



Programa Anual de Evaluación 2021

Evaluación de Desempeño

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura
Social - Componente Municipal

Municipio de Santiago Papasquiaro





Programa Anual de Evaluación 2021

Evaluación de Desempeño

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura
Social - Componente Municipal

Municipio de Santiago Papasquiaro



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

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 Santiago Papasquiaro, 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

Edgar Gerardo Ruiz González
Sergio Humberto Chávez Arreola

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

Los Lineamientos Generales para la Evaluación de las Políticas Públicas y de los Programas Presupuestarios del estado de Durango vigentes, establecen las bases para el cumplimiento de las funciones de evaluación del Inevap. De esta manera, se establece 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 la evaluación.

La evaluación se enmarca para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en donde se dispone que el resultado del ejercicio de los recursos que dispongan la federación, las entidades federativas y los municipios serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la federación y las entidades federativas.

Los Términos de Referencia para la evaluación de desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social – componente municipal (FAIS-FISM), establecen que el objetivo de las evaluaciones es valorar el desempeño de las aportaciones en los municipios. Particularmente, este documento aborda el caso del municipio de Santiago Papasquiaro para el ejercicio fiscal concluido 2020, con la finalidad de mejorar su destino, gestión y resultados.

Para tal efecto, la evaluación responde 9 preguntas distribuidas en 5 secciones. La primera sección denominada «Destino del FAIS-FISM» analiza el destino de los recursos del Fondo, así como las estrategias empleadas para focalizar, priorizar y decidir su uso. La segunda sección «Gestión del FAIS-FISM» aborda los procesos clave en la gestión local del Fondo, así como sus potenciales factores de desviación. La tercera sección «Resultados del FAIS-FISM» analiza los resultados más relevantes de los indicadores del Fondo en el municipio. En la cuarta sección «Impacto del FAIS-FISM en las variables asociadas a las carencias sociales y el rezago social» se analiza el avance que ha tenido el municipio en la mitigación de las variables asociadas a las carencias y el rezago social. En la última sección «Análisis de una obra FAIS-FISM» como el nombre anticipa se realiza un análisis de obra de infraestructura social financiada con el Fondo.

El FAIS forma parte de los 8 Fondos pertenecientes al Ramo de Aportaciones Federales para las Entidades Federativas y Municipios, conocido como Ramo General 33, el cual tiene como

objetivo principal el contribuir al bienestar social, a través del financiamiento de diversas obras y acciones de infraestructura social las cuales ayuden en el combate a la pobreza extrema, así como el rezago social.

Principales hallazgos

El municipio adopta estrategias para focalizar, priorizar y decidir el uso de los recursos del Fondo en materia de infraestructura social mas no las documenta.

El municipio de Santiago Papasquiaro cuenta con estrategias para focalizar, priorizar y decidir el uso de los recursos del Fondo en materia de infraestructura social, mas no los tiene documentados. El Plan Municipal de Desarrollo (PMD) 2019-2022 del municipio, contempla un diagnóstico general de la situación del municipio con relación a los temas de pobreza y rezago social. Para este fin, el municipio considera la información publicada por el Coneval en los informes sobre la población en situación de pobreza y pobreza extrema tanto a nivel estatal como municipal. De igual manera el municipio no cuenta con un análisis del costo beneficio de las obras realizadas con el Fondo.

Es importante que los gobiernos municipales identifiquen las diversas necesidades de la población que puedan ser atendidas con los recursos del FAIS, para lo cual es necesario contar con información actualizada que permita tomar decisiones con mayor precisión. A su vez, se considera que el municipio ha realizado un avance importante en la disminución de la población en situación de pobreza y pobreza extrema según datos del Coneval

El municipio identifica los procesos clave de la gestión del Fondo, así como sus potenciales factores de desviación, mas no los documenta.

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

Para este fin, los gestores del Fondo identifican cuáles son los procesos clave en la gestión del FISM, así como los posibles factores de desviación, mas no cuentan con documentación que sustente este procedimiento. El contar con este tipo de documentación se considera importante ya que permite a quienes intervienen de manera local identificar sus funciones de manera más clara.

El municipio identifica los principales resultados de sus indicadores y los reporta.

Los Lineamientos del FAIS 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 Federales 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 III 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).

En el caso del municipio de Santiago Papasquiaro, los gestores del Fondo identifican los resultados de los indicadores del FISM que fueron reportados en la Matriz de Inversión para el Desarrollo (MIDS) y estos mismos fueron publicados por la Secretaría de Finanzas y Administración del estado de Durango.

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

Conforme a los resultados arrojados por el Censo de Población y Vivienda (Censo) 2020, se puede observar como el municipio ha tenido avances en la mitigación de algunos indicadores relacionados con la pobreza y rezago social, en específico en las viviendas que no disponen de agua entubada, drenaje, excusado o sanitario, piso firme, etc.

De igual manera del año 2016 a 2020 se hizo una mayor inversión en obras de infraestructura social relacionadas con la carencia por servicios básicos de la vivienda siendo la inversión más alta en obras de agua y saneamiento, así como también electrificación.

Conclusiones y valoración final

El FAIS-FISM tiene como objetivo principal el contribuir al bienestar social, a través del financiamiento de diversas obras y acciones de infraestructura social las cuales ayuden en el combate a la pobreza extrema, así como el rezago social.

De conformidad con la LCF, el FAIS-FISM es determinado anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Por su parte, los gobiernos estatales deben publicar en su respectivo Periódico Oficial los montos que corresponden a cada municipio. En el caso del municipio de Santiago Papasquiaro, para el ejercicio 2020 se recibió un total de \$58,741,041.00, del cual fue ejercido un total de \$54,896,041.00 el 65.97% (36.2 millones de pesos), se destinaron a obras de incidencia directa, mientras que el 29.61% (16.2 millones de pesos) a obras complementarias. A su vez, dentro de los gastos indirectos se destinó la cantidad de \$1,164,980.25 el 2.3% al Programa de Desarrollo Institucional Municipal (PRODIM), así como \$1,259,200.99 el 2.1% a gastos indirectos.

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, al 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:

- Documentar los principales procesos relacionados a la ejecución del Fondo
- Fortalecer las capacidades de los gestores del Fondo
- Actualizar los documentos diagnósticos del 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.

Contenido

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	19
III: Resultados del FAIS-FISM.....	24
IV. Impacto del FAIS-FISM en las variables asociadas a las carencias sociales y el rezago social	26
V. Análisis de una obra FAIS-FISM.....	31
Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas	36
Conclusiones y valoración final.....	38
Ficha de evaluación	40
Referencias.....	42
Anexos	43
1. Destino de las aportaciones del FAIS-FISM.....	43
2. Ubicación georreferenciada de las obras ejecutadas con el FAIS-FISM	44
3. Procesos clave de la operación del FAIS-FISM.....	45

Siglas y acrónimos

Coneval	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Copladem	Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal
DOF	Diario Oficial de la Federación
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
FISE	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal
FISM	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal
Inevap	Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LGDS	Ley General de Desarrollo Social
LGCG	Ley General de Contabilidad Gubernamental
PMD	Plan Municipal de Desarrollo
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Glosario

Carencia por Acceso a los Servicios Básicos de la Vivienda	Es un componente fundamental del entorno en el que las personas interactúan y se desarrollan. Esta carencia forma parte de la metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. Al respecto se identifican cuatro servicios básicos con los que deben contar las viviendas: acceso al agua potable, disponibilidad de servicio de drenaje, servicio de electricidad y combustible para cocinar en la vivienda.
Carencia por Calidad y Espacios de la Vivienda	El entorno físico en el que habitan las personas tiene una influencia determinante en su calidad de vida, en especial el espacio donde se desarrolla la vida cotidiana y social más próxima, es decir, la vivienda. Esta carencia forma parte de la metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. Los criterios formulados por la para el indicador de calidad y espacios de la vivienda incluyen dos subdimensiones: el material de construcción de la vivienda (pisos, muros y techos) y sus espacios (hacinamiento).
Catálogo FAIS	Listado de proyectos de infraestructura social básica que se pueden llevar a cabo con recursos del FAIS e identificar la incidencia de éstos en los indicadores de carencia sociales que define el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para la medición multidimensional de la pobreza y del rezago social.
Diagnóstico	Documento de análisis que busca identificar el problema que se pretende resolver y detallar sus características relevantes, y de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención.
Evaluación	Análisis sistemático y objetivo de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.
Gastos indirectos	Erogaciones vinculadas a la verificación y seguimiento de las obras y acciones que se realicen, así como para la realización de estudios y la evaluación de proyectos que cumplan con los fines específicos de cada uno de los componentes FAIS.
Indicadores	Expresión cuantitativa o cualitativa construida a partir de variables cuantitativas o cualitativas que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros, tales como el cumplimiento de objetivos y metas establecidas y reflejar el resultado o cambios en las condiciones de

	vida de la población o grupo de enfoque atendido, derivados de la implementación de una intervención pública.
Obras complementarias	Proyectos de infraestructura social básica que coadyuvan al mejoramiento de los indicadores de pobreza, rezago social y al desarrollo económico y social de los gobiernos locales.
Obras directas	Proyectos de infraestructura social básica que contribuyen de manera inmediata a mejorar alguna de las carencias sociales relacionadas con la pobreza multidimensional e identificadas en el Informe Anual.
Pobreza	Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.
Pobreza extrema	Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y que, además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana.
Propuesta de recomendaciones y observaciones	Sugerencias emitidas por el equipo evaluador derivadas de los hallazgos identificados en evaluaciones, cuyo propósito es contribuir a la mejora.
Rezago Social	Concepto que resume cuatro indicadores de carencias sociales (educación, salud, servicios básicos y espacios en la vivienda). No se trata de una medición de pobreza, ya que no incorpora los indicadores de ingreso, seguridad social y alimentación.

Introducción

El Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango (Inevap) es el Organismo Constitucional Autónomo encargado de 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 propósito del Inevap es generar información para mejorar las intervenciones públicas a partir del trabajo independiente, objetivo, transparente, colaborativo y de calidad.

Los Lineamientos Generales para la Evaluación de las Políticas Públicas y de los Programas Presupuestarios del estado de Durango vigentes, establecen las bases para el cumplimiento de las funciones de evaluación del Inevap. De esta manera, los Lineamientos definen que las acciones de evaluación deben apegarse a los modelos de términos de referencia que emita el Inevap, los cuales definen la intervención pública, los instrumentos, acciones, resultados y alcances que sean objeto de evaluación.

En 1997, se adicionó el capítulo V «De los Fondos de Aportaciones Federales» a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), el cual se instrumentó a partir del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1998 a través del Ramo General 33 «Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios». El ramo se compone actualmente de ocho fondos, entre los que se encuentra el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social – componente municipal (FAIS-FISM), coordinado por la Secretaría de Bienestar.

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 las 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.

