y forma.

Conclusión

Con el presente análisis se demuestra y se llega a la conclusión de que el municipio de Mezquital sí apropia buenas prácticas para el desarrollo de proyectos de obra que van desde el cumplir con la normatividad solicitada a nivel federal, así como el dotar un expediente de obra con información útil y relevante para llevar un mejor control de los proyectos que se desarrollan con recursos del FAIS-FISM, se pudo identificar algunos componentes del expediente como son:

- Datos básicos generales de la obra;
- Resumen presupuestal;
- Contrato;
- Croquis de georreferenciación de la obra;
- Planos estructurales de la obra;
- Acta de entrega, y
- Entre otros más.

Sin embargo y con el entender de que todo lo que se lleva a cabo en un momento determinado de cualquier índole es susceptible de la mejora continua, se recomienda agregar dentro del expediente un apartado de justificación, método de priorización y selección de obra, el cual tenga como objetivo general el reforzar e incrementar la argumentación para la toma de decisión. A continuación, se describen al menos las variables que podrían ser de utilidad en la estructura del apartado:

Figura 4.

Estructura para el desarrollo del apartado de justificación, método de priorización y selección de obra para el expediente



Fuente: Inevap 2021.

Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas

Tabla 10.

Matriz de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas

Fortalezas	*	Debilidades	*
El municipio considera la participación ciudadana para la selección de proyectos de obra	1	Los criterios de priorización de obra no son suficientemente claros y estandarizados en lo que respecta a la selección de obras con base en el factor necesidad	3
Los directores de obras públicas y desarrollo social se suman a recabar información presencial en la sociedad sobre las necesidades actuales.	1,4	Actualizar la estrategia de identificación de diagnóstico e identificación de prioridades con las nuevas fuentes y canales de información.	1
Existencia de concurrencia de recursos	6	Los procesos del Fondo se operan de manera empírica	4
Realización de convenios de aportación con actores a nivel estatal	6	Pertinencia de desarrollar un plan de capacitación y adiestramiento interno que permita oficializar la capacitación como una de las acciones anuales dentro de la administración del municipio	5
Conocimiento operacional y eficiencia en las gestiones por parte de los gestores del FAIS-FISM.	4,6	Pertinencia de desarrollar un sistema de control y medición vinculado con la etapa de planeación es decir con los objetivos establecidos en esta atapa	7
		Pertinencia de desarrollar una estructura para el desarrollo del apartado de justificación, método de priorización y selección de obra para el expediente	8
		Falta de difusión del diagnóstico de necesidades en el PMD	7
Oportunidades	*	Amenazas	*
Los gestores del Fondo tienen pueden tener cada vez más una cercanía más estrecha con la sociedad y así poder diagnosticar con más facilidad las necesidades actuales.	1	Posible afectación negativa en la planeación y operación del Fondo respecto a las actualizaciones de los Lineamientos a nivel federal	2
Aprovechar los alcances de otras instancias ejecutoras como CONAGUA, CONAVI, CAED, COESVI, BIENESTAR, SEBISED, para incrementar la atención de la demanda social.	1	Mediciones sobre indicadores de carencias sociales a nivel municipal son cada cinco años	4
		Variaciones en la visión en los planes de desarrollo en las administraciones	8
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 11.
Propuesta de recomendaciones y observaciones

#	Recomendación u observación	Temática	*	Acciones propuestas	Resultados esperados
1	Desarrollo de un procedimiento de priorización y focalización de proyectos de obra	Ejecución	3	Análisis y desarrollo de un procedimiento que tenga como objetivo el estandarizar el método de priorización de proyectos de obra, el cual contenga a manera de sugerencia los siguientes componentes: • Objetivo del procedimiento • Alcance • Responsabilidades • Desarrollo del procedimiento • Indicadores aplicables; • Anexos aplicables y; • Diagrama de flujo. <i>Nota: se puede considerar el modelo de la figura uno de esta evaluación «Jerarquía Propósito para priorización de proyectos de obra FAIS-FISM», así como la figura cuatro «Estrategia para disminución de carencias prioritarias».</i>	Que la administración pueda obtener la estandarización procedural en este campo operacional, así mismo, contribuir a que las decisiones en materia de infraestructura estén basadas en evidencia que sea consistente, funcional y que responda a las necesidades particulares y las capacidades actuales del gobierno.
2	Estructurar el proceso integral de la operatividad del FAIS-FISM	Ejecución	4	Elaborar el procedimiento integral de la operación del FAIS-FISM, considerando únicamente los alcances operativos de los actores de la administración del municipio, el cual el nivel inicio sea la identificación de necesidades y el nivel fin, la selección, desarrollo y entrega de obras. <i>Nota: se puede usar como referencia la figura 2 de esta evaluación</i>	Migrar de lo empírico a lo estandarizado en la operación del FAIS-FISM, así mismo, establecer actividades con mayor precisión, evitar cuellos de botella, retrasos en los tiempos operacionales, afectación en la ruta crítica, dispersión, así como facilitar la consulta, su control y mejora.

