



Programa Anual de Evaluación 2021

Evaluación de Desempeño

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura
Social - Componente Municipal

Municipio de Nuevo Ideal





Programa Anual de Evaluación 2021

Evaluación de Desempeño

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura
Social - Componente Municipal

Municipio de Nuevo Ideal



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

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 Nuevo Ideal, 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 Jesús Josué Yañez Reyes
Rafael Rodríguez Vázquez

Resumen ejecutivo

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

De conformidad con la normatividad aplicable, se lleva a cabo la Evaluación de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social – Componente Municipal (FAIS-FISM) del municipio de Nuevo Ideal correspondiente al ejercicio fiscal 2020, misma que está contemplada en el Programa Anual de Evaluación (PAE) de las Políticas y de los Programas Públicos 2021, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango No. 24 del 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 y el artículo 85 y 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), 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 objetivo del presente ejercicio es evaluar el desempeño de las aportaciones del FAIS-FISM en el municipio para el ejercicio fiscal concluido 2020 con el objetivo de mejorar su destino, gestión y resultados.

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

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

Para el ejercicio fiscal 2020, el municipio de Nuevo Ideal recibió \$17,855,532.00 por concepto del FAIS-FISM, cifra inferior a la recibida en el ejercicio fiscal 2019, donde el municipio recibió \$18,268,134.00.

Principales hallazgos

El municipio adopta estrategias para focalizar, priorizar y decidir el uso de los recursos del fondo en materia de infraestructura social, sin embargo, estas no son claras.

El municipio, en su Plan Municipal de Desarrollo (PMD) 2019-2022, contempla un diagnóstico con distintos apartados en temas geográficos y sociodemográficos. Además, se realizó una consulta ciudadana para conocer las principales preocupaciones de la población y, por tanto, que el municipio debería atender. Adicionalmente, de manera anual se reciben solicitudes de la población con la intención que el municipio realice obras en su atención.

Con la información anterior, el municipio está en condiciones de formular mecanismos que le permiten focalizar, priorizar y decidir el uso de recursos. En este sentido, se ha avanzado en la formalización de un proceso específico para la priorización de obras. Si bien se reconoce la voluntad y el desarrollo de este mecanismo, su redacción no es clara ni entendible. Se identificó que la administración ha optado por ejecutar obras en la mayor cantidad de localidades en cada ejercicio fiscal, si es posible, al menos una obra a cada localidad.

Esta decisión del municipio puede resultar en realizar gran cantidad de obras que pueden limitar la realización de otras que puedan tener un mayor impacto. No obstante, no se pretende cuestionar esta política adoptada por el municipio, sino aportar elementos para que dicha política no restrinja la ejecución de obras que represente mayores beneficios en un mediano o largo plazo.

El municipio identifica los procesos clave de la gestión del fondo, así como sus potenciales factores de desviación, pero estos últimos no están documentados.

Para el caso específico del FAIS-FISM, el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal contempla algunos de los procesos que son responsabilidad del municipio, en cuestiones sobre cómo debe informar el municipio a los habitantes y a las instancias competentes acerca del ejercicio de los recursos, entre otros.

En cuanto a la gestión al interior del municipio, se cuenta con un manual de procedimientos específico para la gestión del fondo. No obstante, no se describe dentro de este manual u otro cuáles podrían ser los principales riesgos o factores que pueden incidir negativamente en el logro de resultados y cómo mitigarlos o atenuar su efecto.

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

Los Lineamientos Generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social establecen como una de las responsabilidades de los gobiernos locales que deben 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).

Una parte de dicha información se logró identificar en la página de internet del municipio, no obstante, no se encuentra completa de acuerdo con lo que establece la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

El municipio ha avanzado en la mitigación de algunas variables que componen la medición de las carencias sociales y el rezago social

Con las nuevas mediciones derivadas del Censo de Población y Vivienda 2020, se puede observar cómo ha avanzado el municipio en la mitigación de aquellos indicadores que componen las carencias y el rezago social. En ese sentido, se ha reducido el porcentaje de viviendas que no disponen de drenaje, de agua entubada, de energía eléctrica, de excusado o sanitario y aquellas que cocinan con carbón o leña sin chimenea, mientras que ha habido un incremento de las viviendas que no cuentan con piso o techo firme, y de aquellas que se encuentran en hacinamiento.

Estos resultados no pretenden forzar un ajuste en la línea de trabajo o de prioridad del municipio, sino contextualizar cómo, de acuerdo con información oficial, han evolucionado aquellos indicadores que pueden ser de mayor interés por su relación con carencias y rezago social.

Conclusión y valoración final

Como ya se mencionó, los recursos ejercidos con el FAIS-FISM tienen como objetivo atender a la población que se encuentra en situación de pobreza extrema y rezago social; para ello, las obras y acciones que se realicen deberán atender prioritariamente las carencias y rezago social, de tal manera que se realicen los proyectos previstos en el catálogo del fondo. En ese sentido, de acuerdo con la medición correspondiente al 2020, en el municipio se ha avanzado en la disminución de las distintas carencias sociales, particularmente aquellas relacionadas con la vivienda. Al desagregar estas carencias sociales de la vivienda por cada indicador que la compone (calidad y espacios de la vivienda: piso firme, muro firme, techo firme, hacinamiento; y servicios básicos en la vivienda: agua, drenaje, electricidad y combustible para cocinar) se identifica que las viviendas sin piso firme, techo firme y aquellas que se encuentran en hacinamiento, han aumentado.

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.

En cuanto al Índice de Rezago Social (IRS), el municipio de Nuevo Ideal está considerado con un grado de rezago social «Muy bajo» de acuerdo con la reciente medición correspondiente al año 2020.

Lo anterior expone que, si bien se ha avanzado en la mayoría de los indicadores en los que se puede incidir con los recursos del fondo, aún persiste un reto para abatir por completo estas situaciones. La evaluación aporta elementos que permitirán al municipio atender de manera más efectiva las carencias, subcarencias y dimensiones relacionadas con la medición multidimensional de la pobreza y el rezago social que requieren una atención más inmediata. Con el presente ejercicio evaluativo, el municipio tendrá a su disposición los elementos que apoyarán la toma de decisiones.

Por último, se reconoce que el municipio de Nuevo Ideal ha ejercido los recursos del FAIS-FISM en congruencia con lo identificado en las encuestas ciudadanas para integrar el Plan Municipal de Desarrollo, las consultas anuales en materia de vivienda, así como en lo dispuesto en el Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social correspondiente que emite la Secretaría de Bienestar. Así mismo, se ha avanzado en la implementación de las recomendaciones derivadas de ejercicios de evaluación pasados.

Propuesta de recomendaciones y observaciones

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

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

- Complementar el manual de procesos con una descripción de los riesgos o amenazas inherentes a la gestión del fondo y el proceso para atenuarlos o mitigarlos.
- Mantener actualizada y completa la información referente al FISM en la página de internet.
- Crear un registro de las solicitudes que realiza la población anualmente.
- Avanzar en el cumplimiento de las recomendaciones emitidas en la evaluación realizada en 2020 al municipio.

Para cada una de las observaciones y recomendaciones se especifican acciones puntuales para darles cumplimiento. La decisión sobre qué opciones implementar es exclusiva del municipio, por lo que su atención queda a escrutinio de la población y de las autoridades competentes. La presente evaluación documenta los retos y oportunidades del municipio, su utilidad estará en función del uso de los resultados contenidos en este documento.

Índice

Resumen ejecutivo.....	7
Siglas y acrónimos	12
Glosario	13
Introducción	15
Descripción de la intervención evaluada	18
Evaluación	20
I. Destino del FAIS-FISM.....	20
II. Gestión del FAIS-FISM.....	34
III. Resultados del FAIS-FISM	41
IV. Impacto del FAIS-FISM en las variables asociadas a las carencias sociales y el rezago social.....	44
IV. Análisis de una obra FAIS-FISM.....	50
Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas.....	56
Propuesta de recomendaciones y observaciones	57
Conclusiones y valoración final	59
Referencias.....	61
Anexos	64
1. Destino de las aportaciones del FAIS-FISM.....	64
2. Ubicación georreferenciada de las obras ejecutadas con el FAIS-FISM.....	65
3. Procesos clave de la operación del FAIS-FISM	66

Siglas y acrónimos

AGEB	Área Geoestadística Básica
Banobras	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
Bienestar	Secretaría de Bienestar
Conagua	Comisión Nacional del Agua
Coneval	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Copladem	Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal
DOF	Diario Oficial de la Federación
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
FISE	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal
FISM	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal
Fonhapo	Fondo Nacional de Habitaciones Populares
Inevap	Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango
INPI	Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LGDS	Ley General de Desarrollo Social
LGCG	Ley General de Contabilidad Gubernamental
PMD	Plan Municipal de Desarrollo
PO	Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango
Sectur	Secretaría de Turismo
Semarnat	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
ZAP	Zonas de Atención Prioritaria

Glosario

Carencia por Acceso a los Servicios Básicos en 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.
Gestores	Actores del municipio involucrados en la gestión del FAIS-FISM
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 sociales, 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 la evaluación, cuyo propósito es contribuir a la mejora.
Rezago Social	Concepto que resume cuatro indicadores de carencias sociales (educación, salud, servicios básicos y espacios en la vivienda). No se trata de una medición de pobreza, ya que no incorpora los indicadores de ingreso, seguridad social y alimentación.

Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

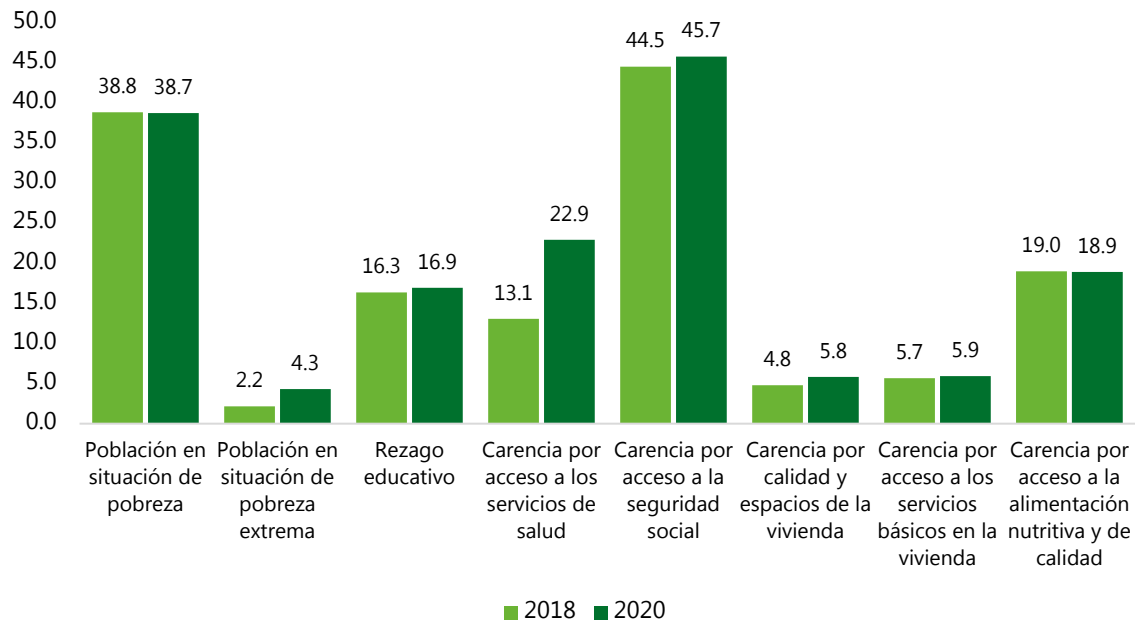
Con base en lo anterior, se presentan los resultados para el estado de Durango en la medición mencionada, invitando a los distintos actores del municipio a mantenerse al tanto de las futuras cifras correspondientes específicamente al municipio y de toda aquella información oficial que contribuya a mejorar sus acciones, programas y políticas públicas.

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

Gráfica 1.

Indicadores seleccionados de la Medición Multidimensional de la Pobreza en Durango, 2018-2020

Porcentaje de la población



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

Descripción de la intervención evaluada

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

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

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

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

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

- Para el ejercicio fiscal 2020, el municipio de Nuevo Ideal recibió \$17,855,532 por concepto de FAIS-FISM, cifra inferior a la recibida en el ejercicio fiscal 2019 en donde el municipio recibió la cantidad de \$18,268,134.
- De acuerdo con el Índice de Rezago Social, para el año 2020, el municipio de Nuevo Ideal está considerado con un grado de rezago social «Muy bajo».
- Con base en los resultados del Censo 2020 se puede conocer el cambio en indicadores de vivienda que forman parte de la medición de la pobreza y el rezago social. En ese sentido, se ha avanzado en la disminución de viviendas que no

disponen de agua, drenaje, energía eléctrica, muro firme, sanitario y de aquellas que cocinan con carbón o leña sin chimenea, mientras que las viviendas que no disponen de piso firme, techo firme y que viven en hacinamiento, han incrementado.

- De 2015 a 2020 se ha invertido una mayor cantidad de recursos en la atención de carencias sociales en materia de vivienda.
- El municipio ha adoptado recomendaciones de evaluaciones anteriores, tal como la creación de un manual de procesos.

Evaluación

I. Destino del FAIS-FISM

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

De acuerdo con el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) el diagnóstico es «el estudio de la situación real del municipio, que sirve para conocer las condiciones de su territorio e identificar las necesidades, problemas y recursos potenciales de desarrollo, esto permitirá obtener información básica del municipio».

La idea subyacente de contar con un diagnóstico es contar con elementos que permitan saber dónde estamos, para poder definir a dónde ir. Con esta acción se pretende enriquecer los referentes informativos, conocer mejor la historia del problema, evitar repetir trabajos ya realizados y, por tanto, ahorrar tiempo, esfuerzo y recursos.

Los documentos diagnósticos, forman parte de una lista de herramientas de planeación para cualquier gobierno. El contar con instrumentos de planeación, con diagnósticos adecuados, metodológicamente bien contruidos y orientados a la atención de las necesidades que la sociedad demanda, resulta un aspecto fundamental sin el cual difícilmente se logrará impactar de manera adecuada en el desarrollo social y el crecimiento económico. Dentro de estos documentos e instrumentos de planeación se encuentra el Plan Municipal de Desarrollo.