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 insumos para guiar las 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 federativa¹. 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

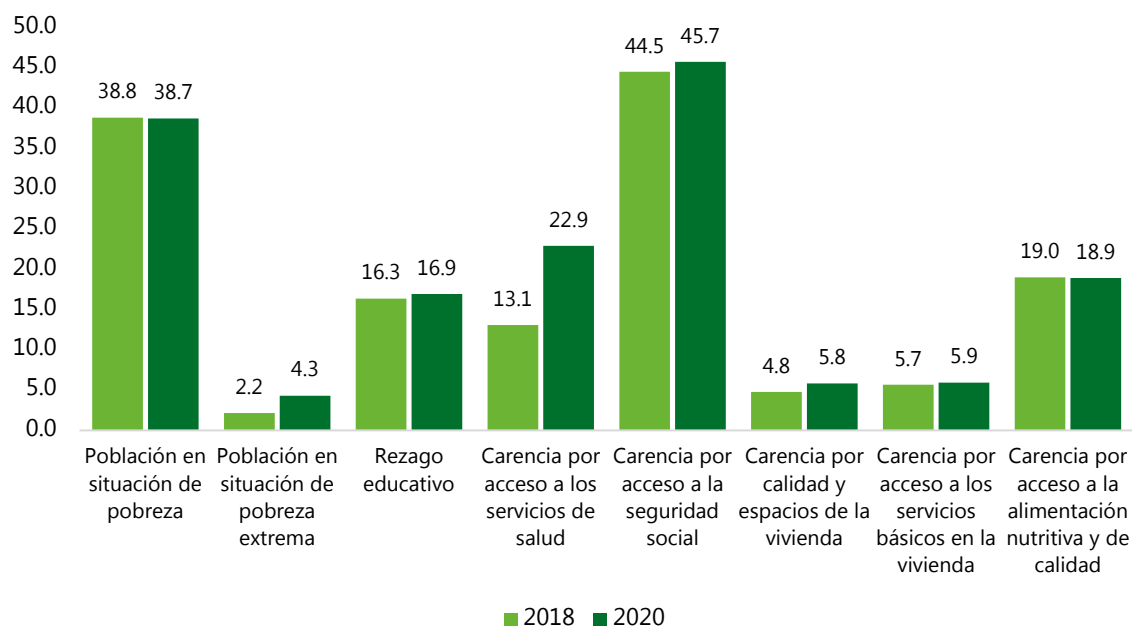
¹ Debido a modificaciones en la metodología del Coneval para dicha medición, se actualizaron las cifras para el 2018

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

Gráfica 1.

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

Porcentaje de la población



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

Descripción de la intervención evaluada

El capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), en específico en el artículo 25, se establece a las aportaciones federales, como «recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación». Dicha ley se establece para los 8 Fondos del ramo 33, dentro de los cuales se encuentra el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) el cual está conformado por:

- Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM)
- Fondo de Infraestructura Social para las Entidades (FISE)

El artículo 33 de esta misma Ley, menciona que los recursos se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social y en las zonas de atención prioritaria. En el caso específico del FISM, se destinará a obras de 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, conforme a lo señalado en el catálogo de acciones establecido en los Lineamientos del Fondo que emita la Secretaría de Desarrollo Social.

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

- Para el ejercicio fiscal 2020, el municipio de Santiago Papasquiaro recibió \$58,741,041.00 correspondiente a este Fondo de los cuales se ejerció un total de \$54,896,041.00² por concepto de FAIS-FISM, cifra inferior a la recibida en el ejercicio fiscal 2020.
- De acuerdo con el Índice de Rezago Social, para el año 2020, el municipio de Santiago Papasquiaro está considerado con un grado de rezago social «Bajo».
- De 2010 a 2015 la población en situación de pobreza disminuyó de 64% a 46% y la población en situación de población de pobreza extrema disminuyó de 17% a 2%.
- En el año 2020, el municipio invirtió el 40.47% del Fondo en obras de infraestructura social relacionadas con la carencia por «Servicios básicos de la vivienda» siendo la mayoría obras de electrificación.

² El monto restante no fue ejercido por razones atípicas fuera del alcance de la administración municipal.

- 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, piso, muro y techo firme, etc.

Evaluación

I. Destino del FAIS-FISM

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

Al inicio de sus funciones los ayuntamientos realizan un Plan Municipal de Desarrollo (PMD), documento en el cual dichas administraciones definen cual será el rumbo a seguir por el municipio durante el trienio. De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en su Artículo 26, así como la Ley de Planeación (LP) en su Artículo 34, los municipios están obligados a realizar un Plan Municipal de Desarrollo, en él, como se mencionó anteriormente, se definirán prioridades de la administración y las políticas, objetivos, estrategias y líneas de acción para atender las demandas de la sociedad.

Según el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED,2004), en su «Guía para el Buen Gobierno Municipal» los municipios deben generar sus propios instrumentos de gobierno, con la finalidad de que la gestión del gobierno municipal en turno sea más eficiente, eficaz, oportuna y democrática. A sí mismo, define el PMD como un instrumento rector del desarrollo integral del municipio, el cual contiene entre otras cosas, objetivos, propósitos y estrategias para el desarrollo municipal, así como la definición de las principales líneas de acción y políticas que serán tomadas en cuenta por el ayuntamiento para la elaboración de los programas operativos anuales.

El PMD 2019-2022 del municipio de Santiago Papasquiaro, está conformado por 5 ejes, mismos que están alineados con los Planes Nacional y Estatal de Desarrollo. Dentro de la sección IV «Santiago Papasquiaro actual» se cuenta con un diagnóstico general de la situación del municipio con relación a los temas de pobreza y rezago social. Para este fin, dicho diagnóstico cuenta con la información publicada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) en el informe 2015, sobre la población en situación de pobreza y pobreza extrema a nivel municipal.

Tabla 1.
Estrategias de atención contempladas en el Plan Municipal de Desarrollo 2019-2022 del municipio de Santiago Papasquiaro que inciden directamente en el objetivo del FAIS-FISM

Eje	Estrategia	Carencia por atender
Bienestar para todos	Salud y bienestar	Acceso a los servicios de salud
	Educación de calidad	Rezago educativo
	Agua limpia y saneamiento	Servicios Básicos en la Vivienda
	Reducción de desigualdades	Urbanización
	Ciudades y comunidades sostenibles	Calidad y espacios en la vivienda

Nota: Se incluyen solo ejes y objetivos vinculados a las obras que se pueden realizar con los recursos del FAIS-FISM, de acuerdo con el Catálogo del FAIS.

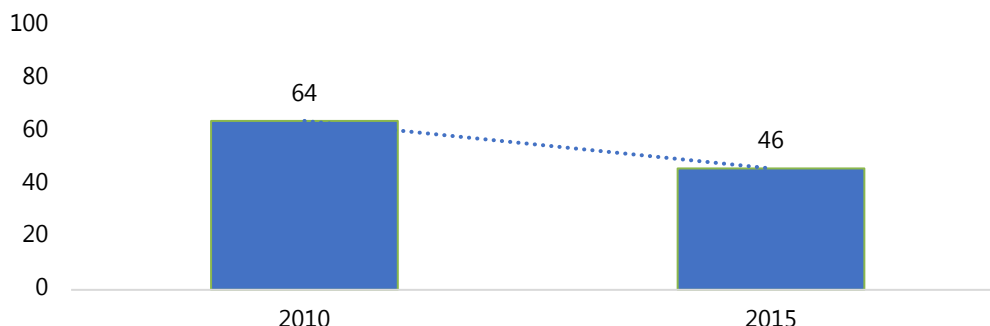
Fuente: Elaboración propia con datos del Plan Municipal de Desarrollo 2019-2022 del municipio de Santiago Papasquiaro.

En lo que respecta al tema de carencias sociales, en el PMD 2019-2022, se identificó que tanto en la sección IV como en el eje 2, se puede encontrar información tanto de pobreza, educación, calidad y espacios, así como servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación y a los servicios de salud.

Según el Informe Anual de la Situación de Pobreza y Rezago Social en el Estado de Durango y sus Municipios 2020, publicado por la Secretaría de Bienestar, se indica que, del total de la población en el municipio, 46% se encuentra en condición de pobreza, porcentaje que se encuentra por encima del estatal que es de 39.3%.

Es importante resaltar que, la pobreza a nivel municipal es estimada por el Coneval, según indica la Ley General de Desarrollo Social se calcula cada cinco años. En el caso del municipio de Santiago Papasquiaro, se puede observar un avance considerable en la disminución del porcentaje de población en situación de pobreza, ya que para el año 2010 el porcentaje de población en pobreza era del 64% que correspondía a 32,577 habitantes, disminuyendo para 2015 a 46% que representó a 21,574 habitantes (ver Gráfica 2).

Gráfica 2.
Evolución de la pobreza en el municipio de Santiago Papasquiaro
Porcentaje

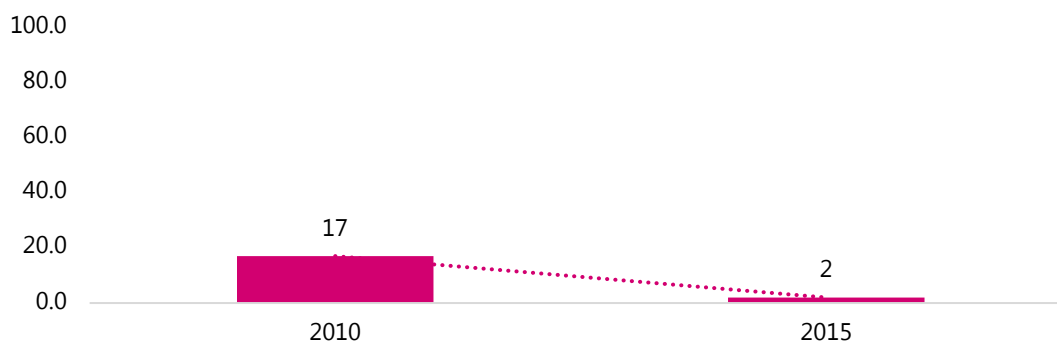


Fuente: Elaboración propia con información del Coneval.

Del mismo modo, es importante tomar en cuenta el avance de este municipio en el abatimiento de la pobreza extrema, el cual ha sido aún más alto que el anterior ya que, según datos del Coneval, para el año 2010 del total de la población municipal, el 17% se encontraba en situación de pobreza extrema, lo cual correspondía a 8,638 habitantes, mientras que para el año 2015 este disminuyó al 2% de la población del municipio que equivalía a 937 habitantes (ver Gráfica 3).

Esta información resalta al tomar en cuenta los Lineamientos Generales para la Operación del FAIS, a razón de que estos establecen el cómo los recursos de este Fondo deben beneficiar a la población que se encuentra en situación de pobreza extrema, así como aquellas poblaciones que cuentan con niveles altos o muy altos de nivel de rezago social.