Tabla 11.
Propuesta de recomendaciones y observaciones

#	Recomendación u observación	Temática	*	Acciones propuestas	Resultados esperados
3	Fortalecer las capacidades institucionales de los funcionarios responsables de la gestión del FAIS-FISM	Capacitación	5	*Realizar un convenio de capacitación con las instancias correspondientes como lo es SEBISED y otras que se crean pertinentes, en donde se pueda llegar a un acuerdo sustancial entre ambas partes y que aparte se puedan considerar los factores de distancia entre el municipio y la cabecera municipal del Durango, así como el presupuesto del municipio de Mezquital. *Elaborar e implementar un «Plan de Capacitación y Adiestramiento considerando temas relacionados con ejecución del Fondo como: pobreza, Presupuesto basado en Resultados, Indicadores de desempeño, etc.	Mejorar el desempeño de las funciones de los gestores de manera más eficiente se traduce en un mejor desempeño municipal y, sobre todo, en resultados de mayor impacto en beneficio de la población.
4	Fortalecer la cobertura de la demanda social en el municipio de Mezquital	Planeación	3	Establecer una estrategia pertinente que coadyuve a incrementar la cobertura de la demanda. Como sugerencia, se puede considerar la continuación de las firmas de colaboración con instancias aplicables en lo que respecta a la misión y visión del FAIS-FISM	Incrementar la cobertura de atención a las solicitudes y necesidades con base en la misión y visión del FAIS-FISM.
5	Desarrollar nuevas variables de control (ID) adicional a las ya existentes	Indicadores	7	Implementar un sistema de medición y control a través del desarrollo de indicadores que puedan medir más objetivos como: • Calidad de las obras realizadas; • Tiempo de desfase en los proyectos de obra a realizar en el periodo; • Porcentaje de la demanda anual; • Número de acciones realizadas por tipo de carencia social; • Entre otros factores importantes de medir. <i>Nota: se puede considerar el usar como referente la logística que se hace mención en el</i>	Tener un mejor control de los avances operacionales que se van generando en la línea de tiempo, así como el contar con bases sustentadas a través de métodos cuantitativos que ayuden a la toma de decisiones.

Tabla 11.
Propuesta de recomendaciones y observaciones

#	Recomendación u observación	Temática	*	Acciones propuestas	Resultados esperados
<i>cuadro 3 de esta evaluación: Así como la redacción de la pregunta 7.</i>					
6	Actualizar los documentos diagnósticos del municipio	Ejecución	1	Diseñar mecanismos para actualizar la información sociodemográfica y aquella relacionada con la medición de la pobreza en los documentos de planeación del municipio con la información del censo 2020	Contar con herramientas y fuentes de información recientes sobre el contexto del municipio para mejorar la toma de decisiones

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

El análisis desarrollado a través de la evaluación tiene como pretensión focal, aportar elementos que contribuyan a mejorar el destino, la gestión y resultados del FAIS-FISM en el municipio de Mezquital por lo que es pertinente precisar que el objetivo de la evaluación es únicamente identificar elementos o variables que coadyuven en la mejora continua del FAIS-FISM.

El objetivo del Fondo es beneficiar directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la LGDS, y en ZAP, mediante la realización de obras que incidan en las distintas carencias y el rezago sociales.

En ese sentido, de acuerdo con información del Inegi y del Coneval, de 2015 a 2020 es importante reestructurar la estrategia de disminución de las carencias sociales en el municipio de Mezquital para poder tener un mayor impacto en su reducción. Para esto, se puede considerar el desarrollar un proceso estandarizado de priorización de proyectos de obra, en donde se definan los parámetros necesarios para coadyuvar de una manera positiva en la definición de una manera más asertiva en los proyectos.

En otro contexto, la evaluación aporta información sobre la evolución de estos indicadores, de tal manera que se permita conocer cuáles son los que, con base en el porcentaje de prevalencia, son más urgentes de atender. Con esta información, el municipio tendrá los elementos que apoyarán, con evidencia, un proceso más eficiente en la toma de decisiones, ya que se realizó un análisis histórico de cinco años, partiendo del año 2016 al 2020.

Los hallazgos derivados de la evaluación se concentran en aquellos elementos que pueden contribuir a mejorar el destino, la gestión y los resultados del FAIS-FISM. En particular, las recomendaciones y observaciones tienen el objetivo de fortalecer los procesos de focalización, priorización y decisión de las obras de infraestructura que se financian con los recursos del Fondo, así como la determinación de los procesos internos de la administración para gestionar el FAIS-FISM y con ello incidir en mejores resultados que benefician a la población del municipio.

En el municipio de Mezquital es de 39,620, el cual representa un 0.32% de la población total del estado de Durango. Así mismo, el 89.1% de las personas se encuentran en situación de pobreza, de las cuales, el 66.2% se encuentra en pobreza extrema y solo el 22.8% en pobreza moderada.

En paralelo, se observó que el municipio de Mezquital a través del apego a la normatividad sí cuenta con su Plan Municipal de Desarrollo con límites (2019-2022), el cual va desde el establecimiento de su misión y visión, así como los aspectos en los que se enfocará la administración con base en los objetivos del Fondo.

Es importante mencionar que sigue siendo pertinente que la administración del municipio implemente y ponga en práctica estrategias de validación de las necesidades actuales. Para

ello, la participación y consulta de la sociedad del municipio, puede coadyuvar en la generación de información relevante y pertinente para el desarrollo de un diagnóstico de necesidades con enfoque prioritario. En este sentido, es pertinente que el municipio de Mezquital cuente con esta estrategia he informe a la sociedad a través de sus siguientes Planes Municipales de Desarrollo, los resultados que se obtengan a través de las principales demandas sociales y los rubros que considere el ayuntamiento debe atender para mejorar las condiciones de vida de los habitantes del municipio de Mezquital el cual puede ir desde el establecimiento de su misión y visión, así como los aspectos en los que se enfocará la administración en dar atención en sus ejes que se establezcan.

