

Programa Anual de Evaluación 2022

Evaluación de Desempeño

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura
Social - Componente municipal

Municipio de Lerdo

Programa Anual de Evaluación 2022

Evaluación de Desempeño

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura
Social - Componente municipal

Municipio de Lerdo

Evaluación de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en el municipio de Lerdo

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 en el municipio de Lerdo, Durango: Inevap, 2022.

DIRECTORIO

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO

Consejo General **Emiliano Hernández Camargo**
Consejero

Isaura Leticia Martos González
Consejera

Francisco Antonio Vázquez Sandoval
Consejero

Coordinaciones **Karla Gabriela Chávez Verdín**
Coordinadora de Administración y
Finanzas

Fátima Citlali Cisneros Güereca
Coordinadora de Vinculación

Sergio Humberto Chávez Arreola
Coordinador de la Política de
Evaluación

Omar Ravelo Rivera
Coordinador de Seguimiento de la
Evaluación

Rafael Rodríguez Vázquez
Coordinador de Investigación y
Proyectos Especiales

**Equipo técnico de
la evaluación** Daniel Frayre Larreta
Omar Ravelo Rivera

Resumen ejecutivo

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

A través de un análisis de gabinete y entrevistas semiestructuradas con los responsables de la operatividad del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, se desarrolló la evaluación de desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social – Componente Municipal, en adelante FAIS-FISM del municipio de Lerdo correspondiente al ejercicio fiscal 2021 y elaborada en el año 2022 la cual se contempló en el Programa Anual de Evaluación (PAE) de las Políticas y de los Programas Públicos 2022 del Inevap.

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

La presente evaluación tiene como objetivo evaluar el desempeño de las aportaciones del FAIS-FISM en el municipio en lo que corresponde al ejercicio fiscal 2021 buscando y apropiando una visión que es el coadyuvar a mejorar la operación, el destino y la toma de decisiones en los próximos ejercicios.

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

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

Hallazgos

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

El municipio de Lerdo por normativa cuenta con un Plan Municipal de Desarrollo (PMD), el cual establece dentro de su estructura la realización de Foros de consulta ciudadana, la cual se aplicó a

través de un instrumento (encuesta de identificación de Carencias Sociales) en distintas comunidades del municipio con la finalidad de poder identificar aquellas necesidades latentes e importantes que requieren de su atención con base en el alcance del FAIS-FISM.

En lo subsecuente, se identificó que los cinco ejes del PMD de municipio de Lerdo se vinculan con los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo (PED), el Plan Nacional de Desarrollo (PND) así como de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Sin embargo, como parte de los objetivos de la evaluación y a través de un análisis sobre los resultados generados por el municipio de Lerdo sobre la encuesta para la detección de necesidades respecto a su contenido, se llega a la conclusión de que es pertinente reformular la estrategia para identificar las necesidades sociales iniciando desde la definición de una muestra poblacional, aplicación y análisis de los resultados para la toma de decisión. Es pertinente que la apropiación de la recomendación tenga una alineación de los tiempos de desarrollo del próximo Plan Municipal de Desarrollo 2022-2025.

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

La priorización de proyectos de obra con recursos y alcance derivados de los Lineamientos del FAIS, es una acción importante, ya que, al hacer uso de esta variable, se puede establecer un orden con un modelo jerárquico de los proyectos a desarrollar en el municipio de Lerdo. Así mismo, el establecer prioridades operacionales y estratégicas, incrementa la probabilidad de que los proyectos de obra más importantes con base en las mismas necesidades de la población del municipio cuenten con los recursos monetarios, técnicos, materiales, humanos, etc., necesarios para su correcta ejecución. La priorización de proyectos de obra coadyuva de igual manera a todo el equipo operativo y administrativo a crear una cultura estratégica con un enfoque de ejecución prioritaria, identificando con mayor facilidad las necesidades que detonan en un periodo determinado en el municipio.

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

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

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

El municipio de Lerdo, a través de la línea de tiempo operacional, ha desarrollado diversas iniciativas para poder lograr la meta que es tener una estandarización procedural, por lo que, a través de los diferentes actores involucrados en la operación del Fondo, se ha creado experiencias para desarrollar un Manual de Operaciones que coadyuve a migrar de lo empírico a un modelo estándar y así evitar diversos riesgos latentes que puedan obstaculizar el cumplimiento de los objetivos. Cabe mencionar que los gerentes del Fondo sí conocen sus responsabilidades y funciones que deben de llevar a cabo, sin embargo, es pertinente mencionar que sus funciones y procedimientos por lo que surge la pertinencia de continuar con la iniciativa de desarrollar un Manual de Procedimientos en donde se consideren la totalidad de procesos necesarios para operar y administrar el Fondo de una manera eficiente y eficaz.

En lo subsecuente, una de las ventajas que tiene el contar con este tipo de documentos, es que proporcionan una forma ordenada de informar a las entidades el desarrollo de las tareas, proporcionando información para:

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

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

Generalmente cada proyecto requiere de distintas acciones/actividades con alto rigor técnico y metodológico, porque a raíz de esta lógica el municipio debe considerar y, en su caso, garantizar la suficiencia de recursos para la adecuada operación y gestión del Fondo al momento de definir el programa de obra del año que corresponda, por lo que es pertinente realizar también un análisis en donde se tenga como producto final la validación de los requisitos necesarios para la correcta operación del Fondo. Así mismo con esta misma directriz se recomienda a la administración del municipio de Lerdo seguir capacitando a su capital humano para así efficientar y mejorar la operatividad de Fondo. Para esto, se puede realizar un convenio de capacitación con las instancias correspondientes como lo es Secretaría de Bienestar del Estado de Durango (SEBISED) y otras que se crean pertinentes, en donde se pueda llegar a un acuerdo sustancial entre ambas partes y que aparte se puedan considerar los factores de distancia entre el municipio y la cabecera municipal de Durango, así como su presupuesto.

El municipio de Lerdo sí cuenta con indicadores enfocados a la operación y cumplimiento de metas, sin embargo, es pertinente el desarrollo de nuevos indicadores para poder tener un mayor control de otros escenarios tanto administrativos como operativos del Fondo.

El municipio de Lerdo, sí cuenta con indicadores que reporta a la Secretaría de Finanzas del Estado de Durango (SFyA), *se identificaron tres indicadores*; así mismo, los carga en su página institucional, pero para incrementar el macroproceso de control del Fondo, es pertinente considerar el diseño e implementación de nuevos Indicadores de Desempeño (ID) que permitan medir objetivos adicionales a los que ya se cuentan actualmente y a su vez el cargar nuevos indicadores y sus resultados periodos en la página institucional del municipio de manera periódica, esto al menos de manera trimestral.

Conclusiones

El presente análisis desarrollado a través de la evaluación tiene como objetivo, aportar elementos que contribuyan a mejorar el destino, la gestión y resultados del Fondo en el municipio de Lerdo por lo que es pertinente precisar que el objetivo de la evaluación es únicamente identificar elementos o variables que coadyuven en la mejora continua y no fiscalizar o auditar las acciones que realizan los gestores del Fondo en el municipio de Lerdo.

El objetivo del Fondo es beneficiar directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), y en las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP), mediante la realización de obras que incidan en las distintas carencias y el rezago sociales. En ese sentido, de acuerdo con información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) así como del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), de 2015 a 2020 se ha avanzado en el mejoramiento de la mayoría de los sistemas de medición sobre las carencias sociales en el municipio de Lerdo, considerando que, a visión de la actual administración, es priorizar obras enfocadas al concepto de vivienda, donde se pueden considerar proyectos de obra como el acceso al agua potable, drenaje, saneamiento, pisos firmes, entre otros más.

Los hallazgos derivados de la evaluación se concentran en aquellos elementos que pueden contribuir a mejorar el destino, la gestión y los resultados del Fondo. En particular, las recomendaciones y observaciones tienen el objetivo de fortalecer los procesos de focalización, priorización y decisión de las obras de infraestructura que se financian con los recursos del Fondo, así como la determinación de los procesos internos de la administración y así poder atender las necesidades sociales que se presenten en la línea del tiempo.

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

Es importante mencionar que sigue siendo pertinente que la administración del municipio implemente y ponga en práctica estrategias de validación de las necesidades actuales. Para ello, la reingeniería del Foro de participación ciudadana es una recomendación de mejora que ayudará a tener los parámetros necesarios para la creación y desarrollo del siguiente PMD del municipio, ya que la información será de relevancia para el identificar con mayor claridad las necesidades actuales con un enfoque a su vez de priorización.

En lo que respecta a los criterios para focalizar, priorizar y decidir las obras de infraestructura social financiadas con el Fondo, fue posible identificar que el municipio utiliza criterios, como es la participación social, en donde se le pide a la población que genere sus solicitudes de necesidades y las entregue al lugar encomendado. Si bien este análisis no pretende demeritar o cuestionar en ningún momento la postura adoptada por el municipio en cuanto a la definición de qué obras ejecutar y con qué prioridad, se denota la pertinencia de elaborar su procedimiento y así poder lograr la estandarización procedural.

Por otro lado, no se identificó ningún tipo de herramienta o mecanismo a través del cual se documenten y detallen los principales procesos operacionales para el cumplimiento de los objetivos

del Fondo, sin embargo, con base en entrevistas semiestructuradas, los gestores del Fondo comentan que algunas áreas ya están realizando sus procedimientos para posterior incluirse en un Manual de Procedimientos. Asimismo, no fue posible encontrar evidencia sustentada sobre la oficialización de la capacitación a través del establecimiento de un Plan de Capacitación y Adiestramiento municipal con enfoque en las principales necesidades de adquisición de conocimiento en lo que respecta a la operatividad y administración del Fondo. En otro contexto, es pertinente continuar con las firmas de colaboración con instancias aplicables y a su vez incrementar más la cartera de opciones como puede ser con la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) o bien la Comisión Del Agua Del Estado De Durango (CAED) para temas de acceso al agua, drenaje y saneamiento, o bien con Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), la Comisión estatal de suelo y vivienda - Durango (COESVI), Secretaría de Bienestar Social del Estado de Durango (SEBISED) para temas de calidad y espacios en la vivienda. Así mismo, surge la pertinencia de implementar un sistema de medición y control a través del desarrollo de indicadores que se vinculen con el factor «monitoreo» de los objetivos establecidos desde la etapa de planeación.

Finalmente, se demuestra y se llega a la conclusión de que el municipio de Lerdo sí apropia buenas prácticas para el desarrollo de proyectos de obra que van desde el cumplir con la normatividad solicitada a nivel federal, así como el dotar un expediente de obra para llevar un mejor control de los proyectos que se desarrollan con recursos del FAIS-FISM, se pudieron identificar algunos componentes del expediente como son: datos generales de la obra, planos estructurales del proyecto de obra, solicitud del beneficiario(a) entre otros más.

Propuesta de recomendaciones y observaciones

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

- Actualización del Foro de Participación Ciudadana
- Continuar con el desarrollo de manual de procedimientos;
- Desarrollar y estandarizar un modelo de toma de decisiones sobre la distribución de recursos del FISM y priorización de obra;
- Fortalecer las capacidades institucionales de los funcionarios responsables de la gestión del FAIS- FISM;
- Desarrollar nuevas variables de control (ID) adicional a las ya existentes.

Contenido

Resumen ejecutivo.....	7
Glosario	13
Siglas y acrónimos	15
Introducción	16
Resultados de la evaluación.....	19
I. Destino del del FAIS-FISM	19
II. Gestión del FAIS-FISM.....	34
III. Resultados del FAIS-FISM.....	41
VI. Impacto del FAIS-FISM en las variables asociadas a las carencias y el rezago social.....	44
IV. Análisis de una obra FAIS-FISM.....	52
Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas.....	58
Propuesta de recomendaciones y observaciones	59
Conclusiones	61
Ficha de la evaluación.....	63
Referencias.....	65
Anexos	66
1. Destino de las aportaciones del FAIS-FISM en el municipio.....	66
2. Ubicación georreferenciada de las obras ejecutadas con el FAIS-FISM	67
3. Procesos clave de la operación del FAIS-FISM.....	68

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 sobre el indicador de calidad y espacios de la vivienda incluyen dos subdimensiones: el material de construcción de la vivienda (pisos, muros y techos) y sus espacios (hacinamiento).
Catálogo FAIS	Listado de proyectos de infraestructura social básica que se pueden llevar a cabo con recursos del FAIS e identificar la incidencia de éstos en los indicadores de carencia sociales que define el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para la medición multidimensional de la pobreza y del rezago social.
Diagnóstico	Documento de análisis que busca identificar el problema que se pretende resolver y detallar sus características relevantes, y de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención.
Evaluación	Análisis sistemático y objetivo de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.
Gastos indirectos	Erogaciones vinculadas a la verificación y seguimiento de las obras y acciones que se realicen, así como para la realización de estudios y la evaluación de proyectos que cumplan con los fines específicos de cada uno de los fondos que componen al FAIS.
Hallazgo	Evidencias obtenidas de una o más evaluaciones para realizar afirmaciones basadas en hechos que pueden ser fortalezas, oportunidades, debilidades y/o amenazas.
Indicadores	Expresión cuantitativa o cualitativa construida a partir de variables cuantitativas o cualitativas que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros, tales como el cumplimiento de objetivos y metas establecidas y reflejar el resultado o cambios en las condiciones de vida de la población o grupo de enfoque atendido, derivados de la implementación de una intervención pública.
Obras complementarias	Proyectos de infraestructura social básica que coadyuvan al mejoramiento de los indicadores de pobreza, rezago social y al desarrollo económico y social de los gobiernos locales.

Obras directas	Proyectos de infraestructura social básica que contribuyen de manera inmediata a mejorar alguna de las carencias sociales relacionadas con la pobreza multidimensional e identificadas en el Informe Anual.
Pobreza	Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social «en los seis indicadores 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.

Siglas y acrónimos

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

Introducción

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), la población del municipio de Lerdo al año 2020 es de 166,863, de las cuales 49,240 se encuentran en situación de pobreza, representando el 29.5% aproximadamente. Así mismo, 2,930 personas se encuentran en situación de pobreza extrema representado en términos porcentuales el 1.8%. En lo que corresponde al segmento de carencias sociales en el municipio de Lerdo, es importante conocer su situación actual al menos en términos porcentuales para así poder obtener elementos tangibles que coadyuven al desarrollo de un diagnóstico inicial. En la categoría de rezago educativo, el 2.1% de la población total en el municipio presenta este tipo de carencia al año 2020, así mismo, el 2.4% se encuentra vulnerable a la carencia por acceso a los servicios básicos de salud al igual que en la carencia por calidad y espacios en la vivienda. Sin embargo, se puede percibir que en la carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda es donde la población del municipio de Lerdo se ve mayormente vulnerable representando el 2.7%, esto usando como referente las carencias aplicables al Fondo.

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

En lo subsecuente, se puede deducir que el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social fue una estrategia focal desde la etapa de diseño para combatir e incidir en la pobreza como el rezago social en los estados y municipios de México. Lo anterior, a través de diversas acciones encaminadas al acceso a los servicios básicos de la vivienda, así como, alimentación, rezago educativo, servicios de salud, así como de la calidad y los espacios en la vivienda.

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

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

Sin embargo, en esta ocasión únicamente se abordará el «Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)» el cual hace mención objetiva que los recursos estén destinados en lo particular al beneficio directo de la población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto

nivel de rezago social. Las fases que componen la mecánica estructural, es decir la etapa de planeación y organización, son coordinadas y apropiadas por la Secretaría de Bienestar y en lo que respecta a las fases que componen la dinámica operativa, es decir, la dirección y el control es aquí donde ingresa un nuevo actor el cual es administración municipal vigente. Así mismo, el artículo 49, fracción V de la LCF señala que «el ejercicio de los recursos deberá sujetarse a la evaluación del desempeño en términos del artículo 110 de la LFPRH y que los resultados del ejercicio de dichos recursos deberán ser evaluados, con base en indicadores, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos a los que se encuentran destinados, incluyendo, en su caso, el resultado cuando concurren recursos de las entidades federativas, municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México».

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

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

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

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

Descripción del diseño y proceso de evaluación

El capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) «Fondos de Aportaciones Federales» establece que estas aportaciones son recursos que la federación transfiere a las haciendas públicas de los estados y, en su caso, a los municipios condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos de cada tipo de aportación. Como ya se había mencionado con anterioridad, el FAIS-FISM es uno de los ocho fondos totales que componen el Ramo General 33.

En lo subsecuente, los artículos 32, 33, 34 y 35 de la LCF, establecen las disposiciones que norman la aplicación de los recursos del FAIS-FISM. En lo particular, el artículo 33 hace mención que los recursos del FAIS-FISM se destinarán únicamente al financiamiento de obras, acciones del giro social-básico, así como inversiones que beneficien directamente a la población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria (ZAP). Es pertinente mencionar que los recursos aprobados en el municipio de Lerdo deberán apropiarse a la atención de lo siguiente:

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

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

Existen diversos datos importantes como son el tema presupuestal, índice de rezago social, entre otros más con alcance específicamente al municipio de Lerdo que hay que destacar en el siguiente apartado: En el ejercicio fiscal 2021, el municipio efectuó una inversión de \$30,010,345.00 mientras que para el ejercicio fiscal 2020 fue de \$30,243,880.00 lo cual haciendo un comparativo año 2021 respecto al 2020, se tuvo una caída presupuestal de un 1%. En cuanto al Índice de Rezago Social, el municipio de Lerdo se encuentra en un grado de rezago social «muy bajo», esto con base en información del Coneval. Como base estructural sobre la composición del índice de rezago social, son un total de once indicadores establecidos direccionados a dimensiones como lo son:

- a) Rezago educativo;
- b) Servicios de salud;
- c) Servicios básicos de la vivienda y,
- d) Calidad y espacios de la vivienda.

Resultados de la evaluación

I. Destino del del FAIS-FISM

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

Es probable que las necesidades sociales estén latentes en la geografía del municipio de Lerdo, esto derivado a diversas causas que lo pueden originar. En este contexto se abordarán algunas de ellas las cuales tendrán como misión la definición de un punto referencial para comprender a una mayor escala el cómo pueden surgir las necesidades sociales y en que podrían afectar en el supuesto de que no se atiendan a tiempo.

De manera introductoria, se va a abordar el concepto de necesidad social, posterior se describirá las posibles causas que las originan, en lo subsecuente, se mencionará las estrategias que realiza el municipio de Lerdo para atenderlas y finalmente que recomendaciones se pueden proponer para que a través de su implementación el municipio pueda mejorar su intervención en este eslabón importante de la operación del Fondo.

Existen diversas teorías basadas en las necesidades sociales, como puede ser la de Maslow con su «Teoría de la Jerarquía de Necesidades», el cual fue un psicólogo humanista que desarrolló en los años 70 una teoría sobre la motivación jerarquizando las necesidades humanas según su orden de importancia para la vida.