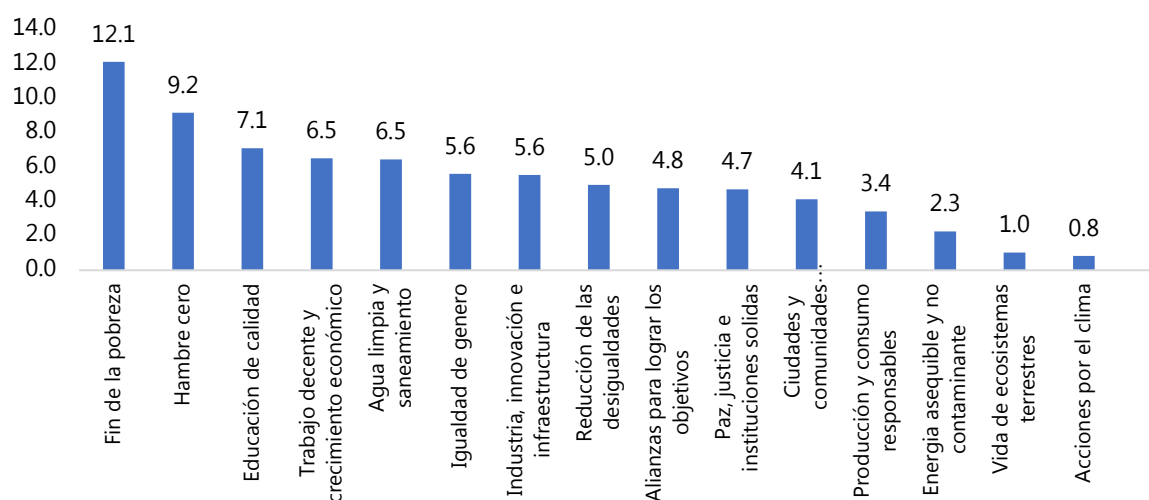
Gráfica 3.
Evolución de la pobreza extrema en el municipio de Santiago Papasquiaro
Porcentaje



Fuente: Elaboración propia con información del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

Dentro de la sección 6 del PMD 2019-2022 «Prioridades de la consulta popular», en la que se muestran tanto las principales demandas sociales, así como los rubros que consideran que el gobierno municipal debe hacer gestión para mejorar la vida de los habitantes según el resultado de la consulta ciudadana.

Gráfica 4.
Resultados de las prioridades de la consulta popular rumbo al Plan Municipal de Desarrollo 2019-2022
Porcentaje



Fuente: Elaboración propia con información de la Consulta Ciudadana del Municipio de Santiago Papasquiaro 2020.

Como fue comentado en párrafos anteriores, se considera importante que los gestores del Fondo, cuenten con información precisa y actualizada para poder hacer un correcto uso de esta, aplicándola en las áreas con mayor necesidad del municipio. Entre estas fuentes de información se encuentran los informes recientes de Coneval y el Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social publicado por la Secretaría de Bienestar.

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

Como establecen los lineamientos del Fondo, los gobiernos locales deben hacer uso de los recursos del Fondo para realizar obras y acciones que atiendan de manera prioritaria las carencias y rezagos sociales que son identificados en el Informe Anual de Pobreza y Rezago social³. Con el objetivo de repercutir en los indicadores de pobreza y rezago social de manera efectiva, las obras y acciones realizadas por parte de los ayuntamientos deben estar contempladas en el Catálogo del FAIS. Cabe destacar que, durante el ejercicio 2020, dicho catálogo no se incluyó en los lineamientos, pero sí fue incluido en el «Manual de operación MIDS 2020». Dicho catálogo enlista los proyectos de infraestructura social que se pueden llevar a cabo con recursos del FAIS.

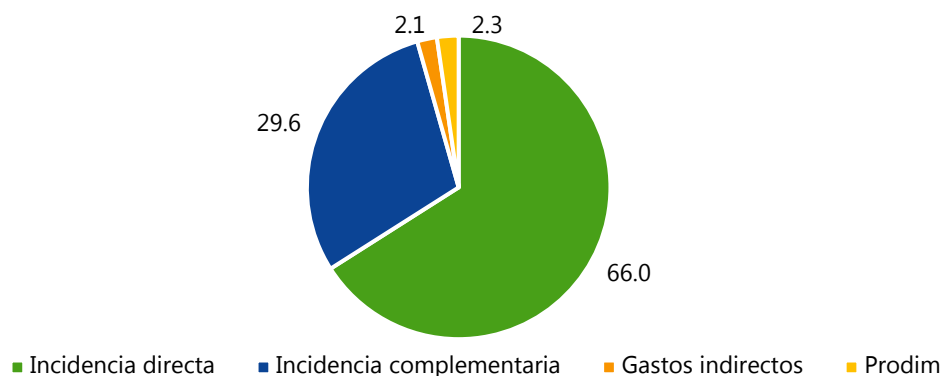
El catálogo divide los proyectos según el tipo de incidencia, clasificándolos en «Incidencia Directa», que son aquellos proyectos de infraestructura social los cuales contribuyen de manera inmediata a la mejora de alguna de las carencias relacionadas con la pobreza multidimensional, así como también las de «Incidencia Complementaria» que son aquellos proyectos de infraestructura social que secundan al mejoramiento de los indicadores de pobreza, rezago social y desarrollo económico. Es importante resaltar que, en este manual, no se indican los porcentajes correspondientes a las obras por incidencia, ya fueran directas o complementarias.

Ahora bien, de los \$58,741,041.00 recibidos por el municipio de Santiago Papasquiaro en 2020, fue ejercido un total de \$54,896,041.00 el 65.97% (36.2 millones de pesos), se destinaron a obras de incidencia directa, mientras que el 29.61% (16.2 millones de pesos) a obras complementarias. A su vez, dentro de los gastos indirectos se destinó la cantidad de \$1,164,980.25 el 2.3% al Programa de Desarrollo Institucional Municipal (PRODIM), así como \$1,259,200.99 el 2.1% a gastos indirectos.

Sumando las obras de incidencia directa y complementaria, fueron realizadas un total de 173 obras de infraestructura social, siendo invertido el 21.33% del Fondo en obras de agua potable, así como el 16.25% del Fondo en proyectos relacionados con electrificación rural de colonias pobres, ambas relacionadas a la carencia de Servicios Básicos en la vivienda.

³ Documento en el que se informa sobre la situación de pobreza, rezago social, acceso a derechos sociales y brechas de desigualdad en de las entidades, municipios y alcaldías que realiza la Secretaría de Bienestar, mismo deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación a más tardar el último día hábil de enero del ejercicio fiscal correspondiente.

Gráfica 5.
Distribución de los recursos de acuerdo con su incidencia
Porcentaje

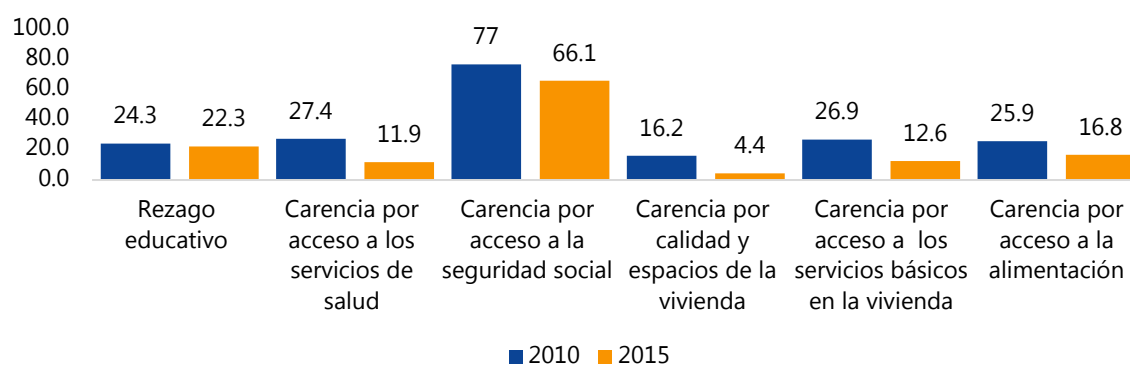


Fuente: Elaboración propia con datos del cierre de obra municipal 2020 de Santiago Papasquiaro.

La metodología de la medición multidimensional de la pobreza de Coneval (2020), contempla la existencia simultánea de una serie de limitaciones específicas, considerando que una persona está en situación de pobreza cuando no tiene garantizado al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, así como el no contar con los ingresos suficientes para la adquisición de bienes y servicios que satisfagan sus necesidades.

El número y tipo de dimensiones a considerar están asociados de manera directa con la forma en que son concebidas las condiciones de vida mínima o aceptables para garantizar el nivel de vida digno para cada uno de los miembros en una sociedad. Dichas dimensiones se encuentran asociadas a los 9 indicadores que contempla el artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), entre los cuales está el rezago educativo promedio en el hogar, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de vivienda, acceso a la alimentación nutritiva y de calidad, etc.

Gráfica 6.
Evolución de las carencias sociales en el municipio de Santiago Papasquiaro
Porcentaje



Fuente: Elaboración propia con información del Coneval.

En el caso del municipio de Santiago Papasquiaro, para el ejercicio 2020 destinó el 40.47% de los recursos de este Fondo en obras con incidencia en la carencia de «Servicios Básicos en la Vivienda» de las cuales la más recurrente fueron las de agua potable por un total de \$11,709,841.77 que equivalen a un 21.33% del total del FAIS-FISM, seguido por las obras que atienden la carencia de servicio de «Electrificación rural y de colonias pobres» que equivalen al 16.25% del total del FISM equivalente a \$8,918,106.30 (ver Tabla 2).

Tabla 2.
Distribución de los recursos financiados por FAIS-FISM de acuerdo con su contribución a las carencias sociales

Carencia de acuerdo con la clasificación del Catálogo FAIS	Monto invertido (pesos)	Porcentaje (%)
Servicios básicos en la vivienda	22,217,018.58	40.47
Calidad y espacios de la vivienda	6,868,793.83	12.51
Rezago Educativo	4,469,389.26	8.14
No aplica	18,916,658.09	34.46
Gastos indirectos	1,259,200.99	2.29
Prodim	1,164,980.25	2.12
Total	54,896,041.00	100

Nota: En la clasificación «No aplica» se incluyen obras de urbanización mismas que no inciden directamente en la disminución de los indicadores de carencia social.

Fuente: Elaboración propia con información del Cierre de Obra 2020 del municipio de Santiago Papasquiaro.