De acuerdo con la Guía para el Buen Gobierno Municipal (INAFED,2004), la planeación del desarrollo municipal consiste, entre otras cosas, en definir con claridad los objetivos, metas y prioridades, a través de la determinación de acciones y asignaciones de recursos para identificar y diagnosticar sus problemas y necesidades, así como los recursos reales y potenciales con los que se cuenta.

Por otra parte, dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 26; 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, 14, 15, 34 y 35 de la Ley de Planeación del Estado de Durango, denotan la obligación que tienen los distintos ámbitos de gobierno de contar con un sistema de planeación de desarrollo, así como los aspectos generales para su construcción e implementación. Estos sistemas, entre otras cosas, deben incluir las aspiraciones y demandas de la sociedad mediante mecanismos de participación y consulta ciudadana.

La importancia de estos mecanismos de participación ciudadana recae en que, además de ser un ejercicio democrático, permiten complementar las fuentes de información oficiales. Por ejemplo, en temas como carencias sociales, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social realiza estas mediciones cada cinco años para el caso de los

municipios⁵. Es decir, se debe trabajar con la misma información sobre estos cinco años, por lo cual, los cambios en la situación del municipio no se reflejarán en estas mediciones hasta cada término del período mencionado. Por ello, al no contar con información reciente, estos ejercicios de participación son uno de los insumos primordiales y más actualizados sobre las necesidades de la población.

En suma, los PMD son reconocidos como instrumentos de planeación en el que se definen los objetivos y metas que los gobiernos pretenden lograr y se plasman las voluntades de los distintos sectores de la población y, para lograrlo, el contar con un diagnóstico adecuado permite conocer cuál es la situación real del municipio, qué temas pueden ser prioritarios de atender y, de esta manera, incidir positivamente en el bienestar de la población. Además, este documento permite organizar el trabajo de la administración, a fin de contrastar lo que se ha realizado con lo que se tenía planeado.

En este sentido, el H. Ayuntamiento del municipio de Nuevo Ideal (municipio en lo subsecuente) elaboró el PMD 2019-2022 en el que se integra una sección con el nombre «Diagnóstico Situacional del Municipio» que contiene información de distintos aspectos geográficos y sociodemográficos. Dentro de este último apartado, se mencionan características de la población, salud, pobreza, carencias sociales y bienestar económico. Particularmente, es reconocible que se incluya el tema de pobreza pues dentro de los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (en adelante Lineamientos) se menciona que *«los gobiernos locales deben incorporar en su plan de desarrollo estatal, municipal o de las demarcaciones territoriales, la información contenida en el Informe Anual, el cual permite identificar qué indicadores de situación de pobreza y rezago social son prioritarios de atender para mejorar el bienestar de las comunidades.»*

Así mismo, el municipio reconoce la importancia de la participación ciudadana para la conformación del PMD, por ello, realizó una consulta ciudadana a través de distintos métodos y canales de comunicación. En total, se realizaron 1,545 entrevistas, de las cuales el 54% fueron a hombres y el 46 % a mujeres. Los resultados de dicha encuesta se muestran en la tabla 1. Como se puede observar, en la primera columna de problemas que afectan al municipio, los problemas 5 y 6 (falta de infraestructura y carencia de servicios básicos) son situaciones o problemas que, con los recursos del fondo, se pueden atender mediante la realización de obras. Por otra parte, en los temas prioritarios que debe atender el ayuntamiento, la infraestructura, servicios básicos y servicios públicos son los que la población identifica como más urgentes. Esto es importante ya que justamente con los recursos del fondo se pueden realizar obras que pueden atender una parte de cada uno de estos tres temas prioritarios, particularmente en infraestructura y servicios básicos.

⁵ Esto porque la información necesaria son los Censos de Población y Vivienda o, en el caso de 2015, la Encuesta Intercensal, ambos realizados por el Inegi.

Tabla 1.
Problemáticas y prioridades identificadas por los habitantes del municipio de Nuevo Ideal a través de la consulta ciudadana

Principales problemas que afectan al municipio	Temas prioritarios que debe atender el Ayuntamiento
1. Desempleo o bajos salarios	1. Infraestructura
2. Servicios de salud insuficientes	2. Servicios básicos
3. Pobreza	3. Servicios públicos
4. Falta de apoyo a productores agropecuarios	4. Asistencia social
5. Falta de infraestructura (obras)	5. Apoyos al campo
6. Carencia de servicios básicos	6. Programas sociales
Fuente: Plan Municipal de Desarrollo 2019-2022 del municipio de Nuevo Ideal.	

Es importante mencionar que ningún diagnóstico social permanece estable en el tiempo, por ello la importancia de conocer y analizar las fuentes de información disponibles que permitan entender la evolución del municipio en distintos aspectos o, en su caso, utilizar otros mecanismos para cumplir el mismo objetivo. Las solicitudes que la población realiza, en conjunto con un análisis retrospectivo de los aspectos en que ha invertido el municipio, pueden proporcionar mayor claridad sobre cuáles son las mayores preocupaciones de la población, en cuáles se ha invertido más o menos recurso y, teniendo en cuenta el tiempo que dura una administración, cuáles se pueden atender con mayor efectividad en ese tiempo.

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

De acuerdo con el artículo 33 de la LCF y los Lineamientos del fondo, los gobiernos locales deben utilizar los recursos del FAIS para el financiamiento y realización de obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la LGDS, y en ZAP. Al mismo tiempo, deberán atender prioritariamente las carencias y rezago social identificadas en el Informe Anual⁶, procurando que sean compatibles con la preservación y protección del medio ambiente y que impulsen el desarrollo sostenible.

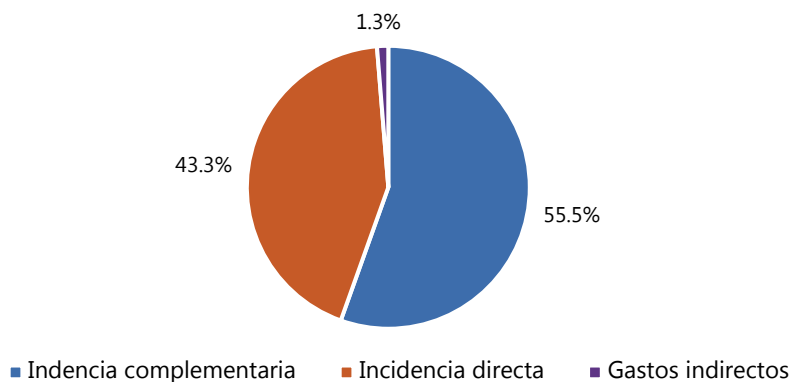
Durante el último par de años los Lineamientos se han actualizado, particularmente en cuanto la distribución de recursos según su incidencia. El documento vigente al 2020 no especifica porcentajes para los tipos de proyecto según dicho criterio, así mismo, en su narrativa no explica o define cuáles son las categorías de incidencia en que se clasifican las obras, sin embargo, en el Manual de operación MIDS del año 2020, particularmente en el apartado 5 «Catálogo FAIS» se incluye el listado de obras que los gobiernos pueden realizar junto con su incidencia. De esta manera, la clasificación de obras según su incidencia es la siguiente:

- Incidencia directa: Proyectos de infraestructura social básica que contribuyen de manera inmediata a mejorar alguna de las carencias sociales.
- 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.

En este sentido, de los \$17,855,529.00 recibidos por el municipio en 2020, el 43.3% (\$7,722,992.90) se destinaron a obras de incidencia directa, 55.5% (\$9,902,536.10) a obras de incidencia complementaria y 1.3% (\$230,000) a gastos indirectos (ver Gráfica 2).

⁶ Documento que elabora la Secretaría de Bienestar, a través de la DGAP, en el que se informa sobre la situación de pobreza y rezago social, siguiendo los lineamientos y criterios establecidos por el CONEVAL, para la definición, identificación y medición de la pobreza en las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales, que deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación a más tardar el último día hábil de enero del ejercicio fiscal correspondiente.

Gráfica 2.
Distribución de los recursos de acuerdo con su incidencia
Porcentaje



Fuente: Elaboración propia con información del cierre de obra municipal 2020 de Nuevo Ideal.

Como se mencionó anteriormente, las obras a realizar con los recursos del fondo tienen una potencial incidencia en la disminución de variables asociadas en la medición de carencias sociales y rezago social, por ello, es conveniente conocer cuál es la incidencia de las obras realizadas en el ejercicio fiscal 2020 en estas mediciones.

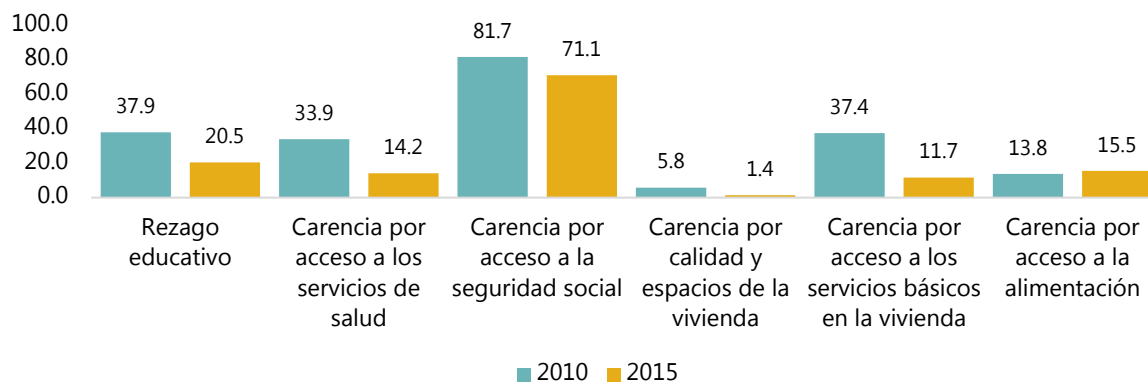
Primeramente, la metodología de la medición multidimensional de la pobreza desarrollada por Coneval considera dimensiones a todas aquellas asociadas a los indicadores que contempla el artículo 36 de la LGDS entendidas como derechos sociales, es decir, la educación (rezago educativo), la salud (acceso a los servicios de salud), la seguridad social (acceso a la seguridad social), la alimentación nutritiva (acceso a la alimentación) y la vivienda y sus servicios (calidad y espacios de la vivienda y servicios básicos de la vivienda). Respecto a este tema, resulta conveniente conocer en qué aspectos o rubros ha avanzado el municipio.

A la fecha, para el caso de los municipios, únicamente se cuenta con información correspondientes al año 2010 y 2015, si bien con el Censo de Población y Vivienda 2020 realizado por el INEGI, se actualizarán estas cifras, al momento de elaborar la presente evaluación aún no han sido publicados los resultados oficiales. En el municipio de Nuevo Ideal se ha avanzado en la reducción de la mayoría de las carencias sociales, únicamente hubo un ligero incremento (1.7%) en el porcentaje de personas que presentan carencia por acceso a la alimentación. Por otra parte, la carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda es la que se redujo en mayor porcentaje (25.8%) y la carencia por calidad y espacios de la vivienda la que tiene un menor porcentaje de prevalencia en el municipio (ver Gráfica 3)

Gráfica 3.

Evolución de carencias sociales en el municipio de Nuevo Ideal, 2010 - 2015

Porcentaje



Fuente: Elaboración propia con información de la Medición Multidimensional de la Pobreza en municipios 2010 – 2015 del Coneval.

Lo anterior es importante ya que las obras que se pueden realizar con los recursos del fondo no tienen el mismo grado de incidencia en las carencias sociales que componen la medición multidimensional de la pobreza del Coneval, es decir, no tienen relación con las variables que conforman los indicadores de dichas carencias. De las distintas carencias sociales, con los recursos del fondo, únicamente se puede incidir de manera directa en la reducción de las carencias asociadas a la vivienda, justamente estas carencias son las que lograron mayores cambios positivos entre las distintas mediciones.

En ese sentido, de acuerdo con el catálogo de obras, es posible clasificar la inversión que realizó el municipio durante 2020 en atención de carencias sociales. Con esta información, se puede observar que más de la mitad de los recursos ejercidos durante el 2020 (56.57%) se destinaron a proyectos que no tienen ninguna incidencia en las carencias sociales que contempla la medición multidimensional de la pobreza y un 26.13% a servicios básicos en la vivienda (ver Tabla 2).

Tabla 2.

Distribución de los recursos financiados por FAIS-FISM de acuerdo con su contribución a las carencias sociales, en el municipio de Nuevo Ideal

Carencia de acuerdo con la clasificación del Catálogo FAIS	Monto invertido (pesos)	Porcentaje (%)
Servicios Básicos de la Vivienda	4,665,123.52	26.13
Calidad y Espacios de la Vivienda	800,363.43	4.48
*Calidad y Espacios de la Vivienda – Calentadores solares	757,280.28	4.24
Rezago Educativo	977,953.65	5.48
Acceso a los servicios de salud	324,115.97	1.82
Gastos Indirectos	229,999.99	1.29
No aplica	10,100,692.15	56.57
Total	17,855,528.99	100

Nota: Aun cuando en el Catálogo FAIS se clasifica el proyecto de calentadores solares en la carencia de calidad y espacios de la vivienda, estos no tienen incidencia alguna con las variables utilizadas en los indicadores para estimarla.

Fuente: Elaboración propia con información del Cierre de Obra 2020 del municipio de Nuevo Ideal.

En el caso particular de obras, aquellas obras con ninguna incidencia en carencias sociales son en su mayoría relacionadas con urbanización, en temas como la construcción y rehabilitación de espacios públicos como parques, plazas y ciclopistas. Si bien no inciden en ninguna de estas carencias sociales, pueden atender otras demandas y necesidades de la población, por ejemplo, contar con áreas verdes, espacios recreativos, etc.