También podemos identificar la «*Teoría del Desarrollo Galtung y Wirak*», ambos autores establecen dos requerimientos en la definición de necesidades:

- a) Deben referirse a una condición indispensable para la existencia del ser humano, y
- b) Debe tratarse de condiciones necesarias para la existencia duradera de la sociedad.

Galtung y Wirak describen un total de cuatro categorías las cuales a continuación se enlistan:

- Necesidades de seguridad (individual y colectiva);
- Necesidades de bienestar (fisiológico, ecológico y sociocultural);
- Necesidades de libertad (de movilidad política, jurídica, de trabajo y de elección) y,
- Necesidades de identidad (en relación con un mismo, con la naturaleza, con la sociedad).

Otra de las teorías sobre las necesidades sociales, pero desde una perspectiva en que se fundamentan sus criterios valorativos, es la aportación de Bradshaw. Este autor hace una clasificación cuatripartita sobre la necesidad social:

- **Necesidad normativa:** *los expertos o profesionales la percibe como necesidad en una situación determinada.*
- **Necesidad experimentada o sentida:** *es la necesidad percibida tanto individualmente por los grupos o comunidades en que se organizan o viven las personas. Este tipo de necesidad es subjetiva y fundamental si se trabaja desde un modelo de Servicios Sociales que potencie el papel de los ciudadanos como sujetos protagonistas de los procesos de cambio.*
- **Necesidad expresada o demandada:** *es la necesidad sentida puesta en acción mediante una solicitud. Este tipo de necesidad es la que condiciona la oferta de respuestas sociales, pero desde nuestro punto de vista y en el ámbito que nos ocupa,*

los Servicios Sociales, la planificación no puede ir orientada sólo en función de la demanda.

- **Necesidad comparada:** *es deducida por el observador exterior en función de una comparación entre una situación de la población objetivo y la de otro grupo con circunstancias similares¹.*

En lo secuencial, es importante mencionar que las clasificaciones descritas por Bradshaw pueden tener diversas variaciones, esto de acuerdo con el grado del comportamiento social actual, el método de análisis del observador, en este caso la Dirección de Desarrollo Social del municipio de Lerdo, así como de los responsables que tienen contacto directo con la sociedad para identificar y conocer sus necesidades actuales. Por tanto, es recomendable que la actual administración del municipio si pretende conseguir una evaluación efectiva sobre las necesidades de la población, es pertinente intentar conjugar al máximo los cuatro criterios que propone Bradshaw, encontrar parámetros de aplicación de autores adicionales a los mencionados anteriormente y, sobre todo, analizar la zona geográfica del municipio de Lerdo en todos sus factores existenciales que puedan originar una necesidad social.

Para identificar las necesidades sociales, la administración el municipio de Lerdo hace uso del instrumento «Encuesta de Identificación de Carencias Sociales», la cual tiene como fundamento realizar un sondeo físico a nivel municipal. Esta encuesta se aplica a los hogares y se compone por preguntas de información socioeconómica de la población para identificar las necesidades por las que están pasando los habitantes del municipio.

El objetivo principal que establece el municipio de Lerdo para la encuesta es: «*Conocer la información socioeconómica real de la población*», sin embargo, también se establece dos objetivos específicos:

- Identificar a los beneficiarios susceptibles de recibir apoyo por parte de los Programas Sociales del municipio y,
- Obtener la información mínima necesaria para la integración de padrones de beneficiarios.

Cabe mencionar que durante la aplicación de la encuesta y con base en información proporcionada por el municipio de Lerdo, se fueron identificando nuevas necesidades que no se tenían previstas, provocando la modificación de preguntas y corrigiendo las respuestas abiertas a cerradas, de tal manera que se concluyó de un total de 83 reactivos planeados a solo 67 reactivos, de los cuales fueron seleccionados con base en las carencias sociales señalada por la Ley General de Desarrollo Social. Estos reactivos seleccionados fueron analizados internamente en la Dirección de Desarrollo Social con el propósito de identificar y registrar:

- a) A la persona que responde la encuesta con: datos generales, de salud, educación, seguridad social, oficio, créditos y apoyos obtenidos, así como su ingreso promedio
- b) A los individuos con los que comparte y que habitan en la vivienda del entrevistado con: datos generales, parentesco, datos de salud, de educación, seguridad social, oficio, créditos y apoyos obtenidos e ingreso en promedio.
- c) Las características de la vivienda como pisos, techos, habitaciones, muros o paredes y servicios en la vivienda como agua y luz.

¹ Bradshaw, J. 1972 «A taxonomy of social need» en New Society (Harvard) marzo.

- d) Otras preguntas de interés general como apoyos obtenidos a través de programas sociales.

A continuación, se describen de manera abstracta los resultados obtenidos de la encuesta (ver tabla 1).

Tabla 1.
Resultados encuesta para detección de necesidades sociales municipio de Lerdo

Enfoque	Categoría	Resultado
Propiedad de la vivienda	Vivienda	<ul style="list-style-type: none"> El 67% de la población dice que sí; El 18% de la población dice que es prestada y, El 15% de la población dice que es alquilada.
Grado de escolaridad y conocimientos básicos	Rezago educativo	<ul style="list-style-type: none"> El 97.5% tasa de alfabetización de personas de 15-24 años; El 96.6% porcentaje de población de 25 años y más alfabetizada, y 56.9% de la población de 15 años y más con escuela básica.
Condiciones de la infraestructura de su vivienda	Calidad y espacios de la vivienda	<ul style="list-style-type: none"> El 3.2% de las viviendas tienen piso de tierra; El 9.6% de las viviendas tienen techos endebles; El 5.6% de las viviendas tienen paredes endebles y, 2.5 personas promedio por cuarto.
Acceso a los servicios básicos de la vivienda	Servicios básicos de la vivienda	<ul style="list-style-type: none"> El 98.6% de las viviendas cuentan con electricidad; El 95.2% de las viviendas cuentan con agua entubada; El 93.5% de las viviendas disponen de un excusado, y El 78.5% de las viviendas disponen de un drenaje.

La tabla 1 describe el resultado obtenido en la identificación de necesidades en el municipio de Lerdo con base en su categoría correspondiente.

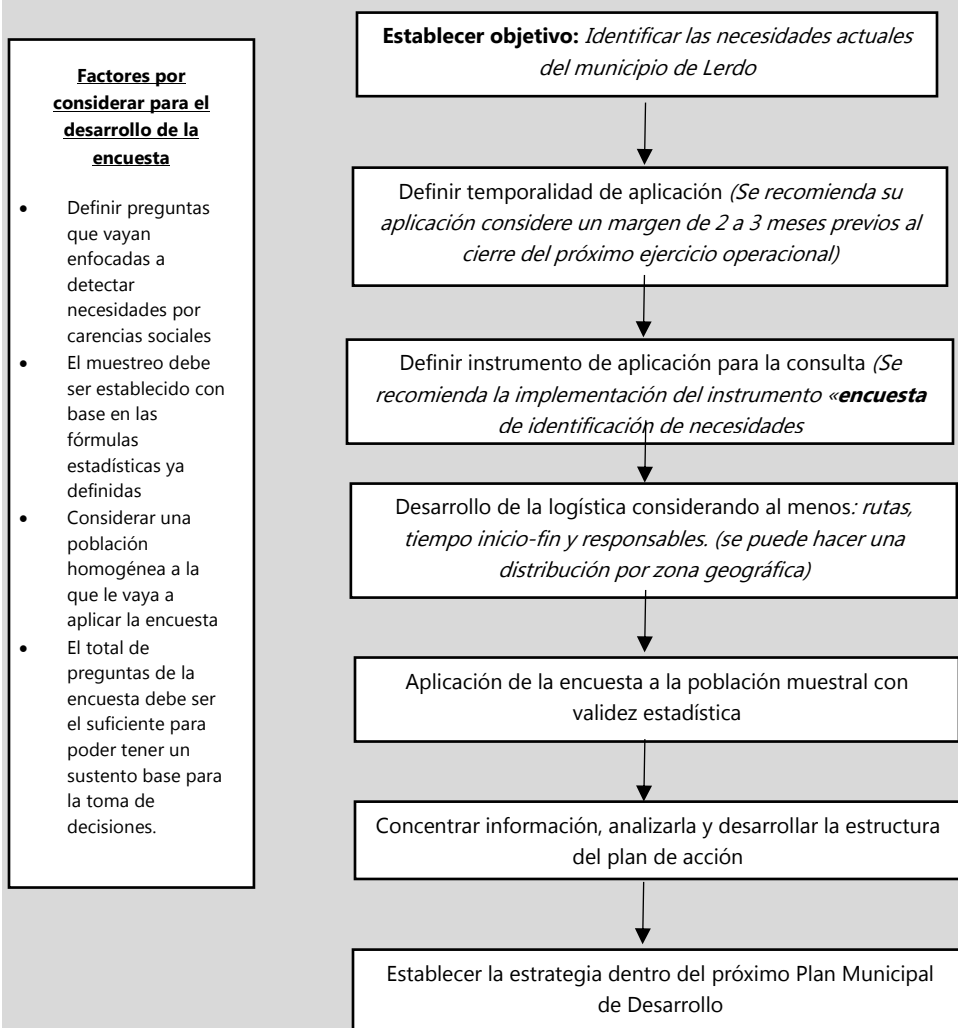
a/Se excluye viviendas en locales no construidos para habitación, viviendas móviles y refugios.

Fuente: Inevap con datos de la encuesta de identificación de carencias sociales, municipio de Lerdo.

Como parte de los objetivos de la evaluación y a través de un análisis sobre los resultados generados por el municipio de Lerdo sobre la encuesta para la detección de necesidades respecto a su contenido, se llega a la conclusión de que es pertinente reformular la estrategia para identificar las necesidades sociales iniciando desde la definición de una muestra poblacional, aplicación y análisis de los resultados para la toma de decisión. Es pertinente que la apropiación de la recomendación tenga una alineación de los tiempos de desarrollo del próximo Plan Municipal de Desarrollo 2022-2025.

Cuadro 1.

Propuesta para el desarrollo de una estrategia de Consulta Ciudadana como identificación de necesidades municipales²



El cuadro 1 representa una propuesta que hace el Inevap para el desarrollo de una estrategia de Consulta Ciudadana con base en las acciones que realiza actualmente el municipio.

a/La estrategia es únicamente una propuesta estructural, sin embargo, se puede desarrollar una nueva estrategia que más se adapte a las necesidades técnicas, operativas y administrativas del municipio de Lerdo.

Fuente: elaboración propia del Inevap.

En particular, en términos generales en lo que respecta a la población total que habita en el municipio de Lerdo y, a través del diagnóstico que se implementó en el 2019, se llega al resultado que el 36.2% de las personas entrevistadas tiene al menos una carencia social.

Aunado a lo antes descrito, el diagnóstico de necesidades es una de las estrategias que recaen desde la fase estructural y en lo particular, es parte de la etapa de «planeación municipal» ya que con esta

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

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

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

En lo subsecuente, el municipio de Lerdo sí cuenta con un Plan Municipal de Desarrollo (PMD), en donde se establecen factores como son la misión, visión, valores, integración con la agenda 2030, al Plan Durango 2040 de la actual administración. Así mismo, el PMD establece un total de cinco ejes estratégicos los cuales se integran con las planeaciones a nivel estatal, nacional y global (ver tabla 2).

Tabla 2.
Alineación e Integración con los planes superiores

Objetivos de Desarrollo Sostenible	Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024	Proyecto Estratégico Durango 2040	Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022	Plan Municipal de Desarrollo 2019-2022
Objetivo 5: Igualdad de Género	Eje 2. Política Social	Dimensión 1. Desarrollo Social	Eje 2. Gobierno con Sentido Humano y Social	Lerdo Incluyente
Objetivo 10: Reducción de Desigualdades				
Objetivo 1: Fin de la pobreza		Dimensión 4: Medio Ambiente	Eje 4. Desarrollo con Equidad	Lerdo Humano
Objetivo 2: hambre cero				
Objetivo 4: Educación de Calidad	Eje 2. Política Social	Dimensión 4: Medio Ambiente	Eje 4. Desarrollo con Equidad	Lerdo Sustentable
Objetivo 6: Agua limpia,				
Objetivo 7: Energía asequible				
Objetivo 15: Vida ecosistema terrestres	Eje 1. Política y Gobierno	Dimensión 3: Administración y Estado con Derecho	Eje 1. Transparencia y Rendición de Cuentas	Lerdo Eficaz
Objetivo 16: Paz, justicia e instituciones solidas				
Objetivo 8: Trabajo docente y crecimiento económico	Eje 3. Economía	Dimensión 2. Economía	Eje 4. Desarrollo con Equidad	Lerdo Oportunidades
Objetivo 9: Industria Innovación e Infraestructura				

Tabla 2.
Alineación e Integración con los planes superiores

Objetivos de Desarrollo Sostenible	Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024	Proyecto Estratégico Durango 2040	Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022	Plan Municipal de Desarrollo 2019-2022
------------------------------------	---------------------------------------	-----------------------------------	--------------------------------------	--

La tabla 2 muestra cómo se alinea el PMD de Lerdo con los planes superiores desde lo estatal a lo global.

Fuente: Inevap con datos de los Planes de Desarrollo en los diferentes niveles de gobierno.

En otro contexto, la evolución de los niveles de pobreza y pobreza extrema dentro del municipio de Lerdo ha sido favorable para la sociedad, ya que del 2010 al 2020, los niveles disminuyeron un 15.9% (ver tabla 3) en un total de diez años, lo cual se puede deducir que los esfuerzos que se han estado realizado para disminuir la pobreza en el municipio, provocan resultados positivos, sin embargo, a manera de sugerencia, es pertinente continuar desarrollando e innovando estrategias para continuar con su disminución constante.

Tabla 3.
Evolución de los niveles de pobreza en el municipio de Lerdo

Nivel de pobreza	Unidad de medida					
	%			Personas		
	Año					
2010	2015	2020	2010	2015	2022	
Pobreza	45.4	36.3	29.5	65,878	55,824	49,240
Moderada	40.1	35.2	27.8	58,250	54,219	46,309
Extrema	5.3	1.0	1.8	7,628	1,606	2,930

La tabla 3 hace referencia a la evolución de la pobreza en un periodo de 10 años iniciando desde el 2010 al 2020. a/La población estimada con base en fuentes oficiales como el Inegi en el periodo 2010-2020, es de 145,166, 153,933 y 166,863 respectivamente.

Fuente: Inevap con datos de estimaciones del Coneval con base la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010, la Encuesta Intercensal 2015 y la muestra del Censo de Población y Vivienda 2020.

Como se puede observar en la tabla 3, donde hubo únicamente un incremento de la pobreza fue en el nivel extremo en el periodo 2015-2022, siendo de un 0.8%. Por lo cual es recomendable que los tomadores de decisión de la administración del municipio, observe este comportamiento y cree un plan de acción para mitigar los efectos de este incremento y a su vez identificar las posibles causas que lo originaron para mitigarlas apoyándose del alcance que tiene el Fondo.

Finalmente, y derivado del análisis sobre el alcance de este apartado, es pertinente que el municipio Desarrolle un Foro de Participación Ciudadana en donde los resultados que se vayan a obtener sea el diagnóstico inicial para la creación de los siguientes objetivos, estrategias y líneas de acción, creando proyectos de obra que sirvan para atender las necesidades que resulten considerando a su vez el alcance que tiene el Fondo.

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

La toma de decisiones en lo que respecta al definir como distribuir los recursos aprobados del Fondo en el municipio de Lerdo, es un factor de importancia y relevancia para que se cumplan los objetivos internos anuales de la administración, así como los ya establecidos en la actualidad.

De acuerdo con estudios realizados por grandes referentes a nivel global como lo es Harvard, los tomadores de decisiones que aplican las buenas prácticas como son el incrementar la capacidad de análisis, de dotación de información necesaria, estimación y cálculo de riesgos e incertidumbre, análisis cuantitativos asignando ponderaciones a las alternativas de solución a problemas y/o necesidades, uso de procesos estándar para la toma de decisiones, etc., es posible alcanzar los resultados que planean en un 90% de las ocasiones y aunado a esto, exceden las expectativas .

En lo subsecuente, la evidencia antes referenciada hace mención que el uso de las buenas prácticas en lo que concierne a la toma de decisiones organizacionales, tiene un efecto positivo sobre la reducción de la cantidad de fallos.

Pese a estos estudios cuantificables, gran parte de los tomadores de decisión ya sean individualistas o grupales, continúan sin hacer uso de forma práctica recomendada el proceso de toma de decisión.

De acuerdo con (George, 1999), *«la toma de decisiones es un proceso en el cual todo el mundo ha adquirido mucha experiencia... gran parte de esa experiencia ha tenido bastante éxito, por lo menos el suficiente para conservarnos vivos y habernos traído a la situación actual»* (p.17).

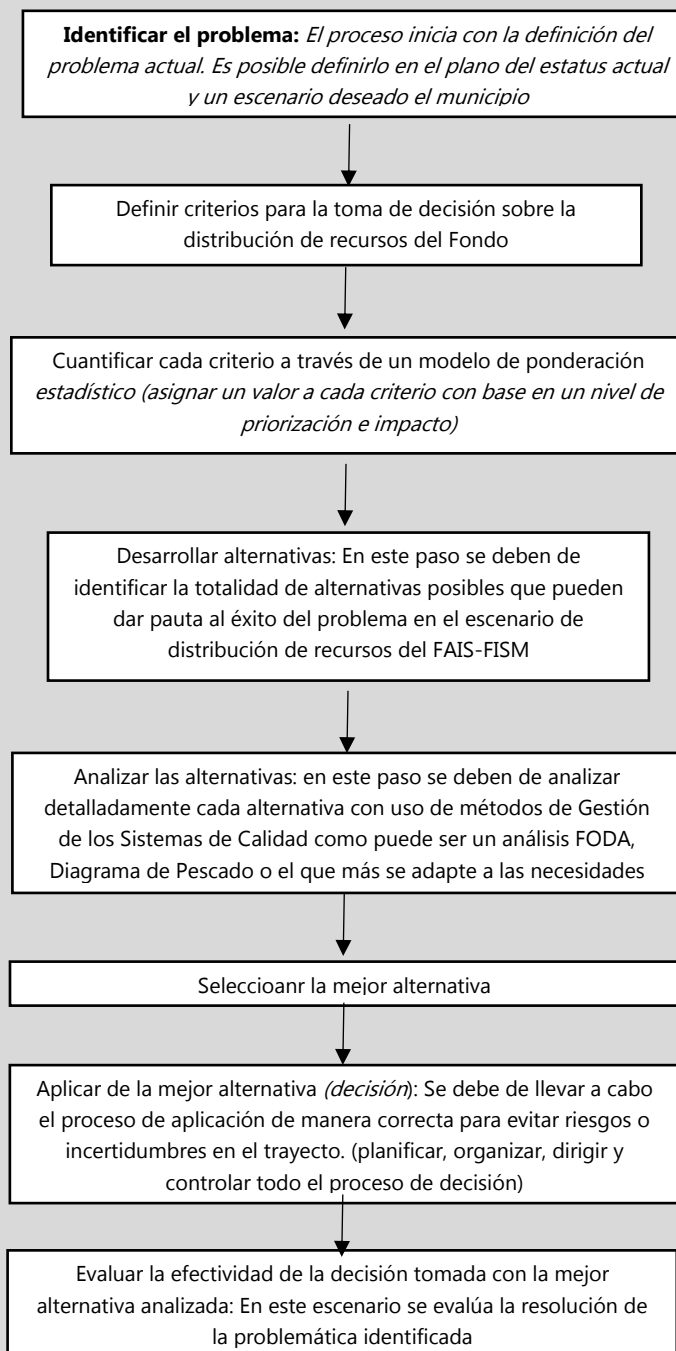
Así mismo, (Chiavenato, 2009), dice que *«la toma de decisiones es un proceso que consiste en hacer un análisis y elegir entre varias opciones un curso de acción»* (p.36).