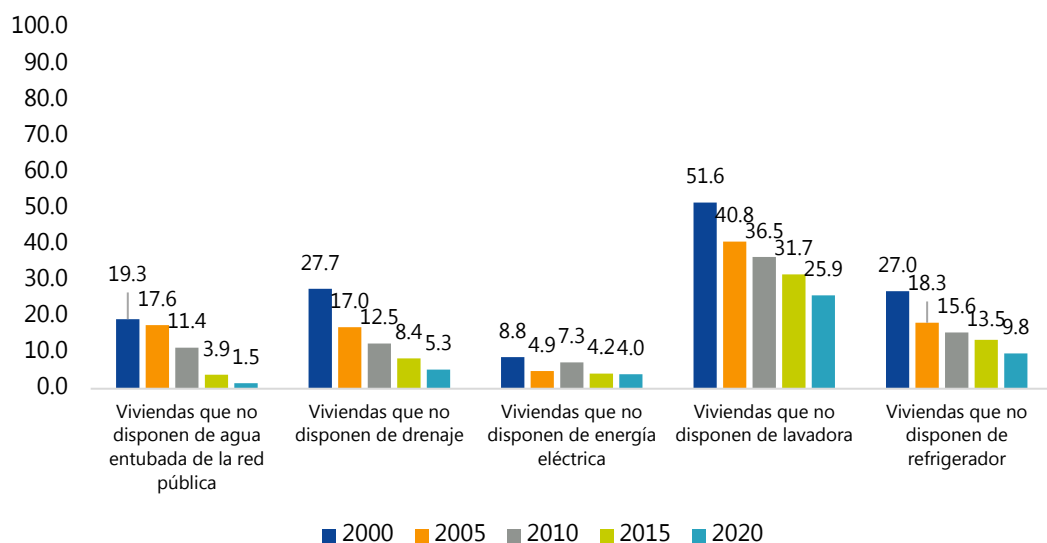
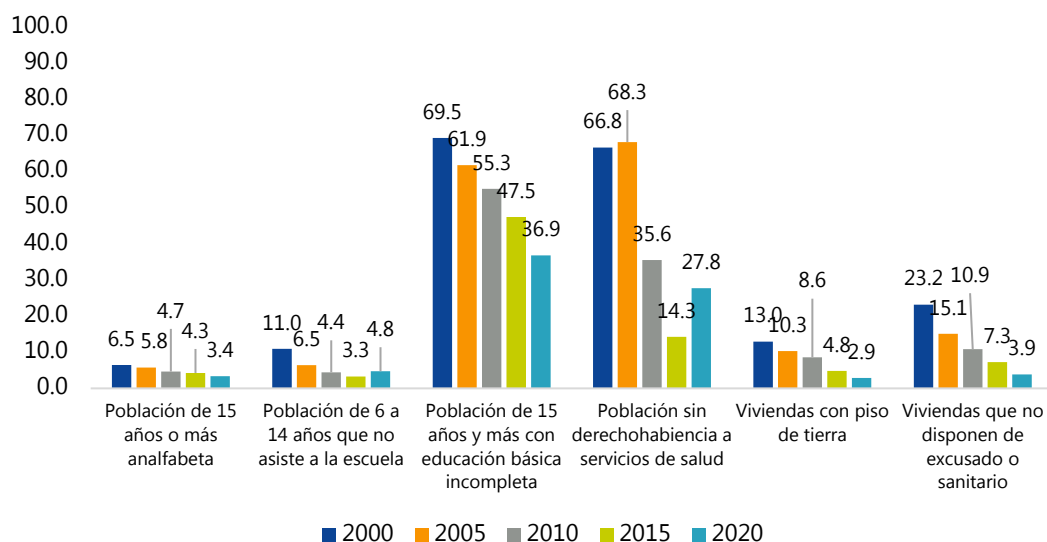
De igual manera, como puede observarse en la Tabla 2 la segunda carencia con mayor inversión es la de calidad y espacios de la vivienda con el 12.51% del total del recurso que equivale a \$6,868,793.83, en el cual la mayor inversión fue dedicada a la entrega de calentadores solares con una inversión de \$3,845,598.36, seguido por la construcción de techo firme con una inversión de \$1,134,524.32. Referente al tema de rezago educativo, se realizó una inversión del 8.14% del Fondo. Dentro de las obras que están clasificadas como «No aplica» se encuentran los rubros de urbanización, caminos rurales e infraestructura productiva rural, las cuales no tienen incidencia en las carencias con las que son compuestas la medición multidimensional de la pobreza que es propia del Coneval.

En lo que respecta al Índice de Rezago Social (IRS), el municipio de Santiago Papasquiaro cuenta con un grado de rezago social bajo desde 2010, de acuerdo con el último informe de Coneval. Cabe destacar el hecho de que el IRS, está compuesto por 11 indicadores los cuales corresponden a rezago educativo, servicios de salud, servicios básicos en la vivienda, así como calidad y espacios de la vivienda. Se precisa que este índice no trata sobre la medición de la pobreza, más genera información complementaria la cual es de utilidad en la política de desarrollo social en los gobiernos ya sean estatales o municipales.

Gráfica 7.

Avance en los indicadores que componen el Índice de Rezago Social del municipio de Santiago Papasquiaro

Porcentaje



Fuente: Elaboración propia con información del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

Como es posible observar en la Gráfica 7, el municipio ha logrado un avance importante en la reducción de todos los indicadores del IRS, siendo solo la excepción en esta tendencia los indicadores de «Población sin derechohabiencia a servicios de salud» ya que este aumentó del 14.3% que era en 2015 al 27.8% en el año 2020 y en el de «Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela» que aumentó del 3.3% al 4.8% en 2020. Aun así, es importante

destacar el hecho que, según la Ley General de Salud (LGS) en su Artículo 13, delega la competencia de los servicios de salud son tema a la federación y a las entidades federativas.

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

Indicador del IRS	Monto invertido (pesos)	Porcentaje (%)
Viviendas que no disponen de drenaje	15,89,070.51	2.89
Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública	11,709,841.77	21.33
Viviendas que no disponen de energía eléctrica	8,918,106.3	16.25
Viviendas que no disponen de excusado o sanitario	558,364.44	1.01
Viviendas con piso de tierra	241,026.45	.43
No aplica	33,468,702.04	58.09
Total	54,896,041.00	100.00

Fuente: Elaboración propia con información del Cierre de Obra 2020 del municipio de Santiago Papasquiaro.

Las administraciones municipales deben tener como prioridad el abatimiento o disminución de algunas dimensiones de pobreza y rezago social, para esto es necesario identificar las necesidades de mayor importancia en este ámbito en el municipio, para poder planear obras y proyectos con una incidencia más directa sobre estas variables. En lo correspondiente a la distribución de los recursos de FISM y los datos del IRS cuenta con congruencia tanto en la inversión como en los resultados 2020 que han mostrado una disminución en aquellas carencias que el municipio puede actuar de manera directa con la inversión del FAIS.

Cuadro 1.

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

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



Objetivo:

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

Relación obras FAIS-FISM:

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

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

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 infraestructura agrícola. Es importante aclarar que únicamente con estas obras no se están disminuyendo los indicadores de dicho ODS, sin embargo, es una oportunidad inicial para atenderlos. Rubros: Educación, Otros Proyectos y Urbanización.
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. 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 financiables 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 elección de obras a realizar con el Fondo por parte de los municipios es un tema mayúsculo, partiendo de la idea que las necesidades son muchas y pocos los recursos. Como indican los lineamientos del Fondo, para orientar la planeación de los recursos del FAIS-FISM con obras que mejoren los indicadores de situación de pobreza, los gobiernos locales, deben considerar el Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social que es publicado por la Secretaría de Bienestar, el cual contempla los siguientes elementos:

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

Es importante considerar el hecho que, aunque dicho informe cuenta con información sobre las seis carencias sociales, solo muestra con mayor detalle los datos referentes a dos de estas, que son carencia por acceso a calidad y espacios de la vivienda, así como por acceso a los servicios básicos en la vivienda. En lo que respecta al resto de los indicadores de carencias sociales, solo nos da un preámbulo por medio de gráfica con los porcentajes, sin dar más información. Esto es considerable a causa de que dicho informe es limitado, lo cual no permite tener los suficientes criterios para la identificación de las prioridades de atención por parte de los gestores del FAIS.

Según el cierre de obra FISM 2020 del municipio de Santiago Papasquiaro, las obras que más se llevaron a cabo fueron las relacionadas con las carencias de agua y electrificación. Para esto, se realizaron un total de 33 obras relacionadas con el tema de agua con un monto invertido de \$22,217,018.58 y 10 obras de electrificación rural y de colonias pobres con una inversión de \$8,918,106.30.

En entrevista, los gestores del Fondo comentan que, la razón por la cual las obras de agua y electrificación durante el ejercicio 2020 fueron las más recurrentes es por dos razones importantes, en primer lugar, las necesidades que apremian en el municipio, al estar dividido en cuatro zonas importantes que son cabecera municipal, los llanos, río arriba y las quebradas, siendo este último el cual cuenta con mayor rezago en electrificación por las características geográficas así como la necesidad apremiante de llevar el servicio de agua a la población rural en general. En segundo lugar, las solicitudes que se hicieron llegar a la dirección de desarrollo social y el tratar de darle prioridad a las obras en la zona rural.

Con respecto a la priorización del uso del Fondo comentan que, en primer lugar, toman en cuenta los lineamientos del FAIS-FISM, mismos que indican los porcentajes de las obras que deben ser realizadas según la incidencia. En segundo lugar, contemplan la información publicada tanto por Coneval como por Bienestar. Por último, se consideran las solicitudes que llegan a las diversas dependencias como la Dirección de Desarrollo Social. Por último y no menos importante la viabilidad de las obras a realizar, así como aquellas que puedan contar con un mayor número de personas beneficiadas en zonas de atención prioritaria.

II. Gestión del FAIS-FISM

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

A su vez, el artículo 33 de esta ley, en el inciso B, contempla algunas obligaciones tanto de la Secretaría de Bienestar como por parte de los municipios, mismas que incluyen procesos que son responsabilidad de los antes mencionados. En lo referente a la Secretaría de Bienestar, la ley contempla las siguientes obligaciones:

- Publicar el Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social de las entidades y sus municipios con base a lo establecido en la Ley General de Desarrollo Social.
- Proporcionar capacitación a las entidades y sus municipios, sobre el funcionamiento del FAIS – FISM.

El mismo artículo 33, indica que los siguientes procesos son responsabilidad del municipio:

- Hacer del conocimiento de los habitantes los montos que reciban, las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios al menos a través de la página oficial de internet.
- Promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar.
- Informar a sus habitantes los avances del ejercicio de los recursos trimestralmente y al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados, de menos a través de la página de internet.
- Proporcionar a la Secretaría de Bienestar, por conducto de la entidad federativa, la información de la utilización del Fondo que sea requerida.
- Procurar que las obras que realicen con los recursos de los Fondos sean compatibles con la preservación y protección del medio ambiente y que impulsen el desarrollo sostenible.
- Reportar de manera trimestral a la Secretaría de Bienestar a través de sus Delegaciones estatales y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el seguimiento sobre el uso de los recursos del Fondo.
- Publicar en su página de internet las obras financiadas con los recursos del Fondo, donde se dé a conocer la información del contrato bajo el cual se celebran, informes trimestrales de los avances y, en su caso, evidencias de conclusión.

En el caso del municipio de Santiago Papasquiaro, no disponen de documentación que incluye los procesos con los cuales se gestiona el Fondo. Por medio de entrevista se pudo identificar los siguientes procesos clave:

- El municipio realiza la consulta ciudadana en el municipio.

- Se reciben solicitudes de la población en las diversas direcciones involucradas en la gestión del Fondo.
- Con la información anterior, se integra el Programa Anual de Obra.
- Teniendo la propuesta de obra, de acuerdo con el monto autorizado, se presenta a cabildo para su revisión y autorización. Una vez autorizada la propuesta de obra se inicia con las obras correspondientes de acuerdo con la ministración que llega mensualmente.
- Antes del inicio de cada obra se conforma un comité por parte de los beneficiarios para que estén a cargo de la supervisión, verificación y desarrollo.
- De manera mensual y trimestral se realiza un informe de Avance Físico Financiero.
- Se reporta la información de las obras realizadas en la Plataforma Nacional de Transparencia, página oficial del municipio, así como en el Sistema de Recursos Federales Transferidos (SRFT) y en la Plataforma MIDS.
- Al cierre del ejercicio Entidad de Auditoría Superior del Estado, se encarga de auditar las obras realizadas de manera documental y física.
- A final del año se presenta el cierre de obra ante la Entidad Superior de Auditoría del Estado.
- Las Direcciones que intervienen en el proceso son Administración y finanzas, Desarrollo Social, Desarrollo rural y Obras Públicas (Anexo 3).

Dentro de los principales retos con los que se enfrentan los gestores del Fondo según la entrevista, son que cuentan con 251 comunidades y 72 colonias en las cuales buscan dejar huella en cada una y al no haber recurso que alcance para poder cubrir el total de necesidades del municipio es el priorizar algunas obras sobre otras. Adicionalmente, el difícil acceso a algunas comunidades por las condiciones geográficas de la zona, limitan en ocasiones el margen de acción en esos lugares.