En lo que respecta a los criterios para focalizar, priorizar y decidir las obras de infraestructura social financiadas con el Fondo, fue posible identificar que el municipio utiliza criterios, como es la participación social, en donde se le pide a la población que genere sus solicitudes de necesidades y las entregue al lugar encomendado. Si bien este análisis no pretende demeritar o cuestionar en ningún momento la postura adoptada por el municipio en cuanto a la definición de qué obras ejecutar y con qué prioridad, se denota la pertinencia de elaborar criterios o mecanismos documentados que permitan gestionar los proyectos de infraestructura con mayor facilidad, así como tomar decisiones consistentes, funcionales y basadas en evidencia.

Por otro lado, no se identificó ningún tipo de herramienta o mecanismo a través del cual se documenten y detallen los principales procesos operacionales para el cumplimiento de los objetivos del Fondo. Asimismo, no se identificó evidencia sobre la oficialización de la capacitación a través del establecimiento de un Plan de Capacitación y Adiestramiento municipal con enfoque en las principales necesidades de adquisición de conocimiento en lo que respecta a la operatividad y administración del FAIS-FISM. En otro contexto, es pertinente continuar con las firmas de colaboración con instancias aplicables y a su vez incrementar más la cartera de opciones como puede ser con CONAGUA o CAED para temas de acceso al agua, drenaje y saneamiento, o bien con CONAVI, COESVI, BIENESTAR o SEBISED para temas de calidad y espacios en la vivienda. Así mismo, surge la pertinencia de implementar un sistema de medición y control a través del desarrollo de indicadores que se vinculen con el factor «monitoreo» de los objetivos establecidos desde la etapa de planeación.

Finalmente, se demuestra y se llega a la conclusión de que el municipio de Mezquital sí apropia buenas prácticas para el desarrollo de proyectos de obra que van desde el cumplir con la normatividad solicitada a nivel federal, así como el dotar un expediente de obra con información útil y relevante para llevar un mejor control de los proyectos que se desarrollan con recursos del FAIS-FISM, se pudieron identificar algunos componentes del expediente como son, la información básica y datos generales de la obra, resumen presupuestal, planos estructurales del proyecto de obra, acta de sesión con COPLADEM, entre otros más.

Ficha de la evaluación

Aspectos administrativos	• Responsable de la evaluación: Daniel Frayre Larreta • Organización evaluadora: Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango • Unidad administrativa de la dependencia o entidad responsable de la intervención evaluada: Dirección de Obras Públicas del municipio de Mezquital. • Titular de la unidad administrativa de la dependencia o entidad responsable de la intervención evaluada: C. José Osbaldo Santillán Gómez • Unidad administrativa de la dependencia o entidad responsable de la intervención encargada de dar seguimiento a la evaluación: Dirección de Obras Públicas del municipio de Mezquital. • Forma de contratación del equipo u organización evaluadora: No aplica • Costo total de la evaluación: No aplica • Fuente de financiamiento de la evaluación: No aplica • Fecha de inicio de la evaluación: septiembre de 2021 • Fecha de conclusión de la evaluación: diciembre de 2021
Aspectos técnicos	• Palabras clave de la evaluación (al menos tres palabras): infraestructura social, pobreza, carencias sociales. • Términos de referencia de la evaluación: Términos de referencia para la evaluación de desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social – componente municipal (FAIS-FISM) • Objetivo de la evaluación: 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. • Hipótesis de la evaluación: La gestión del FAIS-FISM permite una adecuada satisfacción de las necesidades del municipio en materia de infraestructura social.
Resultados	• Síntesis de los hallazgos de la evaluación: Se destaca la existencia de un diagnóstico de necesidades de infraestructura social, sin embargo, es pertinente su estandarización para los futuros PMD. Se tienen criterios mínimos de priorización con pertinencia de estandarización a través del desarrollo e implementación de procedimientos operacionales. Se encuentra la oportunidad de mejorar la toma de decisiones anuales a través de la consolidación estructural, focalización y mejora en la priorización de proyectos de obra, procesos clave de gestión del Fondo, fortalecer las capacidades institucionales de los funcionarios responsables de la gestión del FAIS-FISM. En otro contexto, es pertinente continuar con las firmas de colaboración con instancias aplicables y a su vez incrementar más la cartera de opciones como puede ser con CONAGUA o CAED para temas de acceso al agua, drenaje y saneamiento, o bien con CONAVI, COESVI, BIENESTAR o SEBISED para temas de calidad y espacios en la vivienda y finalmente, se demuestra que el municipio de Mezquital sí apropia buenas prácticas para el desarrollo de proyectos de obra que van desde el cumplir con la normatividad solicitada a nivel federal, así como el dotar un expediente de obra con información útil y relevante para llevar un mejor control de los proyectos que se desarrollan con recursos del FAIS-FISM, sin embargo, se recomienda agregar dentro del expediente un apartado

de justificación, método de priorización y selección de obra, el cual tenga como objetivo general el reforzar e incrementar la argumentación para la toma de decisión.