Existen diversos autores que enmarcan una directriz para desarrollar y eficientar la toma de decisiones en lo que respecta a la resolución de los problemas internos y externos que puedan suscitar en las organizaciones. Sin embargo, cabe señalar que, aunque se tenga un modelo estándar para la toma de decisiones, existirá la probabilidad de que surjan incertidumbres, esto en el supuesto de que no se cuente con información disponible o bien diversos riesgos que puedan materializarse a lo largo del trayecto antes y después de la toma de decisiones.

En lo subsecuente, a través de un análisis de gabinete, el equipo evaluador del Inevap desarrolló una directriz secuencial con sentido lógico para la toma de decisiones en lo que respecta al objetivo que es la distribución de recursos del FAIS-FISM para el desarrollo de obras (ver cuadro 2).

Cuadro 2.

Propuesta para el desarrollo de un modelo de toma de decisiones de distribución de recursos del FAIS-FISM



El cuadro 2 hace referencia a una propuesta que genera el Inevap para tener un mayor parámetro de productos para mejorar la toma de decisiones en lo que corresponde distribución de recursos del FAIS-FISM

a/la estrategia es únicamente una propuesta estructural, sin embargo, se puede desarrollar una nueva estrategia que se adapte aún más a las necesidades técnicas, operativas y administrativas del municipio de Lerdo.

Fuente: Inevap.

El Artículo 33 en su apartado A correspondiente a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) establece que «[...] las obras y acciones que se realicen con los recursos del Fondo a que se refiere este artículo se deberán orientar preferentemente conforme al Informe anual de la situación de pobreza y rezago social de las entidades y sus respectivos municipios [...]». A saber, para incidir de manera efectiva en los indicadores de pobreza y rezago social, los gobiernos municipales deben realizar obras de infraestructura social y que estén contempladas en el Catálogo FAIS³. Dicho catálogo clasifica los proyectos según su tipo de incidencia:

- Incidencia Directa: proyectos de infraestructura social básica, así como acciones sociales básicas que contribuyen de manera inmediata a mejorar alguna de las carencias sociales relacionadas con la pobreza multidimensional e identificadas en el Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social.
- Incidencia Complementaria: proyectos de infraestructura social básica que coadyuvan al mejoramiento de los indicadores de pobreza, rezago social y al desarrollo económico y social de los gobiernos locales.
- Los montos de aportación direccionados a las dos directrices (directa e indirecta) en términos porcentuales, el 87.66% de los recursos fue dirigido hacia obras directas mientras que únicamente el 12.34% de los recursos fueron destinados a proyectos de obra del tipo indirecto.

Usando como referente los documentos propios del municipio de Lerdo, como es el (Programa Anual de Obra y la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS 2021), el monto de inversión por el concepto del FAIS-FISM fue por la cantidad de \$30,010,345.00 de los cuales \$26,307,509.11 fueron para inversión en proyectos de obra directas mientras que \$3,702,835.89 fue para proyectos de obra indirectas. Cabe señalar que para el ejercicio 2021 no se logró apreciar Gastos Indirectos (GI).

Es importante recapitular respecto al total de obras las obras realizadas en el ejercicio 2021 en el municipio de Lerdo las cuales fueron 123. En la siguiente tabla 4 se muestra el cierre del ejercicio.

Así mismo, con la información proporcionada por los gestores del Fondo, no fue posible identificar el costo de las obras realizadas con recursos del FISE, sin embargo, en el Cierre de obra sí se logra apreciar dos proyectos enfocados a los servicios básicos de la vivienda en lo particular al acceso al agua potable, drenaje y alcantarillado.

Adicional, a continuación, en la tabla 4, se pueden identificar variables de importancia como son el monto y número de obras realizadas en el ejercicio 2021 por tipo de incidencia (directa e indirecta) mostrada en términos monetarios y porcentuales.

³ Listado de proyectos de infraestructura social básica que se pueden llevar a cabo con recursos del Fondo identificando la incidencia de estos en los indicadores de carencia sociales que define el Coneval para la medición multidimensional de la pobreza y del rezago social.

Tabla 4.

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

Pesos

Directas				Complementarias			
Monto	Obras			Monto	Obras		
Pesos	%	Número	%	Pesos	%	Número	%
26,307,509.11	87.66	11	91	3,702,835.89	12.34%	11	92

La tabla 4 muestra la distribución de los recursos del Fondo en el 2021 con base en su tipo de incidencia a/en el ejercicio 2021, no se identificaron GI.

Fuente: Inevap con datos del cierre del ejercicio del avance físico financiero de obra 2020 del municipio.

En lo subsecuente, se muestran los montos de inversión de acuerdo con el tipo de carencia social, así como el rezago social en lo que respecta al municipio en el ejercicio 2021. (Ver tabla 5 y 6).

Tabla 5.

Distribución de recursos FAIS-FISM de acuerdo con su contribución en las carencias sociales, en el municipio de Lerdo

Pesos

Carencia	Unidad de medida	
	Monto invertido \$	Porcentaje de participación %
Calidad y espacios de la vivienda	3,138,890.02	10.46
Servicios básicos de la vivienda	23,168,619.09	77.2
No aplica	3,702,835.89	12.34
Total	30,010,345.00	100

La tabla 5 muestra como fue la distribución de los recursos del Fondo con base en los tipos de carencia social. a/ Las carencias se establecen de acuerdo con el catálogo del FAIS-FISM.

Fuente: Inevap con datos de la Secretaría de Bienestar, Cierre de Obra y la MIDS 2021 del municipio de Lerdo.

Tabla 6.

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

Pesos

Indicador ISR	Unidad de medida	
	Monto invertido \$	Porcentaje de participación %
Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública	14,170,851.80	47.2
Vivienda que no tienen acceso a drenaje y letrinas	6,589,549.98	21.96
Viviendas que no disponen de energía eléctrica	2,408,217.31	8.02
Viviendas que cuenta con piso de tierra	3,138,890.02	10.46
No aplica	3,702,835.89	12.34

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

Indicador ISR	Unidad de medida	
	Monto invertido \$	Porcentaje de participación %
Total	30,010,345.00	100

La tabla 6 refleja cómo fue la distribución de los recursos del Fondo con base en el Índice de Rezago Social
Fuente: Inevap con datos con de la Secretaría de Bienestar, el Cierre de Obra y la MIDS 2021 del municipio de Lerdo.

Con base en la información anterior, se puede apreciar que el 47.22% del total de los recursos del FAIS-FISM en el ejercicio 2021, fue destinado para otro tipo de proyectos para proporcionar acceso al agua potable a la sociedad del municipio de Lerdo en las diferentes localidades. Cabe señalar que el acceso al agua potable se está convirtiendo en un tema prioritario no únicamente a nivel estado, si no a nivel global por lo que se sigue invitando a la administración del municipio a que, en paralelo a la proporción del acceso a este recurso natural, se implementen planes de responsabilidad social que tengan como finalidad el concientizar a la población sobre su uso adecuado a través de campañas, programas, proyectos, etc.

Así mismo, es importante mencionar en términos porcentuales que el municipio a través de sus esfuerzos administrativos y operativos ha logrado disminuir el indicador de Acceso a los servicios básicos de la vivienda un 5.3% en el periodo 2010-2020.

Al año 2020 el indicador de Carencias por acceso a los servicios básicos de la vivienda en el municipio se encuentra en 1.7%, el cual representa un total aproximado de 2,803 habitantes.

Finalmente, cabe señalar que en la visión de la actual administración también se puede encontrar el tema de pisos firmes, lo cual se estima que únicamente cerca del 1.5% de las viviendas únicamente son vulnerables con uno de los factores de la carencia por Calidad y espacios de la vivienda, lo cual también en términos deductivos se determina que los esfuerzos del Fondo en el municipio sí han sido significativos, por lo que si existe una congruencia entre las acciones realizadas por el municipio en el ejercicio 2021, los resultados de las encuestas de identificación de necesidades y los objetivos del PMD.

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

Uno de los criterios sobresalientes para priorizar y focalizar los proyectos de obra de la actual administración es lo que tenga que ver con el piso y firme y acceso al agua, es decir, del total de las solicitudes que se tengan recabadas en el periodo, se adjuntan y concentran todas aquellas que estén relacionadas con este tema y se le da prioridad. Al desarrollar la planeación para el analizar, proponer y definir los objetivos por cumplir en un momento determinado, podemos encontrar diversas variables de importancia que enmarcan de manera referencial, una línea imaginaria entre el éxito y el fracaso, es decir, que sí se cumplan los objetivos planteados o bien, que no se logre lo cometido. En lo subsecuente, a lo largo de la operación de Fondo pueden surgir una diversidad de riesgos e incertidumbres que posiblemente puedan afectar de igual manera el cumplimiento de los objetivos del Fondo.

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

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

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

Existen muchas maneras y métodos que coadyuvan ha priorizar, así como diversos criterios, sin embargo, en este contexto, se expone una estrategia propuesta por Harvard Business Review denominada «Jerarquía Propósito», el cual consta de ir validando una diversidad de preguntas vinculadas a cinco variables:

- Propósito;
- Prioridades;
- Proyectos;
- Actores, y
- Evaluación del desempeño.

Figura 1.

Jerarquía Propósito de priorización de proyectos de obra FAIS-FISM



La figura 1 da a conocer un modelo propuesto por el Inevap el cual explica como poder desarrollar una estriega que tenga como finalidad el poder priorizar las obras a través de una jerarquía de necesidades prioritarias a/en el nivel jerárquico de proyecto, también es posible validar preguntas como; ¿Qué proyectos se alinean con el plan de desarrollo establecido, ODS, propósito, misión y visión, así como de las necesidades del municipio y ¿Cuáles deben detenerse o desecharse?

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

Por otra parte, se observó que el municipio de Lerdo hace uso de una estrategia que tiene como finalidad el detectar de manera oportuna las necesidades sociales a través de un proceso de participación ciudadana, en donde se reclutaron estudiantes universitarios coordinados y supervisados por las direcciones de Desarrollo Social y Obras Públicas. El proceso inicia con la planeación en donde se programa la logística correspondiente, identificando factores como rutas, distancias, tiempos y objetivos, y es así como se detecta esta estrategia como uno de los principales elementos para focalizar, priorizar y decidir el uso de los recursos. Una vez que se cuenta con la información recabada por la plantilla de personal operativo se procede al vaciado en un Software propio del municipio llamado APD, el cual tiene como propósito mejorar variables de importancia como son: comprensión de la información, identificación de necesidades concentradas por igualdades sociales, es decir, si se identifica que una necesidad prevalece en más de una vivienda, se va asignando

un factor de priorización y así una vez teniendo el 100% de las necesidades vaciadas en el APD, poder saber cuáles necesidades son las predominantes, y proceder a enfocar los esfuerzos en esa ruta crítica.

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

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

Sin embargo, el reto no se encuentra en identificar las necesidades sociales, si no en la toma de decisiones, ya que es donde se puede conocer si se resuelve el problema y si se atenderá el objetivo planteado. La literatura está llena de diversas metodologías para mejorar la toma de decisiones como se expone en párrafos anteriores, sin embargo, en el eslabón operacional que compete al factor priorización, se vuelve un factor de importante y necesario para atender realmente las necesidades sociales. Para esto, no basta con tomar decisiones con análisis cualitativos, sino que es pertinente implementar modelos de toma de decisiones basados en criterios cuantitativos considerando variables como son las alternativas que serán expuestas a un campo de análisis para así poder identificar la mejora. Pero para que esto suceda es pertinente sumar otra variable que son los criterios, los cuales servirán para tener un mayor grado de análisis y argumentos suficientes y necesarios que será de soporte en el campo analítico.

Efectuando un análisis de necesidad operacional para identificar la causalidad que origina la implementación de un modelo jerárquico para la toma de decisiones; existen diversos riesgos que se pueden presentar a lo largo de la operatividad del Fondo como puede ser: la heterogeneidad en las necesidades sociales lo que provoca el tener métodos de identificación más robustos y que a su vez se tengan modelos para eficientar la toma de decisiones. Así mismo, si se hace un acercamiento analítico al proceso de priorización de obras, el no contar con una base de datos o un histórico del comportamiento de necesidades en la línea de tiempo también puede provocar el factor incertidumbre en los tomadores de decisiones a que no se contarían con los argumentos o las bases necesarias para tomar la mejor decisión que coadyuve a cumplir los objetivos programados.

Uno de los riesgos que puede ocurrir en el mismo proceso de priorización de obras, es que se definan proyectos que no atiendan de manera directa las necesidades sociales, o bien, que la demanda sea alta y que, al correlacionar con la variable presupuestal, complique la toma de decisión de selección de obras.

Con este entender, el equipo evaluador propone la implementación del Proceso Analítico Jerárquico (AHP) para la toma de decisiones atender el objetivo que es la priorización de obras. Para esto, se recomienda considerar al menos los siguientes pasos para su desarrollo:

- **Paso 1:** Definición de objetivo, alternativas y criterios;
- **Paso 2:** Definir el peso de los criterios mediante una escala de juicio del mismo evaluador que realizará el modelo de toma de decisión;
- **Paso 3:** Desarrollo de una matriz de comparación de criterios a través de la ponderación de criterios y suma de columnas;
- **Paso 4:** Definir la representatividad por criterio y generar el peso de la matriz⁴;
- **Paso 5:** Validación de consistencia en la matriz⁵;
- **Paso 6:** Identificar la Razón de Consistencia (RC)⁶;
- **Paso 7:** Establecer por alternativa el peso de cada criterio identificado⁷;
- **Paso 8:** Resumen y decisión final con base en la mejor alternativa.

Finalmente, es pertinente que las estrategias de priorización y focalización en términos generales estén documentadas para que coadyuven a la toma de decisión, por lo que es pertinente el desarrollo del procedimiento antes mencionado el cual tenga como objetivo la priorización y focalización de proyectos de obra y así poder dar un paso a la estandarización a través de la mejora en la toma de decisiones. Como referencia, se pueden considerar los siguientes criterios para su contenido y desarrollo.

- Objetivo del procedimiento;
- Alcance;
- Responsables;
- Desarrollo del Procedimiento Analítico Jerárquico (AHP);
- Políticas;
- Indicadores aplicables;
- Anexos aplicables, y
- Diagrama de flujo.

⁴ En este paso para obtener la matriz de representatividad, se debe dividir el resultado por cada celda de fila-columna entre la suma de cada columna. El peso se obtiene el promedio de cada fila.

⁵ Dado que está fundamentado por un faro disperso de alternativas, puede existir un cierto margen de error, o que no represente lo que se cree. Para validar que la matriz está bien desarrollada, se debe aplicar la consistencia. Para esto, se debe multiplicar la matriz por el vector de peso y después crear otra variable de resultados dividiendo el vector de consistencia sobre el peso, obteniendo el promedio de la consistencia entre el peso (C/P).

⁶ Para obtener RC, se debe dividir el Índice de Consistencia (IC) entre el Índice de Aleatoriedad (IA). Para que exista una razón de consistencia, RC debe ser $< o = a 0.10$.

⁷ Los criterios pueden ser desde 1 hasta n, dependiendo del nivel de análisis al que se quiera llegar.

II. Gestión del FAIS-FISM

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

A través de entrevistas semiestructuradas con los gestores y responsables del Fondo en el municipio de Lerdo, se logró identificar que sí cuentan con procesos en lo que respecta a la operatividad de la Dirección de Obras Públicas, lo cual coadyuva de manera significativa en la operatividad con base en el alcance de dicha Dirección. Sin embargo, es importante continuar con estos esfuerzos e iniciativas existentes en el municipio para lograr el desarrollo integral de un Manual de Procedimientos en lo que respecta al macroproceso del FAIS-FISM, para que así se pueda llegar a una estandarización integral.

Continuando con las entrevistas semiestructuradas, también se logró identificar el proceso que lleva el municipio de Lerdo considerando la línea de tiempo inicio-fin sobre las actividades para cumplir el objetivo del FAIS-FISM.

- La administración del municipio notifica a la sociedad municipal los canales de comunicación para la entrega de sus solicitudes de necesidades actuales.
- El municipio de Lerdo en paralelo identifica las necesidades a través de una encuesta en donde se plasman las diversas preguntas que se le hará a la sociedad. Esta acción se realiza a través de recorridos por las diferentes localidades para después tocar puerta por puerta y proceder a platicar con los habitantes de cada vivienda.
- Una vez que se tiene la demanda total anual, los gestores del Fondo, proceden a realizar el vaciado de la información en el Programa PMD, para facilitar el subproceso de análisis de identificación de necesidades sociales.
- Después, se programa la reunión oficial de planeación anual en donde se analiza, prioriza y define los proyectos de obra a desarrollar en el periodo correspondiente, invitando a los actores necesarios para su celebración;
- Una vez que ambos se encuentran en la reunión, los gestores del Fondo exponen las solicitudes y peticiones de las necesidades que concentraron para posterior corroborar la información en conjunto con los actores convocados;
- Se priorizan las obras en función de las iniciativas municipales actuales, número de beneficiarios, nivel de rezago social y las peticiones con más con mayor índice de similitud en el concentrado integral;
- Se analiza la factibilidad de concurrir recursos del FAIS-FISM con otros programas o aportaciones estatales y/o municipales;
- Se elabora la lista de obras y se somete a su aprobación por parte del ayuntamiento municipal de Lerdo;
- Posterior se procede a desarrollar los proyectos de obra aprobados en la junta anual de planeación y de definición de obra;
- En secuencia, la Dirección de Obras Públicas se encarga de coordinar y supervisar la ejecución de los proyectos de obra, y
- Finalmente se hace entrega de manera oficial los proyectos de obra.