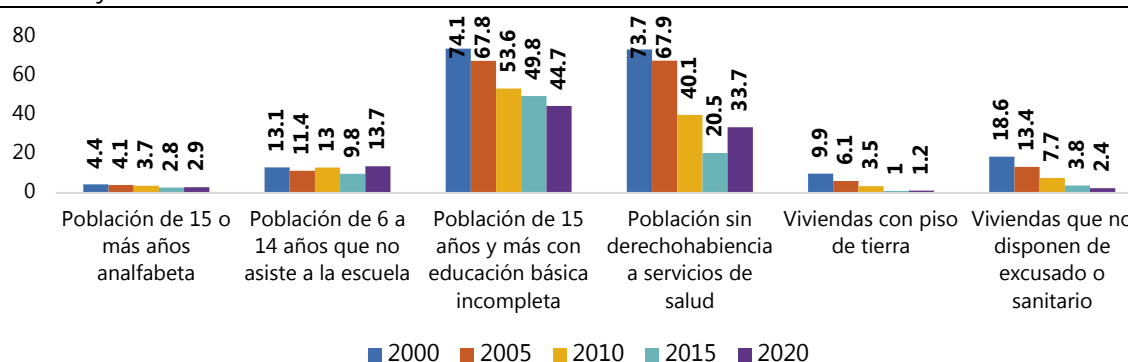
Por otra parte, debido al carácter multidimensional de la medición de la pobreza, el Coneval construyó el Índice de Rezago Social (IRS), que es una medida ponderada que resume cuatro indicadores de carencias sociales (educación, salud, servicios básicos y calidad y espacios en la vivienda) en un solo índice que tiene como finalidad ordenar a las unidades de observación según sus carencias sociales. En total, el índice se compone de 11 indicadores clasificados en las 4 dimensiones de carencia social antes mencionadas. De acuerdo con la última medición del Coneval publicada el 2021, con datos del Censo 2020, el municipio de Nuevo Ideal se encuentra considerado con un nivel de rezago social «Muy bajo».

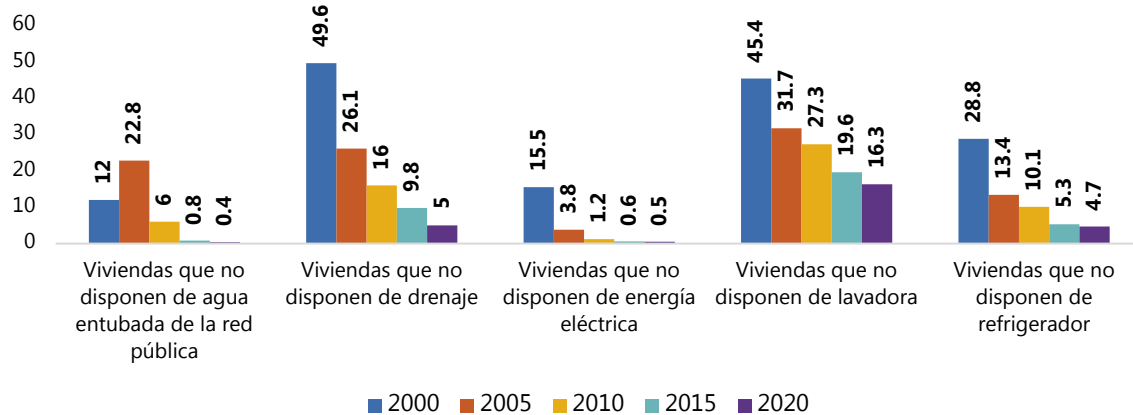
En este sentido, con la última medición de este índice, de 2015 a 2020 el municipio ha logrado reducir la mayoría de los indicadores que componen el IRS, a excepción de aquellos relacionados con la población de 15 años o más analfabeta, población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela y población sin derechohabiencia a servicios de salud. Estos últimos aspectos mencionados son importantes de atender, sin embargo, con los recursos del FAIS-FISM únicamente se puede incidir en 5 de los 11 indicadores: viviendas con piso de tierra, viviendas que no disponen de excusado o sanitario, viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública, viviendas que no disponen de drenaje y viviendas que no disponen de energía eléctrica. Como se puede observar en la Gráfica 4, se ha logrado un mejoramiento gradual en la mayoría de los indicadores, particularmente en aquellos referentes al material de las viviendas y servicios básicos.

Gráfica 4.

Evolución de indicadores que componen el IRS, en el municipio de Nuevo Ideal

Porcentaje.





Fuente: Elaboración propia con información del Índice de Rezago Social 2020 del Coneval.

En ese sentido, el municipio invirtió el 26.02% de los recursos en obras de infraestructura que inciden de manera directa en alguno de los 5 indicadores antes mencionados (ver Tabla 3), con un mayor porcentaje (14.07%) destinado a viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública.

Tabla 3.
Distribución de los recursos financiados por el FAIS-FISM de acuerdo con su contribución a los indicadores correspondientes al IRS

Indicador del IRS	Monto invertido (pesos)	Porcentaje (%)
Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública	2,512,058.31	14.07
Viviendas que no disponen de drenaje	1,698,896.52	9.51
Viviendas que no disponen de energía eléctrica	234,858.92	1.32
Viviendas con piso de tierra	200,000.00	1.12
No aplica	13,209,715.24	73.98
Total	17,855,528.99	100

Fuente: Elaboración propia con información del Cierre de Obra 2020 del municipio de Nuevo Ideal.

Finalmente, por lo anterior descrito, se muestra que las obras realizadas son congruentes con lo identificado en la consulta ciudadana, así como lo dispuesto en el Informe Anual de Pobreza y Rezago Social. Si bien gran porcentaje del recurso se destinó a obras que no inciden en la medición de la pobreza o del rezago social, una de las prioridades para la población era, por ejemplo, el tema de infraestructura y para el ejercicio fiscal 2020 se destinó gran parte en atención de ello con obras como pavimentación o mantenimiento de espacios públicos.

Los resultados que ha logrado tener el municipio son muy destacables, por ello, si para la administración municipal es una prioridad seguir en esta línea de acción, será necesario identificar la población que aún carece de estos servicios para poder atenderlos. Más aún, si el enfoque es disminuir las carencias sociales de la medición multidimensional de la pobreza,

se deberá focalizar en atender en su conjunto las subcarencias que las componen, ya que de esta manera es como logra disminuir esta medición. Por ejemplo, para disminuir la carencia de servicios básicos en la vivienda, los 4 indicadores que la componen (agua, drenaje, electricidad y combustible para cocinar) deben disminuir. Si una vivienda carece solo de un componente de los 4 antes mencionados, aún será contabilizada como carente por servicios básicos.

En el tema del IRS, 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 visor.⁷

Cuadro 1.

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

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

 1 FIN DE LA POBREZA	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
 2 HAMBRE CERO	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
 3 SALUD Y BIENESTAR	Objetivo: Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades. Relación obras FAIS-FISM: Dentro de este objetivo, se pueden mencionar todas aquellas obras dentro del rubro de salud como dispensarios médicos, centros de salud u hospitales, entendida como infraestructura básica del sector salud. 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.

⁷ Disponible en: <https://www.inevap.org.mx/rezago>

Rubros: Salud.

4 EDUCACIÓN DE CALIDAD 	Objetivo: Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos. Relación obras FAIS-FISM: Teniendo en consideración los comentarios realizados en los ODS 2 y 3, particularmente aquellas obras relacionadas con la infraestructura básica del sector educativo pueden ser incluidas como contribución al presente ODS, tales como la construcción de aulas, bibliotecas, dotación de servicios básicos, sanitarios, etc.
--	---

Rubros: Educación y urbanización.

6 AGUA LIMPIA Y SANEAMIENTO 	Objetivo: Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos Relación obras FAIS-FISM: De los distintos ODS, el 6 es de los más claros en cuanto a la contribución directa que se puede lograr con los recursos del fondo. Dentro de las metas del presente, se incluyen temas como la dotación de este servicio, contar con instalaciones de saneamiento, tratamiento de aguas residuales, entre otras, por tanto, la mayoría de obras atienden alguna de las metas mencionadas.
---	--

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

7 ENERGÍA ASEQUIBLE Y NO CONTAMINANTE 	Objetivo: Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos. Relación obras FAIS-FISM: Dentro de las obras financiadas con los recursos del fondo, se incluyen algunas con la intención de permitir el acceso a este servicio las cuales, en cualquiera de sus modalidades (electrificación, electrificación rural o no convencional) contribuye a este objetivo, incluso a la generación de energía renovable.
--	---

Rubros: Educación, urbanización y vivienda.

9 INDUSTRIA, INNOVACIÓN E INFRAESTRUCTURA 	Objetivo: Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación. Relación obras FAIS-FISM: Particularmente, dentro del indicador 9.1.1 se pueden incluir aquellas obras de urbanización como caminos rurales o caminos / carreteras. Rubros: Urbanización.
---	--

11 CIUDADES Y COMUNIDADES SOSTENIBLES 	Objetivo: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. Relación obras FAIS-FISM: Dentro de las metas 11.1 y 11.2, las obras financiadas con el fondo se pueden clasificar en dos grandes rubros; primero, aquellas destinadas al mejoramiento de vivienda, sus condiciones y servicios básicos y, segundo, aquellas obras relacionadas con el mejoramiento de la infraestructura de espacios públicos, como banquetas, pavimentación, infraestructura [...] para el acceso y el apoyo de las personas con discapacidad, etc. Rubros: Urbanización y vivienda.
---	---

La descripción realizada del tipo de obras y de rubros con los que se puede contribuir a los ODS mencionados son únicamente una aproximación de dicha contribución. Como se mencionó, muchas de estas obras no tienen un impacto directo en los indicadores con los que se mide, sin embargo,

puede propiciar los escenarios para que, con otros esfuerzos locales, sí se logre contribuir. Los ODS que no se mencionaron fue porque no se encontró una relación directa con las obras que las entidades, municipios y demarcaciones territoriales pueden realizar, esto no limita que se encuentre alguna relación como la antes mencionada.

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

La selección y priorización de propuestas de proyectos de infraestructura es un problema de toma de decisiones importante y desafiante que enfrentan los responsables de políticas y programas públicos, particularmente al interior del gobierno. En general, los proyectos de infraestructura se financian con fondos públicos a través de programas de desarrollo establecidos. El proceso de selección y priorización de propuestas de proyectos de infraestructura se caracteriza por múltiples objetivos e incertidumbres debido a la información incompleta.

Los servicios de infraestructura, considerados en general críticos para el desarrollo económico, la conectividad comercial, el bienestar social y la salud pública, están insuficientemente provistos en muchas regiones y suelen figurar en los planes nacionales de desarrollo. Si bien las agencias y distritos electorales nacionales y subnacionales pueden identificar y proponer una amplia gama de proyectos de infraestructura requeridos, los gobiernos generalmente no tienen recursos financieros suficientes para implementar el conjunto completo de propuestas. Como tal, los planificadores se enfrentan a decisiones difíciles sobre qué proyectos seleccionar para su implementación dentro de los límites del financiamiento disponible o del espacio fiscal.

Una condición necesaria para el éxito de un programa de infraestructura es una planificación estratégica adecuada. Esto requiere identificar qué inversiones deben realizarse, determinar los componentes esenciales, las necesidades y las compensaciones, y cómo deben priorizarse. Por el contrario, una planificación deficiente o insuficiente a menudo impide su implementación y operación exitosa más adelante en el ciclo del proyecto. La razón por la que es difícil diseñar una visión estratégica clara y coherente se debe esencialmente a la naturaleza compleja de la inversión en infraestructura.

Esta importancia de contar con documentos o criterios que permitan orientar el uso de recursos públicos se expresa directamente en los Lineamientos del fondo. Particularmente, se menciona que el Informe Anual sobre la Situación de la Pobreza y Rezago Social, publicado por la Secretaría de Bienestar (Bienestar), será la herramienta para orientar la planeación de los recursos que ejercen los gobiernos locales para el mejoramiento de los indicadores de situación de pobreza y rezago social, de acuerdo con lo establecido en la LGDS.

Sin embargo, el informe presentado para el año 2020 únicamente presenta detalla dos de las seis carencias sociales que componen la medición de la pobreza en el apartado «II. Retos para garantizar el derecho a la vivienda». En lo que compete a datos sobre el IRS sólo considera el grado de rezago sin dar más información al respecto de los indicadores que lo componen. De hecho, lo contenido en el informe 2020 es lo mismo que se incluyó en el informe de 2019, lo cual muestra que la información que contiene es limitada, por lo que puede llegar a ser insuficiente para identificar las prioridades de atención en materia de

infraestructura social en el municipio. Además, debido a que los periodos en que se actualiza la información oficial a los municipios son cada 5 años, las cifras que se presentan pueden no representar la situación actual en el municipio, tal es el caso del informe del ejercicio fiscal 2020, donde aún se trabaja con cifras del 2015. Más allá de la validez o no de la información, lo que representa es un área de oportunidad del municipio para ejercer otro tipo de criterios a implementar para la selección de obras, pues si bien se describe al informe como la principal herramienta, el ejercicio de recursos y la selección de obras no es limitativa a este documento.

En este sentido, el municipio de Nuevo Ideal ha avanzado en la formalización de procedimientos específicos que puedan contribuir a la toma de decisiones en la selección de obras a ejercer. Para ello, se identifican cuatro actividades específicas, así como los documentos de referencia.

1. Clasificar las demandas sociales por rubros específicos.
2. Cuantificar el costo aproximado de las solicitudes planteadas para determinar su posible inclusión a la propuesta de inversión del fondo.
3. Analizar el Informe Anual de Pobreza y Rezago Social emitido por la Secretaría de Bienestar.
4. Determinar el impacto social a alcanzar con la ejecución y consecución de las obras y acciones.

De acuerdo con los gestores, una de las intenciones de la administración es atender a la mayoría de las localidades, es decir, realizar una obra en todas aquellas que sea posible, dando prioridad a los servicios básicos. No obstante, el actuar de la realización de obras está en función de la demanda social, por tanto, se puede perder la oportunidad de realizar obras estratégicas o que el municipio haya identificado como una de sus prioridades.

Adicionalmente, a través de entrevistas se encontró que, en el tema de priorización, se realizan un par de actividades adicionales que no se menciona en el proceso antes descrito. Primero, para algunas de las obras de vivienda (techos, pisos y calentadores solares), la Dirección de Desarrollo Social realiza un estudio socioeconómico con el que se permite identificar quiénes son susceptibles de ser beneficiarios y, segundo, para el resto de las obras, los comités y/o representantes de cada localidad, en conjunto con el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM), proponen tres obras a realizar y, de estas tres, se selecciona solamente una en coordinación con la Dirección de Obras Públicas.

