



**“Capacidad Institucional en la Gestión del Fondo de  
Aportaciones para la Infraestructura Social. El Caso de la  
Administración Municipal 2019-2022 de Canatlán,  
Durango”**

**T E S I S**

**Que para obtener el grado de  
Maestro en Asuntos Políticos y Políticas Públicas**

**Presenta  
Saúl Enrique González Rodríguez**



**“Capacidad Institucional en la Gestión del Fondo de  
Aportaciones para la Infraestructura Social. El Caso de la  
Administración Municipal 2019-2022 de Canatlán,  
Durango”**

**T E S I S**

Que para obtener el grado de  
**Maestro en Asuntos Políticos y Políticas Públicas**

Presenta

**Saúl Enrique González Rodríguez**

Director de tesis

**Dr. José Santos Zavala**

# Índice

Índice .....	1
Índice de figuras .....	3
Índice de tablas .....	4
Siglas y acrónimos.....	6
Introducción.....	7
Objetivo de investigación .....	9
Pregunta de investigación.....	10
Estructura de la investigación.....	10
Capítulo 1. Marco conceptual.....	12
1.1. Antecedentes de la descentralización .....	12
1.2. La descentralización .....	13
1.3. El papel de la capacidad institucional en la descentralización .....	16
1.4. Antecedentes de la capacidad institucional .....	17
1.5. La capacidad institucional .....	18
1.6. Componentes de la capacidad institucional.....	21
1.7. Matriz conceptual de la capacidad institucional.....	26
1.8. Dificultades para construir la capacidad institucional.....	27
Capítulo 2. Marco contextual .....	30

2.1. Aportaciones Federales para Entidades y Municipios.....	30
2.2. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) .....	31
2.3. FAIS en el estado de Durango .....	34
2.4. FAIS en el municipio de Canatlán.....	35
2.5. Mapa de la gestión del FAIS en el municipio de Canatlán.....	39
2.6. Mapa de actores del FAIS en el municipio de Canatlán.....	44
Capítulo 3. Metodología.....	46
3.1. Estudio de caso .....	46
3.2. Criterios para la selección del caso.....	47
3.3. Población de estudio .....	48
3.4. Diseño de los instrumentos para la recolección de datos.....	49
3.5. Recolección y análisis de datos .....	52
Capítulo 4. Análisis de resultados .....	56
4.1. Análisis entrevistas semiestructuradas.....	56
4.2. Análisis encuestas .....	62
4.3. Principales hallazgos.....	80
Conclusiones.....	82
Bibliografía.....	86
Anexos.....	90

Anexo 1. Resultados del IDIM y GDIM en los municipios del estado de Durango, 2013 .....	90
Anexo 2. Porcentaje de la población con carencias y pobreza en los municipios del estado de Durango, 2020 .....	91

## Índice de figuras

<b>Figura 1.</b> <i>Niveles de análisis de la capacidad institucional</i> .....	25
<b>Figura 2.</b> <i>Municipio de Canatlán, Durango</i> .....	35
<b>Figura 3.</b> <i>Número de proyectos FISM en el municipio de Canatlán, 2019-2021</i> .....	37
<b>Figura 4.</b> <i>Porcentaje de proyectos FISM realizados en el municipio de Canatlán por incidencia, 2019-2021</i> .....	38
<b>Figura 5.</b> <i>Porcentaje de proyectos FISM realizados en el municipio de Canatlán por carencia social, 2019-2021</i> .....	39
<b>Figura 6.</b> <i>Mapa de actores</i> .....	45
<b>Figura 7.</b> <i>Resultados niveles y capacidad institucional</i> .....	63
<b>Figura 8.</b> <i>Resultados de la encuesta capacidad institucional</i> .....	64
<b>Figura 9.</b> <i>Respuestas reactivo 1</i> .....	65
<b>Figura 10.</b> <i>Respuestas reactivo 2</i> .....	66
<b>Figura 11.</b> <i>Respuestas reactivo 3</i> .....	67
<b>Figura 12.</b> <i>Respuestas reactivo 4</i> .....	68

<b>Figura 13.</b> <i>Respuestas reactivo 5</i> .....	69
<b>Figura 14.</b> <i>Respuestas reactivo 6</i> .....	70
<b>Figura 15.</b> <i>Respuestas reactivo 7</i> .....	71
<b>Figura 16.</b> <i>Respuestas reactivo 8</i> .....	72
<b>Figura 17.</b> <i>Respuestas reactivo 9</i> .....	73
<b>Figura 18.</b> <i>Respuestas reactivo 10</i> .....	74
<b>Figura 19.</b> <i>Respuestas reactivo 11</i> .....	75
<b>Figura 20.</b> <i>Respuestas reactivo 12</i> .....	76
<b>Figura 21.</b> <i>Respuestas reactivo 13</i> .....	77
<b>Figura 22.</b> <i>Respuestas reactivo 14</i> .....	78
<b>Figura 23.</b> <i>Respuestas reactivo 15</i> .....	79