En lo subsecuente, el capítulo V de la LCF establece los mecanismos relacionados con las transferencias a las haciendas públicas de los estados y municipios para la ejecución del gasto en función del cumplimiento y consecución de los objetivos de cada uno de los fondos de aportaciones federales.

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

- Se debe de hacer del conocimiento a la sociedad los montos que reciban, las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios, esto para una mayor comprensión por parte de la población en este caso del municipio de Lerdo.
- Incentivar en la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones.
- Informar a los habitantes los avances del ejercicio de los recursos de manera trimestral, así como del término de cada ejercicio y los resultados alcanzados a través de una reunión municipal con los habitantes o bien a través de la página oficial del municipio.
- Proporcionar, por conducto de la entidad federativa, la información que le sea requerida a la Secretaría de Bienestar.
- Hay que considerar que las obras se lleven a cabo con recursos de fondos compatibles que persigan una misma visión u propósito, así como puede ser el desarrollo sostenible.
- De manera trimestral se debe de reportar a BIENESTAR y a la SHCP el seguimiento sobre el uso de los recursos del Fondo.
- Publicar en su página de internet las obras financiadas con los recursos del Fondo, donde se dé a conocer la información del contrato bajo el cual se celebran, informes trimestrales de los avances y, en su caso, evidencias de conclusión.

Sin embargo, es pertinente mencionar que este proceso se desarrolla de manera empírica ya que no fue posible identificar algún procedimiento tangible y estandarizado en el cual se detalle de manera sistematizada cada una de las actividades que lo conforman y que en paralelo son necesarias para el cumplimiento de los objetivos y estrategias definidas desde la etapa de planeación.

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

- Mejorar la toma de decisiones;
- Disminuir la incertidumbre;
- Disminuir la probabilidad de materialización de riesgos;
- Eficientar las acciones operacionales;
- Reducción de los errores operativos y administrativos por desconocimiento;
- Identificar, delimitar y clarificar las responsabilidades de los actores involucrados;
- Evitar la alteración arbitraria de las rutinas de trabajo;
- Facilitar el proceso de aprendizaje del personal;
- Identificar cuellos de botella a tiempo;
- Evitar desperdicios de tiempos y movimientos, y
- Propiciar el mejor aprovechamiento de los recursos;

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

Figura 2.

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



La figura 2 tiene como propósito expresar una propuesta de estructura para el desarrollo de procesos el cual servirá para la creación de un Manual de Procedimientos a nivel macro.

Fuente: Inevap 2022.

En lo que respecta al proceso clave del Fondo, se logró apreciar que están por iniciar el desarrollo de su manual de procedimientos (como se mencionó con anterioridad), por lo que se hace la invitación a iniciar con su desarrollo, proponiendo el comenzar por la identificación de los procesos aplicables al FAIS-FISM. Para ello, y a través de experiencias de desarrollo, se recomienda a su vez, realizar un itinerario de entrevistas con el 100% del personal que opera y administra el FAIS-FISM para conocer sus funciones a detalle y con esto, identificar con mayor claridad los procesos. Después, es pertinente crear un archivo maestro en donde se anexen los procesos identificados, agregando su codificación y versión correspondiente.

Una vez que se tenga el archivo maestro completo, se procede al desarrollo de cada procedimiento considerando la estructura propuesta en este apartado, pasando por un perfil de revisión, analizar, revisar, corregir y aprobar cada uno respectivamente. En lo subsecuente, se aconseja que se socialice cada procedimiento con el personal operativo y administrativo del Fondo para que firme de enterado, leído y entendido y así poder lograr la estandarización procedural.

En lo subsecuente, los retos y/o riesgos a los que se pueden enfrentar el municipio en un escenario de operación empírica son los siguientes:

- Procesos no estandarizados que originen cuellos de botella;
- Derivado de que no se cuentan con procesos operativos documentados, existe la probabilidad de que puedan originarse efectos como son: la falta de claridad al momento del

desarrollo de funciones, incremento de tiempos operacionales y posibles duplicidades de acciones.

Con base en lo anterior, es importante estructurar el objetivo a cumplir con base en las funciones y actividades a desarrollar. El objetivo por procedimiento servirá para definir el alcance que tendrá, así como los actores involucrados y sus responsabilidades.

Finalmente, para una mayor comprensión del procedimiento, es pertinente desarrollar el diagrama de flujo en el cual se identifique cada eslabón operativo, responsable y responsabilidades. Hay que señalar que, para efectos de desarrollo del diagrama, debe ser lo más concreto y asertivo posible.

5. ¿Cuáles han sido los avances en atención de evaluaciones anteriores?

La contingencia sanitaria causada por la COVID-19, fue un factor que afectó significativamente las operaciones organizacionales en nivel global y uno de los temas que se lograron ver afectados, fue justamente el de la capacitación, provocando que los tomadores de decisión empezaran a buscar alternativas emergentes que coadyuvaran a continuar fortaleciendo las capacidades institucionales a través del capital humano.

Una de las alternativas seleccionadas en la mayoría de las organizaciones para continuar capacitando al capital humano fue el hacer uso de las Tecnologías de Información y Comunicación (Tics), permitiendo observar algunas ventajas; una de las que se puede identificar, es el llegar a un porcentaje mayor de capital humano para capacitar, sin embargo, también tiene algunas desventajas como es el incidir de manera paralela en la cultura organizacional ya que existen costumbres arraigadas institucionalmente lo cual representa un reto a la hora de enfrentarse a ellas.

La capacitación es una estrategia que coadyuva de manera importante a mejorar los factores internos de la organización, ya que al hacer uso de la capacitación se puede tener un desempeño cada vez más eficiente en la administración pública así con en el departamento al que corresponde cada capital humano. Sin embargo, para que esto pueda suceder de manera más eficiente en el ayuntamiento del municipio de Lerdo, es pertinente que sea de manera constante y que este proceso se estandarice y que, de manera simultánea, se efectúen retroalimentaciones a través de los jefes inmediatos según se tenga establecido en los tramos de control del organigrama y su cadena de mando institucional.

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

Posterior a que se implemente alguna metodología para lograr medir en términos cuantitativos del desempeño institucional en el municipio de Lerdo, se podrán tener los parámetros y argumentos necesarios para poder brindar una retroalimentación y a su vez detectar las debilidades de los servidores públicos que operan y administran el Fondo desde el nivel gerencial hasta el operativo, las cuales a través de la implementación de un plan anual de capacitación se pueden transformar en fortalezas, siendo una ventaja competitiva para mejorar el servicio que se le brinda a la sociedad del municipio. Posterior a lo antes descrito, es importante mencionar de manera referencial que las capacidades institucionales son los recursos intangibles con los que debe contar la administración del municipio, mismos que pueden ser organizacionales, profesionales, técnicos, metódicos, estratégicos, legales, financieros, operativos, administrativos, los cuales les va a permitir desempeñar de una manera más eficiente y eficaz sus funciones a cumplir con base en su nivel de responsabilidad y cargo asignado. En este contexto se desprende la importancia de analizar de manera detallada dichas capacidades de cada uno de los actores que son parte de la operación y administración del Fondo, pues se considera que las capacidades son el conducto directo para el desarrollo y el correcto funcionamiento de las administraciones a nivel federal, estatal y municipal.

Dado que el objetivo del FAIS-FISMes beneficiar a la población en situación de pobreza y en rezago social, resulta entonces deseable que los gestores del Fondo, así como las áreas relacionadas, cuenten

con las bases técnicas y metodológicas acerca de la medición multidimensional de la pobreza y las estimaciones de rezago social. En el grado que se conoce la naturaleza de un problema público, se generan mejores escenarios para una atención más efectiva y oportuna. Sin embargo, no es suficiente contar solo con bases técnicas y metodológicas bien cimentadas que se formarán a través de las capacitaciones constantes, si no, que también se recomienda considerar temas de desarrollo organizacional y cultural, siendo el objetivo el mejorar el clima organizacional, ya que el atender esta demanda cultural también puede tener efectos positivos en el cumplimiento de los objetivos.

De acuerdo con las experiencias compartidas por los gestores del Fondo, y en relación con lo antes descrito a través de entrevistas semiestructuradas, el municipio de Lerdo sí realiza capacitaciones al servidor público de la actual administración que opera el Fondo a través de diferentes instancias como SEBISED en temas sobre la operación del FAIS-FISM. Sin embargo, y con base en la información verbal a través de entrevistas semiestructuradas con los gestores, sería apropiado recibir cursos en materia de priorización de obras. Así mismo, dentro del contexto de análisis, a pesar de que se menciona que sí se mantiene capacitado al servidor público, no fue posible identificar de manera documentada un plan de capacitación y adiestramiento interno que permita oficializarse como una de las acciones anuales dentro de la administración del municipio. Es por ello por lo que surge la pertinencia de su elaboración en donde se oficialice el cronograma de con los tiempos, participantes y el capacitador que impartiría los cursos con enfoque operacional y administrativo del Fondo en el municipio de Lerdo.

Adicional, es recomendable seguir con esta estrategia de capacitación constante y permanente hacia el capital humano responsables de la gestión del Fondo sobre el plano normativo que lo rige. Lo anterior en dos sentidos, en el primero, para garantizar que no se pierda la objetividad del Fondo en los cambios de administración, y en que los involucrados en la gestión del Fondo cuenten con los elementos necesarios para un mejor desempeño de sus labores diarias y en paralelo reducir la curva de aprendizaje; el segundo punto se refiere para atender cambios normativos de orden federal.

Cabe señalar que derivado de entrevistas semiestructuradas los gestores del Fondo hacen mención acerca de la importancia de continuar efectuando capacitaciones en el capital humano que opera el Fondo para así poder incrementar la probabilidad de cumplimiento de los objetivos establecidos, por lo que se reconocen algunos retos como son el tema presupuestal, ya que se debe de asignar un presupuesto anual al tema de capacitación y así transformar debilidades técnicas y organizacionales en fortalezas. Para esto, también es recomendable considerar el alcance tecnológico que tiene el municipio para lograr un mayor grado de capacitación constante. Así mismo, se puede aprovechar la infraestructura disponible para la programación física de las capacitaciones teniendo al alcance los dos canales de comunicación disponibles (física y digital). Finalmente, este análisis antes descrito, va enfocado hacia un diagnóstico interno actual, el cual coadyuvará a su vez a tener fundamentos cualitativos para la toma de decisiones a corto plazo. Es por ello por lo que se recomienda a los gestores del Fondo, realizar un convenio de capacitación con las instancias aplicables al objetivo misión y visión del Fondo como lo es la SEBISED y otras que se crean pertinentes, considerando factores como distancia, presupuesto, tiempos, etcétera.

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

La estrategia de concurrencia de recursos con otras fuentes de financiamiento tiene como finalidad el incrementar la cobertura de la demanda en lo que respecta a las necesidades sociales aplicables considerando únicamente las que aplican a los objetivos del Fondo. Es con esta lógica que los beneficios que se pueden obtener al aplicar la concurrencia de fuentes de financiamiento son interesantes con un grado de importancia relevante. Sin embargo, en este contexto se tocará solo uno de ellos el cual es «la extensión o ampliación de la atención de la demanda de la población a beneficiar» (como ya se mencionó con anterioridad).

En un mismo contexto, no fue posible identificar los montos de concurrencia de recursos en el ejercicio 2021 con otras instancias aplicables, por lo que se deduce que no hubo concurrencia de recursos en el ejercicio. Cabe enmarcar que existe la probabilidad de que las necesidades sociales sean cambiantes a lo largo del tiempo debido a la hipótesis de que entre más vaya creciendo la población y la mancha urbana también crecen las necesidades.

El reto es identificarlas con un enfoque asertivo, atenderlas con el proceso de priorización, hacer estimaciones de recursos para tener un panorama más amplio si es pertinente iniciar con el proceso de concurrencia de recursos para evitar una conglomeración de necesidades sociales que dificulte su atención. Con base en los Lineamientos del Fondo, para la realización de las obras del Fondo, los municipios pueden ejercer los recursos en concurrencia con recursos de programas federales, estatales, municipales, entre otros, siempre y cuando las acciones a realizar tengan incidencia de manera directa en la reducción de la pobreza extrema y el porcentaje de rezago social. A continuación, se enlistan las dependencias a nivel federal donde el municipio se puede enlistar y participar para la concurrencia de recursos:

- Comisión Nacional del Agua (Conagua);
- Secretaría del Bienestar del Estado de Durango (SEBISED)
- 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 más.

Lo mismo se puede realizar a nivel estatal con:

- Comisión Estatal de Suelo y Vivienda de Estado de Durango (COESVI)
- Comisión del Agua del Estado de Durango (CAED)
- Secretaría de Bienestar Social del Estado de Durango (SEBISED)
- Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas del Estado de Durango (SECOPE)
- Entre otras más.

Finalmente, y con base en la lógica antes descrita, surge la pertinencia de continuar las iniciativas actuales del desarrollo de convenios de colaboración con los diversos actores aplicables para así poder incrementar la cobertura de la demanda del municipio de Lerdo en los próximos ejercicios.

III. Resultados del FAIS-FISM

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

A través de un análisis digital, se identificó que el municipio de Lerdo sí reportó sus avances del ejercicio 2021 a la Secretaría de Finanzas y Administración del estado de Durango. Esto lo realizó en un periodo trimestral y través del diseño de cinco indicadores, los cuales a través de sus resultados de medición se puede ir obteniendo información como es desde el avance físico en términos porcentuales, tipo de indicador y su dimensión, así como su sentido que puede ser ascendente o descendente, así mismo, son los únicos indicadores que se pueden observar que encuentran disponibles en la página institucional del municipio. A continuación, en la siguiente tabla 7 se muestran los resultados de medición de los cinco indicadores correspondientes al ejercicio 2021, sin embargo, cabe señalar que su alcance es únicamente la medición de los proyectos de obra considerando sus categorías y con base en su avance en la línea del tiempo.

Tabla 7.

Indicadores trimestrales para medir el porcentaje de avance de los proyectos del FAIS-FISM 2021.

Porcentaje de indicadores

Nombre del indicador	Resultado trimestral %			
	1	2	3	4
Porcentaje de proyectos Complementarios registrados en la MIDS	N/D	20.5	100.0	100.0
Porcentaje de otros proyectos registrados en la MIDS	0	0	100.0	100.0
Porcentaje de proyectos de contribución directa registrados en la MIDS	0	79.4	100.0	100.0

La tabla 7 expresa el comportamiento de los indicadores que reporta el municipio de Lerdo a la Secretaría de Finanzas y de Administración del estado de Durango cada trimestre.

a/la información que se muestra en el filtro de resultado trimestral es una extracción de los datos cargados en los documentos indicadores del 1ero al 4to periodo 2021.

Fuente: Inevap con datos de la Secretaría de Finanzas y de Administración del estado de Durango.

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

- Personal;
- Materiales, y
- Recursos financieros.

Si bien analizamos diversas definiciones de lo que es un ID adicional a la antes mencionada y establecida por Bruusgaard, podemos encontrar algunas variables importantes que ayudarán a comprender de mejor manera su conceptualización y objetivos. Dentro de dichas variables, se pueden identificar como: los recursos, procesos, servicios, así como la variable del desempeño, los cuales a

través de ellos su medición y resultados, puede ayudar a la alta dirección a tomar mejores decisiones. Así mismo, los ID están conformados por diversas herramientas direccionados a los aspectos organizacionales del desempeño, los cuales son importantes para poder alcanzar y medir el éxito en las 3 líneas de visión del municipio: «corto, mediano y largo plazo». El artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que «los recursos económicos de que dispongan la federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén».

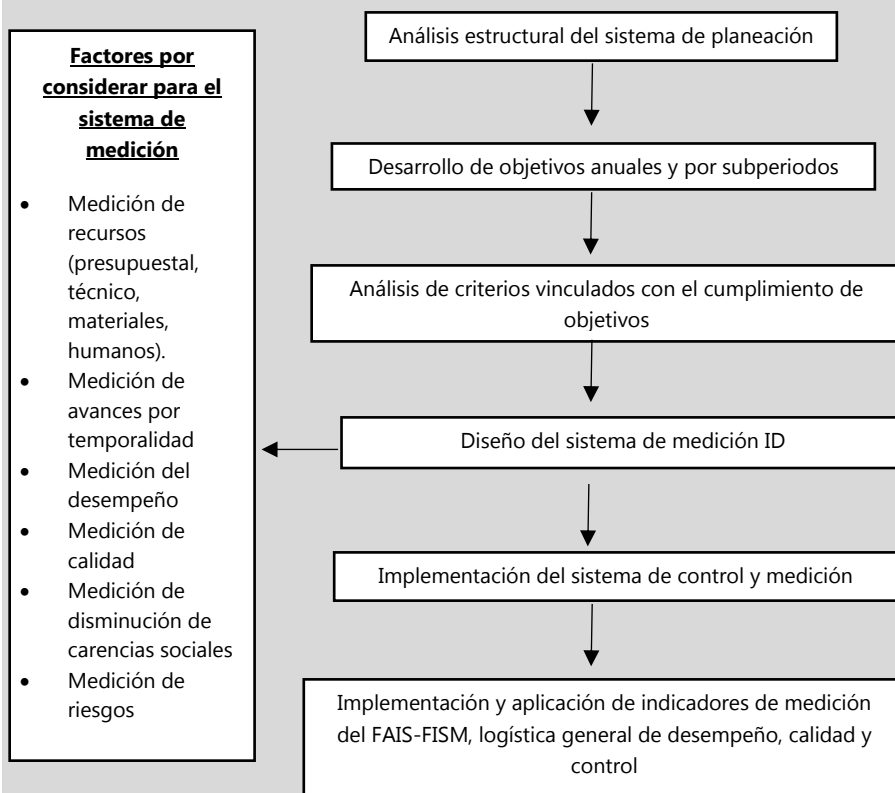
En ese sentido, en términos de evaluación, el artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en el párrafo cuarto del artículo 110 mandata a que «la evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales». A saber, los indicadores son herramientas cuantitativas o cualitativas que muestran indicios o señales de una determinada situación, actividad o resultado (Coneval 2013). Dichos indicadores suelen apuntar a los aspectos organizacionales del desempeño, por lo que son esenciales para el éxito actual y futuro de las organizaciones (Stubbs, 2004). En el sector público, la utilización de estos indicadores permite monitorear el grado de cumplimiento de objetivos y metas de las políticas y programas públicos, gracias a que generan información clara y precisa sobre su desempeño. De esta manera, el ejercicio de recursos debe cumplir los objetivos para lo que fueron destinados, y para ello, es indispensable contar con indicadores que permitan monitorear el avance y cumplimiento de dichos objetivos. Para la implementación de indicadores es necesario contar con información sobre el ejercicio de los recursos, por ello, el artículo 85 de la LFR; 33, 48 y 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, y 70, 71, 72 y 80 de la LGCG, establecen la obligación de las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de informar trimestralmente, con las características y especificaciones que sean establecidas, el ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos.