Sobre este último, para el ejercicio fiscal 2020, los gestores comentan que las solicitudes de la población son cada vez más relacionadas con el tema de urbanización, más que por servicios básicos, por ello los resultados vistos en la distribución de recursos según incidencia, tipo de proyecto, etc. Esto es entendible por el grado de avance del municipio en la disminución de viviendas que no cuentan con agua, por ejemplo. Sin embargo, los gestores del fondo cuentan con información y herramientas para identificar aspectos, sectores o infraestructura clave para realizar, de manera que se pueda complementar lo que

la población solicita, con lo que los gestores conocen que es indispensable para la calidad de vida de las personas. Así mismo, es importante que, en la medida de lo posible, se documente todo este proceso para generar evidencia sobre el actuar del municipio, así como conocer qué obras faltan por atender, cuáles de ellas se pueden realizar con recursos alternos al FAIS-FISM, los cambios en las prioridades de la población, etc.

En suma, contar con criterios de priorizar proyectos forma parte de la planeación y gestión global de proyectos que permitan ejercer más eficientemente la inversión pública. Este análisis no pretende demeritar o cuestionar la postura adoptada por el municipio para la definición de qué obras realizar, sino aportar elementos que puedan contribuir a la toma de decisiones y visión a mediano plazo del logro de objetivos propuestos.

II. Gestión del FAIS-FISM

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

El FAIS-FISM forma parte de las fuentes de ingreso de los municipios que deben estar sujetas al cumplimiento de los objetivos para los que son transferidos, por tanto, deben ejercerse con base en la normatividad establecida por la federación. En este sentido, En el capítulo V de la LCF se establecen 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 las aportaciones federales. Particularmente en el caso del FAIS-FISM, en el artículo 33 de dicha ley se especifican algunas de las tareas y obligaciones que son responsabilidad de los entes públicos que participan en todo el proceso inherente a la gestión del fondo. Para los municipios, las obligaciones que se mencionan son:

- I. 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.
- II. Promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación, vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones.
- III. Informar los avances del ejercicio de los recursos trimestralmente y al término de cada ejercicio sobre los resultados alcanzados a través de la página de internet.
- IV. Proporcionar, por conducto de la entidad federativa, la información que le sea requerida.
- V. 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.
- VI. Reportar trimestralmente a la Secretaría de Bienestar y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el seguimiento sobre el uso de los recursos del fondo.
- VII. 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 ese sentido, si bien ya se incluyen en los Lineamientos algunas responsabilidades específicas, lo cierto es que la gestión al interior de cada municipio puede variar dependiendo de las capacidades institucionales de estos. Esta gestión interna es donde mayor margen de maniobra tienen los municipios.

En el caso particular de Nuevo Ideal, se reconoce que, derivado de las recomendaciones generadas en la evaluación de 2020 al FAIS-FISM, se ha avanzado en la generación de un manual de procedimientos en donde se especifica el nombre de cada actividad,

responsables, tareas específicas, entre otros aspectos⁸. Particularmente, los procesos clave identificados en el municipio se pueden clasificar en cuatro grandes rubros:

- Planeación: Identificación de necesidades, aprobación del programa anual de obra y establecimiento de los comités de obra.
- Ejecución: Difusión del uso de recursos, adjudicación de obras, elaboración de expedientes y pago de anticipo cuando sea requerido.
- Seguimiento: Definir residentes de las obras, crear bitácora de seguimiento de avance de la obra, realizar los pagos correspondientes, elaboración de informes trimestrales de avances físico-financieros.
- Cierre: Verificación final de obra, formalización de la entrega-recepción, realizar documento de cierre del ejercicio fiscal, validación de resultados y presentación de cuenta pública.

En el Anexo 1 se describen más a detalle los procesos llevados a cabo en la gestión del FAIS-FISM en el municipio. El avance en la generación formal de este documento permite establecer actividades específicas que eviten la dispersión de información o responsabilidades, por ello se destaca el actuar de los gestores para desarrollarlo.

Por otra parte, todos los procesos sustantivos y adjetivos de las instituciones del sector público se encuentran expuestos a riesgos que pueden desviar el resultado de sus objetivos. Dichos riesgos se materializan mediante eventos adversos que provoca pérdidas directas o indirectas, ineficiencias en los procesos, deficiencias en la administración de personas y recursos, entre otras consecuencias inesperadas (ASF, s.f.). De ahí la importancia de contar con un análisis de riesgos.

De acuerdo con la Guía de Autoevaluación de Riesgos en el Sector Público de la Auditoría Superior de la Federación (s.f.), los sistemas para administrar el riesgo en las instituciones públicas deben considerar al menos los siguientes elementos:

- Identificación. Determinar cuáles son los tipos de riesgo existentes y cuál es su influencia en las actividades de la institución.
- Clasificación. Establecer una tipología de los riesgos.
- Evaluación. Valorar la probabilidad de ocurrencia del riesgo y el impacto que puede producir en caso de que se materialice.
- Priorización. Sistematizar la jerarquía de los riesgos en función de alguna escala.

A través de entrevistas con los gestores, en cuanto a los principales riesgos u obstáculos para la correcta operación del fondo, se identifica que la principal dificultad que se presenta es la validación de expedientes por parte de las dependencias estatales y/o federales para poder iniciar las obras que se vayan a realizar. En ese sentido, es igual de recomendable que

⁸ Sobre las recomendaciones de la evaluación realizada en 2020, aún quedan algunas por atender, por ejemplo, la formalización de estrategias o intervenciones financiadas con el fondo en materia de vivienda.

se genere, como adición al manual de procesos, un análisis de riesgos o amenazas, esto con la experiencia que los gestores cuentan sobre la gestión del fondo.

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

La definición sobre capacidad institucional ha sido discutida por los distintos enfoques en que se puede desarrollar, sin embargo, para efectos de la evaluación, las capacidades institucionales de los municipios se definirán como los atributos y recursos con los que cuentan los gobiernos locales de tal manera que puedan traducirse en un mejor desempeño. En este sentido, podemos complementar la definición clasificando dichos recursos y atributos en organizacionales, profesionales, legales, administrativos y presupuestales. Justamente de ahí la importancia de conocer estas capacidades, pues son los factores que posibilitan el hecho de que un gobierno tenga éxito. Sin embargo, es importante señalar que para que estas capacidades, en efecto, sean garantes de un buen desempeño, deben ser usadas en el interés de la sociedad.

El objetivo del FAIS (en cualquiera de sus componentes) es beneficiar a la población en situación de pobreza y rezago social, de tal manera que estos indicadores disminuyan, por tanto, es muy deseable que todo el personal del municipio que interactúa en alguna de las etapas de gestión del fondo cuente con conocimiento general de la medición multidimensional de la pobreza y las estimaciones del rezago social. Sin embargo, es evidente que para que eso suceda debe de haber las condiciones necesarias que lo permitan.

Por ejemplo, a pesar de la existencia de cursos en línea, si el personal no cuenta con las herramientas de conectividad y comunicación necesarias, no podrán aprovechar esta modalidad de capacitación a distancia. Esto último es un problema que se deberá atender con el transcurso del tiempo, pues requiere grandes esfuerzos y recursos, incluso, algunas limitantes pueden no estar «*en manos*» del municipio. Sin embargo, si se detecta este tipo de necesidades en materia de capacitación, para este u otros aspectos, será recomendable que se creen los escenarios y los esquemas que permitan acceder a ese conocimiento, pues en la medida que se conozca la naturaleza de un problema público, se podrá suponer una atención más efectiva y oportuna.

Adicional a ello, resulta fundamental la capacitación continua y permanente de los funcionarios responsables de la gestión del FAIS-FISM sobre el plano normativo que rige el fondo. Lo anterior en dos sentidos, primero, para garantizar que ante los cambios de administración cada tres años, los funcionarios involucrados en la gestión del fondo, cuenten con los elementos necesarios para un desempeño adecuado y se reduzca la curva de aprendizaje; el segundo punto se refiere a atender cambios normativos del orden federal.

En ese sentido, en la página de internet del municipio se encuentra público un programa de capacitación⁹ en el que, además del curso sobre la operación del FAIS-FISM, se identifican cursos que pueden contribuir a realizar un mejor desempeño de los recursos del fondo, tales como «Planeación exitosa del Ramo 33», «Buenas Prácticas en el SRFT», entre otros. Aún se

⁹ Enlace del programa de capacitación:
<http://www.nuevoideal.gob.mx/es/PROGRAMADECAPACITACION2020>

identifican áreas de conocimiento con las que se puede complementar el aprendizaje adquirido por los actores involucrados en la gestión del fondo, como medición de pobreza, o rezago social, sin embargo, es destacable que se hayan contemplado y realizado capacitaciones que permitan complementar los aprendizajes del municipio. Por otra parte, para que estos conocimientos se reproduzcan en mejores resultados, se debe garantizar, por ejemplo, la suficiencia de recursos técnicos para la correcta operación y gestión del fondo.

Por último, de acuerdo con los gestores del fondo, las capacidades técnicas, de recursos humanos, materiales, de equipo, etc. son suficientes para la gestión del fondo en el municipio. Esto es importante puesto que, en la medida que se garantice la suficiencia de los recursos antes mencionados, se puede tener una mejor operación del fondo en el municipio y, por tanto, poder lograr los objetivos que se hayan definido.

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

De acuerdo con los Lineamientos del fondo, para la realización de obras y acciones ejecutables con el FAIS, los gobiernos podrán ejercer los recursos del fondo en concurrencia con otros recursos de naturaleza federal, estatal, municipal, de las demarcaciones territoriales y/o privada, siempre que incidan directamente en la reducción de la pobreza extrema y el rezago social, para esto, se deberá celebrar el convenio de concurrencia correspondiente y sujetar a la normatividad aplicable. Uno de los principales incentivos que tienen los gobiernos para concurrir los recursos es potenciar el financiamiento para proyectos estratégicos que resulten prioritarios para la administración y que, únicamente con los recursos del FAIS-FISM, su cumplimiento pueda verse comprometido.

Durante el ejercicio fiscal 2020, el municipio tuvo una concurrencia de recursos de orden estatal en 80 proyectos realizados en el municipio. Particularmente en temas de mejoramiento de vivienda y servicios básicos. El total de esta concurrencia asciende a los \$3,000,000 (ver Tabla 4).

Tabla 4.
Obras realizadas con concurrencia de recursos

Tipo de proyecto	Monto (pesos)	Número de proyectos*	Viviendas beneficiadas
Calentadores solares	757,280.29	27	212
Drenaje sanitario	892,246.89	6	58
Piso firme	200,000.00	19	48
Pozo profundo de agua potable	300,109.40	2	62
Red o sistema de agua potable	250,000.00	2	56
Techo firme (no material de desecho, ni lámina de cartón)	600,363.46	24	67
Total general	3, 000,000.04	80	503

*/ Un proyecto puede contener más de una acción realizada ya que en la base de datos de Bienestar se hacen grupos de obras, por ello se añade la columna de viviendas beneficiarias. Por ejemplo, el número de proyectos de piso firme son 19, sin embargo, el número de viviendas beneficiadas, que tiene más correspondencia con el número total de pisos colocados, son 48.

Fuente: Elaboración propia con información del cierre de obra 2020 del municipio de Nuevo Ideal; Resultados MIDS 2020 de Bienestar.

Cabe hacer mención que la concurrencia no se limita al orden de gobierno estatal, ya que de acuerdo con la Dirección General de Desarrollo Regional de Bienestar los recursos de concurrencia pueden ser de diferentes ramos federales como aportaciones federales, subsidios, convenios o incluso fideicomisos. Algunos de las fuentes de financiamiento en los que se puede encontrar compatibilidad para la concurrencia de recursos se muestra en la Tabla 5.

Tabla 5.

Fuentes de financiamiento susceptibles de concurrencia con recursos del FAIS-FISM

Sector	Dependencia	Programa(s)
Agua y drenaje	Conagua	Proagua
	INPI	Programa de Infraestructura Indígena
	Banobras	Promagua
Urbanización	Sectur	Programa de Desarrollo Regional Turístico Sust. y Pueblos Mágicos
	Semarnat	Programa de agua potable, alcantarillado y saneamiento
		Programa de tratamiento de aguas residuales
		Programa de apoyo a la infraestructura Hidroagrícola
	INPI	Programa de Infraestructura Indígena
	Fonhapo	Programa de Apoyo a la Vivienda
Salud	Salud	Proyectos de infraestructura social de salud

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

III. Resultados del FAIS-FISM

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

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 destinados».

En ese sentido, en términos de evaluación, el artículo 110 de la LFPRH, párrafo cuarto, mandata que «la evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales». 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 LCF, 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, mediante el Sistema de Reporte de Recursos Federales Transferidos (SRFT).

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 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, en los términos que disponga la SHCP»¹⁰.

¹⁰ 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.

En la página de internet del municipio es posible encontrar la información de los aspectos mencionados, sin embargo, no se encuentra completa. Por ejemplo, no se encuentra la georreferencia a la que se hace mención, los reportes trimestrales únicamente están disponibles para el tercer trimestre, y los indicadores únicamente se presentan para el segundo semestre del año 2020.

En el municipio, esta obligación de realizar los reportes trimestrales, la realiza conjuntamente la Dirección de Obras Públicas, Desarrollo Social y Tesorería. Para ello, al término de cada periodo se realizan los cortes financieros y de avances físicos, se concilian de acuerdo con los registros contables y se formula en los formatos establecidos de Bienestar y la SHCP. En este sentido, los resultados al cuarto trimestre de 2020 de los indicadores del FAIS-FISM que reportó el municipio, son los siguientes (Tabla 6):

Tabla 6.
Resultados al cuarto trimestre del 2020 de los indicadores del FAIS-FISM
Porcentaje

Indicador	Meta programada (%)	Realizado en el periodo (%)	Avance (%)
Porcentaje de proyectos de contribución directa registrados en la MIDS	20.34	83.73	411.71 ^{a/}
Porcentaje de proyectos complementarios registrados en la MIDS	11.86	16.26	72.97
Porcentaje de otros proyectos registrados en la MIDS	0	0	100

^{a/}La explicación de esta cifra es el resultado de lo realizado sobre la meta programada (realizado/programada). Sin embargo, la cifra de avance debería tener un máximo de 100%. En caso de que hubiera modificación a las metas, en el documento citado no se menciona modificación alguna.

Fuente: Indicadores del FAIS-FISM al cuarto trimestre del 2020, Secretaría de Finanzas y de Administración del Estado de Durango.