- Síntesis de la propuesta de recomendaciones y observaciones:
Estructurar la estrategia de Consulta Ciudadana como identificación de necesidades municipales, desarrollo de un procedimiento de priorización y focalización de proyectos de obra, estructurar el proceso integral de la operatividad del FAIS-FISM, fortalecer las capacidades institucionales de los funcionarios responsables de la gestión del FAIS-FISM, fortalecer la cobertura de la demanda social en el municipio de Mezquital, desarrollar nuevas variables de control (ID) adicional a las ya existentes y agregar al expediente de obras el apartado de justificación, método de priorización y selección de obra.
 - Síntesis de las conclusiones: El municipio cuenta con un diagnóstico en materia de infraestructura social, sin embargo, es pertinente apropiar la participación ciudadana como una estructura base para el desarrollo del próximo PMD del municipio de Mezquital, el cual sea el sustento para el desarrollo de sus ejes, objetivos, estrategias y líneas de acción, así mismo, es pertinente agregar nuevos métodos de aplicación a la consulta ciudadana en donde se consideren variables cuantificables para la toma de decisiones. Se identifican áreas de mejora en los criterios de priorización de obras. Se identificó que la operación en el municipio del FAIS-FISM en su mayoría se realiza de manera empírica ya que no se encontró evidencia acerca de procedimientos estandarizados y documentados. El municipio realiza buenas prácticas como lo es el realizar convenios de participación con otras instancias en ese caso fue con SEBISED y COESVI, el cual coadyuva a incrementar la cobertura de atención a las necesidades municipales. Así mismo, se identificaron concurrencia de recursos lo cual también es una estrategia pertinente para la misma ampliación de cobertura. A través de un análisis quinquenal, se puede observar la pertinencia de continuar con nuevas estrategias que coadyuven a su disminución de una manera más eficaz y eficiente.
-

Referencias

- Ayuntamiento. Página oficial del municipio de Mezquital, Durango.
- UNDP (2010). Public Procurement Capacity Development Guide. New York: United Nations Development Programme.
- Coneval. (2019). Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. Tercera edición. Coneval: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Bienestar. (2020). Programa de capacitación FAIS 2020. México: Secretaría de Bienestar.
- CDIA. (2010). City Infrastructure Investment Programming & Prioritization Toolkit. Manila, Philippines: Cities Development Initiative for Asia.
- Orozco Villafañe, Arisbeth; Huerta Cuervo, Rocío y López Cruz, Juana Yolanda (2018): capacidades institucionales de los gobiernos municipales del estado de Oaxaca.
- Condiciones sociales, empobrecimiento y dinámicas regionales de mercados laborales. Universidad Nacional Autónoma de México y Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional A.C, Coeditores, México.
- Banco Mundial. (2016). An Alternative Approach to Project Selection: The Infrastructure Prioritization Framework. Washington: Banco Mundial PPP Group.
- BID. (2019). Estrategia alternativa para la priorización de infraestructura. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Mundial. 1997. World Development Report: The State in a Changing World. New York: Oxford University Press.
- CEFP (2017) Propuesta de guía metodológica de planeación y gestión de proyectos de infraestructura para las entidades federativas, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.
- Stubbs, A. (2004). Indicadores de desempeño: naturaleza, utilidad y construcción.
https://www.accion.com/es/tratamiento-de-agua/?_adin=02021864894.
<https://www.gob.mx/bienestar/documentos/resultados-fismdf-por-estado-2016>
- Bienestar. (2020). Programa de capacitación FAIS 2020. México: Secretaría de Bienestar.
- CDIA. (2010). City Infrastructure Investment Programming & Prioritization Toolkit. Manila, Philippines: Cities Development Initiative for Asia.
- Butler, J. (2020). *El capitalismo tiene sus límites*. En G. Agamben, S. Žižek, J. L. Nancy, F. Berardi, S. López Petit, J. Butler, A. Badiou, D. Harvey, B. C. Han, R. Zibechi, M. Galindo, M. Gabriel, G. Yáñez González, P. Manrique y P. B. Preciado, *Sopa de Wuhan* (pp. 59-65). Editorial ASPO (Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio).

Anexos

Anexo 1. Destino de las aportaciones del FAIS-FISM en el municipio

Tabla 12.

Clasificación de los proyectos del FAIS-FISM por rubro de gasto

Incidencia	Rubro	Cantidad de proyectos	Monto \$	%
Directa	Agua potable	21	51,405,768.15	28.0
	Alcantarillado	15	15,456,434.99	8.0
	Drenaje y letrinas	0	0.00	0.0
	Electrificación	12	14,383,030.56	8.0
	Mejoramiento de vivienda	13	13,546,632.41	7.0
	Infraestructura básica del sector educativo	0	0.00	0.0
	Infraestructura básica del sector salud	4	9,527,535.09	5.0
Complementaria	Infraestructura básica del sector educativo	6	5,073,826.98	3.0
	Urbanización	45	68,552,709.91	38.0
	Subtotal	116	177,945,938.09	98.0
No aplica	Gastos indirectos	3	4,194,726.91	2.0
	Subtotal	119	182,140,665.00	100
	Total	119	182,140,665.00	100

Nota: El número total de obras realizadas en el ejercicio 2020 fueron 119 y 3 acciones sobre gastos indirectos.

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el municipio de Mezquital.

Tabla 13.