Adicionalmente, en los Lineamientos del Fondo, punto 3.1.2, fracción VII, se describe que es responsabilidad de los gobiernos locales «Reportar la información sobre el uso de los recursos del FAIS-FISM en el SRFT, las metas y avances de los indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), así como aquella a que se refiere la fracción III del artículo 33 de la LCF relacionada con las obras financiadas con recursos provenientes del FAIS-FISM, en los términos que disponga la SHCP». En el municipio, por cuestiones y solicitud normativa, al término de cada periodo realiza los cortes financieros y de avances físicos y posterior se procede a conciliar con base en los registros contables y se formula en los formatos establecidos de la Secretaría de Bienestar y la SHCP.

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

Cuadro 3.

Flujo de planeación logística del sistema integral del desarrollo de ID⁸



El cuadro 3 da a conocer un flujo para realizar indicadores a manera de propuesta técnica.

Fuente: Inevap 2022.

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

- Calidad⁹ de las obras realizadas;
- Tiempo de desfase en los proyectos de obra a realizar en el periodo;
- Porcentaje de la demanda anual;
- Número de acciones realizadas por tipo de carencia social;
- Costo promedio de obra por tipo de carencia;
- Número de solicitudes de proyectos de obra canceladas en el periodo;
- Número de solicitudes de proyectos de obra pospuestas, y
- Número de personas beneficiadas por proyecto de obra.

⁸ Modelo diseñado para cubrir las necesidades identificadas del municipio de Lerdo.

⁹ Se recomienda medir la calidad de las obras realizadas, es con base en el número de quejas o sugerencias emitidas por la sociedad después de la entrega del proyecto de obra.

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

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

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. Además, de los programas que de él se deriven guarden congruencia entre sí, como también con los objetivos y prioridades de este¹⁰.

Lo anterior, origina que los municipios cuenten con un amplio campo en las acciones 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 Fondo, por lo cual se debe contar con la información actualizada sobre la situación de pobreza y rezago social por parte del municipio.

Para incidir en los indicadores de situación de pobreza y rezago social se deben realizar los proyectos previstos en el catálogo del FAIS descrito en el Manual de operación MIDS. Dichos proyectos deben realizarse a través de acciones que fortalezcan la economía y el consumo de productos locales, así como la preservación y protección al medio ambiente.

Por otro lado, de acuerdo con el artículo 36 de la LGDS, el Coneval es el encargado de emitir los lineamientos y criterios para definir, identificar y medir la pobreza; dichos documentos son de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social, y utilizar la información que genere el Inegi.

Tabla 8.
Dimensiones de la pobreza en México

Dimensiones	Indicadores
Bienestar económico	Ingreso corriente per cápita.
	Rezago educativo promedio en el hogar.
	Acceso a los servicios de salud.
Derechos sociales	Acceso a la seguridad social.
	Calidad y espacios de la vivienda.
	Acceso a los servicios básicos en la vivienda.
	Acceso a la alimentación nutritiva y de calidad.
Contexto territorial	Grado de cohesión grupal.
	Grado de accesibilidad a carretera pavimentada.

La tabla 8 muestra las dimensiones de pobreza a nivel nacional con base sus indicadores aplicables.

Fuente: Artículo 36 de la LGDS.

Dichos estudios deben realizarse con una periodicidad mínima de cada dos años a nivel entidad federativa y con información desagregada a nivel municipal cada cinco años, mediante los censos, conteos y encuestas correspondientes llevadas a cabo por el Inegi.

¹⁰ Ley Orgánica del Municipio libre del Estado de Durango. H. Congreso del Estado de Durango.

Con base en estos principios, el equipo evaluador realizó un análisis de cómo ha sido la distribución del recurso del Fondo por tipo de obra de infraestructura social y la evolución de las diversas carencias sociales en un periodo de 5 años.

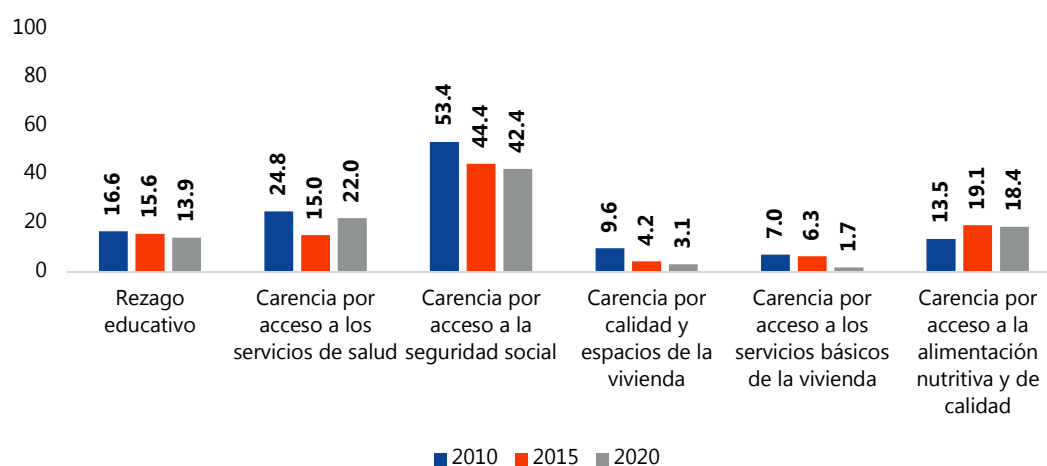
Los datos más recientes a nivel municipio fueron los recabados en 2020, y los próximos a medir serán en 2025. En lo referente a los resultados del municipio de Lerdo, se puede observar que, los porcentajes de cinco de los indicadores de las carencias sociales han disminuido en 2020 con respecto a 2015. La mayor disminución en el municipio es la registrada en la carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda, con una disminución de 4.6 puntos porcentuales en 2020; al pasar aproximadamente de 10,183 personas a 9,758 con dicha carencia.

En el caso de la «carencia por acceso a los servicios de salud», hubo aumento de 7 puntos porcentuales en dicho periodo (ver gráfica 1).

Gráfica 1.

Evolución de las carencias sociales en el municipio de Lerdo, 2015-2020

Porcentaje de la población



La gráfica 1 muestra el comportamiento con base en la evolución de las carencias sociales en el municipio de Lerdo en un periodo de diez años (2010-2020).

Fuente: Inevap con del Coneval.

Lo anterior supone que, fue a raíz de los efectos ocasionados por la contingencia sanitaria por la COVID-19, la cual empujó a muchos hogares vulnerables que viven en los márgenes, de nuevo a la pobreza.

Por motivo de los cierres y a las medidas de distanciamiento social, muchas personas perdieron sus empleos y han desaparecido muchos trabajos informales con los que se ganaban su sustento. Ahora, mucha gente está teniendo dificultades para pagar su vivienda y su alimentación; el cierre de los centros educativos por tantos meses ha complicado más aún la realidad de muchas familias, las madres de familia en todos los niveles socioeconómicos han abandonado la fuerza laboral para supervisar el aprendizaje en línea y el cuidado de los niños y familiares mayores.

Los efectos de la pandemia que se conocen hasta el momento se relacionan, principalmente, con el número de casos detectados y las defunciones. Las consecuencias en el empleo también se han puesto de manifiesto, aunque todavía no se sabe cuáles serán las implicaciones finales. Por ejemplo, en un estudio realizado en Estados Unidos, se estimó para el 8 de abril de 2020 que, se habían perdido

más de 20 millones de empleos, lo cual representa, según los expertos, un panorama peor al observado en la Gran Depresión de 1929.

En América Latina, la situación no es muy distinta, de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, la pandemia traerá consigo una crisis económica y social en la región, no observada desde hace varias décadas, con efectos severos en el empleo y la pobreza. Se estima que en los países latinoamericanos el número de desempleados será cercano a los 40 millones; la pobreza aumentará cerca de 5 puntos porcentuales y la pobreza extrema crecerá 2.5%.

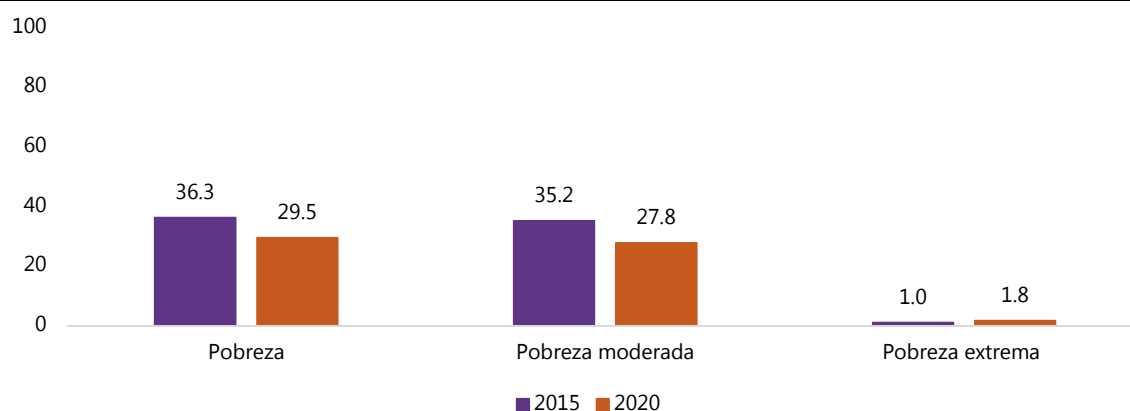
Lo anterior se debe entre múltiples factores, a las desigualdades sociales; muestra de ello es que, en la región latinoamericana se pueden acentuar los contagios y muertes por la COVID-19 debido a los sistemas de salud débiles que no son universales y están centralizados en las áreas urbanas, los altos porcentajes de la población empleada en la informalidad, los rezagos educativos y de servicios básicos, así como la alta proporción de personas en condiciones de pobreza.

La pandemia ha demostrado como ha afectado no solamente al país, sino al mundo entero, ha tenido no solamente un efecto en la salud, educación, sino también en el ingreso de las personas y según los datos expresados por el Coneval, mucha de la población del país que ya eran pobres, probablemente ya se encuentran en pobreza extrema. Tal fue el caso del municipio de Lerdo que, fue evidente el aumento de esta por 0.8 puntos porcentuales entre el 2015 y 2020 (ver gráfica 2).

Gráfica 2.

Evolución de la pobreza, pobreza moderada y pobreza extrema en el municipio de Lerdo, 2015-2020

Porcentaje de la población



La gráfica 2 muestra la evolución de la pobreza en sus vertientes en el municipio de Lerdo.

Fuente: Inevap con datos de Indicadores de pobreza por municipio de la Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2010-2020 del Coneval.

Como se observa en la tabla 9, el presupuesto destinado para la operación del FAIS-FISM en el municipio de Lerdo en el periodo analizado ha sido de \$151,368,847.03, de los cuales, el 88.55% ha sido empleado en obras directas; mientras que el 11.45% restante en obras de incidencia complementaria. El año con mayor número de acciones directas fue el 2017, seguido del 2018; mientras que, en el caso de las obras complementarias, del 2017 al 2019 la cifra fue en aumento; en 2020, se presentó el menor número de obras ejecutadas por este tipo de incidencia. Derivado de esto, es indispensable que el ayuntamiento realice una correcta identificación y asignación de los recursos del Fondo, ya que los Lineamientos del FAIS vigentes ya no contemplan un porcentaje estricto a

cumplir en la distribución de las obras financiadas con los recursos del Fondo (antes era 70% para obras directas y 30 para complementarias).

Tabla 9.

Histórico de obras por incidencia ejecutadas por el FAIS-FISM en el municipio de Lerdo

Pesos y número de obras

Año	Directas		Complementarias		Total	
	Presupuesto	Obras	Presupuesto	Obras	Presupuesto	Obras
2017	26,995,224.19	251	4,766,633.91	18	31,761,858.10	269
2018	24,081,671.97	211	4,310,847.96	22	28,392,519.93	233
2019	26,987,171.36	122	3,973,072.64	22	30,960,244.00	144
2020	29,670,450.65	82	573,429.35	4	30,243,880.00	86
2021	26,307,509.11	112	3,702,835.89	11	30,010,345.00	123
Total	134,042,027.28	778	17,326,819.75	77	151,368,847.03	855

La tabla 9 expone una base de datos histórica sobre la inversión de recursos del Fondo con base en su tipo de incidencia.

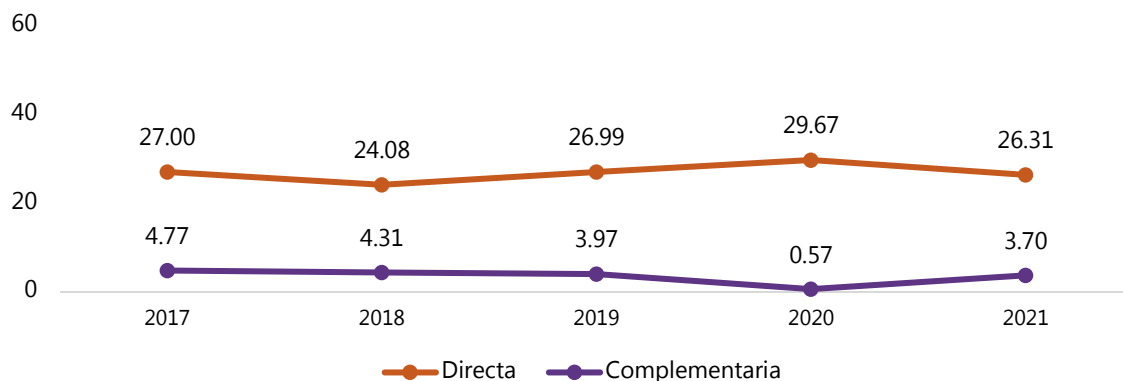
Fuente: Inevap con datos de la MIDS 2017, 2018, 2019 y 2020, 2021 publicado por la Secretaría de Bienestar.

El municipio de Lerdo ha invertido más en proyectos de infraestructura social básica que contribuyen de manera inmediata a mejorar alguna de las carencias sociales relacionadas con la pobreza multidimensional (ver gráfica 3).

Gráfica 3.

Evolución del presupuesto ejercido por el FAIS-FISM en el municipio de Lerdo por incidencia de obra, 2017-2021

Millones de pesos



La gráfica 3 muestra la evolución del presupuesto ejercido con recursos del Fondo por tipo de incidencia (directa o indirecta) en el municipio de Lerdo.

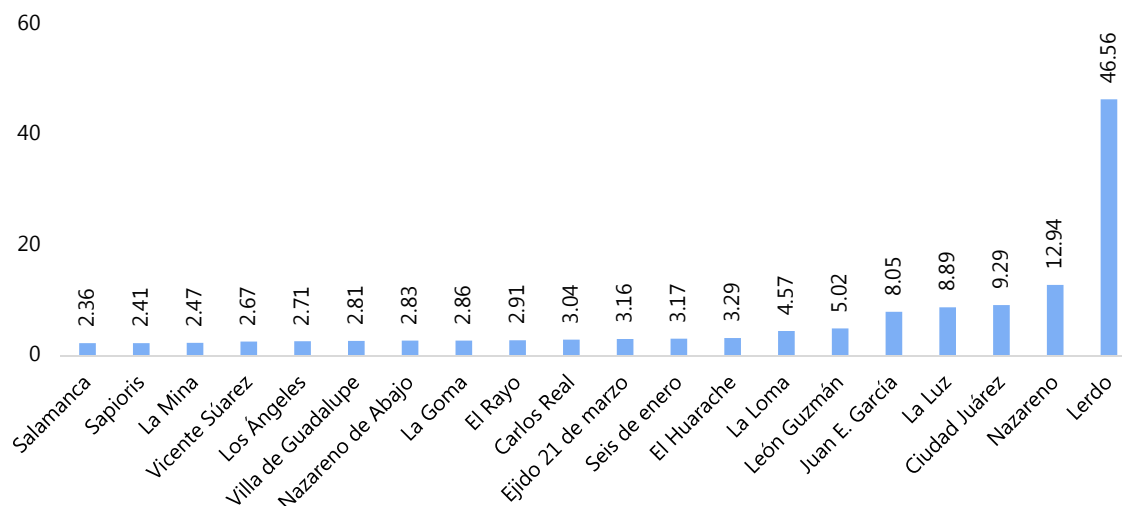
Fuente: Inevap con datos de la MIDS 2017 al 2021 publicado por la Secretaría de Bienestar.

Ahora, si se analiza la estadística del destino de las aportaciones del FAIS-FISM en el municipio de Lerdo a nivel localidad durante el mismo periodo de tiempo, las localidades con mayor presupuesto destinado fueron Lerdo, Nazareno, Ciudad Juárez, y la Luz (ver gráfica 4).

Gráfica 4.

Presupuesto total de las 15 localidades del municipio de Lerdo con mayor destino de recursos del FAIS-FISM, 2017-2021

Millones de pesos



La gráfica 4 muestra las localidades en donde hubo la mayor distribución de recursos en el municipio de Lerdo.
Fuente: Inevap con datos de la MIDS 2017 al 2021 publicado por la Secretaría de Bienestar.

Por otro lado, conforme a lo señalado en el artículo 33 de la LCF, los recursos del Fondo deben beneficiar directamente a la población en pobreza extrema, localidades con alto y muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la LGDS y en las ZAP. En este sentido, en seguimiento a los datos anteriores, considerando el presupuesto ejercido por el FAIS-FISM en el municipio de Lerdo en los últimos cinco años, el mayor porcentaje de este fue destinado a obras en zonas con pobreza extrema, representado por el 54.85%, seguido del 38.91% en ZAP urbana; mientras que el 6.24% restante en localidades con los dos grados de rezago social más alto (ver tabla 10).

También se puede visualizar que, en el caso del número de obras ejecutadas por zonas de focalización en los últimos 5 años, el 60.23% (515) fueron realizadas en localidades con población en pobreza extrema, seguido del 22.46% (192) en ZAP Urbanas; el 10.41% (89) las localidades con los dos grados de rezago social más alto; mientras que, el 6.90% (59) en localidades de ZAP rural.

Ahora, si se analizan los datos por cada año, se observa que, en el 2021 se realizó el mayor número de obras en ZAP urbana con 21; seguido de 38 obras en localidades con los dos grados de rezago social más altos en 2017; mientras que, para este mismo año, el mayor número de obras se ejecutaron en zonas de pobreza extrema, con un total de 189.

Tabla 10.