Al término de 2020, 14 proyectos de obra aún se encontraban en proceso. De acuerdo con los gestores del fondo, una parte de estos proyectos no había finalizado porque no se realizaron los pagos correspondientes, debido a un atraso en las ministraciones de los recursos. Otra parte, porque aún no se realizaba la entrega-recepción formal a los beneficiarios, aunque ya se tuviera la obra terminada y los pagos realizados y una más se desconoce las razones, puesto que no presentan observaciones (Tabla 7).

Tabla 7.
Obras sin concluir al término de 2020, según avance, cantidad y monto

Observación	Porcentaje de avance físico de obras (%) ^{a/}	Cantidad de obras	Monto presupuestado a las obras (pesos)
Falta avance físico	50 (1), 70 (1) y 80 (1)	3	807,360.85
Falta pago de la obra	100 (6)	6	1,631,919.26
Sin observación	50 (3), 60 (1) y 70 (1)	5	2,167,780.15

^{a/} Los distintos porcentajes se refiere a que hay obras que presentan alguno de esos valores.

Fuente: Elaboración propia con información del cierre de obra municipal 2020 de Nuevo Ideal.

Además de ser una obligación, contar con esta información disponible para su consulta permite la participación y el involucramiento de ciudadanos que estén interesados en conocer lo que ha hecho la administración en determinado periodo de tiempo, por ello la importancia de actualizar constantemente esta información en la página del municipio y presentarla de manera intuitiva o de fácil comprensión para los ciudadanos.

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

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

Como se mencionó en preguntas anteriores, la información referente a la medición de pobreza en municipios se realiza cada 5 años, en este sentido, con los resultados del Censo 2020 será posible conocer estas cifras y ver los cambios que ha habido del 2015 a la fecha en materia de pobreza y carencias sociales. Al momento de elaboración de este documento, estas mediciones aún no están disponibles, sin embargo, los indicadores individuales y del IRS sí se pueden consultar. Se menciona el IRS debido a que la disminución del rezago social también es objetivo del fondo y, además, algunos de los componentes de este índice forman parte de la medición de carencias sociales.

Con la publicación de estos resultados es conveniente realizar un análisis retrospectivo general de la aplicación de los recursos del fondo en el municipio, por ejemplo, el total de recursos, cómo ha variado el destino de recursos por carencia, etc., y ver si han tenido algún efecto positivo en la situación del municipio. El análisis de la presente evaluación comprende el periodo de 2016 a 2020 y es únicamente descriptivo, de tal manera que se puede identificar algunos patrones, tendencias o realizar algunos supuestos o hipótesis. Por ello, es importante 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 alcance de esta evaluación.

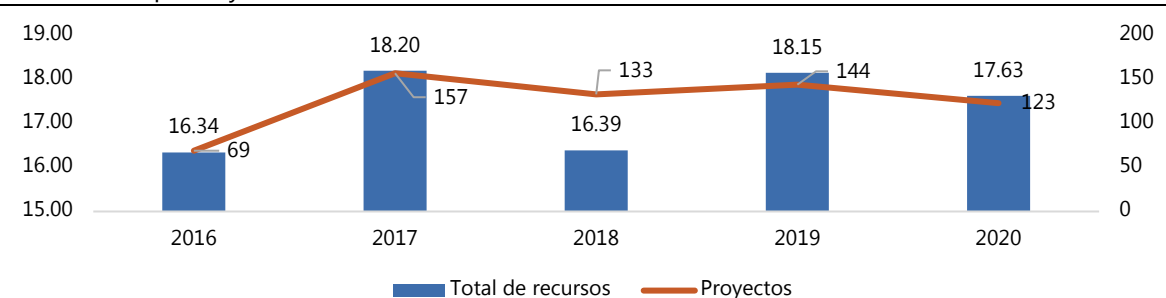
Los recursos que ha invertido el municipio de Nuevo Ideal no han sido constantes¹¹, de manera que en el año en que invirtió menos recursos (del periodo que se está analizando) fue en 2016 (\$16,339,475.50), mientras que el año siguiente (2017) fue en el que invirtió más recursos (\$18,195,022.73). El total de proyectos realizados coincide con esta lógica de recursos invertidos, es decir, en 2016 y 2017 se realizaron menos y más proyectos, respectivamente (ver Gráfica 5).

¹¹ Se habla de inversión y no de recursos recibidos porque los montos excluyen los gastos indirectos y aquellos recursos que no hayan sido reportados ante la Secretaría de Bienestar.

Gráfica 5.

Inversión en obras por concepto del FAIS-FISM y número de obras en el municipio de Nuevo Ideal 2016-2020 ^{a/ b/}

Millones de pesos y número de obras



^{a/}El número de proyectos puede no corresponder con el número total de acciones realizadas. Por ejemplo, un proyecto de «piso firme» puede incluir la construcción de 20 pisos, por lo tanto, las cifras son un acercamiento al número de proyectos, no de acciones específicas o viviendas beneficiadas.

^{b/}Las cifras mostradas en la Gráfica 5 únicamente corresponden a la cantidad que se invirtió directamente en obras, es decir, los gastos indirectos, por ejemplo, no se incluyen. Por lo anterior las cifras pueden no corresponder con las cifras oficiales que recibió el municipio.

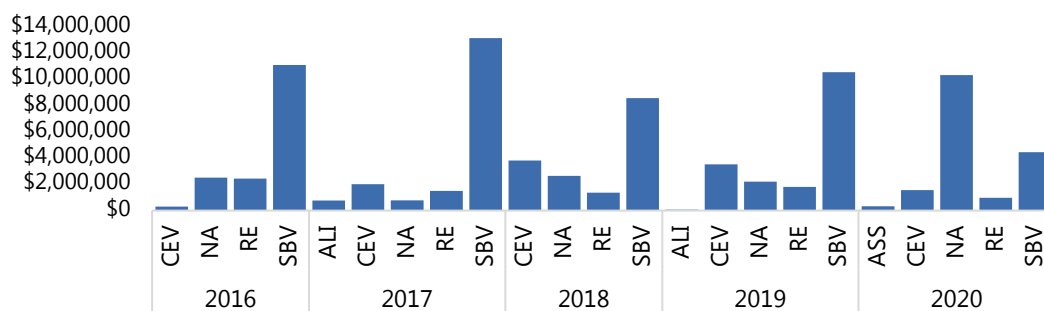
Fuente: Elaboración propia con información de los resultados anuales MIDS de Bienestar.

Una vez observado el total de recursos invertido, en las Gráficas 6 y 7 se puede visualizar cómo se ha distribuido el recurso en el municipio de Nuevo Ideal. En la Gráfica 6 se observa cómo en todos los años, a excepción del 2020, la mayor parte del recurso se destinó a obras que atienden la carencia por servicios básicos en la vivienda, seguido de calidad y espacios en la vivienda. Como se mencionó en la pregunta 2, en el ejercicio fiscal 2020, más de la mitad de los recursos se aplicó en obras que no inciden en carencias sociales, particularmente en temas de urbanización y mejoramiento de distintos espacios públicos. Esta información se puede complementar en la Gráfica 7, donde se identifica el comportamiento por carencia-año, de manera que se pueda contrastar más fácilmente la diferencia entre la atención a carencias sociales.

Gráfica 6.

Recursos invertidos según año-carencia 2016-2020 en el municipio de Nuevo Ideal

Pesos



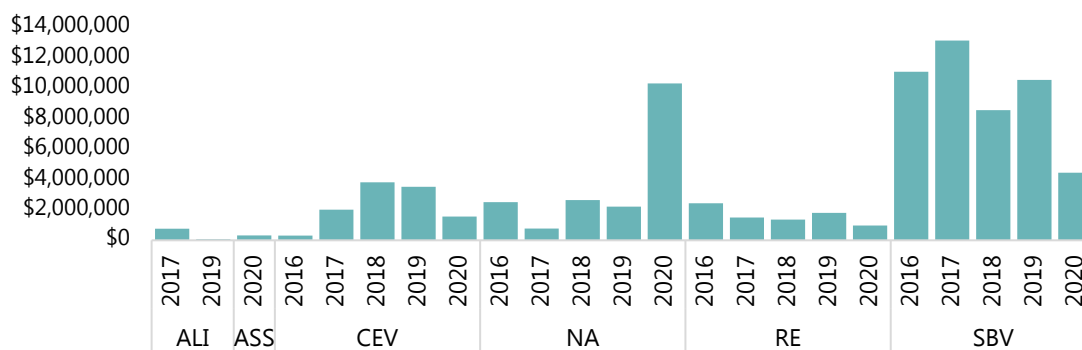
Nota: CEV: Carencia por calidad y espacios en la vivienda; RE: Carencia por rezago educativo; SBV: Carencia por servicios básicos en la vivienda; ALI: Carencia por acceso a la alimentación; ASS: Carencia por acceso a los servicios de salud.

Fuente: Elaboración propia con información de los resultados anuales MIDS de Bienestar.

Gráfica 7.

Recursos invertidos según carencia-año 2016-2020 en el municipio de Nuevo Ideal

Pesos



Nota: CEV: Carencia por calidad y espacios en la vivienda; RE: Carencia por rezago educativo; SBV: Carencia por servicios básicos en la vivienda; ALI: Carencia por acceso a la alimentación; ASS: Carencia por acceso a los servicios de salud; NA: Proyectos que no se encuentran clasificados en alguna carencia.

Fuente: Elaboración propia con información de los resultados anuales MIDS de Bienestar.

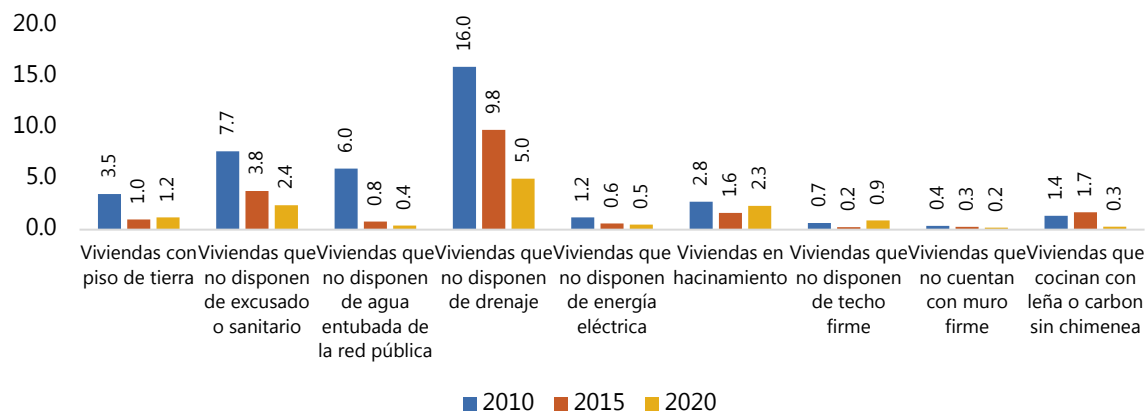
Para fines prácticos y poder realizar un contraste más accesible, en la Gráfica 8 se muestran de manera resumida, únicamente aquellos indicadores o variables en los que se puede incidir y que, además, se tiene información actualizada. Al cumplir con estas dos características, los indicadores que resultan son: porcentaje de viviendas en condiciones de hacinamiento; sin piso, muro o techo firme; que no disponen de agua entubada; que no disponen de drenaje; que no disponen de sanitario; que cocinan con leña o carbón y no cuentan con chimenea, y; que no disponen de energía eléctrica.

En este sentido, de los indicadores mencionados, en tres ha habido un ligero incremento (viviendas sin piso firme, viviendas sin techo firme y viviendas en hacinamiento), mientras que el resto han disminuido (ver Gráfica 8).

Gráfica 8.

Evolución de indicadores relacionados con el rezago social y carencias sociales

Porcentaje de viviendas

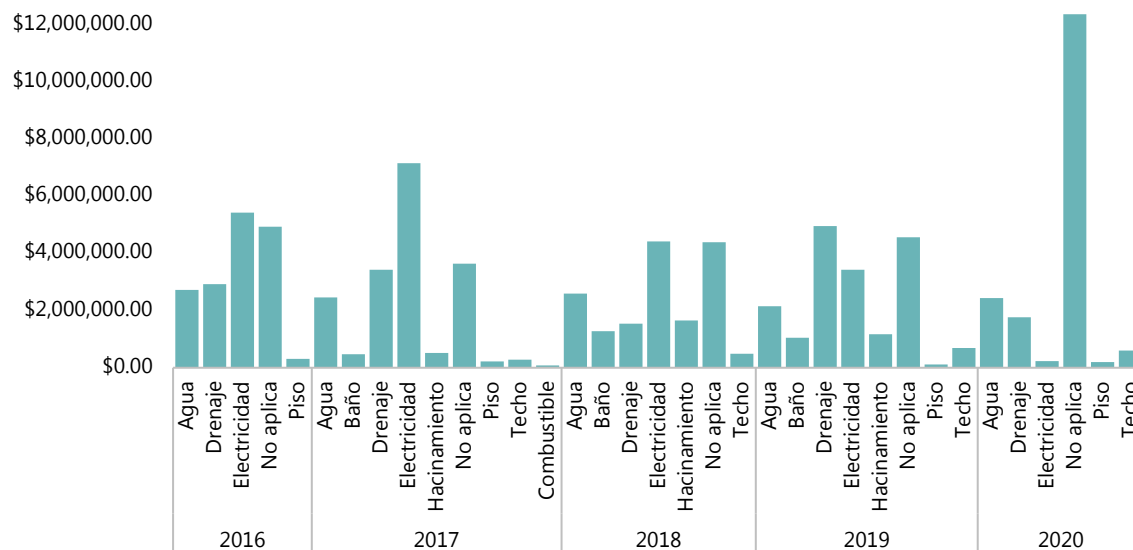


Fuente: Elaboración propia con información del Censo de Población y Vivienda 2010, Encuesta Intercensal 2015 y Censo de Población y Vivienda 2020, Inegi; índice de Rezago Social 2020, Coneval.

Una de las razones que pueden explicar el mejoramiento de ciertos indicadores, y el incremento en otros es la poca inversión que se ha realizado en atenderlos. Para ello, en la Gráfica 9 se muestran los resultados de la inversión que se ha realizado en estos indicadores. Como se puede observar, a diferencia de las obras relacionadas con la infraestructura hídrica, drenaje o electricidad, las obras que atienden el hacinamiento y el piso de tierra no es algo constante en el periodo que se analiza, pues existen años en que no se destinó recursos a este tipo de obras.