## Índice de tablas

<b>Tabla 1.</b> <i>Matriz conceptual de la capacidad institucional</i> .....	27
<b>Tabla 2.</b> <i>Asignación FAIS nominal en el estado de Durango, 2019-2021</i> .....	34
<b>Tabla 3.</b> <i>Asignación FISM y FISE nominal en el estado de Durango, 2019-2021</i> .....	34
<b>Tabla 4.</b> <i>Porcentaje de la población del municipio de Canatlán, por carencias y pobreza 2020</i> .....	36
<b>Tabla 5.</b> <i>Asignación FISM nominal y real en el municipio de Canatlán, 2019-2021</i> .....	36

<b>Tabla 6.</b> <i>Mapa de la gestión</i> .....	40
<b>Tabla 7.</b> <i>Número de informantes por actor e instrumento</i> .....	49
<b>Tabla 8.</b> <i>Matriz de análisis para el nivel personal</i> .....	50
<b>Tabla 9.</b> <i>Matriz de análisis para el nivel organización</i> .....	50
<b>Tabla 10.</b> <i>Matriz de análisis para el nivel entorno</i> .....	51
<b>Tabla 11.</b> <i>Número de preguntas por nivel</i> .....	53
<b>Tabla 12.</b> <i>Número de reactivos por nivel</i> .....	54
<b>Tabla 13.</b> <i>Escala de la encuesta capacidad institucional</i> .....	54
<b>Tabla 14.</b> <i>Análisis entrevistas semiestructuradas – personal o nivel micro</i> .....	57
<b>Tabla 15.</b> <i>Análisis entrevistas semiestructuradas – organización o nivel meso</i> .....	59
<b>Tabla 16.</b> <i>Análisis entrevista semiestructurada – entorno o nivel macro</i> .....	60

## Siglas y acrónimos

ASF	Auditoría Superior de la Federación
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
COPLADEM	Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
EASE	Entidad de Auditoría Superior del Estado de Durango
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
FISE	Fondo de Infraestructura Social para las Entidades
FISM	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones del Distrito Federal
GA	Grado de Acuerdo
GDIM	Grado de Desarrollo Institucional Municipal
IDIM	Índice de Desarrollo Institucional Municipal
Inevap	Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
ZAP	Zona de Atención Prioritaria



## Introducción

En México, la transferencia organizada de competencias y recursos desde el gobierno central hacia los gobiernos locales se ha incrementado en las últimas décadas con la intención de lograr ser más efectivos. No obstante, este proceso de descentralización se ha enfrentado a distintas dificultades; por ejemplo, a deficiencias estructurales que limitan sus resultados, así como al incremento de la corrupción y de los conflictos en los gobiernos locales.

Si bien estas dificultades llegan a tener distintos orígenes, tales como las condiciones sociales, políticas y técnicas propias de cada contexto, esta investigación arguye que el principal reto de los gobiernos locales ante la gestión de competencias y recursos transferidos desde el gobierno central es su limitada capacidad institucional, lo cual impide que asuman de mejor forma el cometido.

Cabe señalar que, si bien no hay una definición generalizada del concepto de capacidad institucional -ya que este no es homogéneo, existen diversas interpretaciones y formas de abordarlo-, con la finalidad de potenciar su utilidad analítica, esta investigación dio un acercamiento a su conceptualización.

En ese sentido, la capacidad institucional se abordó como el potencial que tiene el gobierno para cumplir con sus tareas. Lo anterior, con base en la clasificación de Forss y Venson (2002) quienes parten de las ideas de Grindle y Hilderbrand (1995). Dicha clasificación establece que el abordaje de la capacidad institucional debe considerar tres niveles de análisis: personal o nivel micro; organización o nivel meso; y entorno o nivel macro.

A saber, personal o nivel micro alude al personal dentro de cada organización; denota la importancia de sus habilidades y conocimientos, lo que determina su actuación en la organización. La organización o nivel meso refiere a la organización y su capacidad de gestión. En específico, se enfoca en los sistemas de gestión que permiten mejorar el desempeño de las tareas y funciones específicas de la organización misma y del conjunto de organizaciones con las cuales se relaciona para funcionar efectivamente. El entorno o nivel macro alude al contexto en el cual se encuentra la organización. Reconoce que las acciones de las organizaciones dependen de su contexto, así como de las redes, organizaciones e individuos involucrados en él.

De ahí que, esta investigación presupone que los tres niveles de análisis antes señalados permiten explicar la capacidad de los gobiernos locales para gestionar las competencias y recursos que el gobierno central les transfiere; por ejemplo, mediante las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios o Ramo 33.

En particular, en el caso de la gestión del Fondo de Aportaciones a la Infraestructura Social (FAIS), el cual tiene por objetivo financiar obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a la población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social y en zonas de atención prioritaria tanto en los estados como municipios.

Principalmente, el FAIS busca incidir en los indicadores de pobreza y rezago social, por ello, su uso debe priorizar la reducción de ambos indicadores. Empero, estos efectos no siempre son observables dado que la gran cantidad de competencias y recursos del fondo suelen sobrepasar a los gobiernos locales. Además, es un fondo con una elevada incidencia y recurrencia de observaciones en las auditorías que se le practican (ASF, 2015).