Clasificación de los proyectos del FAIS-FISM por carencia social

	Cantidad de proyectos	Monto \$	%
Rezago educativo	6	5,073,826.98	3.0
Servicios de salud	4	9,527,535.09	5.0
Seguridad Social	-	0.0	0.0
Calidad y espacios de la vivienda	25	27,929,662.97	15.0
Servicios básicos de la vivienda	36	66,862,203.14	37.0
Alimentación	-	0.0	0.0
No aplica (urbanización e infraestructura educativa)	45	68,552,709.91	38.0
Subtotal	116	177,945,938.09	98.0
Gastos indirectos	3	4,194,726.91	2.0
Subtotal	119	182,140,665.00	100.0

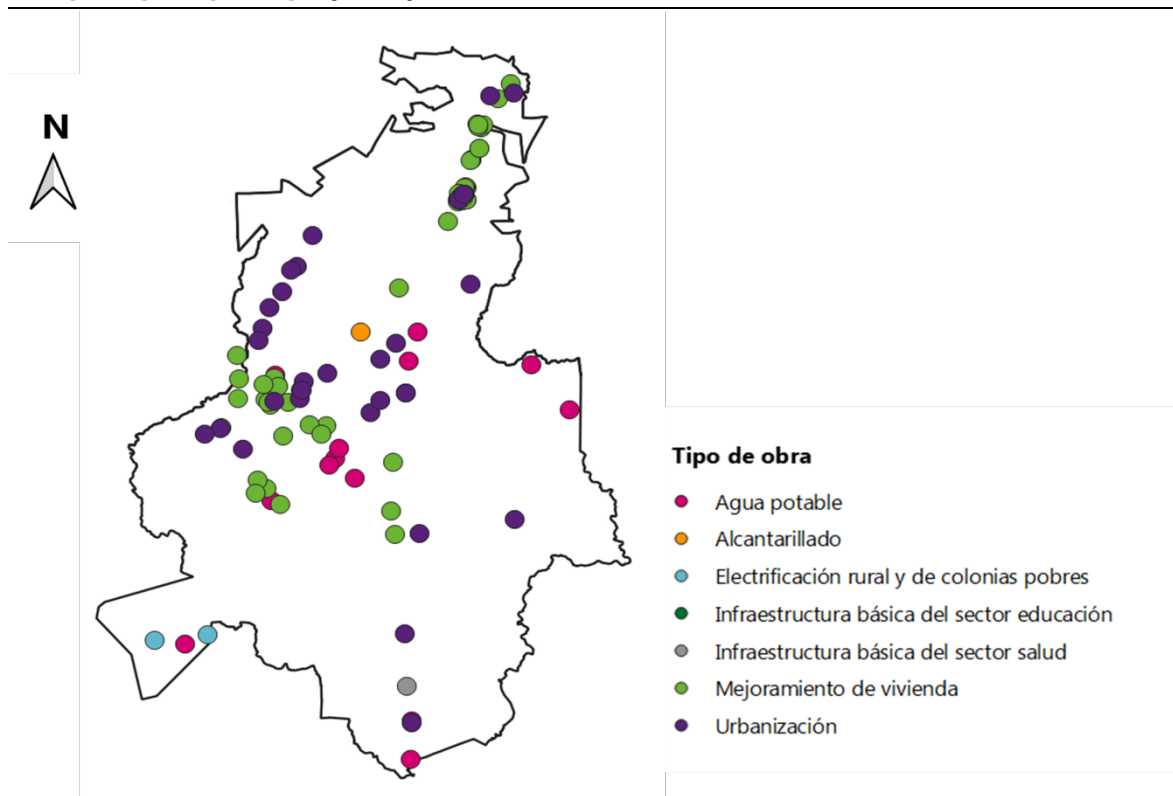
Tabla 13.
Clasificación de los proyectos del FAIS-FISM por carencia social

	Cantidad de proyectos	Monto \$	%
Total	119	182,140,665.00	100.0

Nota: El número total de obras realizadas en el ejercicio 2020 fueron 119 y 3 acciones sobre gastos indirectos, esto, con base en la información de la MIDS.

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

Figura 5.
Ubicación georreferenciada de las obras ejecutadas con el FAIS-FISM en el municipio de Mezquital por tipo de proyecto y en AGEB urbanas



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el municipio de Mezquital y el Sistema QGIS.

Anexo 3. Procesos clave de la operación del FAIS-FISM

Tabla 14.

Procesos clave de la operación del FAIS-FISM

#	Proceso	Actividades	Áreas responsables
1	Recepción de solicitudes	Cada año la sociedad del municipio entrega al Ayuntamiento las solicitudes de necesidades	Sociedad municipal
2	Verificación de solicitudes	Posterior, el Director de Proyectos y Verificación de Infraestructura en conjunto con el Director de Desarrollo Social, validan la pertinencia de la demanda anual de manera física	Director de Proyectos y Verificación de Infraestructura y Director de Desarrollo Social
3	Planeación anual para la Identificación de la demanda social en el municipio	Cada año, Director de Proyectos y Verificación de Infraestructura y Director de Desarrollo Social llevan a cabo una planeación anual de identificación de necesidades	Director de Proyectos y Verificación de Infraestructura y Director de Desarrollo Social
4	Concentrado de información	Una vez que tienen la información pertinente, ambos realizan un concentrado de la información previo a su exposición anual	Director de Proyectos y Verificación de Infraestructura y Director de Desarrollo Social
5	Reunión de planeación anual	Cada año la administración del municipio en conjunto con Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM), el Director de Proyectos y Verificación de Infraestructura y Director de Desarrollo Social, se reúnen para dar inicio con la planeación anual correspondiente a la operatividad del FAIS-FISM	Grupo de expertos: Presidente municipal, Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM), Director de Proyectos y Verificación de Infraestructura y Director de Desarrollo Social