También, cuando se llegó a destinar recurso para ello, el porcentaje es significativamente menor que lo destinado a otro tipo de obras como aquellas relacionadas con electricidad, agua o drenaje. No obstante, un motivo por el que existe esta diferencia es que, en general, una obra de electrificación, por ejemplo, cuesta más que colocar uno o varios pisos firmes. En la Tabla 8 se muestran los costos promedio por proyecto para cada uno de estos rubros, donde se puede ver que el costo promedio de un proyecto de electricidad cuesta más de 22 veces que el costo promedio de un proyecto de construcción de piso de tierra. Resulta relevante mencionar que, si bien en 2015 las viviendas que no contaban con muro firme era uno de los indicadores con menor porcentaje de presencia, durante los años que contempla el presente análisis no se invirtió en ninguna obra relacionada con ello.

Gráfica 9.
Inversión realizada en indicadores relacionados con el rezago social y carencias sociales,
2016-2020
Pesos



Fuente: Elaboración propia con información de los resultados anuales MIDS de Bienestar.

Tabla 8.
Costos promedio por tipo de proyecto de 2016 a 2020

Indicador de incidencia	Monto (pesos)	Cantidad de proyectos	Costo promedio (pesos)
Agua	12,379,602.29	71	174,360.59
Sanitario	2,804,505.14	49	57,234.79
Drenaje	14,632,519.26	66	221,704.83
Electricidad	20,689,043.05	77	268,688.87
No aplica	29,933,125.25	173	173,023.84
Piso	845,241.05	71	11,904.80
Techo	2,058,538.51	84	24,506.41
Combustible	81,000.00	12	6,750.00
Hacinamiento	3,350,931.70	35	95,740.90

Fuente: Elaboración propia con información de los resultados anuales MIDS de Bienestar.

Cuadro 2

Indicadores de vivienda en aumento

Como se mencionó, aún con la inversión realizada, varios indicadores referentes a carencias sociales y/o el rezago social han aumentado. Tal como el número de viviendas sin techo o piso firme y las viviendas en condición de hacinamiento. Por ello podría ser de especial interés y atención por parte del municipio conocer a detalle qué ha pasado con las viviendas que presentan esta condición y que procesos se pueden mejorar para atenderlas con mayor efectividad.

Por ejemplo, para atender el hacinamiento, se han invertido aproximadamente \$3,350,931.7. De acuerdo con el Coneval, en 2015 se contabilizaban 115 viviendas con esta condición y, según los registros, de 2016 al 2020, se invirtió en 35 proyectos. En 2020, las viviendas en hacinamiento son alrededor de 173.

Por otra parte, en el tema de piso firme, se han invertido aproximadamente \$845,241.05. En 2015 se contabilizaban alrededor de 71 viviendas que presentaban esta condición y, según los registros se invirtió en 71 proyectos. Sin embargo, para 2020 esta cifra aumentó a 91 viviendas.

Finalmente, en cuanto a techo firme, se ha realizado la inversión de \$2,058,538.51. En 2015 se contabilizaban alrededor de 17 viviendas que no contaban con techo firme y, según la información disponible, se han realizado 84 proyectos en atención a este indicador. Para 2020 el número de viviendas se incrementó a alrededor de 70 viviendas.

En los indicadores antes mencionados, si es de prioridad para el municipio, es necesario que se identifique qué factores han obstaculizado el avance en su atención, en qué procesos específicos se puede mejorar para lograr una atención más efectiva, si es necesario destinar más recurso en su atención, etc. El objetivo no es demeritar los logros alcanzados del municipio, por el contrario, identificar aquellas áreas de oportunidad en las que aún se requiere concentrar esfuerzos para que el beneficio sea en todos los aspectos.

Nota: De la información correspondiente al año 2020, los indicadores relacionados con el material de techos y muros fueron obtenidos de la muestra del Censo de Población y Vivienda (cuestionario ampliado), mientras que el resto de indicadores para ese año, se obtuvo del cuestionario que se realizó a toda la población (cuestionario básico), por tanto, pueden no coincidir las cifras en estos últimos. De hecho, el coeficiente de variación en el cálculo de techo firme, por ejemplo, es alto (mayor a 30%), por lo que su estimación puede no ser muy precisa.

A pesar de existir una lógica entre las diferencias de los montos destinados para cada obra, se puede suponer que una explicación en el aumento en el porcentaje de viviendas que presentan esta situación es la dinámica demográfica, es decir, si bien se atendieron viviendas año con año, que el aumento anual de viviendas que no tienen piso firme o cierta cantidad de cuartos para no presentar hacinamiento sea mayor al número de viviendas atendidas en ese año.

Por otra parte, uno de los aspectos que puede haber influido en que en años recientes se haya destinado cada vez más recurso a obras que no inciden en carencias sociales son los cambios propiamente en los lineamientos del fondo, ya que, en la versión vigente de dicho documento, ya no se establece un porcentaje máximo para cierto tipo de obras, esto da mayor margen de maniobra y libertad a los gestores del fondo en el municipio. Sin embargo, es recomendable que no se reste prioridad a otro tipo de obras que, por su importancia, son consideradas dentro de la medición de pobreza o rezago social.

Al margen de ello, es destacable la atención que se ha dado en el municipio a la reducción de esta situación y, en ese sentido, si sigue siendo la línea de acción se podrán obtener resultados aún mejor. El municipio debe aventajarse de encontrarse en cercanía de la población, de la información actualizada que se pueda generar y de no desatender los resultados que ha logrado a menos que, de manera justificada, decida cambiar su actuar y atender nuevas prioridades que demande la población.

IV. Análisis de una obra FAIS-FISM

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

Para el ejercicio fiscal 2020 el municipio destinó casi un 60% de los recursos a obras relacionadas con urbanización, mientras que alrededor del 30% a obras relacionadas con la vivienda, como aquellas de red de agua o drenaje, electrificación, mejoramiento de vivienda, etc. Por su incidencia en carencias sociales, particularmente en la carencia de calidad y espacios en la vivienda, para efectos del presente análisis se tomará como objeto de estudio la estrategia de construcción de techo firme en el municipio.

De acuerdo con la información proporcionada por los gestores, y por la información que publica Bienestar, se identifica que para la construcción de techos firmes se destinó un total de \$600,363.43, que corresponde al 3.36% del total de recursos. Este tipo de proyecto tiene una incidencia directa en la disminución de uno de cuatro indicadores que componen la carencia por calidad y espacios en la vivienda. En la Tabla 9 se detalla el monto invertido por localidad y los beneficiarios de la obra.

Tabla 9.
Localidades beneficiarias con techo firme

Localidad	Beneficiarios Hombres	Beneficiarios Mujeres	Viviendas Beneficiadas	Recurso ejercido (pesos)
Benito Juárez (Juárez De Abajo)	10	5	3	21,042.74
Buena Unión	5	10	3	27,178.02
Doctor Castillo Del Valle (Las Huertas)	15	5	4	42,606.06
El Molino	5	10	3	20,817.34
El Nuevo Porvenir	5	10	3	24,714.02
Esfuerzos Unidos	5	15	4	37,070.51
Fuente Del Llano (Santiaguillo)	5	5	2	19,144.72
Guatimapé	5	25	4	36,052.09
Guillermo Prieto	2	3	1	5,681.38
La Escondida	5	30	7	58,631.03
Libertadores Del Llano (Santa Sofia)	5	5	2	19,190.11
Melchor Ocampo (El Trébol)	5	10	3	35,616.17
Miguel Negrete (El Toboso)	5	30	6	55,669.85
Modesto Quezada (Juárez De Arriba)	5	5	2	18,902.96
Nuevo Ideal	5	15	4	31,933.09
Once De Marzo (Trincheras)	5	10	3	21,407.09
Pinos Altos	3	2	1	17,192.36
Raúl Madero	5	5	2	17,539.73

Tabla 9.
Localidades beneficiarias con techo firme

Localidad	Beneficiarios Hombres	Beneficiarios Mujeres	Viviendas Beneficiadas	Recurso ejercido (pesos)
San José De Morillitos (La Perla)	5	10	3	27,798.49
San Miguel De Allende	10	10	3	20,056.22
Tejamen	2	3	1	18,804.16
Valle Florido (El Refugio)	5	5	2	17,360.58
Villa Hermosa	2	3	1	5,954.71

Fuente: Elaboración propia con información de los resultados MIDS 2020 de Bienestar y; Cierre de obra 2020 del municipio de Nuevo Ideal.

Este tipo de proyecto, además, contó con concurrencia de recursos por parte del FAIS-FISE, con el 50% del total de recurso, es decir, con la misma cantidad que invirtió el municipio (\$600,363.43). Las obras realizadas con techo firme están desagregadas en dos grupos o paquetes. Para el análisis consecuente, se tomará como ejemplo el proyecto «Construcción de techos firmes en vivienda de la localidad Dr. Castillo del Valle, Miguel Negrete, San Miguel de Allende, San José de Morillitos, Melchor Ocampo, Libertadores del Llano, Fuentes del Llano, Valle Florido, La Escondida, El Molino y Pinos Altos del municipio de Nuevo Ideal, Dgo».

Inicio del proyecto.

La realización de obras en materia de construcción de techo firme se debe considerar cuando una vivienda cuenta con techo de material endeble o frágil, a saber, estas características son: si la vivienda tiene techo de material de desecho o lámina de cartón. Como se mencionó anteriormente, el no contar con techo firme, en conjunto con el material de pisos, muros y condición de hacinamiento, conforman la carencia de calidad y espacios de la vivienda, una de las seis carencias que componen la medición multidimensional de la pobreza. En la Tabla 10 se muestran la cantidad de viviendas en el municipio según el material de techos y cómo han variado de 2015 a 2020.

Tabla 10.
Viviendas particulares habitadas en el municipio de Nuevo Ideal, según material de techos, 2015 - 2020

Material de techos	2015		2020	
	Cantidad de viviendas	Porcentaje de viviendas (%)	Cantidad de viviendas	Porcentaje de viviendas (%)
Desecho	2	.03	65	.85
Lámina de cartón	15	.22	5	.07
Lámina metálica	2,436	35.05	2,472	32.21
Lámina de asbesto	3	.04	20	0.26
Madera o tejamanil	93	1.34	164	2.14
Terrado con viguería	661	9.51	449	5.85
Teja	7	.10	10	0.13

Tabla 10.
Viviendas particulares habitadas en el municipio de Nuevo Ideal, según material de techos, 2015 - 2020

Material de techos	2015		2020	
	Cantidad de viviendas	Porcentaje de viviendas (%)	Cantidad de viviendas	Porcentaje de viviendas (%)
Losa de concreto o viguetas con bovedilla	3,734	53.72	4,490	58.50
Total	6,951	100	7,675	100

Nota: Se omiten observaciones sin información y viviendas con techo de fibrocemento.

Fuente: Elaboración propia con información del Censo de Población y Vivienda 2020, Inegi.

A pesar de la inversión realizada anualmente en obras que atienden esta situación, de acuerdo con la información del Inegi, el porcentaje de viviendas que no cuentan con techo firme incrementó de 2015 a 2020, de 17 a 70, como se mostró en la pregunta 8.

Organización y preparación.

De acuerdo con los gestores del fondo y la bitácora del proyecto, la realización de estas obras es producto de solicitudes por parte de la población, en la que se pide sea considerada la intervención con los recursos del fondo. La información de la cantidad de solicitudes y aprobadas se muestra en la Tabla 11. La justificación que explica la diferencia entre estas dos cantidades es que se realiza una evaluación socioeconómica conocida como CUIS (Cuestionario Único de Información Socioeconómica), con el cual se puede conocer qué familias tienen mayor necesidad de dicha obra. No obstante, se desconoce si la cantidad otorgada para cada tipo de obra está en función de los costos promedio de ejercicios fiscales anteriores, si el porcentaje que no fue aprobado no cumplía con los requisitos o, aun cuando los cumplía, se seleccionó a quienes más lo requerían.

Tabla 11.
Solicitudes recibidas de obras de piso firme, techo firme y calentadores solares en el municipio de Nuevo Ideal en 2020

Tipo de solicitud	Solicitudes	Aprobadas	Porcentaje de aprobación (%)	Total de recurso (pesos)	Costo promedio (pesos)
Piso firme	94	48	51	200,000.00	4,255.31
Calentadores solares	662	212	32	757,280.28	3,572.07
Techos firmes	494	67	12	600,363.43	8,960.64

Fuente: Elaboración propia con información de la Dirección de Desarrollo Social del municipio de Nuevo Ideal, 2020.

Este análisis no pretende insinuar que estas obras no sean importantes ni, mucho menos, que los gestores no conozcan de los beneficios, por el contrario, en tema de eficiencia y eficacia de recursos públicos, el contar con este tipo de documentos como el CUIS contribuye a tener la certeza de que es primordial financiar esas obras. Justamente por lo

importante que es contar con un techo firme es que forma parte de la medición multidimensional de la pobreza, pues una vivienda que no cuente con materiales resistentes puede dañar la salud de sus integrantes e, incluso, propiciar la ocurrencia de enfermedades, particularmente enfermedades respiratorias (Sevilla Godínez, Almanzar Curiel, & Valadez Gill, 2014).

Como se mencionó, esta obra se ejecutó con concurrencia de recursos del FISE. Para ello, desde la Dirección de Obras Públicas se coordinó con el departamento de Desarrollo Social para seleccionar las obras que propondrían para ser sujetas de concurrencia y, de esta manera, enviar la propuesta a la Secretaría de Bienestar Social del Estado de Durango para su aprobación.

Ejecución

Una vez decidida la obra, el siguiente paso es la adjudicación de la obra y su realización. Para ello, el método de contratación es de «invitación a cuando menos a tres personas» y, de acuerdo con los documentos proporcionados, la opción elegida es la que representa un menor costo.

En cuanto al proceso de desarrollo del proyecto, se designa un supervisor de obra y se incluye un cronograma o programa de ejecución del trabajo. También, por parte de la comunidad se encuentra designado un comité de obra que, entre otras cosas, también se encargará de dar seguimiento a los avances, inconsistencias o cualquier irregularidad que pueda presentarse en el desarrollo de la obra.