En ese tenor, esta investigación analizó la capacidad institucional de una administración municipal en la gestión del FAIS, con la finalidad de identificar los principales condicionantes de su gestión. Concretamente, fue un estudio de caso único situacional, es decir, se estudió un solo acontecimiento desde la perspectiva de sus participantes. Asimismo, fue un caso descriptivo ilustrativo, esto es, buscó dar cuenta de la problemática desde una lógica centrada en el objeto de estudio mediante ejemplos de fondo claros.

Cabe mencionar que, la selección del estudio de caso no fue aleatoria, se justificó por dos motivos. Primero, por los niveles de carencias asociados a la vivienda en el municipio. Segundo, por su desempeño en el Índice de Desarrollo Institucional Municipal (IDIM) de la Auditoría Superior de la Federación (ASF). A saber, ambas variables lo volvieron un caso relevante.

En ese sentido, los siguientes apartados puntualizan los objetivos y preguntas que la investigación plantea, así como su estructura.

### **Objetivo de investigación**

Analizar y describir la capacidad institucional en la gestión del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social de la administración municipal 2019-2022 de Canatlán, Durango. Esto, con la finalidad de identificar los principales condicionantes de su gestión.

A partir de este objetivo, se plantean los siguientes objetivos específicos:

- Definir capacidad institucional, así como sus componentes.

- Describir la capacidad institucional de la administración municipal en la gestión del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.
- Analizar la influencia de la capacidad institucional de la administración municipal en la gestión del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.

### **Pregunta de investigación**

¿Cómo es la capacidad institucional en la gestión del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social de la administración municipal 2019-2022 de Canatlán, Durango?

Con base en esta pregunta, se plantean las siguientes preguntas específicas:

- ¿Qué es capacidad institucional y cuáles son sus componentes?
- ¿Cuáles son las características de la capacidad institucional de la administración municipal en la gestión del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social?
- ¿Cómo influye la capacidad institucional de la administración municipal en la gestión del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social?

### **Estructura de la investigación**

Con la finalidad de atender tanto los objetivos como las preguntas antes señaladas, la investigación se divide en cuatro capítulos, los cuales se describen a continuación. En el primer capítulo se efectúa una descripción de los conceptos a partir de los cuales se aborda la investigación. Primero, se analizan tanto los antecedentes como el concepto de descentralización. Después, se describe la vinculación de la descentralización con la capacidad institucional de los gobiernos locales. Finalmente, se da un acercamiento al concepto de capacidad institucional, así como al de sus componentes, a partir de los cuales

se construyen una serie de matrices de análisis, las cuales representan el punto de partida de los instrumentos para la recolección de datos.

En el segundo capítulo se describe la metodología empleada en la investigación, esto es que, se describe cómo se lleva a cabo. Primero, se ahonda sobre el estudio de caso, así como en los criterios para su selección. Después, se describe y detalla a la población de estudio, es decir, al conjunto de actores a partir de los cuales se obtuvo la información para desarrollar la investigación. Por último, se señalan los instrumentos empleados para la recolección de datos; a saber, entrevistas semiestructuradas y encuestas.

En el tercer capítulo se describe el contexto en el cual se lleva a cabo la investigación. Primero, se da un panorama general de las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios o Ramo 33. Después, se ahonda en las características y objetivos del FAIS. En particular, se detallan las características de este fondo tanto en el estado de Durango como en el municipio de Canatlán. Por último, se presentan y describen tanto un mapa de gestión como un mapa de actores vinculados con el FAIS en el municipio.

En el cuarto capítulo se presentan los resultados obtenidos a partir de la aplicación de los instrumentos para la recolección de información a los actores vinculados con la gestión del FAIS en el municipio de Canatlán. Primero, se presentan los resultados de las entrevistas semiestructuradas con base en las matrices de análisis. Después, se presentan los resultados de las encuestas para cada una de las preguntas, así como de forma agregada. Finalmente, se utilizan los resultados de ambos instrumentos para plantear una serie de principales hallazgos.

## Capítulo 1. Marco conceptual

### 1.1. Antecedentes de la descentralización

A lo largo de su historia, América Latina ha experimentado etapas de centralización y descentralización, por ello, es útil vislumbrar tanto el origen del centralismo en la región, como los motivos que, posteriormente, impulsaron la descentralización. En ese sentido, Burki, Perry y Dillinger (1999) advierten que, entre otras, las raíces del centralismo en América Latina están en la aceptación de la autoridad fomentada y practicada por el catolicismo; la profunda desigualdad social; la alta concentración de la propiedad de la tierra; el bajo nivel de educación; y la marginación de ciertos grupos sociales respecto de la política nacional.

Asimismo, Burki, Perry y Dillinger (1999) señalan que el centralismo fue resultado de las guerras civiles que tuvieron lugar en la región a lo largo del siglo XIX. Después de lograr su independencia de España, en estos países se establecieron débiles democracias inspiradas en la de Estados Unidos de América; empero, fracasaron en poco tiempo. A saber, solo se logró la paz hasta que se impusieron dictadores autoritarios, tales como Porfirio Díaz en México. En estos escenarios, la centralización se volvió una condición necesaria para consolidar y mantener a los gobiernos.