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

En el entendido que las capacidades institucionales deben reflejarse en los resultados que son obtenidos para beneficio de la población, así como también que este Fondo tiene por objetivo el beneficiar a la población en situación de pobreza y rezago social, resulta deseable que los gestores del Fondo, así como aquellas áreas que estén relacionadas, cuenten con los conocimientos básicos sobre la medición multidimensional de la pobreza y las estimaciones de rezago social.

Se considera fundamental que la capacitación de los funcionarios responsables del manejo del Fondo sea continua y permanente sobre las normas que rigen el Fondo. A través de la entrevista realizada a los actores del FAIS-FISM, comentan que han tomado las capacitaciones proporcionadas por Bienestar, como la capacitación MIDS 2020 así como el curso de «Finanzas sanas para el municipio» en los cuales pudieron asistir personal de la Dirección de Desarrollo Social, Transparencia y Obras públicas Municipales.

De igual manera se comentó por parte de los gestores del Fondo que no se tomaron capacitaciones en temas de pobreza y rezago social durante el ejercicio 2020. Dichas capacidades resultan importantes, en primer lugar, para garantizar que al realizarse el cambio de administración cada tres años, aquellos funcionarios que están involucrados en la gestión del FAIS-FISM, cuenten con los elementos necesarios para un desempeño adecuado y reducir la curva de aprendizaje. De igual manera, la importancia de estas capacitaciones resulta relevante con la finalidad de atender los cambios normativos del orden federal.

Se recomienda la capacitación constante sobre el tema la medición multidimensional de la pobreza, así como rezago social. Estas capacitaciones tanto el Coneval como de Bienestar se ofrecen de manera constante y gratuita por medio de la plataforma educativa «www.mexicox.gob.mx». Dichos conocimientos se consideran importantes ya que pueden aportar a la mejora de la gestión del Fondo con acciones concretas más acertadas sobre la disminución de la pobreza y el rezago social en el municipio. Cabe destacar que dichas capacitaciones cuentan con la facilidad de descargar la información de cada unidad en formato PDF, lo que facilitaría continuar con las capacitaciones incluso cuando falle la conexión de internet.

En lo que refiere a recursos técnicos se identificó que el municipio de Santiago Papasquiaro cuenta con una plataforma de transparencia la cual se encuentra alojada dentro de su página de internet oficial «www.santiagopapasquiaro.gob.mx»⁴ Dentro de esta plataforma, es posible encontrar diversa información del gobierno municipal y algunos formatos, así como información del ramo 33 como avances físico-financieros, gestión de proyectos, etc.

4 Consultado el 28 de noviembre de 2021

En lo referente a los recursos humanos, los gestores del Fondo comentaron que estos son suficientes, principalmente por el número de personas capacitadas que puedan apoyar en la correcta gestión del FAIS. De igual manera, el equipo de cómputo, así como también la infraestructura con la que cuenta el municipio la consideran suficiente. A su vez, comentan que algo que sí les es insuficiente son los vehículos con los que puedan ingresar a las comunidades de difícil acceso, por lo cual comentan requieren más vehículos para dar un mejor servicio a la ciudadanía en estas zonas.

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

Conforme a los lineamientos del Fondo, los gobiernos locales cuentan con la posibilidad de ejercer recursos en concurrencia con programas federales, estatales y municipales a condición de que estos incidan directamente en la reducción de la pobreza y el rezago social. Esto busca promover la eficiencia del gasto público, el aumento de los recursos disponibles por los municipios, así como el lograr metas en diferentes programas sociales.

Para el ejercicio fiscal 2020, se identificó que el municipio de Santiago Papasquiaro ejecutó obras en concurrencia con otras fuentes de financiamiento, siendo la principal fuente de concurrencia el componente estatal del FAIS (FISE) y Coesvi. Las principales obras financiadas con esta modalidad de concurrencia fueron las de infraestructura de agua potable, pisos y techos firmes.

Referente a la concurrencia que se llevó a cabo con Coesvi, según comentan los gestores del Fondo en entrevista, se acordó proveer el 50% del material para la obra por parte del municipio y el ente estatal, siendo el beneficiario quien pusiera la mano de obra.

De igual forma, las dependencias federales como la Comisión Nacional del agua (CONAGUA), Secretaría de Bienestar, Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras), Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), entre otras, cuentan con fuentes de financiamiento susceptibles de concurrencia con los recursos del FAIS-FISM (ver Tabla 5).

Tabla 5.
Fuentes de financiamiento susceptibles de concurrencia con recursos del FAIS-FISM

Sector	Dependencia	Programa(s)
Agua y drenaje	Conagua	Proagua
	Bienestar	3x1 Apoyo a migrantes
	INPI	Programa de Infraestructura Indígena
	Banobras	Promagua
Urbanización	Sectur	Programa de Desarrollo Regional Turístico Sust. y Pueblos Mágicos
	Sedatu	Programa de Prevención de Riesgos
	Bienestar	3x1 Apoyo a migrantes
	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
	Sedatu	Programa de Infraestructura
Vivienda	Fonhapo	Programa de Apoyo a la Vivienda
Salud	Salud	Proyectos de infraestructura social de salud

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

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» y que para dar cumplimiento a lo anterior el resultado del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la federación y las entidades federativas.

A su vez, de conformidad con el párrafo cuarto del artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se indica 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».

Según Coneval (2013), los indicadores son herramientas cuantitativas o cualitativas que muestran indicios o señales de una determinada situación, actividad o resultado. 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.

Los Lineamientos del FAIS – FISM, establecen que dentro de las responsabilidades de los gobiernos locales está el 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 III⁵ del artículo 33 de la LCF relacionada con las obras financiadas con recursos provenientes del FAIS-FISM, en los términos que sean dispuestos por la SHCP.

En la página de internet de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del estado de Durango, en la sección de información financiera, se encuentra el apartado de

⁵ 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.

egresos, mismo que contiene los informes trimestrales sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos del ejercicio 2013 al 2021.

En el informe referente al ejercicio 2020, los indicadores reportados referente al FAIS- FISM, fueron los de «Porcentajes de otros proyectos registrados en la MIDS» «Porcentaje de proyectos de contribución directa registrados en la MIDS» y el de «Porcentaje de proyectos Complementarios registrados en la MIDS», con los avances de cada indicador al cierre del ejercicio (ver Tabla 6).

Tabla 6.

Avance en los indicadores del FAIS del Municipio de Santiago Papasquiaro

Ejercicio concluido 2020

Nombre del indicador	Avance	Flujo
Porcentajes de otros proyectos registrados en la MIDS	100%	Validado
Porcentaje de proyectos de contribución directa registrados en la MIDS	76.3%	Validado
Porcentaje de proyectos complementarios registrados en la MIDS	140.65	Validado

Fuente: Elaboración propia con información del informe sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos definitivo 2020.

En el portal de transparencia del municipio, para el ejercicio 2020 está la información completa de este ejercicio. Se considera importante el que se cuente con la información completa de la gestión del Fondo para que la ciudadanía tenga con posibilidad de acceder a dicha información y el manejo de los recursos públicos sean más transparentes. De igual manera, no se encontró evidencia de que se cuente con indicadores con los cuales determinen el avance de la ejecución del Fondo de manera local.

Cabe destacar que, esta información o alguna relacionada a la gestión del Fondo como son informes trimestrales, avances físico-financieros, entre otros, están dentro de la plataforma de transparencia del municipio de Santiago Papasquiaro, misma que se puede encontrar dentro de la página de internet del municipio «www.santiagopapasquiaro.gob.mx» en la pestaña de «Transparencia». Se considera de suma importancia que, en el afán de cumplir con el ejercicio de transparencia de este Fondo se cuente con la información completa dentro de la página, así como un acceso claro por el cual se pueda ingresar a la página de transparencia de forma sencilla.

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?

La Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango en su artículo 193 habla de cómo los municipios deben precisar los objetivos, estrategias y prioridades del municipio en sus planes de desarrollo municipal. Así también el que los programas que de él se deriven guarden congruencia entre sí, como también con los objetivos y prioridades de este⁶.

Esto nos lleva a que los municipios cuentan con un amplio campo de acción que consideren necesarias para atender las necesidades locales. A su vez, al considerar que los recursos públicos son escasos y las necesidades de la población son ilimitadas, es necesario el contar con criterios claros y documentados del cómo se prioriza y hace uso de los recursos, en el caso de esta evaluación del recurso proveniente del FAIS-FISM, por lo cual se debe contar con la información actualizada sobre la situación de pobreza y rezago social por parte del municipio.

Con base en estos principios, se hará un análisis de cómo ha sido distribuido el recurso del Fondo por tipo de obra de infraestructura social y la evolución de los diversos indicadores asociados a las carencias sociales en un periodo de 5 años.

En México, la información que respecta a los niveles de pobreza dentro de los municipios es calculada cada 5 años con los datos arrojados por el Censo y la Encuesta intercensal, los cuales son realizados por él. La información más reciente con la que se cuenta a la fecha de elaboración de este trabajo de evaluación corresponde a los resultados del Censo 2020, en algunos indicadores de pobreza y de rezago social.

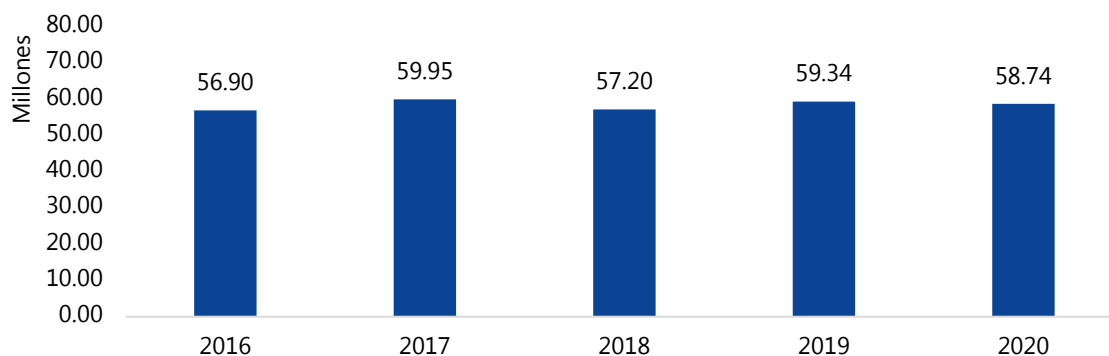
El municipio de Santiago Papasquiaro ha tenido cambios principalmente ascendentes en los montos del FISM que ha recibido en los últimos 5 años, siendo en 2017 donde se recibió la cantidad de \$59,948,751 y el año 2016 donde se recibió la cantidad de \$56,899,327.00, siendo los montos recibidos más alto y bajo respectivamente durante este periodo (ver Gráfica 8).

⁶ Ley Orgánica del Municipio libre del Estado de Durango. H. Congreso del Estado de Durango. Consultado el 03 de agosto de 2021 en:
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Durango/Todos%20los%20Municipios/wo41362.pdf>

Gráfica 8.

**Ingresos por concepto del FAIS-FISM en el municipio de Santiago Papasquiaro
2015-2020**

pesos



Fuente: Elaboración propia con datos del Periódico Oficial del estado de Durango.