Por otra parte, de acuerdo con los actores involucrados antes descritos, y con la información proporcionada, la obra concluye en tiempo del contrato y sin ninguna observación o desperfecto en ella. En la bitácora, se describe como vida útil del proyecto 20 años, sin embargo, al ser material expuesto a las condiciones climatológicas, esta vida útil puede ser muy diferente de una vivienda a otra, de acuerdo con el servicio o mantenimiento que se le dé (Cruz, Figueroa y Hernández, 2012). En ese sentido, si bien ya no es responsabilidad del contratista o del municipio, se podría entregar información a los beneficiarios sobre aspectos o recomendaciones que pueden contribuir al mantenimiento o conservación de la obra.

Finalmente, el registro de avances y evidencia de realización de obra no fue encontrado en la página del municipio, en términos de los Lineamientos y de la LCF, es recomendable que el municipio integre esta información a dicho medio.

Cierre de obra

De acuerdo con el apartado 3.1.2, fracción XVII «Los gobiernos locales deberán informar a la población sobre la conclusión de una obra o acción realizada parcial o totalmente con recursos del FAIS 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 del ejercicio fiscal _(Año)", o bien, "Esta obra se realizó parcialmente con recursos federales del FAIS del ejercicio fiscal _(Año)". Cuando se trate de obras de mejoramiento de vivienda, los gobiernos

locales deberán colocar una etiqueta en un lugar visible que señale al menos lo siguiente: "Esta vivienda fue mejorada con recursos federales del FAIS del ejercicio fiscal _(Año)".

En la bitácora del proyecto, se encuentran las actas de entrega recepción del contratista al municipio, y del municipio a la población beneficiada. De acuerdo con los formatos realizados por el comité de obra, no se detectó ninguna irregularidad con la obra, y todos los comités de las obras de techo firme concluyen en que se terminó la obra satisfactoriamente. No obstante, esta medida o cuestionario no puede medir la satisfacción real de los beneficiarios con la obra, pues para ver si cumple o no con los objetivos para los que fue destinado seguramente se requiere más tiempo.

Conclusión

Con el presente análisis se demuestra que contar con techos de material resistente en las viviendas, tiene distintas contribuciones para la integridad de sus habitantes, por ello, es que se considera dentro de la medición de carencias sociales. El municipio está consciente que se requiere realizar un esfuerzo importante para que se pueda abatir por completo esta situación. La evidencia, las fuentes de información oficiales y las voces de la propia ciudadanía deben ser consideradas para la toma de decisiones del municipio.

En este sentido, es conveniente que, cualquier obra que se realice, sobre todo en tema de vivienda, contenga una serie de requisitos que evidencien la importancia de atención del problema. Por ejemplo, se puede iniciar con el objetivo de la obra, la problemática identificada, así como una breve descripción de sus principales características, su horizonte de evaluación (en este caso de techos firmes, por ejemplo, evaluación en términos de durabilidad, y en términos de satisfacción); la identificación y descripción de los principales costos y beneficios, sus indicadores de rentabilidad, los principales riesgos asociados a la ejecución y operación, y una conclusión referente a la rentabilidad del programa o proyecto de inversión.

Respecto a la selección de beneficiarios, debe haber un equilibrio entre los intereses de la población y el gobierno, en un entorno no balanceado, se puede caer en vicios, incentivos o intereses ocultos o perversos por cualquiera de las partes. Por ello, estos requisitos, no contribuyen únicamente para esta evaluación, contar con un contexto bien desarrollado y completo, permitirá hacer comparaciones más justas a través del tiempo, entender sus causas, medir su avance, etc.

La calidad de vida de las personas no se limita únicamente a un techo firme, por ello, la combinación con otras obras igual de importantes permitirá otorgar beneficios y una satisfacción mayor a la población. Desde luego, existen aspectos sociales que no son necesariamente responsabilidad del municipio, sin embargo, desde su marco de acción, como se vio en el resultado de la consulta ciudadana para el desarrollo del PMD, los servicios básicos o el mejoramiento de vivienda son, en gran medida, las principales preocupaciones de las familias.

Finalmente, para que el municipio contribuya a una mejor priorización al momento de seleccionar beneficiarios, se recomienda que el municipio considere el desarrollo de, al menos, algunos de los elementos antes mencionados.

Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas

Tabla 12.

Matriz de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas

Fortalezas	*	Debilidades	*
El Plan Municipal de Desarrollo integra un diagnóstico en el que se identifica la población más vulnerable y, además, se realizó una consulta ciudadana para conocer las principales necesidades de la población e incluirlas en dicho Plan.	1	No se cuenta con un análisis de riesgos o amenazas en el manual de procesos de la gestión interna del fondo.	4
Se realizan consultas anuales para conocer las principales necesidades de la población y que puedan ser atendidas con los recursos del fondo.	1	Los criterios de priorización no son lo suficientemente claros sobre el actuar del municipio para decidir las obras de infraestructura.	3
Se han logrado reducir la mayoría de los indicadores que componen la medición multidimensional de la pobreza y el rezago social	2	La estrategia de atender al mayor número de localidades puede restringir la propuesta y, en su caso, ejecución de obras de mayor magnitud que representen beneficios a mediano o largo plazo.	3
Se han atendido la mayoría de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) e evaluaciones anteriores, por ejemplo, la creación de un manual de procesos y la formalización de criterios de priorización de obras.	3 y 4	La información pública sobre los resultados del fondo no se encuentra en su totalidad en la página del municipio.	7
Oportunidades	*	Amenazas	*
Aprovechar la proximidad con la población para identificar, actualizar y sistematizar periódicamente las necesidades o prioridades de la población, de tal manera que se pueda hacer un contraste de lo solicitado, en relación con lo realmente realizado.	1	Los recursos necesarios para la operación y gestión del fondo podrían ser insuficientes debido a la cantidad de obras ejecutadas.	4
Actualizar los documentos diagnósticos y de identificación de prioridades con las nuevas mediciones y fuentes de información como el Censo 2020.	1	Los cambios en los lineamientos del fondo y otras modificaciones en el ámbito federal pueden incidir negativamente la planeación del municipio.	2 y 4
Realizar un análisis retrospectivo para conocer los principales rubros, localidades, etc. en lo que se ha invertido, los cambios que ha habido en dichos rubros y localidades, y compararlo con lo que se había planeado.	8	Existen obras realizables con los recursos del fondo que no inciden en la medición multidimensional de la pobreza y/o el rezago social. La información oficial a nivel municipal se realiza cada 5 años. La mayoría de la información del documento será la última en dicho lapso, por lo que se recomienda establecer medidas y procesos para contar con información alternativa a la del Censo y no se trabaje únicamente con ella.	2 y 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 13.

Propuesta de recomendaciones y observaciones

#	Recomendación u observación	Temática	*	Acciones propuestas	Resultados esperados
1	Diseñar un análisis de riesgos o amenazas sobre la gestión del fondo en el municipio	Ejecución	4	Identificar aquellos eventos internos o externos que puedan poner en riesgo el logro de los objetivos establecidos o fragmentar lo descrito en el manual de procedimientos de gestión del fondo. Adicionalmente, establecer que prácticas o estrategias son pertinentes para evitarlos.	Establecer las actividades precisas para dar respuesta ante eventos o situaciones no previstas por los gestores del fondo. Avanzar en la institucionalización del fondo, de manera que no generen pérdidas de la experiencia y capacidad logradas.
2	Dar a conocer la información relacionada con el FAIS-FISM a los habitantes del municipio y al público en general, de forma clara, completa y periódica	Transparencia	7	Mantener actualizada la información relacionada con el FAIS-FISM accesible a la ciudadanía, en la página de internet del municipio.	Cumplir con las disposiciones en la materia, así como promover la cultura de la transparencia y rendición de cuentas, de esta manera fomentar el involucramiento de la ciudadanía.
3	Integrar al programa anual de capacitación temas relacionados con los objetivos del fondo	Capacitación	5	Considerar la integración de capacitaciones en temas de medición de pobreza, rezago social o indicadores al programa anual de capacitación.	Complementar los conocimientos en gestión de los responsables del fondo con aquellos relacionados con los objetivos del fondo.
4	Registrar y sistematizar las solicitudes de obra que realiza la población al inicio de cada año	Planeación	2,3,9	Crear un registro interno donde se depositen las solicitudes que realiza la población a inicios de año, la localidad a la que pertenecen, cuáles son efectivamente aceptadas y realizadas.	Generar evidencia de las decisiones de gobierno; contar con elementos para realizar un análisis periódico de los cambios en las prioridades o necesidades de la población, cuántas se han atendido, qué obras que no contempla el catálogo del FAIS son importantes para la población, etc.
5	Atender los ASM pendientes de la evaluación realizada en 2020	Ejecución	4	Diseñar estrategias de operación que permitan la atención de los ASM en tiempo de la evaluación realizada en 2020.	Cumplir con los compromisos derivados de la evaluación anterior para la mejora en la gestión y resultados de la gestión del fondo.

6	Actualizar los documentos diagnósticos del municipio	Planeación	1	Diseñar mecanismos para actualizar la información sociodemográfica y aquella relacionada con la medición de pobreza en los documentos de planeación del municipio.	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 en la presente evaluación pretende aportar elementos que contribuyan a mejorar el destino, la gestión y resultados del FISM en el municipio de Nuevo Ideal. Particularmente, las recomendaciones y observaciones tienen el objetivo de fortalecer el proceso de institucionalización de la gestión del fondo en el municipio, complementar los criterios de priorización de obras que se financian con los recursos del fondo, generar mayor evidencia sobre la toma de decisiones del municipio y poner a disposición de la ciudadanía toda aquella información referente al FISM en la página del municipio.

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 sociales y el rezago social. 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 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.

Por otra parte, el municipio ha avanzado en la generación de un manual de procedimientos referente a la gestión del fondo. Esto es importante para lograr una institucionalización del fondo. En dicho documento, particularmente en el proceso de priorización de obras, se detectan áreas de oportunidad, sobre todo porque no se describen en su totalidad las acciones que los gestores realizan en la práctica. Así mismo, se denota la importancia que sea incluido un apartado que contemple todos aquellos riesgos, obstáculos y demás factores que puedan interferir con el logro de los objetivos del fondo o de las actividades descritas en dicho manual.

La información relacionada con la ejecución del fondo se encuentra en la página de internet del municipio, sin embargo, no se encuentra completa en los términos que la Ley General de Contabilidad Gubernamental y la Ley de Coordinación Fiscal establecen.

En este análisis se identificó que el municipio ha ejercido los recursos en congruencia con lo identificado en la consulta ciudadana llevada a cabo para la realización del Plan Municipal de Desarrollo, así como en el Informe Anual y las solicitudes anuales en tema de vivienda. Particularmente para el ejercicio fiscal 2020, muchas obras no inciden en la medición de la pobreza y el rezago social, sin embargo, pueden tener otros beneficios. Adicionalmente, más allá de que incidan o no, de acuerdo con los gestores, las solicitudes de obra cada vez son más relacionadas con apartados de urbanización. Por ello, se denota la importancia que se documente cualquier información que sirva de evidencia de cómo cambian las prioridades de la población de un ejercicio fiscal a otro.

Las observaciones y recomendaciones derivadas de los hallazgos de la evaluación, en caso de atenderse, contribuirán a una mejor gestión del fondo que se reflejará en un mayor beneficio para la población del municipio.

Referencias

Auditoría Superior de la Federación (2010) Auditorías al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM)

Auditoría Superior de la Federación (s.f.). Guía de Autoevaluación de Riesgos en el Sector Público.

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.

Darwin Marcelo, Cledan Mandri-Perrott, Schuyler House y Jordan Schwartz (2015) Prioritization of Infrastructure Projects: A Decision Support Framework

Fondo de Población de las Naciones Unidas (2019) manual para la elaboración de planes municipales de desarrollo, Puebla, México.

Gobierno del estado de Chiapas (2017) Alineación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Gobierno del estado de Oaxaca (2019) Alineación de los ODS al Catálogo FAIS. Oaxaca 2030

INAFED (s.f) La planeación del desarrollo municipal, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal

OCDE (2016) Getting Infrastructure Right The Ten Key Governance Challenges and Policy Options.

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.

Moreno Jaimes, Carlos Los límites políticos de la capacidad institucional: un análisis de los gobiernos municipales en México Revista de Ciencia Política, vol. 27, núm. 2, 2007, pp. 131-153 Pontificia Universidad Católica de Chile Santiago, Chile

Seng Hansen, Eric Too y Tiendung Le (2019) *Criteria to consider in selecting and prioritizing infrastructure projects*, MATEC Web Conf., Volume 270, RMIT University, Melbourne, Australia.

Valdés R., Mauricio (2016) ¿Cómo fortalecer las capacidades Institucionales de los Ayuntamientos? Foro agenda para el desarrollo municipal INAFED 2016.

Ficha de la evaluación

Aspectos administrativos	• Responsable de la evaluación: <i>Jesús Josué Yáñez Reyes.</i> • Miembros del equipo evaluador: <i>Jesús Josué Yáñez Reyes y Rafael Rodríguez Vázquez.</i> • Organización evaluadora: <i>Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango.</i> • Unidad administrativa de la dependencia o entidad responsable de la intervención evaluada: <i>Dirección de Obras Públicas del municipio de Nuevo Ideal.</i> • Titular de la unidad administrativa de la dependencia o entidad responsable de la intervención evaluada: <i>Ing. Sergio Enrique Estrada Reyes.</i> • Unidad administrativa de la dependencia o entidad responsable de la intervención encargada de dar seguimiento a la evaluación: <i>Dirección de Obras Públicas del municipio de Nuevo Ideal.</i> • Forma de contratación del equipo u organización evaluadora: <i>No aplica.</i> • Costo total de la evaluación: <i>No aplica.</i> • Fuente de financiamiento de la evaluación: <i>No aplica.</i> • Fecha de inicio de la evaluación (reunión de apertura): <i>Mayo de 2021.</i> • Fecha de conclusión de la evaluación (dictaminación por el Consejo General del Inevap): <i>25 de agosto de 2021</i>
Aspectos técnicos	• Palabras clave de la evaluación (al menos tres palabras): <i>infraestructura social, pobreza, carencias sociales.</i> • Términos de referencia de la evaluación: <i>Términos de referencia para la evaluación de desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social – componente municipal (FAIS-FISM).</i> • Objetivo de la evaluación: <i>Evaluar el desempeño de las aportaciones del FAIS-FISM en el municipio para el ejercicio fiscal concluido 2020 con el objetivo de mejorar su destino, gestión y resultados.</i> • Hipótesis de la evaluación: <i>La gestión del FAIS-FISM permite una adecuada satisfacción de las necesidades del municipio en materia de infraestructura social.</i>
Resultados	Síntesis de los hallazgos de la evaluación: <i>El municipio ha avanzado en la generación de criterios de priorización y de un manual de procedimientos de la gestión del fondo. Se identifican áreas de oportunidad en la publicación de información relevante en su página de internet, en la claridad con la que se describe el proceso para priorizar obras y en generar un documento en el que se depositen los principales riesgos o amenazas para potenciar aún más el control interno en los procesos del fondo.</i> Síntesis de la propuesta de recomendaciones y observaciones: <i>Mantener actualizada y completa la información relacionada con el ejercicio de los recursos del FAIS-FISM; generar un documento de</i>

análisis de riesgos y amenazas en la gestión interna del fondo; crear un registro de las solicitudes de la población.