Histórico de obras por zona de focalización ejecutadas por el FAIS-FISM en el municipio de Lerdo

Millones de pesos

Año	ZAP urbana	Obras	Localidades con los dos GRS más altos		Pobreza extrema	Obras
			Obras	Obras		
2017	6,533,026.95	42	2,908,200.66	38	22,320,630.49	189
2018	9,311,432.44	40	1,565,590.27	27	17,515,497.22	166
2019	11,333,623.86	33	2,965,141.17	17	16,661,478.97	94
2020	8,479,168.45	13	1,311,691.94	7	20,453,019.61	66
2021*	18,932,023.06	64	0.00	0	0.00	0
Total	54,589,274.76	192	8,750,624.04	89	76,950,626.29	515

En la tabla 10 se puede observar el histórico por presupuestal por ZAP.

a/GRS, Grado de Rezago Social. Para 2021, se ejecutaron 59 obras en ZAP rural, por la cantidad de \$11,078,321.94.

Fuente: Inevap con datos de la MIDS 2017 al 2021 publicado por la Secretaría de Bienestar.

Si se analizan los mismos datos de acuerdo con el tipo de carencia social al que incide directamente (ver tabla 11), se puede visualizar que, en el caso de la carencia social «por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad» y «por acceso a los servicios de salud» no se han ejecutado obras en dicho periodo. Con referencia a la «*carencia por espacios y calidad de la vivienda*» se han ejecutado obras en cada uno de los últimos 5 años, siendo el 2018 el año con mayor número de acciones y presupuesto asignado para dicha carencia, con 188 y \$8,536,662.75, respectivamente. El acumulado de estos datos representa el segundo mayor porcentaje de presupuesto ejecutado por el FAIS-FISM en dicho periodo de tiempo.

En el caso de la «*carencia de rezago educativo*» el mayor presupuesto ejecutado fue en 2020 con una obra y un monto ejercido de \$856,603.27; seguido de 2017 con un presupuesto de \$553,087.02 y una obra ejecutada. La tendencia en años en la cantidad de obras se ha mantenido en una sola acción. Para 2019 y 2021, no se ejecutó ninguna obra, ni tampoco se destinó recurso.

Con respecto a la «*carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda*» se ha destinado en los últimos 5 años un monto que asciende a \$104,350,121.90 y 193 obras realizadas. Los datos anteriores representan el mayor presupuesto ejecutado por el municipio de Lerdo a través del FAIS-FISM en dicho periodo de tiempo.

En el caso de las obras con incidencia complementaria que coadyuvaban al mejoramiento de los indicadores de pobreza, rezago social y al desarrollo económico y social en el municipio en materia de obras de urbanización, pavimentación, caminos rurales, entre otros. Se destinó el 10.93% del total del presupuesto ejercido por el FAIS-FISM en el ayuntamiento en los últimos años, mientras que, en cuestión de obras ejecutadas, se han realizado un total de 75, esta cifra representa el 8.77% con respecto al total de obras ejecutadas en dicho periodo de tiempo.

Tabla 11.

Histórico de obras ejecutadas por carencia social con el FAIS-FISM en el municipio de Lerdo

Pesos y número de obras

Carencia social	Año	Presupuesto	Obras
Carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad	2017	0.00	0
	2018	0.00	0
	2019	0.00	0
	2020	0.00	0
	2021	0.00	0
	Subtotal	0.00	0
Carencia por acceso a los servicios de salud	2017	0.00	0
	2018	0.00	0
	2019	0.00	0
	2020	0.00	0
	2021	0.00	0
	Subtotal	0.00	0
Carencia por espacios y calidad de la vivienda	2017	7,749,413.65	184
	2018	8,536,662.75	188
	2019	6,662,435.69	93
	2020	2,747,900.00	55
	2021	3,138,890.02	64
	Subtotal	28,835,302.11	584
Rezago Educativo	2017	553,087.02	1
	2018	228,813.39	1
	2019	0.0	0
	2020	856,603.27	1
	2021	0.00	0
	Subtotal	1,638,503.68	3
Carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda	2017	19,245,810.54	67
	2018	15,545,009.22	23
	2019	20,324,735.67	29
	2020	26,065,947.38	26
	2021	23,168,619.09	48
	Subtotal	104,350,121.90	193
No aplica	2017	4,213,546.89	17
	2018	4,082,034.57	21
	2019	3,973,072.64	22
	2020	573,429.35	4
	2021	3,702,835.89	11
	Subtotal	16,544,919.34	75
	Total	151,368,847.03	855

La tabla 11 muestra la asignación presupuestal con base en las carencias sociales en un rango de 5 años (2017-2021).

Fuente: Inevap con datos de la MIDS 2017al 2021 publicado por la Secretaría de Bienestar.

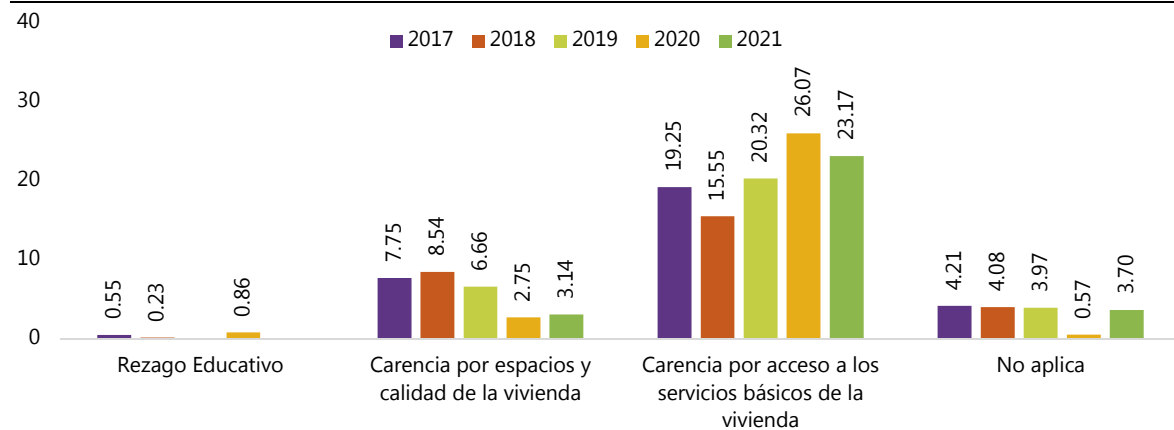
Para una mayor comprensión, y con el objetivo de precisar lo anterior, en la siguiente gráfica se podrá identificar un resumen de la evolución del presupuesto ejercido por el Fondo en el municipio de Lerdo por tipo de carencia social, 2017-2021.

Finalmente, y aunado a lo antes mencionado, será más fácil identificar que donde se ha invertido la mayoría del presupuesto en los cinco años analizados, es en proyectos de obra que tienen como objeto incidir de manera directa en la reducción de la carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda lo cual representa una de las directrices de la visión de la actual administración.

Gráfica 5.

Evolución del presupuesto ejercido por el FAIS-FISM en el municipio de Lerdo por tipo de carencia social, 2017-2021

Millones de pesos



La gráfica 5 muestra la evolución presupuesto ejercido por el FAIS-FISM en el municipio de Lerdo por tipo de carencia social, 2017-2021 a través de una gráfica de barras.

Fuente: Inevap con datos de la MIDS 2017 al 2021 publicado por la Secretaría de Bienestar.

IV. Análisis de una obra FAIS-FISM

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

Una de las prioridades de la actual administración del municipio de Lerdo, es mejorar la calidad y los espacios de las viviendas de la sociedad, sin embargo, este rubro es algo extenso ya que se pueden identificar acciones de obra que tengan incidencia directa en mejorar el material con los que están contruidos los cimientos¹¹ de las viviendas al igual que en su extensión interna para tener un mayor descanso.

Recapitulando los montos que corresponden al ejercicio 2021 en el concepto calidad y espacios de la vivienda, fue de \$3,138,890.02 los que se invirtieron, representando el 10.46% del total de los recursos del Fondo en este año fiscal mencionado con anterioridad.

Con la información antes descrita, el presente análisis va enfocado al mejorar las condiciones de una de las viviendas del municipio de Lerdo en lo que respecta a la migración del piso de tierra a firme. Es pertinente recapitular que el Coneval reconoce que la pobreza es una situación que trasciende el ámbito individual y es importante tomar en cuenta los contextos geográfico, social y cultural, los cuales influyen en las opciones de vida de las personas¹².

De acuerdo información de la Hábitat para la Humanidad México (HHM), el piso de tierra en las viviendas es uno de los factores que puede contraer varias consecuencias en las familias. Los aspectos en los que se puede identificar las consecuencias son precisamente en la salud y no solo en la física si no también en la mental.

En un contexto similar y usando como referente al HHM, algunas enfermedades físico-mentales que pueden padecer los habitantes de viviendas con piso de tierra pueden ser: disponibilidad real menor, motivada por la contaminación de las aguas, y

- Depresión
- Asma
- Ansiedad
- Tuberculosis
- Entre otras más¹³.

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

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

¹¹ El término cimiento en este contexto se va a referir a techos, paredes y pisos de la vivienda.

¹² Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, Coneval, 2019.

¹³ Cabe señalar que el piso de tierra en las viviendas es solo uno de los diversos factores que pueden provocar este tipo de enfermedades en las personas, sin embargo, también se deben considerar otros como muros, techos endebles, humedad, limpieza, etc.

Inicio del proyecto

La vivienda es un espacio físico donde regularmente convive un número de personas dependiendo del tamaño del núcleo familiar, esto a lo largo de un periodo determinado. En lo subsecuente, la vivienda, debe brindar a sus habitantes una vida digna, con calidad, armonía, tranquilidad, garantizar la privacidad de cada uno de los que habitan dentro de ella con base en su nivel de peculiaridad.

Así mismo, en el artículo 4° de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, en su párrafo séptimo, hace mención que *«Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa»*. Posterior, en el artículo 2° de la Ley de Vivienda a nivel federal hace mención sobre el entender de una vivienda con dignidad y decorosa, la cual es: *«la que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, salubridad, cuente con espacios habitables y auxiliares, así como con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos»*.

Uno de los indicadores que enmarcan las inmensas brechas que emanan en desde un orden global hasta lo municipal en materia vivienda, es el factor situacional y de vulnerabilidad el cual es el piso de tierra en las viviendas; esto es así, porque esta característica es un determinante social de las condiciones de salud de sus habitantes, particularmente a las y los niños.

Finalmente, y manera de acrecentar la importancia contar con una vivienda digna en el municipio de Lerdo, el tema de piso de tierra en las viviendas es un factor de prioridad para la actual administración.

Organización y preparación

Con base en la información establecida en el expediente de obra, es posible conocer la fecha de solicitud por parte del ciudadano(a) para ser partícipe de los beneficios del Fondo, con fecha de 15 de julio de 2021, en donde el proyecto de obra tiene como alcance el mejoramiento de su vivienda en lo particular a su piso, migrando de tierra a firme.

En lo subsecuente, el proyecto de obra del ciudadano(a) del municipio de Lerdo fue seleccionada dentro de un gran número de solicitudes que recibe la administración a través oficios. El oficio que se envía a la administración incluye también los motivos por lo cual se pretende gestionar el beneficio, que en este caso engloba la vulnerabilidad ya que la vivienda en ese momento contaba con piso de tierra. Sin embargo, únicamente fue posible identificar en el expediente información básica sobre el proyecto de obra como lo muestra la siguiente tabla:

Tabla 12

Principales características del proyecto de obra

Nombre de la obra	Mejoramiento de vivienda, construcción de piso firme
Motivos	Existe la necesidad de solicitar el apoyo del municipio para realizar el proyecto de piso firme ya que la vivienda cuenta con piso de tierra y se imposibilita subsidiar el costo de desarrollo
Dimensión	5.84x4.80 metros: 28.032 m2
Población beneficiada	5,000

Tabla 12

Principales características del proyecto de obra

Principales materiales requeridos	No se especifica
Costo de la obra	No se especifica
Fecha inicio-fin	No se especifica
Lay Out	Sí se muestra un croquis del proyecto de obra
Método de contratación	No se especifica

La tabla 12 muestra cuales son los apartados que considera el municipio de Lerdo para realizar sus expedientes de obra.

a/La población beneficiada se identificó en el Cierre de Obra 2021.

Fuente: Inevap con datos extraídos del expediente de obra.

Hay que clarificar que este análisis no tiene como objetivo minimizar la importancia, priorización o beneficios de las obras que realiza el municipio, por su parte, la visión es coadyuvar en la dotación de insumos y productos que sirvan para dar una certeza del financiamiento de obras. En este plano analítico, se deduce mejorar las condiciones de las viviendas en el municipio de Lerdo, tiene como efectos la incidencia directa en la reducción de la carencia del indicador de carencia de calidad y espacios en la vivienda. Con lo anterior y únicamente a manera de sugerencia, es pertinente que realice un análisis del tiempo de vida proyectado de la obra, es decir, cuanto tiempo se pretende que dure la obra realizada, tiempos de desarrollo, calidad del material de la obra, costo de la obra, principales materiales que se requieren para su desarrollo, población a beneficiar (núcleo familiar), corroboración de motivos de solicitud de obra pro el beneficiario.

Ejecución

En esta etapa tratará de dar a conocer en primer plano, el método de contratación seleccionado para el desarrollo de la obra, el cual no fue posible identificarlo en el expediente de obra proporcionado para efectuar el análisis correspondiente, por lo que procede a generar la posibilidad de que la obra se realizó a través de adjudicación directa por contrato. Si bien esta modalidad se encuentra justificada en la propia Ley de Obras Públicas del Estado de Durango y su Reglamento, es importante mencionar que, otros modelos de contratación pueden llegar a ofrecer algunos beneficios que, en principio, la adjudicación directa.

Es importante señalar que en el expediente de obra no se logró identificar alguna observación sobre obstáculos, retos o dificultades para la materialización del proyecto, por se deduce que sí se cumplió el objetivo en tiempo y en la forma prevista previo a su desarrollo, teniendo como resultado que el beneficiario(a) pueda gozar y disfrutar del mejoramiento de su vivienda, incrementando la calidad de vida de su núcleo familiar o bien de los habitantes con los que convive en la vivienda.

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

- Si las necesidades son tan urgentes que resulte inviable un proceso de licitación, siempre y cuando la urgencia no haya sido previsible;
- Es necesaria la confidencialidad porque involucra la defensa o seguridad del Estado o la nación;
- Cuando una convocatoria a licitación pública se haya declarada desierta;
- Se trata de un contrato para fines de investigación, experimentación o estudio;
- La índole técnica de los bienes o servicios hace necesaria la negociación con los proveedores para poder definir claramente las especificaciones del producto y/o los términos de la compra; y
- Si se trata de la contratación de un bien o servicio de bajo «valor económico» para el cual los costos de organizar una licitación no compensan el ahorro o beneficio que se obtendría de llevar a cabo un proceso competitivo (normalmente a este tipo de contrataciones se le denomina de «escaso valor»).

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

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

Por otra parte, en cuanto al desarrollo del proyecto y a través del establecimiento en cláusula, se establece que la realización de la obra será responsabilidad del Ayuntamiento el cual a su vez se menciona que el recurso será extraído del Fondo y, por consiguiente, el beneficiario(a) no tendrá que pagar ningún monto alguno.

Es importante señalar que en el expediente de obra no se logró identificar alguna observación sobre obstáculos, retos o dificultades para la materialización del proyecto, por lo que se deduce que sí se cumplió el objetivo en tiempo y en la forma prevista previo a su desarrollo, teniendo como resultado que el beneficiario(a) pueda gozar y disfrutar del mejoramiento de su vivienda, incrementando la calidad de vida de su núcleo familiar o bien de los habitantes con los que convive en la vivienda.

Finalmente, se desconoce la justificación de la elección del método de contratación seleccionada para el desarrollo de la obra, ya que en la información proporcionada por los gestores del Fondo tampoco fue posible identificar dicha cláusula o apartado que justifique su decisión.

Cierre del proyecto

Los Lineamientos establecen que es responsabilidad de los gobiernos locales informar a la población sobre la conclusión de una obra o acción realizada parcial o totalmente con recursos del FAIS-FISM

mediante la colocación en un lugar visible de una placa que contenga al menos la siguiente frase: «Esta obra se realizó con recursos federales del FAIS-FISM del ejercicio fiscal _(año)», o bien, «Esta obra se realizó parcialmente con recursos federales del FAIS 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-FISM, y en su caso, evidencias de conclusión, en los términos establecidos en el artículo 33 de la LCF. Si bien, el municipio cuenta con información actualizada sobre distintas disposiciones legales, no se identificó evidencia de que se cumpla con la normatividad antes mencionada. Adicionalmente, cabe señalar que, respecto al tiempo de desarrollo de la obra, no fue posible identificar su durabilidad de materialización como se comenta en párrafos anteriores.