No obstante, los cambios experimentados a lo largo del siglo XX comenzaron a deteriorar la centralización. Por ejemplo, dado que se incrementó la complejidad de las tareas y estructura de los gobiernos centrales, estos se volvieron cada vez más opacos y poco accesibles a la participación; las decisiones se tomaban en círculos cerrados y excluyentes. Lo anterior favoreció, entre otros vicios, la corrupción y el clientelismo. Asimismo, las crisis

a finales del siglo XX marcadas por elevadas inflaciones provocaron la crisis del centralismo (Finot, 2001).

Al respecto, Finot (2001) señala que en América Latina la crisis del centralismo fue, ante todo, una crisis de efectividad que se manifestó mediante un endeudamiento externo creciente, resultado de los déficits de las empresas públicas y de los gobiernos centrales, así como del monopolio de estos últimos de la moneda extranjera.

## **1.2. La descentralización**

Jaramillo (2010) señala que la descentralización es un proceso de transferencia organizada y ordenada de una autoridad nacional a otra subnacional, el cual tiene dinámicas políticas, fiscales y administrativas, con el objetivo de mejorar la efectividad del Estado. Al mismo tiempo, Dennis, Nellis y Cheema (1984) mencionan que la descentralización se refiere a la transferencia de responsabilidad para la planeación, gestión, recolección de fondos y asignación de recursos desde un gobierno central. En el mismo sentido, Mardones (2008) la define como un conjunto de reformas dirigidas a la transferencia de responsabilidades, recursos o autoridad desde el gobierno central hacia los gobiernos locales.

En síntesis, la descentralización es un proceso de transferencia organizada de competencias y recursos desde un gobierno central en un determinado país, hacia gobiernos locales del mismo; a saber, estados y municipios en un país federal como México. Todo ello, con la finalidad de mejorar la efectividad del gobierno.

Como se observa, la descentralización requiere como condición previa la existencia de al menos dos niveles de competencia: un nivel superior o central, y otro inferior o local, así como la transferencia de diversas competencias y recursos del primer nivel al segundo.

Todo ello con la finalidad de que el nivel local fortalezca su capacidad para actuar. En ese sentido, Orlansky (1998) menciona que la idea básica de la descentralización es liberar al nivel local del central, a partir de la idea de que así será más efectivo.

A saber, la rigidez y la ineficiencia son, con frecuencia, características atribuidas a la centralización, de ahí que, la descentralización busca impulsar el potencial de los gobiernos locales. En particular, los argumentos a favor de la descentralización denotan beneficios tales como la reducción de la sobrecarga administrativa y la congestión en la comunicación, así como la reacción oportuna frente a los problemas derivados de la implementación de políticas y programas públicos. Incluso, se alude a la mejor capacidad técnica para la prestación de servicios en el propio campo, así como a la mayor capacidad administrativa y gerencial.

Ahora bien, es importante entender qué tipo de funciones deben permanecer bajo el control del gobierno central, y qué otras y hasta qué grado pueden ser transferidas a los gobiernos locales. De ahí que, es recomendable señalar los tipos de funciones de los gobiernos, así como la conveniencia de la descentralización frente a cada uno de ellos.

De acuerdo con la CEPAL (1993), los tipos de funciones de los gobiernos son tres: asignación, distribución y estabilización. Respecto a las últimas dos, se suele pensar que es conveniente que se mantengan bajo el control del gobierno central. En cuanto a la función de asignación, la discusión señala que es pertinente la participación de los gobiernos locales, dado que los recursos se logran asignar con mayor efectividad. En particular, mediante el ofrecimiento y provisión de bienes públicos. Lo anterior, a partir del supuesto de que las preferencias de los ciudadanos en los gobiernos locales son heterogéneas; mientras que los bienes públicos suelen ser homogéneos. Por tanto, la asignación de los bienes públicos es más eficiente si cada gobierno local provee bienes diferenciados a sus respectivos habitantes.



Ahora bien, de acuerdo con Jaramillo (2010), existen tres tipos de descentralización, cuyas diferencias se encuentran en el grado de autonomía en la toma de decisiones de los gobiernos locales respecto al central, así como el alcance de las responsabilidades transferidas:

- Desconcentración. Es cuando se transfieren diversas responsabilidades desde un gobierno central a uno local, pero con una capacidad de decisión limitada.
- Delegación de la gestión. Es cuando se delegan una serie de funciones específicamente definidas a unidades de gobierno fuera de la estructura del gobierno central, con autoridad semiautónoma para ejecutar tareas.
- Devolución de la gestión. Es cuando el gobierno central ejerce poco o ningún control directo sobre las unidades de gobierno fuera de su estructura, es decir, estas últimas tienen autonomía para ejercer sus tareas.

Cabe mencionar que, en la práctica, es difícil clasificar las experiencias de descentralización en alguno de estos tres tipos, dado que la mayoría son tipos híbridos que combinan elementos. Por ejemplo, es común que se dé a los gobiernos locales una serie de funciones específicamente definidas; al mismo tiempo que tienen una capacidad de decisión limitada respecto de ellas. Lo anterior, provoca que se esté más cerca de una desconcentración o delegación que de una devolución de la gestión.