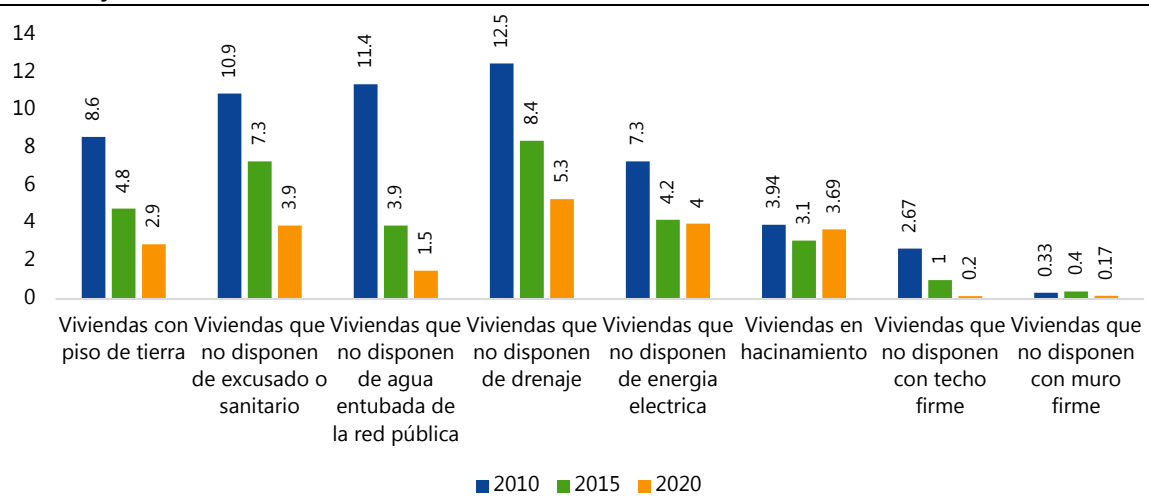
Aunque no se contaba con la información del último censo durante la aplicación de los recursos del ejercicio a evaluar, resulta relevante el conocer los cambios existentes desde los Censos de Población y Vivienda de 2010 y 2020, pasando por la Encuesta Intercensal 2015, considerando para este análisis, el comportamiento de las variables asociadas a pobreza y rezago social, así como la aplicación de los recursos del Fondo durante estos años. Es importante considerar que, a la fecha de elaboración de este trabajo de evaluación, las mediciones de carencia no han sido publicados por el Coneval.

En el caso del municipio de Santiago Papasquiaro, se ha logrado un avance importante en la reducción de los indicadores del IRS, así también en aquellos relacionados con las carencias sociales. De igual manera, hay que considerar que, a pesar de que la pobreza a nivel estatal ha crecido según el último reporte de pobreza de Coneval, solo se tuvo un repunto en los indicadores de las viviendas en hacinamiento del año 2015 al 2020 (ver Gráfica 9).

Gráfica 9

Evolución de indicadores relacionados con el rezago y carencias sociales.

Porcentaje



Fuente: Elaboración propia con datos del índice de Rezago Social, el Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social 2020, Censos de Población y Vivienda 2010 y 2020 y la Encuesta Intercensal 2015.

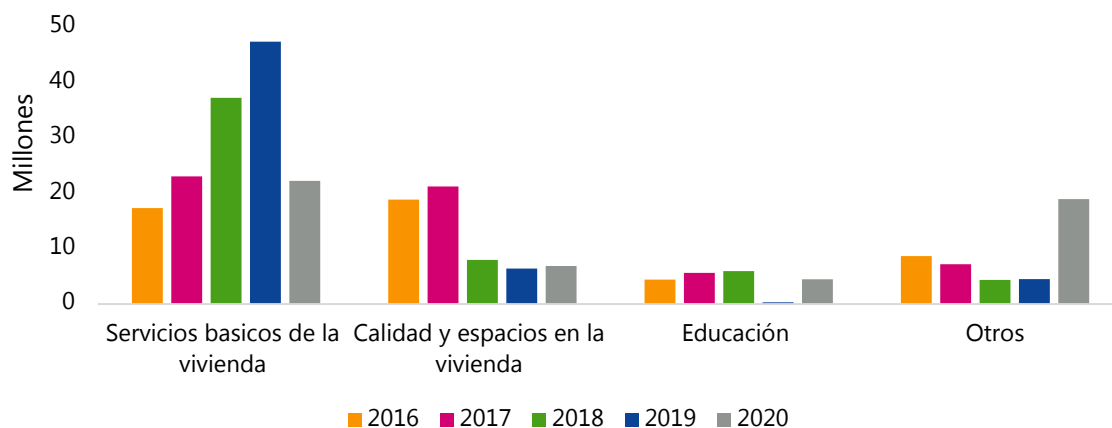
Según datos del Censo 2020 las viviendas en hacinamiento aumentaron con respecto a los datos de la encuesta intercensal 2015 de 3.1% al 3.69%. Es importante considerar que se cuenta con un reto importante por parte del gobierno municipal para mitigar esta carencia dentro del municipio sin descuidar el avance que se ha tenido con respecto a las otras carencias.

En lo que respecta a la distribución de los recursos del Fondo por carencias sociales, desde el ejercicio 2016 hasta 2020 la inversión fue principalmente en obras relacionadas a la carencia por servicios básicos de la vivienda, siendo las segundas con mayor inversión aquellas relacionadas a la carencia por calidad y espacios en la vivienda con excepción del año 2020, siendo en este año la segunda mayor inversión en el rubro de «otros» en el cual se encuentran las obras de urbanización, caminos rurales, puentes, etc. (ver Gráfica 10).

Gráfica 10.

Evolución de los recursos del FAIS-FISM invertidos por carencia de 2016 a 2020

Pesos



Nota: En la sección otros se engloban obras que no tienen incidencia directa en los indicadores de la pobreza como lo son urbanización o infraestructura agrícola.

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

Tabla 7.

Distribución del FISM por indicadores asociados a carencias de 2016 a 2020 en el municipio de Santiago Papasquiaro.

Pesos

Indicadores asociados a carencias	Monto invertido de 2016 a 2020	Porcentaje de inversión
Agua y saneamiento	95,083,307.69	34.85
Electrificación	52,014,010.37	19.07
Piso firme	653,508.75	0.24
Techo firme	5,507,863.07	2.02
Cuarto dormitorio	27,064,817.51	9.92
Baños	4,405,039.86	1.61
Calentadores solares	23,698,775.05	8.69
Educación	20,763,378.66	7.61
No aplica	43,621,988.04	15.99
Total	272,812,689.00	100

Nota: No se incluyen los recursos utilizados en gastos indirectos.

Nota: En la sección «No aplica» se engloban obras que no tienen incidencia directa en los indicadores de la pobreza como lo son urbanización o infraestructura agrícola.

Nota: Se incluye únicamente los recursos reportados en las MIDS.

Fuente: Elaboración propia con información del informe anual sobre la situación de pobreza 2020 y de los resultados anuales MIDS Secretaría de Bienestar.

En la inversión según los indicadores asociados a carencias sociales, el mayor porcentaje de los recursos del Fondo fue enfocado principalmente a obras de agua y saneamiento, contando con el 34.85% del total del FAIS siendo de estas las que mayor porcentaje recibieron las de agua. Esto puede verse reflejado en los indicadores tanto de viviendas que no disponen de agua entubada que disminuyó del 3.9% al 1.5% de la población y el de viviendas que no disponen de drenaje que disminuyó del 8.4% al 5.3% de la población.

Se puede decir que, se encuentra cierta coherencia en la inversión realizada a nivel de los indicadores asociados a la carencia de servicios básicos en la vivienda, especialmente en aquellos relacionados al tema de agua y saneamiento así como el de electrificación rural y de colonias pobres, a su vez contando con excepción en los montos en la construcción de sanitarios y pisos firmes que con datos de la Encuesta intercensal 2015 eran parte de los indicadores con mayor incidencia y que a su vez disminuyeron con datos del Censo 2020.

Sin embargo, es recomendable poner especial atención en el indicador de «Viviendas con hacinamiento» ya que fue el único que aumentó de 2015 a 2020 así como también el de viviendas que no disponen de energía eléctrica ya que fue el que menor disminución tuvo según los datos más recientes esto sin perder de vista el resto, con la finalidad de hacer llegar el recurso del Fondo necesario para mitigar el mayor número de carencias dentro del municipio.

Por último, se considera importante que con los datos del Censo de población 2020, así como de la bibliografía que surja a partir de este como los informes anuales sobre la situación de pobreza y rezago social de la Secretaría de Bienestar y la medición de pobreza a nivel municipal del Coneval, se puedan priorizar las obras de infraestructura social con las que se pueda incidir de manera directa en el combate a las carencias sociales que conforman la pobreza.

V. Análisis de una obra FAIS-FISM

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

Según el cierre de obra del FAIS-FISM del ejercicio fiscal 2020, el municipio de Santiago Papasquiaro destinó el 40.47% a proyectos relacionados con los servicios básicos en la vivienda, y específicamente, el 21.33% destinado a proyectos relacionados con el servicio de agua potable. Para efectos de esta evaluación, se analizó una de las acciones del municipio para la atención a la población que carece de servicios de agua potable, en específico se analizará la obra «Ampliación de red de agua potable y tomas domiciliarias en el poblado José María Morelos (Chinacates)».

Con el recurso del FAIS-FISM durante el ejercicio 2020 fueron realizadas un total de 18 proyectos relacionados exclusivamente con el servicio de agua potable, con una inversión de \$11,709,841.77 del FAIS-FISM, con lo cual resultaron beneficiadas diversas localidades y colonias de la cabecera municipal (ver Tabla 8).

Tabla 8.

Localidades beneficiadas con obras de servicio de agua financiadas con FAIS-FISM en el municipio de Santiago Papasquiaro durante el ejercicio fiscal 2020

Localidad o colonia	Tipo de obra	Monto invertido (pesos)
Las Cruces	Pozo profundo de agua potable	159,484.22
Santiago Papasquiaro	Pozo profundo de agua potable	298,305.08
La Villita	Red o sistema de agua potable	987,323.72
El Porvenir	Red o sistema de agua potable	888,117.40
Santa Rita	Pozo profundo de agua potable	1,622,932.50
Barrazas	Pozo profundo de agua potable	864,085.00
Santiago Papasquiaro	Planta potabilizadora	1,393,844.05
José María Morelos (Chinacates)	Red o sistema de agua potable	234,809.16
Aranas	Depósito o tanque de agua potable	26,104.76
Llano prieto	Depósito o tanque de agua potable	29,836.93
Lozano Zavala (La campana)	Pozo profundo de agua potable	149,766.44
San José del Bonete (El bonete)	Red o sistema de agua potable	1,252,235.44
Vascogil	Red o sistema de agua potable	229,643.93
San Manuel de la Galera	Pozo profundo de agua potable	695,000.00
José Ramón Valdez (El jagüey)	Pozo profundo de agua potable	1,043,590.00
José Salomé Acosta (El olote)	Red o sistema de agua potable	1,320,110.51
Las Flores	Red o sistema de agua potable	273,586.00
San José del Pedernal	Pozo profundo de agua potable	241,066.63
Total		11,709,841.77

Fuente: Elaboración propia con información del Cierre de Obra 2020 del municipio de Santiago Papasquiaro.

Inicio del proyecto

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que dentro de las funciones y servicios que los municipios tienen a su cargo están las de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, siendo obligación de los ayuntamientos la prestación de dichos servicios previendo la participación de los estados y la federación. El 8 de febrero de 2012, a través de una reforma constitucional al párrafo sexto del artículo 4º, se elevó el derecho humano al agua y saneamiento a rango constitucional, y como se mencionó anteriormente también la misma CPEUM establece la obligación de los municipios a prestar estos servicios.