Tabla 14.
Procesos clave de la operación del FAIS-FISM

#	Proceso	Actividades	Áreas responsables
6	Exposición de necesidades	Una vez que se encuentran reunidos los actores involucrados, Director de Proyectos y Verificación de Infraestructura y Director de Desarrollo Social exponen el concentrado de información recabada para identificar y dar a conocer las necesidades actuales del municipio	Director de Proyectos y Verificación de Infraestructura y Director de Desarrollo Social
7	Definición de la planeación anual	Posterior a la verificación de necesidades, en la misma reunión se procede a ordenar la secuencia de los proyectos de obra a realizar en el ejercicio con base en el factor priorización	Grupo de expertos: presidente municipal, Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM), Director de Proyectos y Verificación de Infraestructura y Director de Desarrollo Social
8	Aprobación de la planeación anual del FAIS-FISM	Por unanimidad, el grupo de expertos, deben aprobar la planeación anual del FAIS-FISM	Grupo de expertos: presidente municipal, Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM), Director de Proyectos y Verificación de Infraestructura y Director de Desarrollo Social
9	Notificación de la conclusión a los habitantes de las comunidades beneficiarias	Posterior a que se oficializa la planeación anual la Dirección de Desarrollo Social, procede a colocar los letreros o lonas en las ubicaciones de las obras a realizar (montos, metas, número de beneficiarios, etc.)	Dirección de Desarrollo Social
10	Recepción de propuestas para desarrollo de obras por contratistas	Cada contratista que corresponda debe enviar a la administración vigente sus propuestas para el desarrollo de obra, donde contengan cronogramas con tiempos de desarrollo, costos, etc.	Director de Proyectos y Verificación de Infraestructura
11	Reclutamiento y selección para el desarrollo de obras (contratos de obra)	Posterior a la recepción de las diferentes propuestas por los contratistas, se procede a realizar la contratación para la adjudicación de contratos de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios según sea el caso	Director de Proyectos y Verificación de Infraestructura

12	Generación de Dictámenes para formalización de contratos de obra	La Dirección de Obras Públicas en secuencia debe empezar a desarrollar los contratos y establecer las garantías de conclusión de obras en tiempo y forma	Director de Proyectos y Verificación de Infraestructura
13	Tramitología de pagos de proyectos de obra, adquisiciones, arrendamientos y servicios	Posterior a que ya se tiene el reclutamiento y selección de los actores que desarrollarán las obras, la Dirección de Obras Públicas en conjunto con Tesorería municipal deben proceder al otorgamiento del anticipo de pago para adquisiciones, arrendamientos y servicios, cuando así se pacte en los contratos	Director de Proyectos y Verificación de Infraestructura y Tesorería Municipal
14	Definición de residentes de obra	En lo subsecuente, la Dirección de Obras Públicas debe de notificar al contratista las personas que serán residentes de obra, el cual fungirá como apoyo para resolver los aspectos que pudieran surgir en algún momento determinado en el desarrollo de las obras.	Director de Proyectos y Verificación de Infraestructura
15	Elaboración de reportes trimestrales de avance	Posterior a la inicialización de las obras, se procede a generar los cierres financieros y de avance físico de cada uno, estos cierres deben ser de manera trimestral	Director de Proyectos y Verificación de Infraestructura, Dirección de Desarrollo Social y Tesorería Municipal
16	Formalización de entrega - recepción de obras concluidas	Formalizar la entrega y recepción de obras concluidas entre la administración del municipio los contratistas y posterior proceder a programar y realizar visita de verificación de obras; formalizar acta de entrega- recepción.	Director de Proyectos y Verificación de Infraestructura
17	Finiquitar a los contratistas de obra pública	Finiquitar contratos; analizar cumplimiento de contrato para llevar a cabo la firma de acta de finiquito	Director de Proyectos y Verificación de Infraestructura
18	Cierre del ejercicio	Realizar los cierres físico- financieros y fin del ejercicio fiscal	Director de Proyectos y Verificación de Infraestructura y Tesorería Municipal

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el municipio de Mezquital.

^{a/} Los procesos muestran únicamente las actividades que se realizan al interior del municipio con información proporcionada por los responsables del Fondo en el municipio, así como del análisis realizado con base en entrevistas semiestructuradas. Existe la posibilidad de que se omitan procesos que se realizan ya que las fuentes de su realización son las antes mencionadas.