Por último, no hay que pasar por alto que la descentralización se puede ver influida por condiciones políticas, económicas, sociales y culturales. De ahí que, es complicado clasificar sin ambigüedades a la descentralización, dadas las implicaciones de cada contexto.

### **1.3. El papel de la capacidad institucional en la descentralización**

Como ya se señaló, la descentralización se refiere a un proceso de transferencia organizada de competencias y recursos desde un gobierno central en un determinado país, hacia gobiernos locales del mismo. Todo ello, con la finalidad de mejorar la efectividad del gobierno.

Cabe mencionar que, la descentralización ha situado a los gobiernos locales en un sitio clave, dado que prevalece la idea de que tienen ciertas ventajas respecto del gobierno central. Primero, porque son más efectivos; los gobiernos locales conocen mejor las necesidades sociales y, por ende, actúan con mayor facilidad y exactitud. Segundo, la descentralización fortalece la rendición de cuentas al facilitar la valoración por parte de los ciudadanos de su gobierno. Asimismo, la proximidad propicia que los costos de supervisión y reclamo de los ciudadanos sean menores respecto de un gobierno central. Tercero, un gobierno local puede innovar y experimentar con mayor facilidad que uno central (Chiapa & Velázquez, 2011).

Al mismo tiempo, la descentralización tiene beneficios políticos; es una respuesta del gobierno central ante presiones de grupos sociales que exigen mayor apertura política, así como una manera de compartir responsabilidades y, por tanto, críticas.

No obstante, la evidencia empírica demuestra que estas ventajas no siempre son observables. En ocasiones, la descentralización ha presentado resultados limitados derivado de deficiencias estructurales en los gobiernos locales (ASF, 2015). Asimismo, se ha asociado con el incremento de la corrupción y de los conflictos locales (Surjarwoto, 2017). Lo anterior,

dado que el incremento de competencias y recursos no se suele acompañar del fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales.

En ese sentido, Surjarwoto (2017) señala que existen ciertas condiciones determinantes para que la descentralización tenga éxito: la estructura social, la estructura de las instituciones y la capacidad interna de los gobiernos. En otras palabras, su éxito va a depender de las características propias de cada contexto (sociales, políticas, técnicas, etc.), así como de la capacidad de los gobiernos locales para afrontarlas (Chiapa & Velázquez, 2011).

Respecto a este último punto, Cabrero (2006) coincide al señalar que la discusión en torno a la descentralización no solo debe plantearse en términos económicos, sino que debe introducirse el tema de las capacidades de los gobiernos locales. En ese tenor, los siguientes apartados profundizan en la capacidad con la que los gobiernos locales deben contar para afrontar la descentralización, así como un acercamiento a su conceptualización.

#### **1.4. Antecedentes de la capacidad institucional**

El concepto de capacidad institucional, como sucede con otros que provienen de las ciencias sociales, es poco preciso -ya que este no es homogéneo, existen diversas interpretaciones y formas de abordarlo-. De ahí que, si bien hay algunos antecedentes tanto de su conceptualización como de su medición, todos tienen distintas implicaciones.

No obstante, el Diagnóstico del Desarrollo Institucional Municipal de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) representa un antecedente con similitudes al abordaje de esta investigación. A saber, el diagnóstico presupone que el fortalecimiento de las capacidades de los municipios implica su desarrollo en diversas dimensiones y ámbitos; sus

capacidades técnicas, administrativas y organizativas, así como la actualización de su marco jurídico, lo cual, en conjunto, les permita desempeñar de mejor forma sus facultades y responsabilidades (ASF, 2015).

En ese sentido, con el objetivo de aportar información sobre el estado de dichas capacidades en los municipios, la ASF elaboró el Índice de Desarrollo Institucional Municipal (IDIM)<sup>1</sup>, el cual proporciona una visión general sobre el desarrollo institucional de los municipios del país. A saber, el IDIM es una valoración numérica que va de 0 a 1; mientras más cerca del 1 mejor el desarrollo del municipio, mientras más cerca del 0 peor su desarrollo. Asimismo, con base en su IDIM, los municipios son clasificados en un Grado de Desarrollo Institucional Municipal (GDIM). Dicha escala considera las siguientes clasificaciones: muy alto, alto, medio-alto, medio, bajo y muy bajo (ASF, 2013b).

Cabe mencionar que, tanto el IDIM como el GDIM no tuvieron mediciones subsecuentes, no obstante, representan un importante antecedente sobre el estado de las capacidades de los municipios para gestionar las competencias y recursos que el gobierno central les transfiere.

## **1.5. La capacidad institucional**

La descentralización se vincula con la capacidad institucional de los gobiernos locales dado que, en apariencia, estos tienen una mejor posición respecto a los gobiernos centrales

---

<sup>1</sup> El IDIM se compone de cuatro subíndices: Subíndice de Capacidades Financieras (SCF), Subíndice de Cobertura en la Prestación de Servicios Públicos (SCPSP), Subíndice de Desarrollo Administrativo (SDA) y Subíndice de Transparencia y Rendición de Cuentas (STRC), donde la suma ponderada de cada uno da como resultado la unidad. En particular, cada subíndice tiene la siguiente ponderación en la estimación del índice:  $IDIM = SCF (0.25) + SCPSP (0.15) + SDA (0.4) + STRC (0.2)$ .

para innovar y experimentar con más sencillez, así como para identificar las necesidades de la sociedad y, en consecuencia, actuar con mayor facilidad y exactitud.