En este tenor, el catálogo de obras del FAIS-FISM incluye diversas opciones con las cuales se pueda incrementar la cobertura de este servicio en las diversas zonas rurales incluyendo aquellas comunidades más alejadas, con el fin de que los gobiernos locales puedan incidir en los indicadores de la medición multidimensional de la pobreza.

Según datos de la medición de la pobreza a escala municipal del Coneval en 2010 el 26.9% de la población del municipio de Santiago Papasquiaro carecía de los servicios básicos en la vivienda, a su vez para 2015 la población con esta carencia disminuyó al 12.6%.

En el caso específico de los servicios de agua, la encuesta intercensal del año 2015 realizada por el Inegi, arrojó que el 3.9% de las viviendas en el municipio no contaba con acceso al agua entubada. De igual manera, el Censo 2020 mostró que este porcentaje de viviendas disminuyó al 1.5%. Aun y cuando el número de viviendas con esta carencia ha disminuido de manera considerable, el reto permanece por parte del municipio para el abatimiento de esta carencia, ya que este tipo de obras resultan relevantes para mejorar la calidad de vida de los habitantes del municipio con el acceso a este servicio.

Organización y preparación

En el caso de la obra a analizar, se tomó la decisión basándose en el proceso antes comentado en la pregunta 4, tomando en cuenta el informe sobre la situación de pobreza y rezago social de la Secretaría de Bienestar, mismo que es analizado previo a la recepción de solicitudes con la finalidad de hacer un mejor uso de los recursos.

El 6 de mayo se entrega la solicitud por parte de los vecinos de la localidad «Chinacates», en la cual hacen la solicitud de la instalación del servicio de agua y tomas domiciliarias adjuntando las identificaciones de los solicitantes. Una vez aceptado el proyecto se hace la instalación del comité de obra, en la cual se describe del tipo de obra, ubicación, así como los miembros del comité con nombre y firma de cada uno, así como también la información de los pormenores de la obra a ejecutar. Dicha obra se financió con recursos del FAIS en su componente municipal FISM. Para este fin el proyecto atiende una necesidad directamente relacionada con el acceso al agua, con un total de 44 hogares beneficiados de manera directa con la instalación de la red de agua potable.

Figura 1.
Localización de la localidad de José María Morelos (Chinacates)



Fuente: Expediente de la obra «Construcción de red de agua potable José María Morelos.

Ejecución

Dentro de la documentación facilitada por el municipio para este ejercicio de evaluación, se identificó la contratación para este proyecto. Para esto, no se identificó se hiciera un proceso de licitación. La obra corrió a cargo de la empresa «DOJafa Constructora S.A. de C.V». Dichos oficios informan la fecha de inicio los trabajos, así como también se informa los datos del residente de obra encargado de la ejecución directa de los trabajos.

De igual manera, en el expediente de obra se describe que la obra inició el día 27 de julio de 2020. El proyecto inicia con los trabajos de limpieza, trazo y nivelación en el área de trabajo, cerrando dichos trabajos el 10 de octubre de 2020. Durante este tiempo, se dio seguimiento a la obra por parte de la Dirección de Obras Públicas y la Presidencia Municipal a través de visitas, las cuales se encuentran registradas en las actas de visita, sin generar observaciones sobre el avance de estas.

Parte de los documentos entregados fueron cedula de información básica, presupuesto, croquis de micro localización, acta de acuerdo de aceptación de la obra por la comunidad y acta de sesión Copladem entre otros. Dicha obra tuvo un costo final pagado de \$234,809.16, que fueron aportados por parte del municipio a través del FISM.

Figura 2.
Memoria fotográfica del proyecto de construcción de red de agua potable José María Morelos
(Chinacates)



Fuente: Cuenta Pública del municipio de Santiago Papasquiaro.

Cierre del proyecto

Según el expediente la fecha de terminación de la obra fue el 10 de octubre de 2020, siendo entregada por las autoridades municipales a los beneficiarios después de la entrega-recepción de obra. Dentro del expediente se especifica que se benefició a un total de 44 familias con una vida útil aproximada del proyecto de 15 años.

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

Asimismo, el municipio debe publicar en su página oficial de internet los informes trimestrales de los avances de los proyectos que se realicen con los recursos del FAIS, y en su caso, evidencias de conclusión, en los términos establecidos en el artículo 33 de la LCF. Se identificó que esta información se encuentra pública en los informes trimestrales publicados en la página oficial del municipio. Para este fin el municipio cuenta con la información correspondiente a esta obra dentro de su página de transparencia.

Conclusión y aspectos que debe considerar el gobierno municipal.

Este análisis busca ayudar en la toma de decisiones del municipio dentro de las obras seleccionadas y como estas inciden en el beneficio de la población en pobreza, pobreza extrema y con alto rezago social como lo indican los objetivos del FAIS-FISM. Dentro de los Lineamientos del Fondo, las obras relacionadas al tema de acceso al agua se consideran de incidencia directa, esto a causa de que la medición multidimensional de la pobreza contempla dentro de los indicadores que forman parte de la carencia en el acceso a los servicios básicos en la vivienda el acceso al agua potable y drenaje.

Dentro del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla la prestación de los servicios de agua potable y drenaje como una obligación de los municipios, por tal este análisis presenta algunos retos que en base a la evidencia existen para la prestación de estos servicios. A su vez, la encuesta intercensal del año 2015 realizada por el Inegi, arrojó que el 3.9% de las viviendas en el municipio no contaba con acceso al agua mientras que el Censo 2020 arrojó que las viviendas que carecían de este servicio disminuyeron al 1.5%.

Por este motivo, resulta relevante que durante el diseño de este tipo de proyectos se comience a incluir aspectos culturales en la provisión de servicios que permita a las familias disponer de ellos, a su vez que se pueda disminuir la brecha existente entre la cobertura de estos en el ámbito rural y urbano.

Es importante que las decisiones de los gobiernos municipales estén basadas en evidencia, esto con la finalidad de que en las acciones y programas que sean implementados, logren focalizar los recursos y sea atendida la población más vulnerable. Por esta razón es deseable que la estrategia considere los siguientes elementos:

- Identificación, definición y descripción del problema.
- Determinación y justificación de objetivos del programa.
- Cobertura, identificación y cuantificación de la población potencial y objetivo.
- Diseño del programa. Describir la forma en que operará el programa, las instancias responsables y las funciones que desempeñará.
- Definición de indicadores que permitan dar seguimiento.
- Elaboración de reglas de operación.
- Construcción y seguimiento del padrón de beneficiarios.
- Documentar las características socioeconómicas de las viviendas.

Por último, el uso de la tecnología en la actualidad es crucial para el correcto uso de los recursos públicos, principalmente en temas de transparencia, por lo que se considera importante el contar con la información actualizada en la página de internet oficial, en la cual sean publicados los informes físico-financieros de manera trimestral, tanto del año actual como anteriores de manera accesible.

Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas

Tabla 9.
Matriz de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas

Fortalezas	*	Debilidades	*
Existen avances en la disminución de población en situación de pobreza y pobreza extrema de 2010 a 2015	1	El municipio no cuenta con un manual de procedimientos específico de la gestión del Fondo.	4
		No se identificó que el municipio documente el proceso por medio del cual prioriza la asignación de recursos del Fondo.	4
El municipio fomenta la participación ciudadana para la recolección de necesidades de obra para realizar el Programa Anual de Obra.	3, 4	Calidad de la señal de internet baja dificulta en ocasiones el tomar algunas capacitaciones en temas relacionados a la gestión del Fondo.	5
Apego por parte del municipio a la normativa para uso de los recursos del Fondo.	4	Los gestores del Fondo no cuentan con capacitaciones relacionadas a los temas de pobreza y rezago social.	5
Los gestores del Fondo cuentan con las capacitaciones que son impartidas por la Secretaría de Bienestar en materia de normatividad de gestión del Fondo.	5	Ausencia de indicadores para determinar el avance de ejecución del Fondo a nivel local.	8
Oportunidades	*	Amenazas	*
Capacidad para desarrollar criterios de priorización y focalizar acciones de mayor impacto.	3,5	Susceptibilidad a cambios en el orden normativo federal, los cuales puedan afectar los mecanismos de trabajo actuales.	2
Existencia de diversos cursos gratuitos y en línea por parte de la Secretaría de Bienestar y de Coneval en temas de pobreza y rezago social.	5	Divergencias entre prioridades estatales y municipales pueden afectar el resultado de mecanismos de coordinación.	2
Existencia de diversas fuentes tanto federales como estatales para la concurrencia de recursos para potenciar el resultado de su aplicación.	6	Cambios en el orden de tipos obra en catálogo FAIS puede disminuir el margen de maniobra de los ejecutores del Fondo con respecto a las obras de mayor prioridad en el municipio.	2
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.			

Tabla 10.
Propuesta de recomendaciones y observaciones

#	Recomendación u observación	*	Temática	Acciones propuestas	Resultados esperados
1	Documentar los principales procesos relacionados a la ejecución del Fondo	4	Ejecución	Elaborar y apropiar manuales de procesos, los cuales permitan identificar los involucrados en la gestión del Fondo, así como las responsabilidades de cada uno.	Que los involucrados en el manejo del Fondo puedan identificar los diversos procesos de la gestión del Fondo.
2	Fortalecer las capacidades de los gestores del Fondo	5	Capacitación	Implementación de un plan anual de capacitación el cual se incluyan temas referentes a la pobreza, como la medición.	Que los gestores del Fondo mejoren sus capacidades para el manejo de este, para mejorar los resultados de la implementación de estos recursos.
3	Actualizar los documentos diagnósticos del municipio	8	Ejecución	Diseñar mecanismos para actualizar la información sociodemográfica y aquella relacionada con la medición de pobreza en los documentos de planeación del municipio con la información derivada del Censo2020.	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

La evaluación de desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS-FISM) busca generar evidencia, la cual permita a los gestores del Fondo en el municipio contar con los elementos, para poder atender de manera más efectiva los temas a los que refiere el uso de estos recursos públicos, como lo son, las carencias y dimensiones que se relacionan con la medición de la pobreza y el rezago social.

El FAIS forma parte de los 8 Fondos pertenecientes al Ramo de Aportaciones Federales para las Entidades Federativas y Municipios, conocido como Ramo General 33, el cual tiene como objetivo principal el contribuir al bienestar social, a través del financiamiento de diversas obras y acciones de infraestructura social, las cuales ayuden en el combate a la pobreza extrema, así como el rezago social.

De conformidad con la LCF, el FAIS-FISM es determinado anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Por su parte, los gobiernos estatales deben publicar en su respectivo Periódico Oficial los montos que corresponden a cada municipio. En el caso del municipio de Santiago Papasquiaro, para el ejercicio 2020 se recibió un total de \$58,741,041.00 correspondiente a este Fondo de los cuales se ejerció un total de \$54,896,041.00. En este tenor, el municipio destinó el 65.97% de los recursos a proyectos de incidencia directa. Para este ejercicio la mayor parte de las obras realizadas están relacionadas con la carencia de «Servicios básicos de la vivienda» destinando un 40.47% seguido por las obras relacionadas a la carencia de «Calidad y espacios en la vivienda con un 12.51% del Fondo.