Figura 6.
Diagrama de procesos clave del FAIS-FISM del municipio de Mezquital

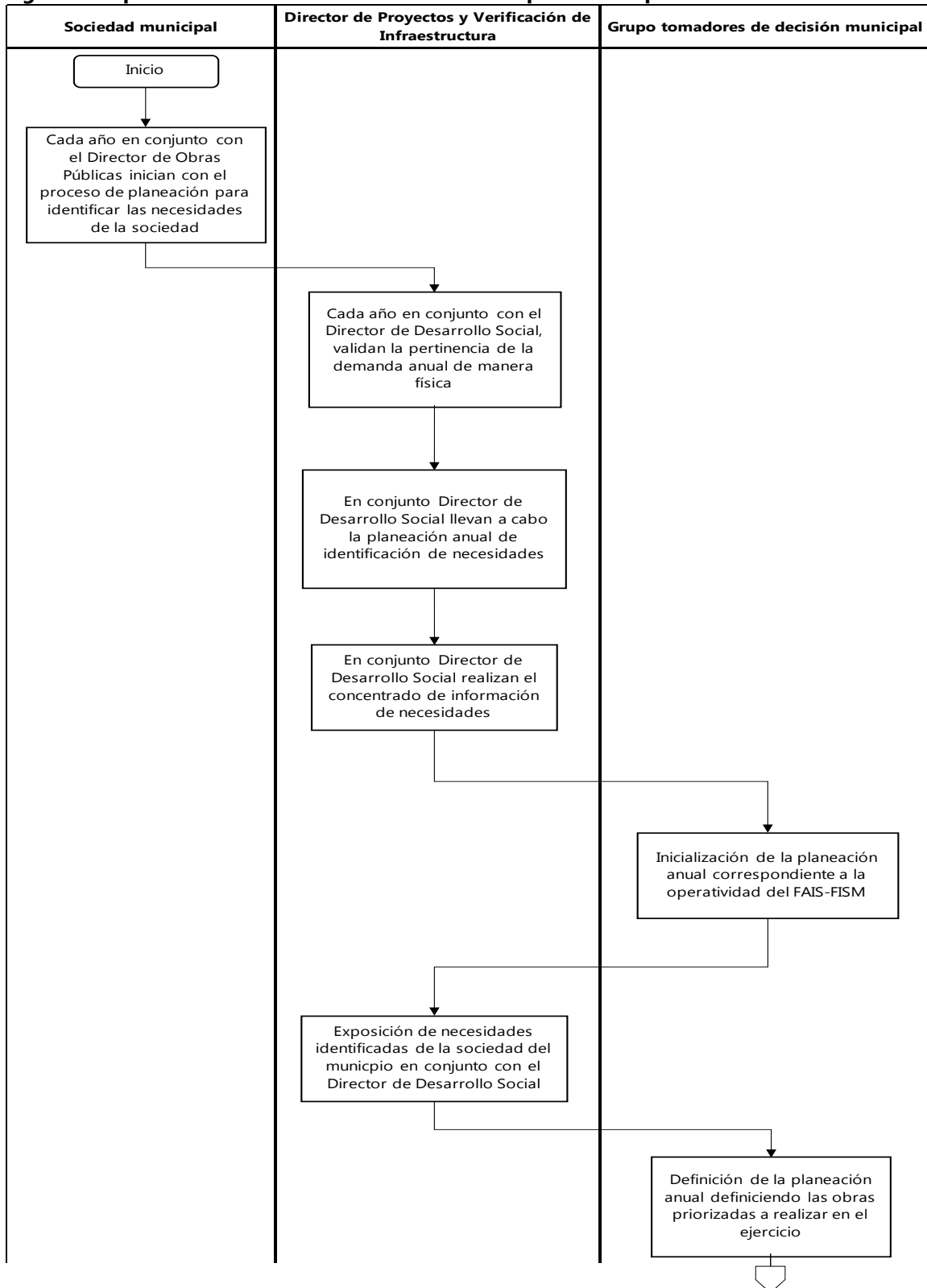


Figura 6.
Diagrama de procesos clave del FAIS-FISM del municipio de Mezquital

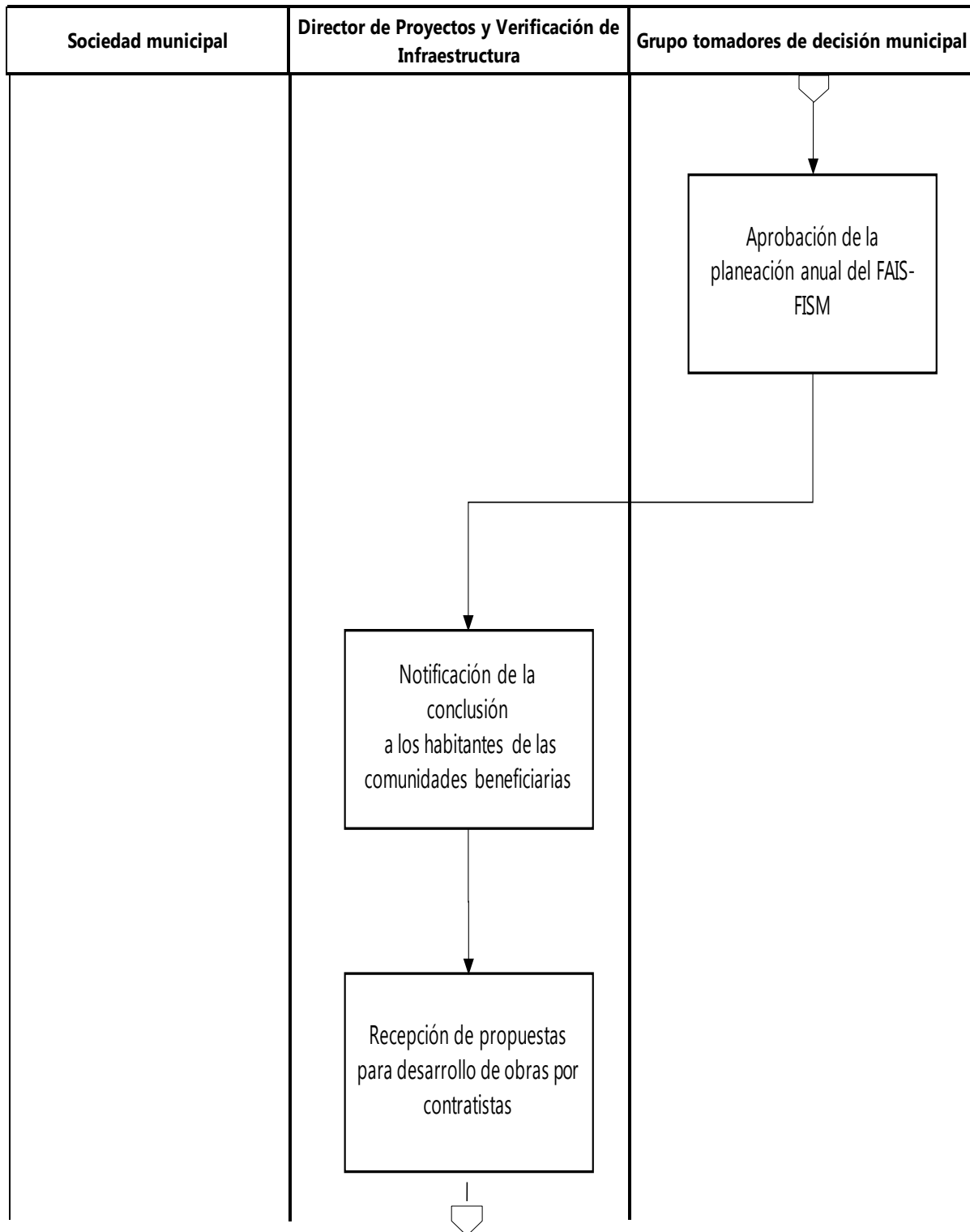