Conclusión

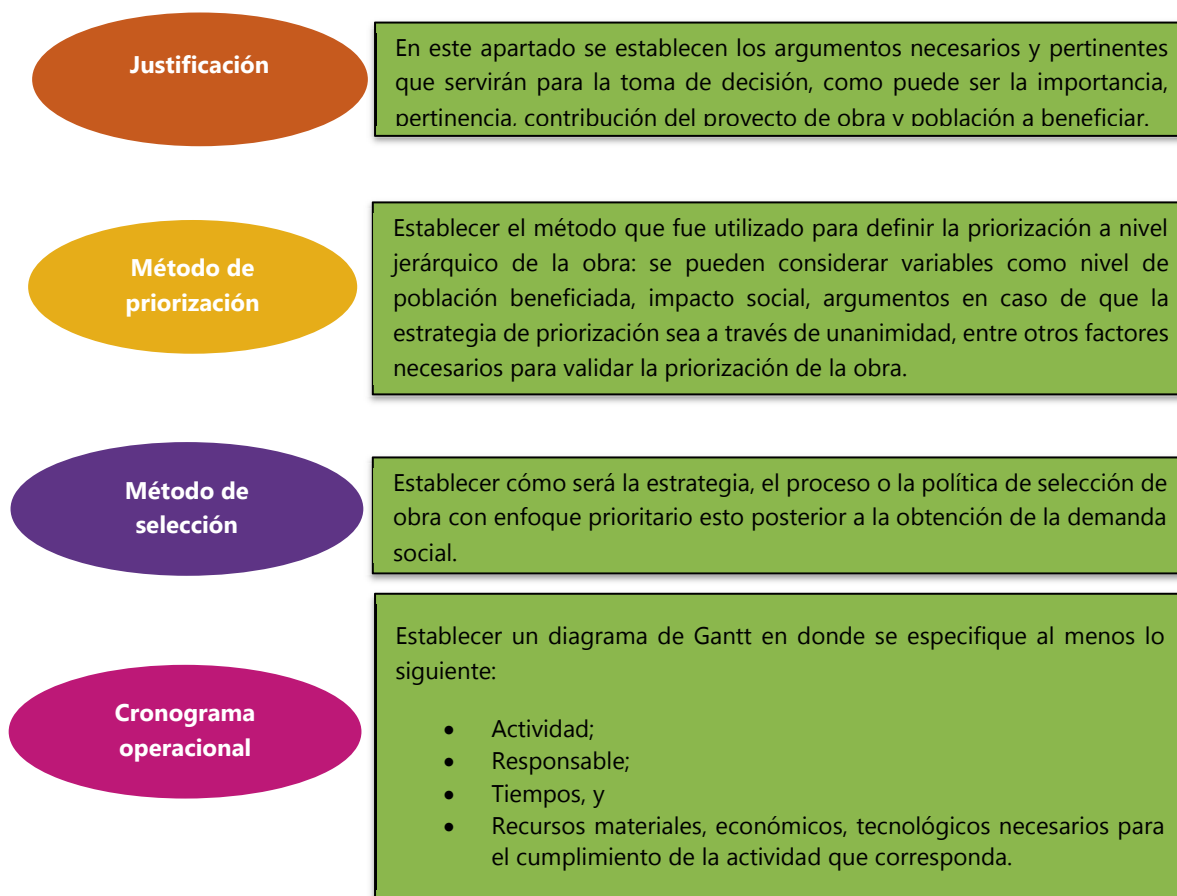
Con el presente análisis se demuestra y se llega a la conclusión de que el municipio de Lerdo sí apropia buenas prácticas para el desarrollo de proyectos de obra que van desde el cumplir con la normatividad solicitada a nivel federal, así como el dotar un expediente de obra con información útil y relevante para llevar un mejor control de los proyectos que se desarrollan con recursos del Fondo, así mismo, se puede identificar que también se cumple con la visión y priorización de la actual administración. En paralelo, se pudo identificar algunos componentes del expediente como son:

- Datos básicos generales de la obra;
- Solicitud del beneficiario(a);
- Croquis de georreferenciación de la obra;
- Planos estructurales de la obra y,
- Entre otros más.

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

Figura 3.

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



En la figura 3 se da a conocer una propuesta para consideración de anexo a la estructura del expediente de obra que actualmente tiene el municipio de Lerdo.

Fuente: Inevap con datos de la Universidad Autónoma de Durango (UNAM).

Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas

Tabla 13.

Matriz de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas

Fortalezas	*
Visión clara de las acciones a realizar en la administración	1
Priorización de proyectos de obra con incidencia directa (acceso al agua potable, mejoramiento de las viviendas)	1,4
Conocimiento operacional y eficiencia en las gestiones por parte de los gestores del FAIS-FISM	6
El municipio considera la participación ciudadana para la selección de proyectos de obra	6
Debilidades	*
Actualizar la estrategia de identificación de diagnóstico e identificación de prioridades con las nuevas fuentes y canales de información	1
Estandarización de un modelo de toma de decisiones para el proceso de priorización de obra.	3
Falta de estandarización respecto al plan de capacitación y adiestramiento interno que permita oficializar la capacitación como una de las acciones anuales dentro de la administración del municipio	4
Pertinencia de desarrollar un sistema de control y medición vinculado con la etapa de planeación es decir con los objetivos establecidos en esta etapa	5
Pertinencia de desarrollar una estructura para el desarrollo del apartado de justificación, método de priorización y selección de obra para el expediente	7
Oportunidades	*
Los gestores del Fondo pueden tener cada vez más una cercanía estrecha con la sociedad y así poder diagnosticar con más facilidad las necesidades actuales	1
Aprovechar los alcances de otras instancias ejecutoras como CONAGUA, CONAVI, CAED, COESVI, BIENESTAR, SEBISED, para incrementar la atención de la demanda social	1
Amenazas	*
Posible afectación negativa en la planeación y operación del Fondo respecto a las actualizaciones de los Lineamientos a nivel federal	2
Mediciones sobre indicadores de carencias sociales a nivel municipal son cada cinco años	4
Variaciones en la visión en los planes de desarrollo en las administraciones	8
Nota: el símbolo (*) señala que en la columna debe incluirse el número de la pregunta de evaluación que sustenta la fortaleza, oportunidad, debilidad o amenaza mencionada.	

Propuesta de recomendaciones y observaciones

Tabla 6.

Propuesta de recomendaciones y observaciones

#	Recomendación u observación	Temática	*	Acciones propuestas	Resultados esperados
1	Actualización del Foro de Participación Ciudadana			<p>Actualización del Foro de Participación Ciudadana en donde los resultados que se vayan a obtener sea el diagnóstico inicial para la creación de los siguientes objetivos, estrategias y líneas de acción, creando proyectos de obra que sirvan para atender las necesidades que resulten considerando a su vez el alcance que tiene el Fondo.</p> <p><i>Nota: se puede considerar como referencia el cuadro 1 de la presente evaluación.</i></p>	Incrementar el grado de asertividad en la identificación de necesidades latentes en municipio de Lerdo
2	Continuar con el desarrollo de manual de procedimientos	Ejecución	3	<p>Continuar con el desarrollo estructural e integral del manual de procedimientos sobre a operación y administración del Fondo el cual contenga a manera de sugerencia y sin limitarse, los siguientes componentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Objetivo del procedimiento • Alcance • Responsabilidades • Desarrollo del procedimiento • Indicadores aplicables; • Anexos aplicables y; • Diagrama de flujo. <p><i>Nota: se puede usar como referencia la figura 2 así como del contenido de la pregunta 3 de la presente evaluación.</i></p>	Que la administración pueda obtener la estandarización procedural en este campo operacional, así mismo, contribuir a que las decisiones en materia de infraestructura estén basadas en evidencia que sea consistente, funcional y que responda a las necesidades particulares y las capacidades actuales del gobierno.
3	Desarrollar y estandarizar un modelo de toma de decisiones sobre la distribución de recursos del FISM y priorización de obra	Ejecución	2,3	<p>Estandarizar un modelo de toma de decisiones basado en la teoría analítica de jerarquía o el que mayor se adapte a las necesidades actuales de la administración esto en lo que respecta a la distribución de los recursos del Fondo, así como en la priorización de proyectos de obra.</p> <p><i>Nota: se puede usar como referencia el cuadro 2 así como los pasos estructurados en la pregunta 3 de la presente evaluación.</i></p>	Migrar de lo empírico a lo estandarizado en la operación del Fondo. Así mismo, se mejorará la toma de decisiones en dos vertientes de importancia: a) Distribución de recursos del Fondo y b) Priorización de obras

4	Fortalecer las capacidades institucionales de los funcionarios responsables de la gestión del FAIS-FISM	Capacitación	5	<p>Realizar un convenio de capacitación con las instancias correspondientes como lo es SEBISED y otras que se crean pertinentes, en donde se pueda llegar a un acuerdo sustancial entre ambas partes y que aparte se puedan considerar los factores de distancia entre el municipio y la cabecera municipal del Durango, así como el presupuesto del municipio de Lerdo.</p> <p>*Elaborar e implementar un «Plan de Capacitación y Adiestramiento considerando temas relacionados con ejecución del Fondo como: pobreza, Presupuesto basado en Resultados, Indicadores de desempeño, etc.</p>	Mejorar el desempeño de las funciones de los gestores del Fondo de una manera más eficiente se traduce en un mejor desempeño municipal y, sobre todo, en resultados de mayor impacto en beneficio de la población.
5	Desarrollar nuevas variables de control (ID) adicional a las ya existentes	Indicadores	7	<p>Implementar un sistema de medición y control a través del desarrollo de indicadores que puedan medir más objetivos como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Calidad de las obras realizadas; • Tiempo de desfase en los proyectos de obra a realizar en el periodo; • Porcentaje de la demanda anual; • Número de acciones realizadas por tipo de carencia social; • Entre otros factores importantes de medir. <p><i>Nota: se puede considerar el usar como referente la logística que se hace mención en el cuadro 3 de esta evaluación: Así como la redacción de la pregunta 7.</i></p>	Tener un mejor control de los avances operacionales que se van generando en la línea de tiempo, así como el contar con bases sustentadas a través de métodos cuantitativos que ayuden a la toma de decisiones.

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

El análisis desarrollado a través de la evaluación tiene como pretensión focal, aportar elementos que contribuyan a mejorar el destino, la gestión y resultados del FAIS-FISM en el municipio de Lerdo por lo que es pertinente precisar que el objetivo de la evaluación es únicamente identificar elementos o variables que coadyuven en la mejora continua del Fondo y no calificar las acciones realizadas en el ejercicio 2021.

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

En ese sentido, de acuerdo con información del Inegi y del Coneval, de 2015 a 2020 es importante continuar con las buenas prácticas que hasta el día de hoy realiza el municipio de Lerdo, esto con la finalidad de seguir incidiendo de manera directa en la disminución de las carencias sociales. Como bien se menciona en la presente evaluación, la mejora continua debe estar presente en todo momento si no se llegaría a un estancamiento institucional y ya no se podrían mejorar las acciones y por consiguiente los objetivos se mantendrían mas no tendrían un crecimiento. Para esto el equipo evaluador del Inevap propone una serie de recomendaciones que van ligadas a las necesidades identificadas al año 2021. Cabe señalar que posiblemente algunas acciones propuestas ya estén en proceso de realización al ejercicio fiscal 2022 por lo que es pertinente considerar este escenario.

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

Los hallazgos derivados de la evaluación se concentran en aquellos elementos que pueden contribuir a mejorar el destino, la gestión y los resultados del Fondo. En particular, las recomendaciones y observaciones tienen el objetivo de fortalecer la toma de decisiones, los procesos de focalización, priorización de los proyectos de obras de infraestructura que se financian con los recursos del Fondo, así como escenarios de control que coadyuven a identificar si se están cumpliendo los objetivos.

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

Es importante mencionar que sigue siendo pertinente que la administración del municipio implemente y ponga en práctica estrategias de validación de las necesidades actuales. Para ello, la reingeniería del Foro de participación ciudadana es una recomendación de mejora que ayudará a tener los parámetros necesarios para la creación y desarrollo del siguiente PMD del municipio, ya que la información será de relevancia para el identificar con mayor claridad las necesidades actuales con un enfoque a su vez de priorización.

En lo que respecta a los criterios para focalizar, priorizar y decidir las obras de infraestructura social financiadas con el Fondo, fue posible identificar que el municipio utiliza criterios, como es la participación social, en donde se le pide a la población que genere sus solicitudes de necesidades y las entregue al lugar encomendado. Si bien este análisis no pretende demeritar o cuestionar en

ningún momento la postura adoptada por el municipio en cuanto a la definición de qué obras ejecutar y con qué prioridad, se denota la pertinencia de elaborar su procedimiento y así poder lograr la estandarización procedural.

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

Finalmente, se demuestra y se llega a la conclusión de que el municipio de Lerdo sí apropia buenas prácticas para el desarrollo de proyectos de obra que van desde el cumplir con la normatividad solicitada a nivel federal, así como el dotar un expediente de obra para llevar un mejor control de los proyectos que se desarrollan con recursos del FAIS-FISM, se pudieron identificar algunos componentes del expediente como son: datos generales de la obra, planos estructurales del proyecto de obra, solicitud del beneficiario(a) entre otros más.

Ficha de la evaluación

Aspectos administrativos

- Responsable de la evaluación: *Daniel Frayre Larreta*
- Principales colaboradores (equipo evaluador): *Omar Ravelo Rivera*
- Organización evaluadora (si aplica): *n/a*
- Unidad administrativa de la dependencia o entidad responsable de la intervención evaluada: *Instituto Municipal de Planeación de Lerdo*
- Titular de la unidad administrativa de la dependencia o entidad responsable de la intervención evaluada: *Mtro. Homero Martínez Cabrera*
- Unidad administrativa de la dependencia o entidad responsable de la intervención encargada de dar seguimiento a la evaluación: *Instituto Municipal de Planeación de Lerdo*
- Forma de contratación del equipo u organización evaluadora (si aplica): *n/a*
- Costo total de la evaluación (si aplica): *n/a*
- Fuente de financiamiento de la evaluación (si aplica): *n/a*
- Fecha de inicio de la evaluación (reunión de apertura): *abril de 2022*
- Fecha de conclusión de la evaluación (dictaminación por el Consejo General del Inevap): *08 de septiembre de 2022*

Aspectos técnicos

- Objetivo de la intervención evaluada: *Financiamiento de proyectos de obra, acciones sociales a nivel básico, así como a inversiones que beneficien directamente a la población en situación de pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social con base en lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y finalmente en zonas de atención prioritaria. A continuación, se mencionan los rubros los cuales pueden ser financiados con recursos del fondo: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura*
- Siglas de la intervención evaluada: *FAIS-FISM*
- Términos de Referencia de la evaluación: *Términos de Referencia para la Evaluación de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social – componente Municipal (A)*
- Tipo de evaluación: *Evaluación de desempeño*
- Objetivo general de la evaluación: *Evaluar el desempeño de las aportaciones del FAIS-FISM en el municipio para el ejercicio fiscal concluido 2021 con el objetivo de mejorar su destino, gestión y resultados.*
- Objetivos específicos de la evaluación: *Valorar las estrategias del municipio para focalizar, priorizar y decidir el uso de los recursos del fondo en materia de infraestructura social.*
 - *Identificar los procesos clave de la gestión del fondo, así como sus potenciales factores de desviación.*
 - *Valorar si se identifican los principales indicadores y se reportan.*
 - *Identificar los principales resultados de los indicadores del Fondo.*
- Palabras clave de la evaluación (de 3 a 6 palabras): *infraestructura social, pobreza, carencias sociales.*

Resultados

Síntesis de los hallazgos de la evaluación: Se identifica la aplicación y consideración de un diagnóstico de necesidades de infraestructura social, uso de criterios empíricos enfocados a la priorización de proyectos de obra en el municipio de Lerdo con pertinencia de su estandarización y documentación integral con estructura adecuada, esto a través del desarrollo e implementación

de procedimientos operacionales. Se encuentra la oportunidad de mejorar la toma de decisiones anuales a través de la consolidación estructural, focalización y mejora en la priorización de proyectos de obra, procesos clave de gestión del Fondo, fortalecer las capacidades institucionales de los funcionarios responsables de la gestión del Fondo. Así mismo, es pertinente la implementación de nuevas estrategias pertinentes para la continuación de firmas de colaboración (*concurrency de recursos*) con instancias aplicables y a su vez, incrementar la cartera de opciones como puede ser con CONAGUA o CAED para temas de acceso al agua, drenaje y saneamiento, o bien con CONAVI, COESVI, BIENESTAR o SEBISED para temas de calidad y espacios en la vivienda. Finalmente, se demuestra que el municipio de Lerdo sí apropia buenas prácticas para el uso de estrategias de control y monitoreo (*indicadores*) así como el desarrollo de proyectos de obra que van desde el cumplir con la normatividad solicitada a nivel federal, así como el dotar un expediente de obra con información útil y relevante para llevar un mejor control de los proyectos que se desarrollar con recursos del Fondo.

Síntesis de la propuesta de recomendaciones y observaciones: Reingeniería del Foro de Participación Ciudadana; continuar con el desarrollo de manual de procedimientos; desarrollo de un modelo de toma de decisiones de distribución de recursos del FAIS-FISM y priorización de obra; fortalecer las capacidades institucionales de los funcionarios responsables de la gestión del FAIS-FISM y desarrollar nuevas variables de control (ID) adicional a las ya existentes.

Síntesis de las conclusiones: El municipio cuenta con un diagnóstico en materia de infraestructura social. Se identifican áreas de mejora en los criterios de priorización de obras. Se identificó que la operación en el municipio del Fondo en su mayoría se realiza de manera empírica ya que la evidencia proporcionada por los gestores del Fondo tiene áreas de oportunidad visibles en lo que respecta al desarrollo de los procedimientos y de su documentación. A través de un análisis quinquenal, se puede observar que los indicadores de carencias sociales sí han tenido una disminución lo cual es un punto importante, sin embargo, es pertinente continuar con nuevas estrategias que sigan contribuyendo en su disminución.

Referencias

Ayuntamiento. Página oficial del municipio de Lerdo, Durango.

Butler, J. (2020). El capitalismo tiene sus límites. En G. Agamben, S. Žižek, J. L. Nancy, F. Berardi, S. López Petit, J. Butler, A. Badiou, D. Harvey, B. C. Han, R. Zibechi, M. Galindo, M. Gabriel, G. Yáñez González, P. Manrique y P. B. Preciado, *Sopa de Wuhan* (pp. 59-65). Editorial ASPO (Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio).

UNDP (2010). *Public Procurement Capacity Development Guide*. New York: United Nations Development Programme.

Coneval. (2019). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. Tercera edición. Coneval: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Bienestar. (2020). *Programa de capacitación FAIS 2020*. México: Secretaría de Bienestar.

CDIA. (2010). *City Infrastructure Investment Programming & Prioritization Toolkit*. Manila, Philippines: Cities Development Initiative for Asia.

Orozco Villafañe, Arisbeth; Huerta Cuervo, Rocío y López Cruz, Juana Yolanda (2018): *capacidades institucionales de los gobiernos municipales del estado de Oaxaca*.

Condiciones sociales, empobrecimiento y dinámicas regionales de mercados laborales. Universidad Nacional Autónoma de México y Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional A.C, Coeditores, México.

Banco Mundial. (2016). *An Alternative Approach to Project Selection: The Infrastructure Prioritization Framework*. Washington: Banco Mundial PPP Group.

BID. (2019). *Estrategia alternativa para la priorización de infraestructura*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo.

Banco Mundial. 1997. *World Development Report: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press.

CEFP (2017) *Propuesta de guía metodológica de planeación y gestión de proyectos de infraestructura para las entidades federativas*, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

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

<https://www.gob.mx/bienestar/documentos/resultados-fismdf-por-estado-2016>

Bienestar. (2021). *Programa de capacitación FAIS 2021*. México: Secretaría de Bienestar. CDIA. (2010). *City Infrastructure Investment Programming & Prioritization Toolkit*. Manila, Philippines: Cities Development Initiative for Asia.

Anexos

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

Tabla 12.

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

Incidencia	Rubro	Cantidad de proyectos	Monto \$	%
Directa	Agua potable	28	14,170,851.80	47.22
	Alcantarillado	0	0.00	0.0
	Drenaje y letrinas	13	6,589,549.98	21.96
	Electrificación	7	2,408,217.31	8.02
	Mejoramiento de vivienda	64	3,138,890.02	10.46
	Infraestructura básica del sector educativo	0	0.00	0.0
	Infraestructura básica del sector salud	0	0.00	0.0
Complementaria	Infraestructura básica del sector educativo	0	0.00	0.0
	Urbanización	11	3,702,835.89	12.34
	Subtotal	123	30,010,345.00	100
No aplica	Gastos indirectos	0	0.00	0.0
	Subtotal	123	30,010,345.00	100
	Total	123	30,010,345.00	100

Fuente: Inevap con datos del municipio de Lerdo.