Síntesis de las conclusiones: El municipio cuenta con elementos importantes que permiten conocer periódicamente cuáles son las prioridades de la población. En el manual de procedimientos del municipio se identifica una actividad relacionada con la priorización de obras, sin embargo, en la redacción de dicho procedimiento no se describen todas las actividades que, en entrevista con los gestores, se realizan en la práctica. En toda institución pública existen riesgos que pueden desviar el resultado de sus objetivos, por ello se recomienda la generación de un documento donde se expongan estos riesgos con la intención que se conozcan y se puedan tomar las decisiones anticipadas pertinentes para minimizar su impacto. El municipio cuenta con información relacionada con el fondo en su página de internet, sin embargo, es importante que dicha información se mantenga actualizada y que integre todos los trimestres con las características que la normatividad indica.

Anexos

1. Destino de las aportaciones del FAIS-FISM

Tabla 14.

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

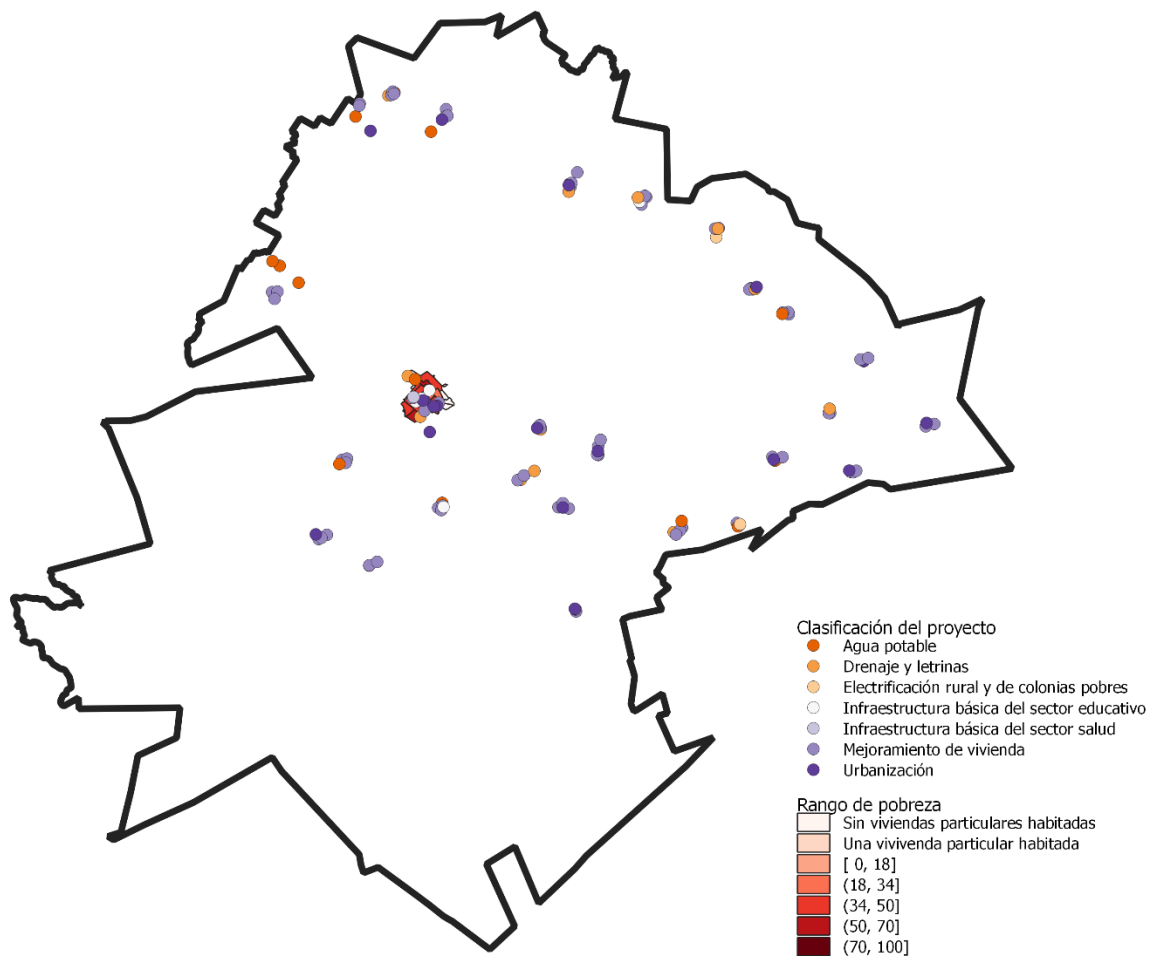
Incidencia	Rubro	Cantidad de proyectos	Monto	Porcentaje (%)
Directa	Agua potable	15	2,182,210.37	12.22
	Alcantarillado	NA	NA	NA
	Drenaje y letrinas	12	2,028,744.46	11.36
	Electrificación	2	234,858.92	1.32
	Mejoramiento de vivienda	67	1,557,643.71	8.72
	Infraestructura básica del sector educativo	6	977,953.65	5.48
	Infraestructura básica del sector salud	1	324,115.97	1.82
Complementaria	Infraestructura básica del sector educativo	NA	NA	NA
	Urbanización	20	10,320,001.92	57.80
	Subtotal		17,625,529	98.71
<i>No aplica</i>	Gastos indirectos		229,999.99	1.29
	Subtotal		299,999.99	
	Total		17,855,528.99	100

Tabla 15.

Clasificación de los proyectos del FAIS-FISM por carencia social

	Cantidad de proyectos	Monto	Porcentaje (%)
Rezago educativo	6	977,953.65	5.46
Servicios de salud	1	324,115.97	1.81
Seguridad Social			
Calidad y espacios de la vivienda	67	1,557,643.71	8.69
Servicios básicos de la vivienda	29	4,445,813.75	24.80
Alimentación			
No aplica	20	10,320,001.92	57.57
Subtotal			
Gastos indirectos	1	299,999.9	1.67
Subtotal			
Total	124	17,925,528.9	100.00

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



Fuente: Elaboración propia con información de los resultados MIDS 2020 de Bienestar.

3. Procesos clave de la operación del FAIS-FISM

Tabla 16.

Procesos de la operación del FAIS-FISM^{a/}

#	Proceso	Actividades	Áreas responsables
1	Conocer las demandas sociales más apremiantes de los habitantes del municipio	Realizar consultas ciudadanas anualmente	Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM)
2	Priorización de las obras y acciones con base a la demanda social y a la disponibilidad presupuestal del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal	Clasificar demandas sociales por rubros; Cuantificar costo aproximado de las solicitudes; Analizar el Informe Anual para clasificar la demanda social; Determinar el impacto social con la consecución de las obras	Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM)
3	Elaboración de la Propuesta de Inversión para el Programa de Obra Pública con recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal	Elaborar la propuesta de inversión para el programa de obra pública con montos asignados y habitantes a beneficiar.	Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM)
4	Validación y autorización de la Propuesta de Inversión para la conformación del Programa Operativo Anual	Presentar ante el Copladem y el H. Cabildo la propuesta de inversión para su modificación, ajuste y validación.	Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM)
5	Promover la participación social a través de la constitución de comités de obra	Convocar a la población para informar de las obras incluidas dentro del POA. Mediante votación, elegir los Comités de Obras y asignar responsabilidades.	Dirección de Desarrollo Social
6	Elaboración de proyectos y expedientes técnicos de las obras y acciones validadas y aprobadas, y obtenerla aprobación de las Dependencias Normativas correspondientes	Establecer los catálogos de conceptos de las obras (presupuesto, material necesario, trabajadores, etc.). Integrar los expedientes de las obras en los formatos establecidos. Tramitar la validación de los expedientes ante las autoridades correspondientes.	Dirección de Obras Públicas Municipales
7	Informar a los habitantes de las comunidades beneficiarias y a la población, de la utilización de	Colocar letreros o lonas informativos en las ubicaciones de las obras a	Dirección de Desarrollo Social

	los recursos del Fondo, en lo que se refiere a montos, ubicación, metas y número de beneficiarios de las obras y acciones	realizar (montos, metas, número de beneficiarios, etc.) especificando que son recursos del FISM. Publicación en la página del municipio el POA. Difusión en medios de comunicación de las obras a realizar.	
8	Llevar a cabo los Procedimientos de Contratación para la adjudicación de contratos de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios, según corresponda	Realizar la planeación de las adquisiciones, arrendamientos y servicios a contratar; definir modalidades de adjudicación; llevar a cabo los procedimientos de contratación por licitación; seleccionar las empresas a invitar; realizar la emisión de convocatorias y notificar el fallo de adjudicación.	Dirección de Obras Públicas Municipales
9	Formalizar los contratos de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios, de acuerdo con los dictámenes emitidos y fallos de adjudicación, constituyendo las garantías correspondientes	Formular los contratos, establecer las garantías de cumplimiento y vicios ocultos; suscribir y formalizar los contratos con las empresas correspondientes.	Dirección de Obras Públicas Municipales
10	Trámites para pago de anticipos para obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios, según corresponda	Otorgar el anticipo de pago para adquisiciones, arrendamientos y servicios, cuando así se pacte en los contratos; recopilar los requisitos fiscales para el pago; tramitar memorándum para el pago; añadir el pago en los registros contables del municipio.	Dirección de Obras Públicas Municipales y Tesorería Municipal
11	Establecimiento de residencias de supervisión del H. Ayuntamiento del Municipio y de los Contratistas en el lugar donde se desarrollarán los trabajos y establecimiento de las bitácoras de obra	Notificar al contratista las personas que serán residentes de obra, para resolver los aspectos que pudieran surgir; Aviso de inicio de trabajo del contratista al municipio; apertura de bitácora de obra; registro de avances de los trabajos.	Dirección de Obras Públicas Municipales

12	Recepción de los suministros de adquisiciones y prestación de servicios para apoyos sociales	Recibir suministros de adquisiciones realizadas; recabar documentación para justificar el gasto en suministro de adquisiciones; tramitar ante Tesorería el pago correspondiente; pagar al contratista; añadir el pago en los registros contables del municipio.	Dirección de Desarrollo Social
13	Entrega a los beneficiarios de los suministros de adquisiciones realizadas, en calidad de apoyos sociales para la ejecución de acciones de desarrollo comunitario	Aplicar estudios socioeconómicos para la selección de beneficiarios de apoyos sociales; documentar entrega; integrar la documentación que acredite el apoyo social.	Dirección de Desarrollo Social
14	Elaboración y trámite de pago de estimaciones de obra, respaldadas con números generadores y reportes fotográficos de conceptos de obra ejecutados	Elaborar números de conceptos y volúmenes ejecutados con evidencia fotográfica de las residencias de obra; formulación y firma de estimaciones de obra; elaboración y trámite de memorándum para pago de estimación de obra; añadir el pago en los sistemas contables del municipio.	Dirección de Obras Públicas y Tesorería Municipal
15	Elaboración de reportes trimestrales de avances físico - financieros y conciliación de inversiones ejercidas en registros y auxiliares contables, para trámite a las Instancias correspondientes e informar a través del SIIPSO Bienestar y en PASH de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Realizar cortes financieros y de avance físico de cada uno de los trimestres del ejercicio fiscal correspondiente; conciliar las inversiones con la documentación probatoria de gasto; formular reportes de avance físico-financieros en los formatos establecidos; informar de las inversiones sobre la utilización del fondo; tramitar entrega de reportes de avance físico-financieros a las autoridades correspondientes.	Dirección de Obras Públicas, Dirección de Desarrollo Social y Tesorería Municipal
16	Formalización de entrega - recepción de obras terminadas entre el H. Ayuntamiento del	Programar y realizar visita de verificación de obras; formalizar acta de entrega-	Dirección de Obras Públicas

	Municipio y las empresas contratistas	recepción; programar el finiquito de contratos.	
17	Formalización de entrega - recepción de obras terminadas a las comunidades beneficiarias	Convocar a los beneficiarios para la entrega de obras; realizar recorrido de verificación con beneficiarios y comités de obra; formalización del acta de entrega-recepción.	Dirección de Desarrollo Social Dirección de Obras Públicas
18	Finiquito de contratos de obra pública y formalizar la extinción de derechos y obligaciones de dichos instrumentos contractuales	Analizar pagos realizados para finiquitar contratos; analizar cumplimiento de contrato para llevar a cabo la extinción de derechos y obligaciones; formalización y firma de acta de finiquito y extinción de derechos.	Dirección de Obras Públicas
19	Formulación de documento de cierre de ejercicio fiscal	Realizar cortes físico-financieros y conciliación de inversiones a fin del ejercicio fiscal; formular y tramitar la entrega del documento de cierre en los formatos y ante las autoridades establecidas.	Dirección de Obras Públicas Tesorería Municipal
20	Validación y autorización de los resultados obtenidos con los recursos del FISM, al término del ejercicio fiscal, por parte del COPLADEM y del Honorable Cabildo, respectivamente	Presentar los resultados del ejercicio del fondo ante COPLADEM y el H. Cabildo para su validación; difundir los resultados alcanzados en la página del municipio; medir resultados de acuerdo con indicadores en el PMD y los POA.	Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM)
21	Formulación de Cuenta Pública de los recursos del FISMDF y trámite para su revisión, y en su caso, aprobación del Honorable Congreso del Estado de Durango	conciliación de inversiones realizadas con el fondo; elaborar estados financieros; entregar Cuenta Pública para su revisión y fiscalización; ponen a consideración ante el H. Congreso del Estado de Durango la aprobación de la cuenta pública.	Tesorería Municipal

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

Figura 1.

Diagrama de procesos clave del FAIS-FISM del municipio de Nuevo Ideal