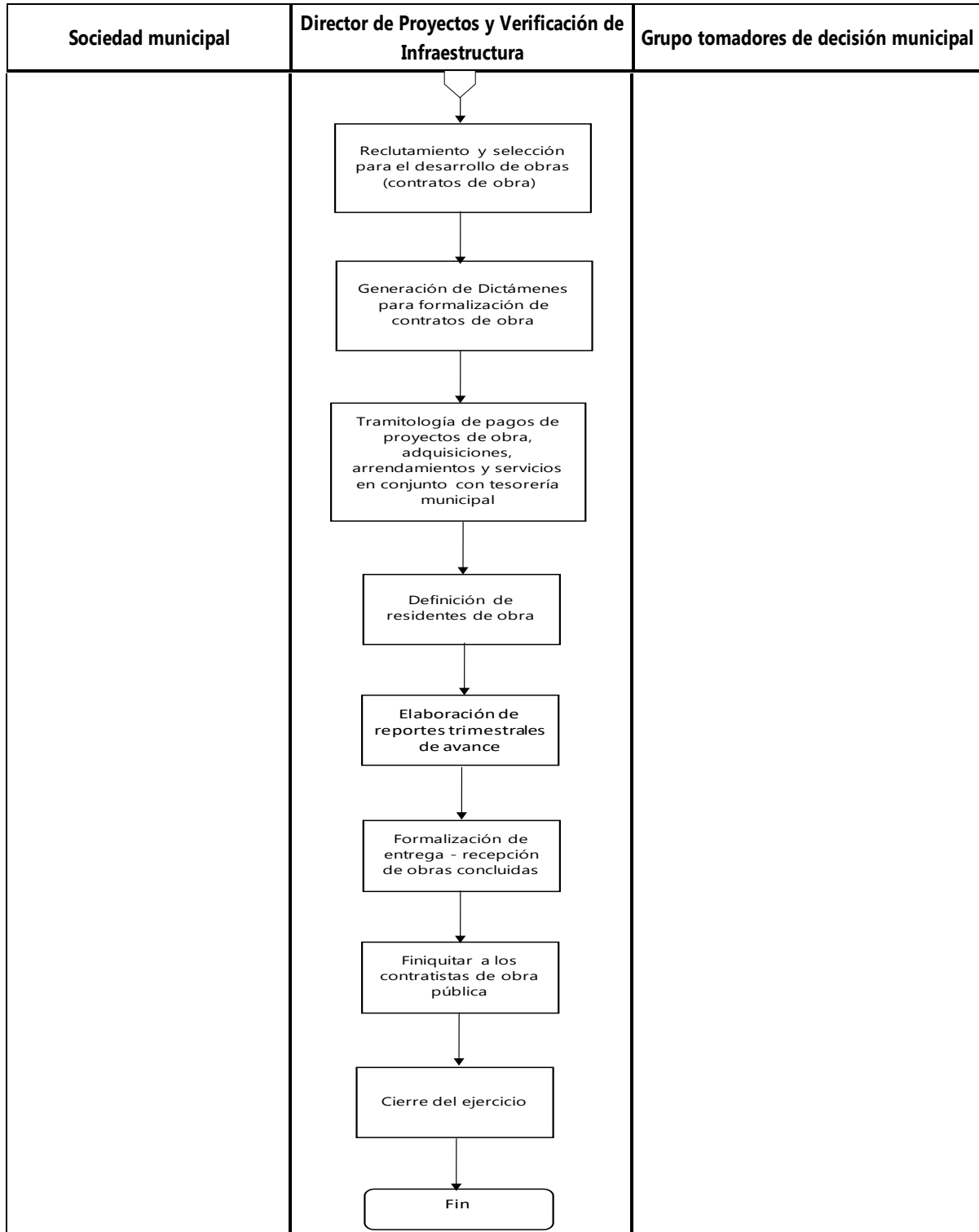


Figura 6.
Diagrama de procesos clave del FAIS-FISM del municipio de Mezquital



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el municipio de Mezquital.