El municipio de Santiago Papasquiaro cuenta con un grado de rezago social medio según el informe de Coneval (2020), así como también la población en situación de pobreza del año 2010 al 2015 disminuyó al igual que la población en situación de pobreza extrema disminuyó. Es recomendable tener especial observación de estos indicadores en los resultados con datos 2020 publicados por Coneval en el mes de diciembre de 2021 para revisar el avance que se tuvo en materia de pobreza en los últimos cinco años.

Cabe destacar que dentro del Plan Municipal de Desarrollo 2019-2022 cuenta con un diagnóstico general del municipio, en el cual se consideren los datos de la situación de pobreza y rezago social, aun así, el municipio adicional de hacer uso de los informes de la situación de pobreza publicados por Secretaría de Bienestar e informes de Coneval cuenta con una encuesta ciudadana que se realizó a los habitantes del municipio para conocer las principales necesidades y demandas de estos.

Se encontró que el municipio hace uso de los Lineamientos del Fondo vigentes, así como del catálogo de este Fondo para su manejo. A su vez, el municipio fomenta la participación ciudadana a través de los representantes de cada comunidad, con la finalidad de conocer más de cerca las necesidades de cada una de estas, y tomando en cuenta estos dos factores más los datos arrojados por el informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social,

publicado por la Secretaría de Bienestar priorizan las obras a realizar durante el ejercicio fiscal.

En lo que respecta a las capacidades institucionales por parte del municipio para la gestión del Fondo, se pudo identificar que los gestores cuentan con las diversas capacitaciones por parte de la Secretaría de Bienestar. Sin embargo, es necesario que los gestores se encuentren en constante capacitación y actualización en temas de pobreza y rezago social. Como se comentó a principio de estas conclusiones, el propósito de esta evaluación, así como de los hallazgos y recomendaciones derivadas de esta, es que se mejore la gestión del Fondo con lo cual se tenga un mayor beneficio en la población.

Ficha de evaluación

Aspectos administrativos	• Responsable de la evaluación: <i>Edgar Gerardo Ruiz González.</i> • Miembros del equipo evaluador: <i>Sergio Humberto Chávez Arreola.</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 Bienestar del municipio de Santiago Papasquiaro.</i> • Titular de la unidad administrativa de la dependencia o entidad responsable de la intervención evaluada: <i>Ing. Pedro del Campo Unzueta</i> • Unidad administrativa de la dependencia o entidad responsable de la intervención encargada de dar seguimiento a la evaluación: <i>Unidad de transparencia del municipio de Santiago Papasquiaro</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>noviembre de 2021.</i> • Fecha de conclusión de la evaluación (dictaminación por el Consejo General del Inevap): <i>22 de diciembre de 2021</i>
Aspectos técnicos	• Palabras clave de la evaluación (al menos tres palabras): <i>Infraestructura social, Fondo federal, Ramo 33</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 cuenta con un diagnóstico general en temas de pobreza dentro de su PMD. A su vez, en el ejercicio 2020 destinó el 65.97% de los recursos del FAIS-FISM a proyectos de incidencia directa. Para este ejercicio la mayor parte de las obras realizadas están relacionadas con la carencia de «Servicios básicos de la</i>

	<i>vivienda» destinando un 40.47%. La población en situación de pobreza y pobreza extrema disminuyeron de 2010 a 2015.</i> • Síntesis de las conclusiones de la evaluación: <i>El municipio adopta estrategias para focalizar, priorizar y decidir el uso de los recursos del Fondo en materia de infraestructura social mas no las documenta. El municipio identifica los procesos clave de la gestión del Fondo, así como sus potenciales factores de desviación, mas no los documenta. El municipio identifica los principales resultados de sus indicadores y los reporta. El municipio ha avanzado en la mitigación de algunas variables que componen la medición de las carencias y el rezago social.</i> • Síntesis de la propuesta de recomendaciones: <i>Documentar los principales procesos relacionados a la ejecución del Fondo, fortalecer las capacidades de los gestores del Fondo, aactualizar los documentos diagnósticos del municipio.</i>
--	---

Referencias

Coneval (2013). *Manual para el diseño y la construcción de indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México.*

Coneval (2018). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México* (tercera edición).

Coneval (2020). *Índice de Rezago Social 2020 a nivel nacional, estatal, municipal y localidad*

H. Congreso de la Unión. (2018). *Ley de Coordinación Fiscal. Ciudad de México: DOF*

Inafed (2004). *Guía para el buen Gobierno Municipal*

Organización Mundial de la Salud (2003). *Guías para la calidad del agua de consumo humano* (Cuarta edición).

Secretaría de bienestar. (2020). *Lineamientos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.*

Secretaría de bienestar. (2020). *Manual de usuario y operación de la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social*

Stubbs, A. (2004). *Indicadores de desempeño: naturaleza, utilidad y construcción*

Anexos

1. Destino de las aportaciones del FAIS-FISM

Tabla 11. Clasificación de los proyectos del FAIS-FISM por rubro de gasto

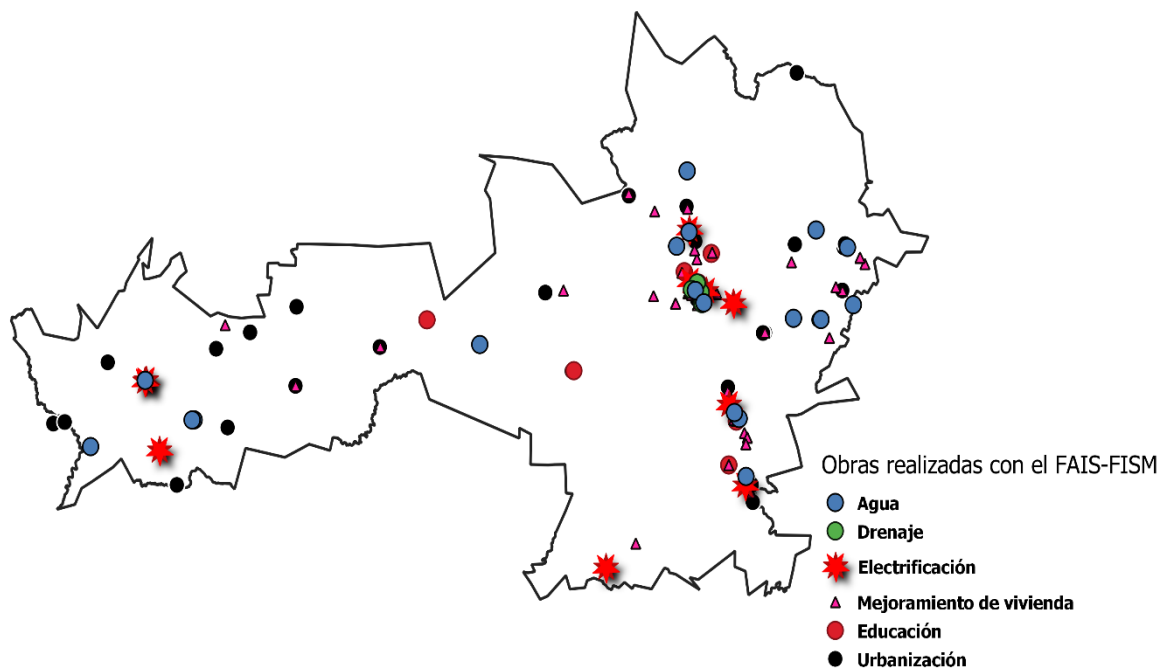
Incidencia	Rubro	Cantidad de proyectos	Monto	Porcentaje
Directa	Agua potable	18	11,709,841.77	21.33
	Drenaje	5	1,589,070.51	2.89
	Electrificación	10	8,918,106.30	16.25
	Mejoramiento de vivienda	88	6,868,793.83	12.51
Complementaria	Educación	7	4,469,389.26	8.14
	Urbanización	45	18,916,658.09	34.46
	Subtotal	173	52,471,859.76	95.58
No aplica	Prodím	N/A	1,164,980	2.12
	Gastos indirectos	N/A	1,259,200.99	2.29
	Subtotal	N/A	2,424,181	4.42
	Total		54,896,041.00	100.00

Tabla 12. Clasificación de los proyectos del FAIS-FISM por carencia social

	Cantidad de proyectos	Monto	Porcentaje
Servicios básicos de la vivienda	33	22,217,018.58	40.47
Calidad y espacios de la vivienda	88	6,868,793.83	12.51
Educación	7	4,469,389.26	8.14
No aplica	45	18,916,658.09	34.46
Subtotal	173	52,471,860	95.58
PRODÍM	N/A	1,164,980	2.12
Gastos indirectos	N/A	1,259,200.99	2.29
Subtotal	N/A	2,424,181.24	4.42
Total	173	54,896,041.00	100

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

Figura 3.
Ubicación georreferenciada de las obras ejecutadas con el FAIS-FISM por tipo de incidencia del municipio de Santiago Papasquiaro, ejercicio 2020



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

3. Procesos clave de la operación del FAIS-FISM

Tabla 13.

Procesos de la operación del FAIS-FISM

#	Proceso	Actividades	Áreas responsables
1	Convenio de distribución y Anexo Técnico	Envío a las Delegaciones de la Secretaría de Bienestar del Convenio y Anexo Técnico	Secretaría de Bienestar
2	Conocimiento del Convenio y Anexo técnico	La delegación de la Secretaría de Bienestar informará a la entidad sobre las acciones necesarias para suscribir el Convenio a más tardar los primeros 15 días hábiles de enero	Secretaría de Bienestar
3	Propuesta de metodología y cálculo de la distribución FISM	Se envía a la Secretaría de Bienestar la propuesta de metodología y cálculo de distribución para su revisión y validación	Entidad
4	Revisión de la propuesta	La Secretaría de Bienestar revisa la propuesta, y en su caso, emite comentarios para su validación.	Secretaría de Bienestar
5	Formalización del Convenio y Anexo Técnico	La Secretaría de Bienestar envía un ejemplar original del convenio y Anexo Técnico a la entidad y a la DGDR	Secretaría de Bienestar
6	Publicación del Convenio y Anexo Técnico	La Secretaría de Bienestar y la entidad publican los Convenios y Anexos Técnicos en la página electrónica y/o en el órgano oficial de difusión	Entidad y Secretaría de Bienestar
7	Publicación del Informe Anual sobre la situación de pobreza y rezago social	Publicación en el Diario Oficial de la Federación a más tardar el último día hábil de enero del ejercicio fiscal correspondiente	Secretaría de Bienestar
8	Solicitudes de obras de Infraestructura social	Recepción de necesidades de infraestructura social	Dirección de Obras Públicas y Presidencia municipal
9	Selección de propuestas de obra de infraestructura social	Análisis y selección de las propuestas de obras de Infraestructura social.	Obras Públicas y Desarrollo Social Municipal

Tabla 13.

Procesos de la operación del FAIS-FISM

#	Proceso	Actividades	Áreas responsables
10	Validación de las obras de infraestructura	Definición de las obras de infraestructura a considerar en el ejercicio fiscal	Obras Públicas
11	Autorización del Plan Anual de Obra por parte del Cabildo	Revisión y autorización por parte del Cabildo del Plan Anual de Obra	Cabildo
12	Seguimiento de las obras de infraestructura social	Seguimiento y supervisión de obras de infraestructura social	Obras Públicas
13	Conclusión de obras	Se realiza la entrega – recepción del contratista al municipio, posteriormente el municipio hace entrega recepción a la comunidad	Presidencia municipal

Figura 4.
Procesos de la operación del FAIS-FISM