No obstante, las limitaciones de los gobiernos locales en su capacidad institucional parecen ser uno de los principales impedimentos para que asuman de mejor forma las responsabilidades que les confiere la descentralización. De acuerdo con Cabrero (2004), hay quienes sostienen que la descentralización debe esperar, ya que los gobiernos locales no tienen las condiciones requeridas para asumir mayores compromisos.

Ahora bien, el concepto de capacidad institucional, como sucede con otros que provienen de las ciencias sociales, es poco preciso. En palabras de Cohen (1995, pág. 408) “[...] *the concept has been diluted by definitional expansion*”. Asimismo, Rosas (2008) señala que es dinámico, cambiante e históricamente construido. Por tanto, el concepto no es algo homogéneo; algunas de sus características dependen de las circunstancias, por lo que debe ser interpretado en cada caso particular. De ahí que, para precisar y evitar la pérdida de su utilidad analítica, el primer paso es su conceptualización.

Según Rosas (2019) existen múltiples definiciones de la capacidad institucional, empero, estas pueden agruparse en cuatro categorías generales:

- Capacidad como producto. Refiere la capacidad como habilidades producidas.
- Capacidad como proceso. Alude a los esfuerzos por mejorar la actuación gubernamental o su desempeño.
- Capacidad indicada. Refiere la capacidad como potencial para cumplir tareas.
- Capacidad efectiva. Alude a la capacidad como la actuación del gobierno o su desempeño.

En particular, es necesario puntualizar la diferencia entre capacidad indicada y capacidad efectiva. Con frecuencia, este último se refiere a los resultados que los gobiernos producen en la sociedad; mientras que el primero se relaciona con procesos y elementos internos que permiten a los gobiernos cumplir con los resultados para los que fueron creados (Moreno, 2007). En ese sentido, para fines de esta investigación, la capacidad institucional será entendida como capacidad indicada, es decir, el potencial que tienen las organizaciones de gobierno para cumplir con sus tareas.

En esa línea de ideas, para Shafritz (1986, pág. 79) la capacidad institucional *“includes among its major objectives the strengthening of the capability of chief administrative officers, department and agency heads, and program managers in general purpose government to plan, implement, manage or evaluate policies strategies, or programs designed to impact on social conditions in the community”*. Como es posible observar, el énfasis se sitúa en el recurso humano como factor determinante en la capacidad institucional.

Por otra parte, Chávez y Rayas (2006 en Rosas 2008) mencionan que la capacidad institucional es el desarrollo de la estructura de toda institución que le permita asumir sus responsabilidades de manera ordenada y coordinada, en el corto, mediano y largo plazo. Aquí, el factor determinante de la capacidad institucional es la organización y sus factores internos.

Por último, Reppeto (2004) se refiere a la capacidad institucional en términos políticos; la habilidad de los gobiernos para plasmar en las políticas públicas los niveles máximos de valor social. En ese sentido, expresa que la capacidad interna de la organización es condición necesaria, mas no suficiente para lograr niveles relevantes de efectividad. Por

tanto, se debe tener la capacidad para problematizar las demandas sociales, tomando decisiones que representen sus intereses.

Como es posible observar, el concepto de capacidad institucional, como capacidad indicada, va desde aquellos que lo observan en términos del recurso humano, es decir, el personal, hasta aquellos que consideran a la organización e, incluso, el entorno.

## **1.6. Componentes de la capacidad institucional**

Fiszbein (1997) señala que, la capacidad institucional es un factor posibilitante, es decir, la existencia de herramientas que permiten que un gobierno se desempeñe con éxito. Particularmente, clasifica estas herramientas mediante las siguientes dimensiones: *labor*, *capital*, & *technology*.

- *Labor*. Una dimensión clave de la capacidad institucional es la calidad de su personal. Particularmente, sus habilidades y conocimientos, así como la manera en que los utilizan en la organización. En otras palabras, la profesionalización del personal.
- *Capital*. Muchas actividades del sector público requieren del uso de capital adicional al humano. De esta forma, un personal altamente calificado puede ser poco efectivo al trabajar en edificios en mal estado o con un acceso limitado al equipo necesario. Por ejemplo, la atención de lugares distantes se puede ralentizar por la falta del equipo de transporte adecuado.
- *Technology*. Otra dimensión clave de la capacidad institucional es el estilo interno de organización y gestión del gobierno. Incluye aspectos relacionados con la estructura y distribución de funciones y responsabilidades en la organización; administración,

planeación, toma de decisiones, así como control y evaluación; y recopilación, procesamiento y distribución de información.

Como es posible observar, este abordaje mediante sus tres dimensiones, se centra tanto en el perfil del personal como en los recursos de que disponen, es decir, tanto en el factor humano como en el factor físico.

Por su parte, Cohen (1995) propone un abordaje de la capacidad institucional que se centra en el perfil del personal, es decir, en el factor humano. En ese sentido, propone las siguientes dimensiones: *targeted personnel capacity; capacity building stages; training capacity; external institutional, manpower and systems support; & public sector task environment factors*.