Tabla 13.

Clasificación de los proyectos del FAIS-FISM por carencia social

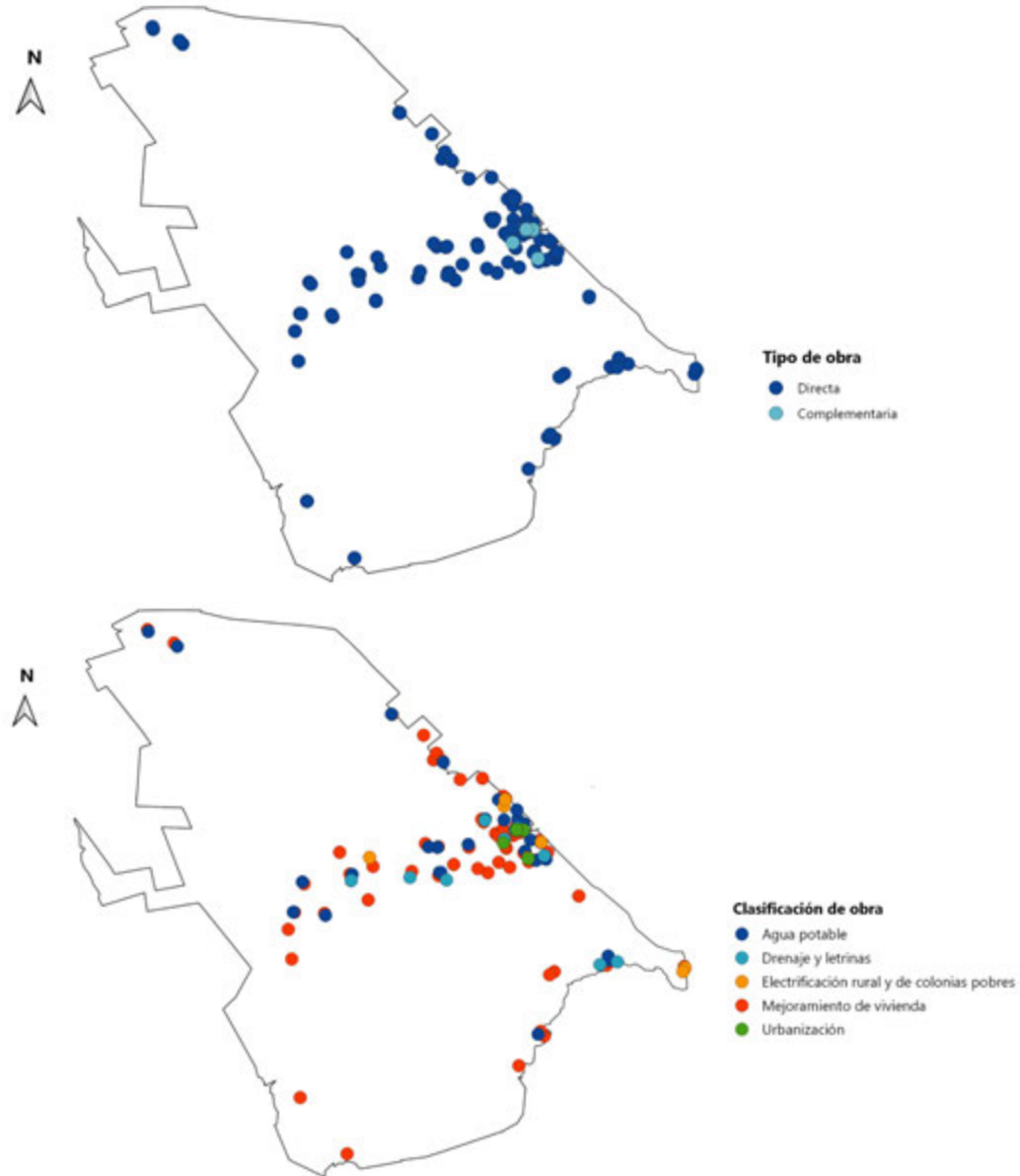
	Cantidad de proyectos	Monto \$	%
Rezago educativo	0	0.00	0
Servicios de salud	0	0.00	0
Seguridad Social	0	0.0	0.0
Calidad y espacios de la vivienda	64	3,138,890.02	10.46
Servicios básicos de la vivienda	48	23,168,619.09	77.2
Alimentación	0	0.0	0.0
No aplica (urbanización e infraestructura educativa)	11	3,702,835.89	12.34
Subtotal	123	30,010,345.00	100
Gastos indirectos	0	0.0	0.0
Subtotal	119	30,010,345.00	100
Total	119	30,010,345.00	100

Fuente: Inevap con datos del municipio de Lerdo

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

Figura 4.

Ubicación georreferenciada de las obras ejecutadas con el FAIS-FISM en el municipio de Lerdo por tipo de proyecto y AGEB urbanas



Fuente: Inevap con datos del municipio de Lerdo y el Sistema QGIS.

3. Procesos clave de la operación del FAIS-FISM

Tabla 14.

Procesos clave de la operación del FAIS-FISM

#	Actividad	Descripción	Áreas responsables
1	Recibir solicitudes de necesidades sociales	Cada año la población del municipio de Lerdo entrega al Ayuntamiento sus solicitudes de necesidades personales o grupales	Población del municipio de Lerdo
2	Verificar y validar las solicitudes recabadas	Las Direcciones de Obras Públicas y Desarrollo Social, en apoyo con practicantes a nivel licenciatura, validan la pertinencia de la demanda anual de manera física	Direcciones de Obras Públicas y Desarrollo Social del municipio de Lerdo
3	Realizar la planeación anual para la Identificación de la demanda social en el municipio	Cada año, Director Obras Públicas y Director de Desarrollo Social llevan a cabo una planeación anual de identificación de necesidades en conjunto con el Comité de Planeación del municipio	Direcciones de Obras Públicas y Desarrollo Social, Comité de Planeación Municipal del municipio de Lerdo
4	Concentrar la información	Una vez que tienen la información pertinente, se procede a realizar un concentrado de la información previo a su presentación anual	Direcciones de Obras Públicas y Desarrollo Social, Planeación municipal
5	Realizar la reunión de planeación anual	Cada año la administración del municipio en conjunto con Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM), el Director de Obras Públicas y Director de Desarrollo Social, se reúnen para dar inicio con la planeación anual correspondiente a la operatividad del Fondo	Grupo Focal Municipal: Presidente municipal, Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM), Director Obras Públicas y Director de Desarrollo Social

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

#	Proceso	Actividades	Áreas responsables
6	Exponer las necesidades identificadas	Una vez que se encuentran reunidos los actores involucrados, Director Obras Públicas y Director de Desarrollo Social exponen el concentrado de información recabada para identificar y dar a conocer las necesidades actuales del municipio	Director de Obras Públicas y Director de Desarrollo Social
7	Definir la planeación anual	Posterior a la verificación de necesidades, en la misma reunión se procede a ordenar la secuencia de los proyectos de obra a realizar en el ejercicio con base en el factor priorización	Grupo Focal Municipal: Presidente municipal, Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM), Director Obras Públicas y Director de Desarrollo Social
8	Aprobar la planeación anual del FAIS-FISM	Por unanimidad, el grupo de expertos, deben aprobar la planeación anual del Fondo	Grupo Focal Municipal: Presidente municipal, Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM), Director Obras Públicas y Director de Desarrollo Social del municipio de Lerdo
9	Notificar la conclusión a los habitantes de las comunidades beneficiarias	Posterior a que se oficializa la planeación anual la Dirección de Desarrollo Social, procede a colocar los letreros o lonas en las ubicaciones de las obras a realizar (montos, metas, número de beneficiarios, etc.)	Dirección de Desarrollo Social del municipio de Lerdo
10	Recibir las propuestas para desarrollo de obras por contratistas	Cada contratista que corresponda debe enviar a la administración vigente sus propuestas para el desarrollo de obra, donde contengan cronogramas con tiempos de desarrollo, costos, etc.	Director de Obras Públicas del municipio de Lerdo

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

#	Proceso	Actividades	Áreas responsables
11	Reclutar y seleccionar el desarrollo de obras (contratos de obra)	Posterior a la recepción de las diferentes propuestas por los contratistas, se procede a realizar la contratación para la adjudicación de contratos de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios según sea el caso	Director Obras Públicas del municipio de Lerdo
12	Generar los Dictámenes para formalización de contratos de obra	La Dirección de Obras Públicas en secuencia debe empezar a desarrollar los contratos y establecer las garantías de conclusión de obras en tiempo y forma	Director de Obras Públicas del municipio de Lerdo
13	Tramitar los pagos de proyectos de obra, adquisiciones, arrendamientos y servicios	Posterior a que ya se tiene el reclutamiento y selección de los actores que desarrollarán las obras, la Dirección de Obras Públicas en conjunto con Tesorería municipal deben proceder al otorgamiento del anticipo de pago para adquisiciones, arrendamientos y servicios, cuando así se pacte en los contratos	Director de Obras Públicas y Tesorería Municipal de Lerdo
14	Definir los residentes de obra	En lo subsecuente, la Dirección de Obras Públicas debe de notificar al contratista las personas que serán residentes de obra, el cual fungirá como apoyo para resolver los aspectos que pudieran surgir en algún momento determinado en el desarrollo de las obras.	Director de Obras Públicas del municipio de Lerdo
15	Elaborar de reportes trimestrales de avance	Posterior a la inicialización de las obras, se procede a generar los cierres financieros y de avance físico de cada uno, estos cierres deben ser de manera trimestral	Director de Obras Públicas, Dirección de Desarrollo Social y Tesorería Municipal de Lerdo

Tabla 14.

Procesos clave de la operación del FAIS-FISM

#	Proceso	Actividades	Áreas responsables
16	Formalizar la entrega - recepción de obras concluidas	Formalizar la entrega y recepción de obras concluidas entre la administración del municipio los contratistas y posterior proceder a programar y realizar visita de verificación de obras; formalizar acta de entrega- recepción.	Director de Obras Públicas del municipio de Lerdo
17	Finiquitar a los contratistas de obra pública	Finiquitar contratos; analizar cumplimiento de contrato para llevar a cabo la firma de acta de finiquito	Director de Obras Públicas del municipio de Lerdo
18	Cierre del ejercicio	Realizar los cierres físico- financieros y fin del ejercicio fiscal	Director de Obras Públicas y Tesorería Municipal

a/ Los procesos muestran únicamente las actividades que se realizan al interior del municipio con información proporcionada por los responsables del Fondo en el municipio, así como del análisis realizado con base en entrevistas semiestructuradas.

b/ Es posible que puedan omitir procesos actuales ya que las fuentes de su realización son las antes descritas.

Fuente: Inevap con datos proporcionados por el municipio de Lerdo.

Figura 5.

Diagrama de procesos clave del FAIS-FISM del municipio de Lerdo

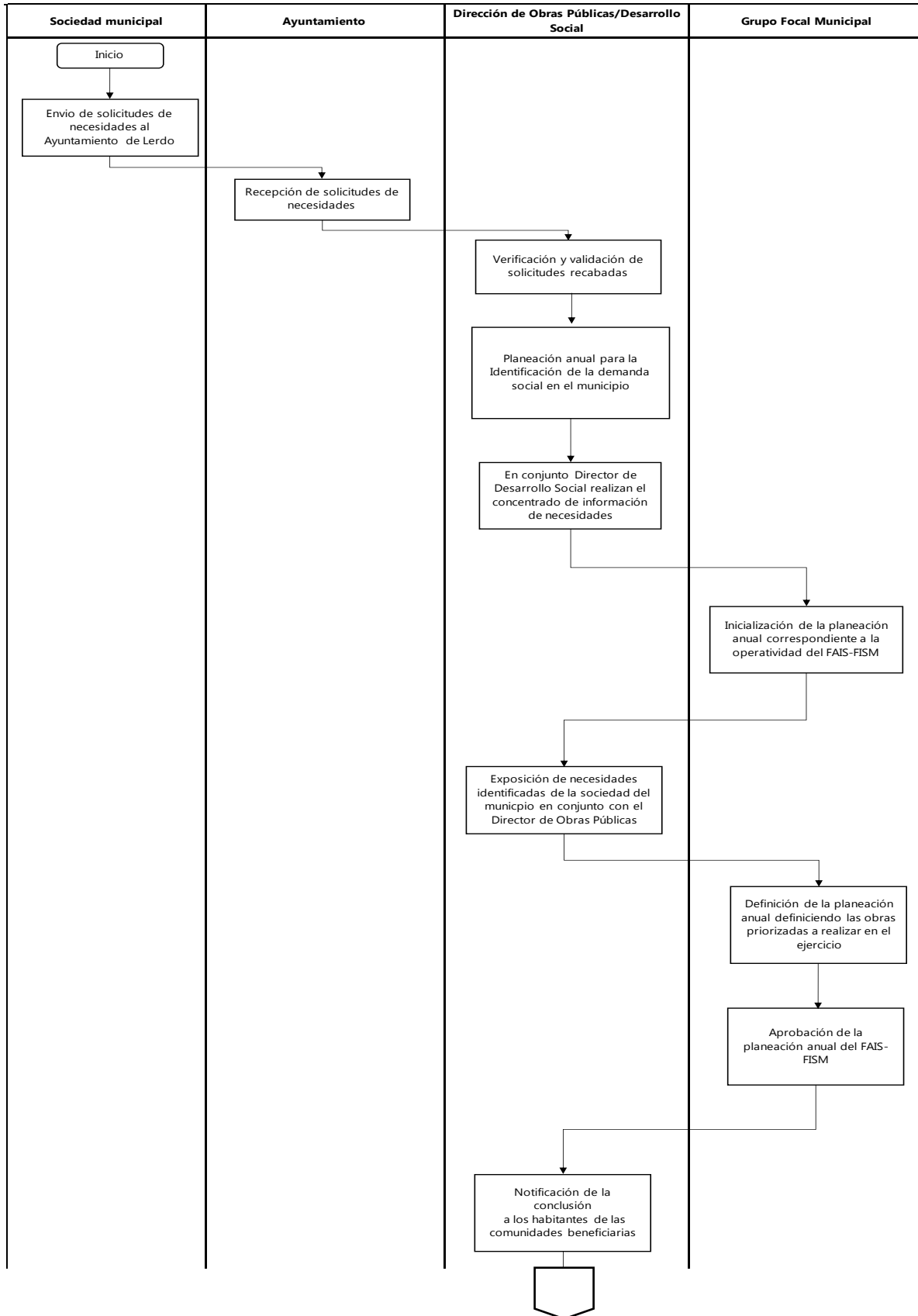
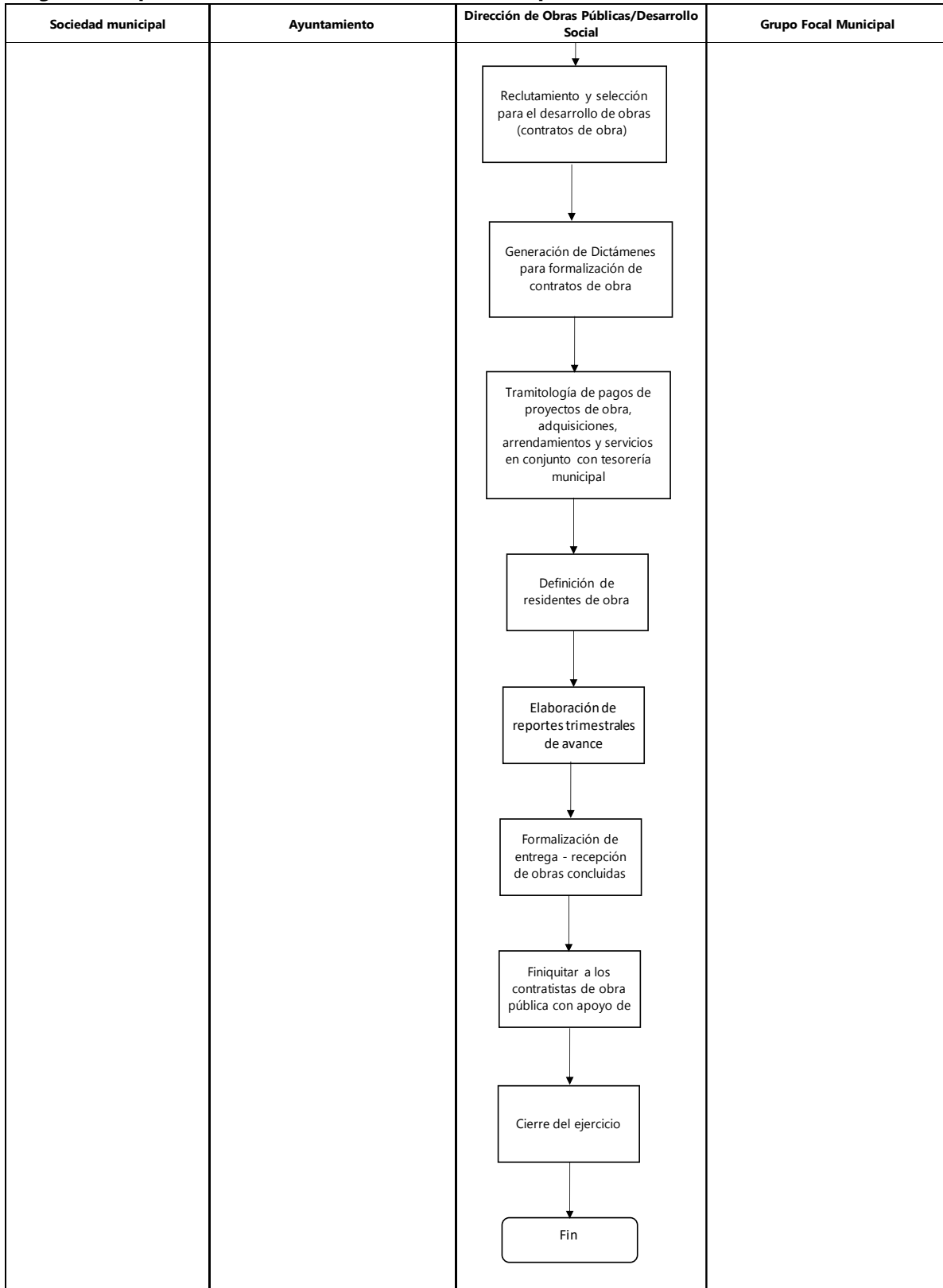


Figura 5.

Diagrama de procesos clave del FAIS-FISM del municipio de Lerdo





inevap

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO