



inevap

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO

Evaluación Específica

**Evaluación Diagnóstica
de los municipios del
estado de Durango**

2017



Programa Anual de
Evaluación 2017

*Evaluación diagnóstica de los municipios del estado de Durango
2017*

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 diagnóstica de los municipios del estado de Durango 2017*, Durango:inevap, 2017.

Contenido

Siglas y acrónimos.....	2
1. Justificación.....	3
2. Alcance.....	3
3. Metodología.....	3
4. Introducción.....	4
5. Hallazgos.....	6
5.1 Plan Municipal de Desarrollo.....	7
5.2 Indicadores.....	8
5.3 Presupuesto.....	10
5.4 Ingresos propios.....	12
5.5 Fondo Minero.....	14
6. Conclusiones.....	16

Siglas y acrónimos

CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
INAFED	Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
inevap	Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del estado de Durango
PAE 2017	Programa Anual de Evaluación para el ejercicio fiscal 2017 de las Políticas Públicas y Programas Presupuestarios del Estado de Durango
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público

1. Justificación

La inclusión de esta evaluación en el PAE 2017 se fundamenta en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se establece que los recursos que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados; y que los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas. Además, el artículo 142 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, menciona que el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango, inevap, es el organismo autónomo encargado de medir y evaluar el desempeño de las políticas públicas, y de generar información para que los poderes y los gobiernos realicen un mejor diseño e implementación de sus programas y acciones; tendrá facultades para evaluar las actuaciones de cualquier dependencia o programa estatal o gobierno municipal.

2. Alcance

La evaluación obedece a la necesidad de contar con información de la situación de las administraciones públicas municipales por medio de un diagnóstico que permita identificar áreas de oportunidad y/o fortalezas, además, que se documenten las principales amenazas que enfrentan los 39 Ayuntamientos del estado de Durango.

De esta manera, se busca generar información relevante, útil y oportuna para mejorar la toma de decisiones respecto a la gestión de recursos y su margen para provocar resultados, así como contribuir a impulsar una cultura de la evaluación, de la transparencia y rendición de cuentas.

3. Metodología

El inevap, de acuerdo con el artículo 3 de la Ley que Crea el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango, tiene por objeto evaluar, por sí mismo o a través de evaluadores independientes, el desempeño de las políticas públicas y programas presupuestarios a cargo de los entes públicos obligados, favoreciendo el uso racional y optimización de los recursos públicos; además de impulsar el presupuesto basado en resultados. Igualmente, el Instituto tiene por objeto generar información para que los entes públicos obligados realicen un mejor diseño e implementación de sus políticas públicas y programa presupuestarios para promover la cultura de evaluación y calidad de las políticas públicas y los programas presupuestarios.

Por lo anterior, con fecha 16 de febrero de 2017, se emitieron oficios a los municipios del estado de Durango, excepto al municipio de la capital del estado¹, con el fin de solicitar información que sirviera de insumo para la elaboración de un diagnóstico sobre el sistema de evaluación de los municipios y así poder conocer el grado de preparación de la administración municipal para impulsar y promover la cultura de la evaluación. Dentro de los documentos que se les solicitó a los Ayuntamientos se encuentran:

- De los instrumentos de planeación: Reglamento de Planeación Municipal, Plan Municipal de Desarrollo, indicadores que den seguimiento al Plan Municipal de Desarrollo;
- De estructura orgánica: Reglamento Interior de la Administración Pública Municipal y/u organigrama de la administración municipal vigente;
- De instrumentos de transparencia: información referente al área responsable de transparencia, así como mecanismos de acceso público del Presupuesto de Egresos 2017, y
- Listado de programas a cargo del municipio, especificando su fuente de financiamiento y su presupuesto para 2017.

Además, se les solicitó el nombramiento de un enlace para dar seguimiento a los temas que se deriven de los ejercicios de evaluación.

4. Introducción

Cada vez los gobiernos locales han tenido un rol más activo en el desarrollo de sus regiones. Los esfuerzos para descentralizar las decisiones de políticas públicas en México han permitido a las administraciones contar con mayores atribuciones para formular y orientar sus acciones a las problemáticas de sus habitantes. Para identificar y priorizar las necesidades de atención, es necesario crear y fortalecer las capacidades institucionales que permitan prestar un servicio de calidad.

Históricamente la mayoría de los municipios de la República Mexicana han sido el orden de gobierno donde se presentan los desafíos más apremiantes de la administración pública; existen múltiples factores que dificultan que los municipios lleven a cabo gestiones de calidad. El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine; que estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley; y que los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la

¹ El Municipio de Durango tiene disponible en su página de internet <http://www.municipiodurango.gob.mx/> la información solicitada, por lo que se le requirió solo el nombramiento del enlace y el Anexo I.

administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El estado de Durango está conformado por 39 municipios, en donde habitan un total de 1,754,754 habitantes (INEGI, 2015), casi el 66 por ciento de los duranguenses (1,150,473) residen en tres municipios: Durango, Gómez Palacio y Lerdo. Además, 14 municipios cuentan con una población menor a los 10,000 habitantes, lo que resalta la particularidad del estado y expone las diferentes necesidades de atención que requiere cada uno en materia de administración pública.

El ámbito de actuación de los municipios se ha diversificado con el objetivo de satisfacer las prioridades de su territorio, donde se orientan recursos y se llevan a cabo acciones en sectores fuera de su competencia, como lo es en temas educativos, de salud, medio ambiente, entre otros; por otra parte, el artículo 153 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, señala las funciones y servicios públicos que los municipios tienen a su cargo y tienen la obligación de satisfacer de manera efectiva y con calidad:

- I. Agua potable, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales
- II. Alumbrado público
- III. Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos
- IV. Mercados y centrales de abastos
- V. Panteones
- VI. Rastros
- VII. Calles, parques y jardines, y su equipamiento
- VIII. Seguridad pública, policía preventiva y vial
- IX. Estacionamientos públicos

Si bien es cierto que existen diferencias demográficas, sociales, económicas y políticas entre los municipios de Durango, estos se enfrentan a obstáculos similares: la insuficiencia de recursos, una limitada planeación, prestación de servicios públicos que no cumplen con las expectativas de sus gobernados, baja recaudación de ingresos propios, necesidades de fortalecimiento de capacidades técnicas, entre otros. Lo anterior, aunado a una exigencia cada vez mayor por parte de la población en resultados tangibles, exige que las políticas públicas ejecutadas por el municipio atiendan de manera efectiva los problemas de la comunidad de manera transparente.

A nivel federal se han empleado estrategias para fortalecer la coordinación entre los niveles de gobierno, dentro de los esfuerzos para dicho propósito se creó el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), el cual tiene como objetivo el desarrollo de las capacidades institucionales de las administraciones públicas tanto estatales como municipales. Como parte de sus servicios institucionales, el INAFED promueve la implementación del Programa Agenda para el Desarrollo Municipal. Este programa tiene la finalidad de fortalecer las capacidades institucionales de los municipios a partir de un

diagnóstico de la gestión, la evaluación del desempeño de sus funciones constitucionales para contribuir al desarrollo y mejora de la calidad de vida de la sociedad².

5. Hallazgos

Los esfuerzos para impulsar la cultura de la evaluación en el estado de Durango son relativamente recientes, el proceso es complejo y afronta diversos retos. Prueba de ello, es la respuesta a la solicitud de información por el Inevap, ya que fue atendida por 15 de los 38 municipios (39.47 por ciento), y en algunos casos de manera parcial. Cabe mencionar que, al momento de la solicitud de información, los Ayuntamientos se encontraban en su primer año de gestión, lo cual es un factor que incide en la formulación de documentos oficiales o definición de estructuras que se requieren para cumplir con las disposiciones normativas en la materia.

Cabe destacar que, en 2017, de los 39 municipios de Durango, 13 de estos se sumaron a la estrategia del INAFED en el Programa Agenda para el Desarrollo Municipal del mismo año. Estos municipios realizaron esfuerzos para: conocer las condiciones de su administración por medio de un autodiagnóstico, diseñar e implementar mecanismos para una mejor gestión, generar indicadores de desempeño para su medición y evaluación, así como ser partícipe de conocer las experiencias de otros municipios reconocidos por sus buenas prácticas.

Tabla 1. Municipios de Durango en el Programa Agenda para el Desarrollo Municipal 2017
1. Canatlán
2. Durango
3. Gómez Palacio
4. Indé
5. Nombre de Dios
6. Ocampo
7. Poanas
8. Rodeo
9. San Juan del Río
10. Santiago Papasquiaro
11. Tamazula
12. Tepehuanes
13. Vicente Guerrero

Fuente: Resultados 2017 del Programa Agenda para el Desarrollo Municipal. INAFED

La falta de claridad en la distribución de competencias en materia de política pública entre los órdenes de gobierno ha provocado que existan programas estatales y municipales que no se complementan con los federales, sino que realizan las mismas acciones para la misma población objetivo y con los mismos propósitos. Es por ello por lo que resalta la necesidad

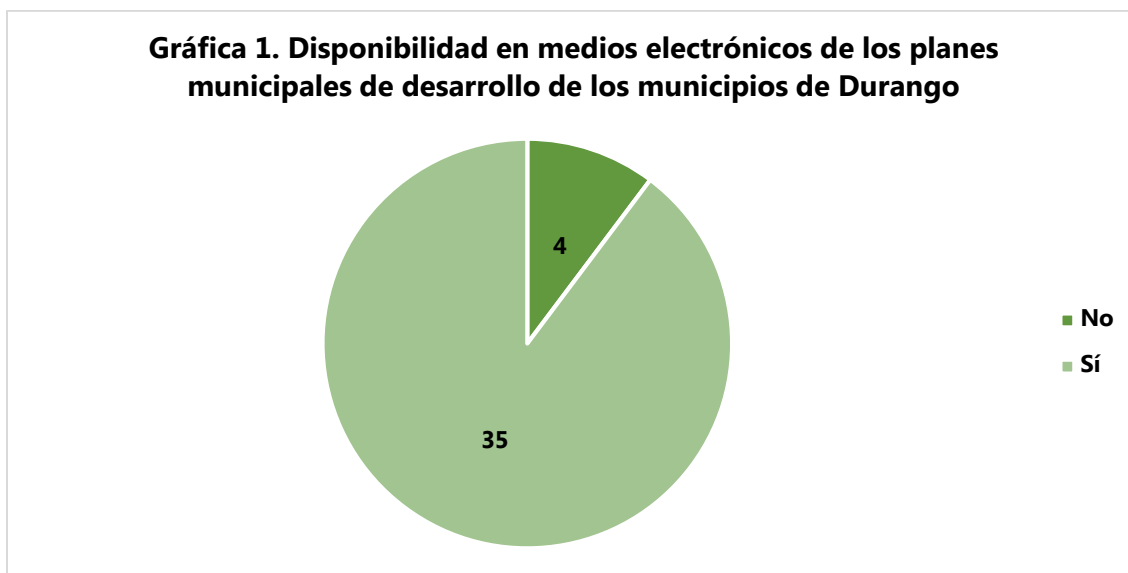
² Programa Agenda para el Desarrollo Municipal 2017. INAFED

de coordinar esfuerzos para generar información útil y oportuna que trascienda en el tiempo.

5.1 Plan Municipal de Desarrollo

Los planes municipales de desarrollo son el documento de planeación rector de la agenda pública, en estos se plasman la concertación de voluntades mediante la definición de las principales políticas y líneas de acción que deberán incluir objetivos, propósitos y estrategias para el desarrollo de los municipios (INAFED, 2004).

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango mandata en su artículo 169, que los presidentes municipales deberán rendir un informe a sus respectivos Ayuntamientos del avance del cumplimiento de los objetivos y metas contenidos en el Plan Municipal de Desarrollo, así como de los programas que ahí se definen; de igual manera, en el artículo 34 de la Ley de Planeación del Estado de Durango se establece que los Ayuntamientos elaborarán y aprobarán los planes de desarrollo y programas municipales; mientras que en el Título Noveno referente a la Planeación Municipal del Desarrollo de la Ley Orgánica del Municipio Libre y Soberano de Durango menciona que los planes municipales de desarrollo deben elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un período de tres meses contados a partir de la instalación de sus Ayuntamientos y que en dichos planes se precisarán los objetivos, estrategias y prioridades del desarrollo municipal.



Fuente: Elaboración propia con base en los análisis de las páginas electrónicas de los municipios, así como en las plataformas de transparencia.

Los planes deben ser publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango, así como en la Gaceta Municipal del municipio que corresponda³; además, deberán estar a

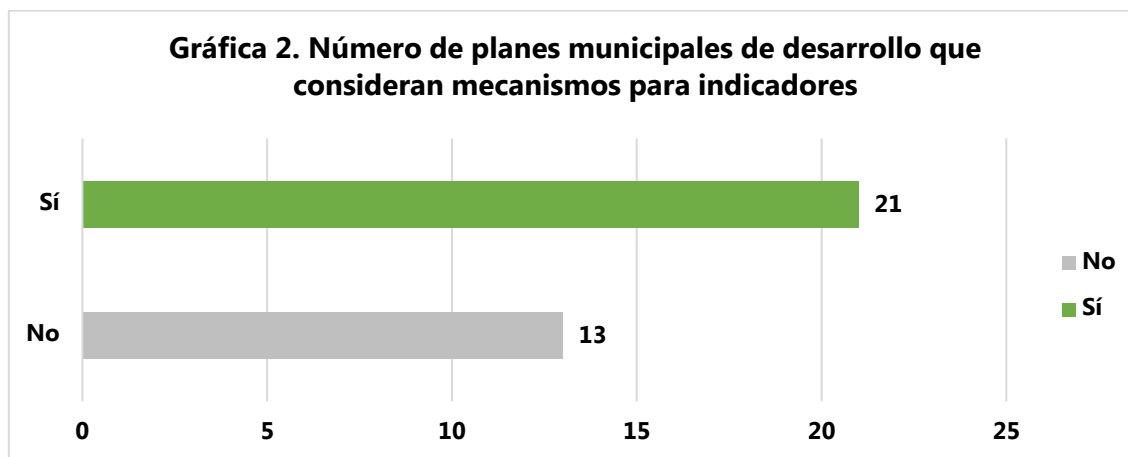
³ Artículo 212. Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango.

disposición del público en los respectivos medios electrónicos⁴. Sin embargo, el análisis del equipo evaluador no logró localizar 4 de estos documentos de planeación en las distintas plataformas electrónicas y de acceso a la información.

5.2 Indicadores

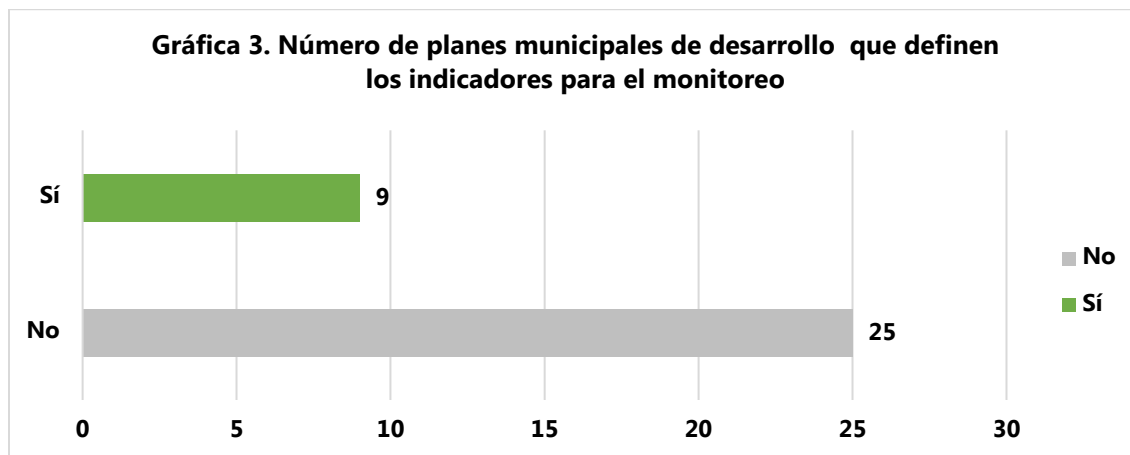
Para fortalecer el monitoreo y seguimiento de los planes municipales de desarrollo es necesario emplear mecanismos que permitan identificar el grado de avance de lo estipulado en dichos planes y, sobre todo, la práctica de rendir cuentas a la ciudadanía con resultados. Una de las herramientas más comunes para este propósito es el uso de indicadores, los cuales proveen información sobre áreas fundamentales de la acción de los entes públicos tales como la eficiencia, eficacia, calidad, y economía de los recursos; además, aportan al logro de un mejoramiento de la gestión y a una mayor transparencia de la acción pública; el uso de indicadores apoya a la toma de decisiones sobre bases más ciertas, permite mejorar el desempeño y formular los presupuestos sobre criterios más racionales (ILPES-CEPAL, 2005).

Sin embargo, este tipo de instrumentos no son de uso común para las administraciones públicas locales. Los indicadores de programas y políticas públicas son herramientas que miden el logro de los objetivos planteados en las acciones de gobierno. El uso de estos permite contar con información oportuna para los tomadores de decisiones. Por su capacidad de síntesis, los indicadores permiten atraer la atención de la sociedad, ser insumo para la elaboración de argumentos en materia de políticas públicas y ayuda a enfocar los debates de interés público basados en evidencia, por lo que se consideran un método eficaz que contribuye a la formulación y análisis de políticas públicas, así como a su evaluación.



Fuente: Elaboración propia con base en los análisis de los planes municipales de desarrollo de los municipios de Durango.

⁴ Artículo 65, Fracción XV. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Durango



Fuente: Elaboración propia con base en los análisis de los planes municipales de desarrollo de los municipios de Durango.

21 de los 34 planes municipales de desarrollo disponibles de manera accesible contemplan, al menos de manera enunciativa, el uso de un sistema de indicadores dentro de sus estrategias o líneas de acción que sirva como insumo para medir el avance de la consecución de las metas de las administraciones municipales. En contraste, apenas 9 de estos planes definen y establecen específicamente los indicadores que se emplearán como herramientas de monitoreo y rendición de cuentas. Lo anterior, presenta un área de oportunidad para generar mecanismos que permitan tanto a la administración como a la misma ciudadanía constatar la eficiencia y la eficacia en el logro de resultados.

El uso de indicadores como herramientas cualitativas o cuantitativas muestran las señales o indicios de una situación, actividad o resultado; brindan señales relacionadas con una única información, lo que evita que sea interpretada en otro contexto (CONEVAL, 2013). Los municipios que emplean un Sistema de Indicadores están en condiciones de observar y monitorear el desarrollo de las funciones de las diversas instituciones gubernamentales. Los indicadores permiten dar seguimiento a la gestión, atención, resultados, comparación, e impacto de las políticas municipales.

A los gobiernos les interesa principalmente recopilar datos e información para identificar cómo sus administraciones y, más específicamente sus prácticas de gestión pública, contribuyen a la capacidad de alcanzar sus objetivos para brindar servicios de calidad a sus ciudadanos.

Contar con un Sistema de Indicadores vinculados a la gestión estratégica de las instituciones, apoya la toma de decisiones de los directivos sobre bases más ciertas, permite mejorar el desempeño y formular el presupuesto sobre criterios más racionales, y posibilita la rendición de cuentas a los diferentes grupos de interés.

Un Sistema de Indicadores ayuda a:

- Medir el grado de avance del logro de los objetivos planteados.

- Sustentar la formulación de políticas.
- Realizar evaluaciones.
- Conocer de manera histórica el desempeño de los programas.
- Detectar áreas de oportunidad para ajustar, mejorar o corregir la ejecución de un programa.
- Contribuir a la transparencia y rendición de cuentas.

5.3 Presupuesto

Para estimar la distribución de los recursos de los municipios en el corto plazo, estos deben formular un presupuesto para identificar cómo se obtendrán y emplearán los recursos públicos. Este instrumento permite que los Ayuntamientos planifiquen sus acciones en función de sus prioridades locales. La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango en su artículo 150, establece que los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles; mientras que el artículo 88 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, menciona que es atribución de los tesoreros municipales elaborar el presupuesto de egresos e ingresos de cada ejercicio fiscal; el artículo 145 de la misma Ley, contempla que los Ayuntamientos formularán y aprobarán durante la segunda quincena del mes de octubre de cada año sus iniciativas de leyes de ingresos para el siguiente ejercicio fiscal y las remitirán al Congreso del Estado a más tardar el último día del citado mes.

El federalismo y la forma de distribución de los recursos en México, propicia que los presupuestos municipales tengan una importante dependencia de los recursos federales. El análisis de las Leyes de Ingresos de los municipios de Durango⁵ demostró la alta vinculación de los recursos locales a los federales. Los gobiernos municipales se han enfocado en una gama de programas cada vez más amplia para la atención de los problemas públicos, en donde se espera que a nivel local se resuelvan las grandes problemáticas sociales; el ámbito de actuación de los municipios ha trascendido a lo establecido en la Carta Magna; en función de la limitación de fuentes de ingresos propios, es previsible que las agendas de política pública dependan de las transferencias de los estados y la federación (Meza, 2016).

Las proyecciones de ingresos 2017, definidas en las leyes de ingresos de los municipios del mismo año, contemplan el gasto federalizado, es decir, los recursos que el Gobierno Federal transfiere a los estados y municipios a través de participaciones y aportaciones federales. Las aportaciones federales son recursos que transfiere la Federación en virtud de la descentralización de las funciones para ofrecer los servicios, mientras que las participaciones son recursos transferidos a los estados y municipios por parte de la Federación los cuales se ejercen libremente en la producción de bienes y servicios que consideren necesarios, en otras palabras, las aportaciones federales son recursos etiquetados y las participaciones pueden emplearse con mayor grado de libertad.

⁵ Disponibles en la página de internet <http://congresodurango.gob.mx/trabajo-legislativo/leyes-de-ingresos/2017-2/>

Cabe resaltar que, en Durango, el grado de dependencia de los recursos federales es significativo, en promedio, la dependencia de los ingresos de los municipios es de un 87.38 por ciento respecto del total de los ingresos, sin embargo, existen 8 municipios donde este porcentaje está por encima de un 95 por ciento. Los municipios de Tamazula y Mezquital dependen un 98.19 y 98.04 por ciento respectivamente. Por otra parte, los municipios con una dependencia menor son Gómez Palacio (52.64 por ciento), Durango (53.86 por ciento) y Lerdo (60.72 por ciento) (Tabla 2).

Tabla 2. Proyecciones de ingresos y Participaciones y Aportaciones de los municipios del estado de Durango			
Municipio	Proyección de ingresos 2017	Participaciones y Aportaciones	Porcentaje de las Participaciones y Aportaciones respecto del total de ingresos
Tamazula	124,871,121	122,617,115.00	98.19%
Mezquital	138,617,507	135,897,144.00	98.04%
General Simón Bolívar	34,694,324	33,613,321.95	96.88%
Otáez	31,269,982	30,244,481.00	96.72%
San Dimas	76,882,304	73,624,300.00	95.76%
San Juan de Guadalupe	26,350,856	25,175,355.00	95.54%
Coneto de Comonfort	20,069,867	19,129,858.00	95.32%
Pueblo Nuevo	142,327,735	135,341,000.00	95.09%
Topia	31,777,238	29,924,878.00	94.17%
San Luis del Cordero	12,467,286	11,699,299.00	93.84%
San Pedro del Gallo	11,934,836	11,157,158.00	93.48%
Santa Clara	24,567,884	22,962,742.00	93.47%
Canelas	26,491,605	24,747,721.00	93.42%
San Bernardo	17,687,020	16,437,738.00	92.94%
Hidalgo	16,660,277	15,319,775.00	91.95%
Súchil	21,639,185	19,801,180.00	91.51%
Guanaceví	35,584,566	32,489,565.00	91.30%
Nazas	35,780,801	32,543,799.64	90.95%
San Juan del Río	36,608,477	33,105,973.00	90.43%
Rodeo	38,084,186	34,252,185.00	89.94%
Tlahualilo	51,678,892	46,233,322.60	89.46%
Poanas	67,207,320	59,987,218.00	89.26%
Ocampo	31,762,935	28,270,507.00	89.00%
Cuencamé	91,250,942	80,437,803.00	88.15%
Pánuco de Coronado	35,302,123	30,886,120.00	87.49%
Mapimí	70,381,765	61,381,752.00	87.21%
Peñón Blanco	31,072,136	26,805,113.00	86.27%

Tabla 2. Proyecciones de ingresos y Participaciones y Aportaciones de los municipios del estado de Durango

Municipio	Proyección de ingresos 2017	Participaciones y Aportaciones	Porcentaje de las Participaciones y Aportaciones respecto del total de ingresos
Canatlán	91,570,663	77,919,141	85.09%
Indé	21,548,502	18,307,494.60	84.96%
Nombre de Dios	53,913,202	45,451,832.00	84.31%
Santiago Papasquiaro	162,359,867	136,822,044.00	84.27%
Tepehuanes	43,907,567	36,595,344.00	83.35%
Nuevo Ideal	76,779,952	63,937,950.00	83.27%
El Oro	38,152,511	31,745,498.00	83.21%
Guadalupe Victoria	95,819,572	76,691,571.00	80.04%
Vicente Guerrero	67,290,294	51,368,787.00	76.34%
Lerdo	468,744,820	284,628,403.99	60.72%
Durango	2,230,582,329	1,201,332,557.66	53.86%
Gómez Palacio	1,169,379,547	615,601,107.00	52.64%

Fuente: Elaboración propia con información de las leyes de ingresos 2017 de los municipios de Durango.

5.4 Ingresos propios

Aunado a la dependencia de los recursos federales por parte de los municipios de Durango, se identifica la baja capacidad para generar ingresos propios, sobre todo en el apartado de impuestos donde el más representativo es el impuesto predial. La fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, indica que los municipios administran libremente su hacienda, y los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan como base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, sin embargo, existe un área de oportunidad para las tesorerías locales a fin de fortalecer las finanzas municipales.

Los recursos de los municipios son utilizados para proveer servicios públicos de calidad a los habitantes, sin embargo, si la mayoría de estos recursos están etiquetados, se reduce el margen para atender las diversas necesidades de la población. Las proyecciones de ingresos para el ejercicio fiscal 2017 contemplan la estimación de impuestos, donde se incluyen los impuestos sobre los ingresos, el patrimonio, producción, consumo y las transacciones, así como los accesorios de los impuestos.

En promedio, la estimación de recaudación de impuestos respecto al total de la estimación total de ingresos representa apenas un 3.16 por ciento en los 39 municipios del estado de Durango. Mientras que en 7 municipios (Otáez, Tamazula, Mezquital, Pueblo Nuevo, General

Simón Bolívar, Coneto de Comonfort y Nazas) esta cifra es menor al 1 por ciento. Destaca que los municipios de Tamazula, Mezquital y Pueblo Nuevo son de los de mayor población y también de los que menos estimaciones de impuestos consideran en sus leyes de ingresos.

Tabla 3. Proyecciones de ingresos e impuestos de los municipios del estado de Durango				
Municipio	Población total 2015 (INEGI)	Proyección de ingresos 2017	Estimación de impuestos	Porcentaje de los impuestos respecto del total de ingresos
Otáez	5,385	31,269,982	5,501.00	0.02%
Tamazula	26,709	124,871,121	137,001.00	0.11%
Mezquital	39,288	138,617,507	485,860.00	0.35%
Pueblo Nuevo	50,417	142,327,735	687,050.00	0.48%
General Simón Bolívar	10,110	34,694,324	272,001.00	0.78%
Coneto de Comonfort	4,390	20,069,867	180,006.00	0.90%
Nazas	12,957	35,780,801	351,000.00	0.98%
Tlahualilo	22,895	51,678,892	\$540,001.00	1.04%
San Juan de Guadalupe	5,564	26,350,856	282,500.00	1.07%
San Luis del Cordero	2,077	12,467,286	135,203.00	1.08%
San Dimas	19,383	76,882,304	872,001.00	1.13%
Topia	9,351	31,777,238	366,000.00	1.15%
Canelas	4,683	26,491,605	308,001.00	1.16%
Santa Clara	7,089	24,567,884	342,752.00	1.40%
Guanaceví	9,851	35,584,566	630,000.00	1.77%
Rodeo	13,554	38,084,186	717,000.00	1.88%
San Juan del Río	12,747	36,608,477	790,001.00	2.16%
San Pedro del Gallo	1,478	11,934,836	275,000.00	2.30%
San Bernardo	3,205	17,687,020	425,000.00	2.40%
Ocampo	9,567	31,762,935	855,001.00	2.69%
Súchil	6,343	21,639,185	640,000.00	2.96%
Cuencamé	35,415	91,250,942	2,735,132.90	3.00%
Poanas	25,241	67,207,320	2,105,000.00	3.13%
Nuevo Ideal	27,278	76,779,952	2,460,000.00	3.20%
Indé	4,927	21,548,502	712,000.00	3.30%
Hidalgo	3,838	16,660,277	580,000.00	3.48%
Mapimí	26,502	70,381,765	2,530,000.00	3.59%
Peñón Blanco	10,922	31,072,136	1,163,000.00	3.74%
Nombre de Dios	19,694	53,913,202	2,143,574.84	3.98%
Santiago Papasquiaro	48,482	162,359,867	6,500,000.00	4.00%
Pánuco de Coronado	12,290	35,302,123	1,515,000.00	4.29%
El Oro	11,496	38,152,511	1,779,003.00	4.66%
Canatlán	32,852	91,570,663	4,370,000	4.77%
Guadalupe Victoria	35,380	95,819,572	4,650,000.00	4.85%
Tepehuanes	11,060	43,907,567	2,166,647.64	4.93%
Vicente Guerrero	21,861	67,290,294	4,150,000.00	6.17%
Gómez Palacio	342,286	1,169,379,547	87,166,000.00	7.45%

Tabla 3. Proyecciones de ingresos e impuestos de los municipios del estado de Durango				
Municipio	Población total 2015 (INEGI)	Proyección de ingresos 2017	Estimación de impuestos	Porcentaje de los impuestos respecto del total de ingresos
Lerdo	153,311	468,744,820	40,357,600.00	8.61%
Durango	654,876	2,230,582,329	406,860,000.00	18.24%

Fuente: Elaboración propia con información de las leyes de ingresos 2017 de los municipios de Durango e INEGI.

5.5 Fondo Minero

En 2014, con la reforma a la Ley Federal de Derechos, se constituyó el Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros (en adelante Fondo Minero), el cual tiene como objetivo elevar la calidad de vida de los ciudadanos de las zonas donde se practica la minería.

El Fondo Minero se distribuye en un 62.5 por ciento a los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México en los que tuvo lugar la explotación y obtención de sustancias minerales, el 37.5 por ciento restante a la entidad federativa correspondiente; además, dichos recursos deberán ser empleados en inversión física con un impacto social, ambiental y de desarrollo urbano positivo en proyectos como⁶:

- i. Construcción, remodelación y equipamiento de centros escolares, así como de espacios públicos urbanos;
- ii. Obras de pavimentación y mantenimiento de calles y caminos locales, de instalación y mantenimiento de alumbrado público, así como de servicios públicos basados en la eficiencia energética y energías renovables;
- iii. Obras de infraestructura para la protección ambiental, como rellenos sanitarios, plantas de tratamiento de aguas, instalación y mantenimiento de obras de drenaje público, manejo integral de residuos sólidos urbanos, mejora y monitoreo de la calidad del aire, agua y suelo, así como para el suministro de agua potable;
- iv. Obras que preserven áreas naturales; y
- v. Obras que afecten de manera positiva la movilidad urbana.

En Durango, 16 municipios han sido beneficiados por este Fondo: Canelas, Cuencamé, Durango, Guanaceví, Indé, Mapimí, Nombre de Dios, Otáez, Pánuco de Coronado, San Dimas, San Juan del Río, Santiago Papasquiario Tepehuanes y Topia han accedido al recurso correspondiente a 2014, 2015 y 2016; mientras que Peñón Blanco de 2015 y 2016; y Tamazula únicamente de 2014. Se identifican 6 municipios con mayor actividad minera los cuales representan el 78.21 por ciento de los recursos para los municipios que corresponden al año 2016, es decir 132,823,668 pesos (Tabla 4).

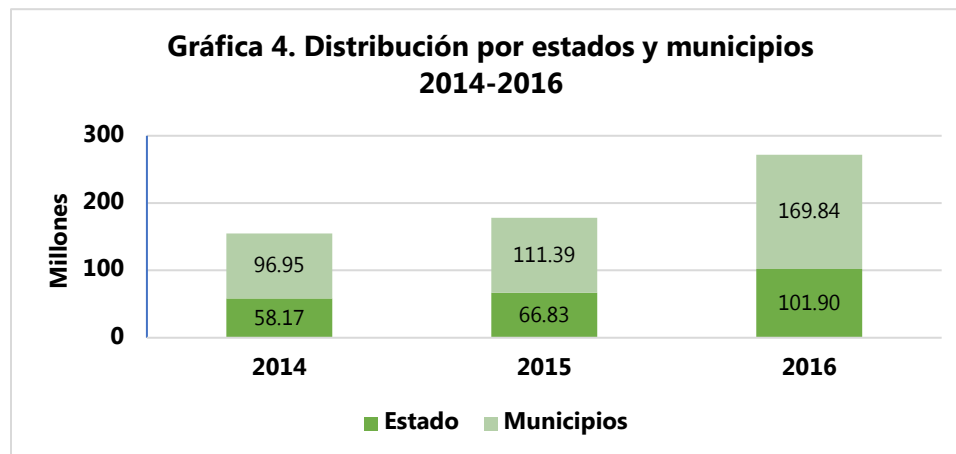
⁶ Artículos 271 y 275 de la Ley Federal de Derechos.

**Tabla 4. Distribución municipal de los recursos del Fondo Minero
2014-2016**

Municipio	Fondo Minero 2014	Fondo Minero 2015	Fondo Minero 2016
Cuencamé	18,007,916	15,344,359	39,482,055
Durango	11,869,114	19,390,831	21,727,884
Santiago Papasquiaro	20,774,407	12,499,971	19,696,863
San Juan del Río	8,596,153	8,042,488	18,954,636
San Dimas	4,824,564	16,453,913	17,322,778
Otáez	5,881,175	6,401,522	15,639,652
Canelas	6,041	5,234,539	8,154,936
Guanaceví	10,252,909	11,035,987	6,856,547
Nombre de Dios	6,505,797	5,380,355	6,461,855
Pánuco de Coronado	929,681	3,937,717	6,266,386
Mapimí	3,010,479	2,078,035	3,879,191
Topia	2,716,348	2,758,716	3,376,229
Tepehuanes	518,761	1,196,575	1,997,373
Indé	2,757,017	1,627,339	14,827
Peñón Blanco	-	3,235	4,606
Tamazula	295,200	-	-

Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU).

A nivel estatal el Fondo Minero se ha incrementado de 58.16 a 101.9 millones de pesos en el lapso de 2014 a 2016; mientras que a nivel municipal el monto pasó de 96.94 a 169.83 millones de pesos en el mismo periodo, el cual se distribuyó en 15 municipios del estado de Durango en cada año (Gráfica 4).



Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU).

En municipios como Cuencamé, Durango, Santiago Papasquiari, San Juan del Río, San Dimas y Otáez, los recursos del Fondo Minero representan una de las fuentes de financiamiento más importantes para ejecutar acciones en beneficio de sus habitantes, sin embargo, al ser un Fondo relativamente reciente, no se ha generado la suficiente evidencia para constatar el impacto y los avances en materia de desarrollo municipal.

6. Conclusiones

El Inevap tiene por objeto propiciar que se genere la información para que los entes públicos realicen un mejor diseño e implementación de sus políticas públicas y programas presupuestarios. Un diagnóstico de las condiciones generales de los municipios en Durango aporta elementos que permiten identificar las principales áreas de oportunidad para fortalecer las capacidades institucionales.

Queda de manifiesto la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales de las administraciones públicas municipales. Se identifican áreas de oportunidad en los documentos rectores de la planeación, como los planes municipales de desarrollo, donde es necesario definir y plasmar indicadores que permitan medir el grado de avance de los objetivos y prioridades planteadas al inicio de las administraciones.

Las acciones y programas de los Ayuntamientos están condicionadas a los órdenes de gobierno superiores debido a la dependencia de recursos federales o estatales, por lo que es prioridad atender lo estipulado tanto en la normatividad federal y estatal en materia de evaluación del uso de los recursos públicos. La capacidad para generar ingresos propios es un componente con diversas aristas que repercute en los temas políticos y sociales, la baja capacidad de recaudación limita a los municipios para que puedan emprender acciones o programas para atender las necesidades de la población debido a la poca disponibilidad de recursos de libre ejercicio.

El hecho de que la mayor parte de los ingresos de los municipios provenga de la Federación provoca que estos enfoquen esfuerzos en tareas que exceden las obligaciones plasmadas en el artículo 115 de la Carta Magna, lo cual implica que se pueda presentar el riesgo de no cumplir de forma eficiente, eficaz y con calidad con el mandato constitucional en lo que respecta a la prestación de servicios públicos.

Los recursos públicos, independientemente de su origen, son sujetos de evaluación. Para algunos municipios el Fondo Minero representa una de las más importantes fuentes de financiamiento para ejecutar programas que atiendan diversas problemáticas de la población. Dicho Fondo, es de reciente creación y resulta necesario generar la evidencia documental para evaluar el uso de los recursos a fin de lograr una gestión más eficiente y de mayor impacto en la población.

Es evidente que cada municipio tiene necesidades diferentes, los esfuerzos por insertarse en la cultura de la evaluación les permitirán posicionarse como un orden de gobierno cercano, transparente y eficiente.