- *Targeted personnel capacity*. Dados los recursos limitados y la presión para mejorar el desempeño del gobierno, es esencial orientarse a un personal específico, con cierto tipo de habilidades para asistir en actividades analíticas y de intervención. Por ejemplo, gerentes, profesionales y técnicos calificados.
- *Capacity building stages*. Se refiere a los esfuerzos de los gobiernos para contar con su propia fuente de personal capacitado.
- *Training capacity*. Se refiere a la importancia de identificar organizaciones externas que faciliten a los gobiernos a construir personal capacitado. Quizás las organizaciones más importantes de este tipo son las educativas: primarias, secundarias, preparatorias, escuelas técnicas, universidades, centros de capacitación gubernamentales, etc.



- *External institutional, manpower and systems support.* Las organizaciones de gobierno requieren encontrar soportes externos que les permitan fortalecer el crecimiento y desempeño del personal al que se dirigen, capacitan y contratan.
- *Public sector task environment factors.* Son factores ambientales que afectan los esfuerzos institucionales para reclutar, utilizar y retener efectivamente al personal calificado. Generalmente, son fuerzas fuera del control de las organizaciones de gobierno: crecimiento económico; planes nacionales y asignaciones presupuestales; reglas y regulaciones del sector público, etc.

Como ya se mencionó, este abordaje a través de sus cinco dimensiones se centra en el perfil de los funcionarios, es decir, en el factor humano. Sin embargo, los individuos y las organizaciones no están aislados; su capacidad para acometer sus resultados está ampliamente afectada por un contexto más amplio de aquel en el que operan.

Al respecto, Rosas (2008) denota que, la capacidad institucional no se limita al aparato organizacional, sino también al ámbito institucional, es decir, a las reglas del juego formales e informales, a los procesos o prácticas que definen el comportamiento de los individuos, así como restringen sus actividades y expectativas.

Así pues, resulta útil el abordaje de Grindle y Hilderbrand (1995), el cual establece que, si bien el diagnóstico de las capacidades institucionales comienza en el nivel de la organización, se deben considerar otras dimensiones. En ese sentido, proponen cinco dimensiones, las cuales son interactivas y dinámicas: *the action environment, the institutional context of the public sector, the task network, organizations, & human resources.*

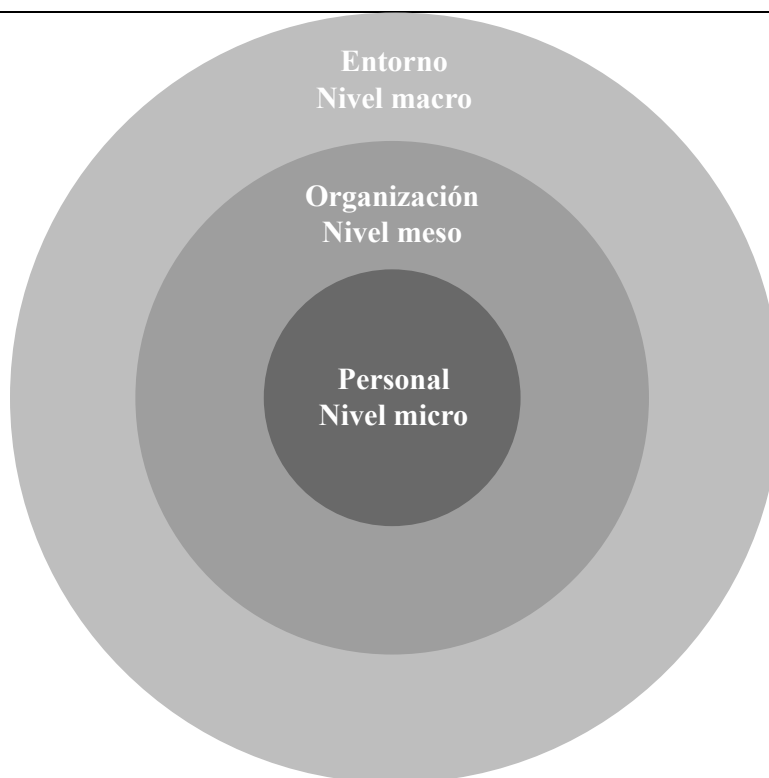
- *The action environment.* Se refiere al entorno económico, político y social en el cual las organizaciones de gobierno llevan a cabo sus actividades. Condiciones como las

tasas económicas de crecimiento, la estabilidad política y la legitimidad del gobierno, son factores ambientales que pueden afectar significativamente a las organizaciones.

- *The institutional context of the public sector.* Son factores del entorno de la organización que pueden constreñir o facilitar el logro de tareas particulares. Por ejemplo: reglas y procedimientos del sector público; recursos financieros; estructuras formales e informales que afectan el desempeño gubernamental; responsabilidades que el gobierno asume, etc.
- *The task network.* Se refiere al conjunto de organizaciones involucradas en el logro de cualquier tarea dada. El desempeño es afectado por el grado en el cual las redes impulsan la comunicación y la coordinación, así como el grado en el cual las organizaciones que componen la red son capaces de realizar de manera individual sus responsabilidades de forma efectiva. Estas redes pueden estar compuestas de organizaciones dentro y fuera del sector público.
- *Organizations.* Son los componentes básicos de la red de tareas y el punto de partida del cual se suele realizar el diagnóstico. Las estructuras, procesos, recursos y estilos de gestión de la organización afectan como se establecen las metas, estructuras de trabajo, relaciones de autoridad y provee las estructuras de incentivos. Estos factores promueven o constriñen el desempeño de la organización dado que afectan los resultados y configuran el comportamiento de quienes trabajan en ella.
- *Human resources.* Se centra particularmente en el talento gerencial, profesional y técnico del personal que trabaja en la organización, así como el grado en que las trayectorias afectan el desempeño global de una tarea dada.

Como es evidente, este planteamiento aborda el perfil de los funcionarios, los recursos y el entorno de la organización como determinantes de la capacidad institucional. En ese sentido, Forss y Venson (2002) retoman las cinco dimensiones de Grindle y Hilderbrand para plantear tres niveles de análisis: el entorno de las instituciones o nivel macro; la organización o nivel meso; y el personal o nivel micro (**Figura 1**).

**Figura 1.** *Niveles de análisis de la capacidad institucional*



---

*Fuente:* elaboración propia con base en Forss y Venson (2002).

- El nivel micro hace alusión al individuo, es decir, al personal dentro de cada organización. Se centra en las habilidades y conocimientos del personal, lo que determina su actuación en la organización. El personal es la base para el éxito de la

organización, empero, no es suficiente para construir la capacidad institucional, de ahí que este nivel se relaciona con otros.

- El nivel meso se centra en la organización, es decir, en la capacidad de gestión. Este nivel se enfoca en el fortalecimiento organizacional, en particular en los sistemas de gestión para mejorar el desempeño de tareas y funciones específicas de la organización misma y del conjunto de organizaciones con las cuales se relaciona para funcionar efectivamente.
- El nivel macro se refiere al entorno económico, político y social dentro del cual se enmarca la organización. En este nivel se reconoce que los individuos y las organizaciones están inmersos en redes de organizaciones que, a su vez, están insertas en un contexto institucional más amplio. Por tanto, las acciones del gobierno dependen del entorno económico, político y social dentro del cual se enmarcan las organizaciones; así como de las redes, organizaciones e individuos que se encuentran en dicho entorno.

### **1.7. Matriz conceptual de la capacidad institucional**

Como ya se mencionó, Grindle y Hilderbrand (1995) proponen que el diagnóstico de las capacidades institucionales debe comenzar en el nivel de la organización, no obstante, también se deben considerar otras dimensiones. En ese sentido, proponen cinco, las cuales son interactivas y dinámicas: *the action environment, the institutional context of the public sector, the task network, organizations, & human resources*.

En el mismo sentido, Forss y Venson (2002) retoman estas cinco dimensiones para plantear los siguientes tres niveles de análisis de la capacidad institucional: personal o nivel

micro; organización o nivel meso; y entorno o nivel macro. En ese tenor, y con la finalidad de efectuar el abordaje de la capacidad institucional en los gobiernos locales, la **Tabla 1** contiene una matriz conceptual construida para fines de esta investigación, la cual muestra los principales componentes asociados a cada uno de los niveles de análisis:

**Tabla 1.** *Matriz conceptual de la capacidad institucional*

Niveles de análisis y sus componentes		
Personal Nivel micro	Organización Nivel meso	Entorno Nivel macro
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suficiencia de personal</li> <li>• Preparación académica del personal</li> <li>• Antecedentes profesionales del personal</li> <li>• Capacitación del personal</li> <li>• Contratación del personal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reglamentación</li> <li>• Estructura, procesos y procedimientos</li> <li>• Responsabilidades y funciones</li> <li>• Cooperación y coordinación</li> <li>• Mecanismos para la toma de decisiones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intercambio horizontal y vertical de información</li> <li>• Capacidad de negociación</li> <li>• Capacidad de gestión</li> <li>• Influencia de actores políticos</li> <li>• Influencia de actores sociales</li> </ul>

*Fuente:* elaboración propia con base en Forss y Venson (2002).

## 1.8. Dificultades para construir la capacidad institucional

Como se ha señalado, la capacidad institucional es un elemento que, en apariencia, repercute en la efectividad de los gobiernos; por ejemplo, al contar con un personal profesionalizado se suele incidir de manera positiva en su gestión. Igual, su estructura y el contexto en el que operan suele afectar dicha gestión.

No obstante, los gobiernos se pueden enfrentar a importantes retos al tratar de fortalecer su capacidad institucional, en particular, los gobiernos locales. Por ejemplo, al profesionalizar a su personal se enfrenta a una disyuntiva. Por una parte, es indudable que este cambio genera una serie de beneficios al facilitar la implementación de las acciones de

gobierno y, con ello, la satisfacción de los ciudadanos. Por otra, el fortalecimiento de la capacidad institucional implica importantes retos, al tener que renunciar a favorecer a sus clientelas políticas mediante beneficios individuales, tales como: contratos discrecionales de obra pública; créditos favorables para grupos sociales privilegiados; subsidios transferidos hacia la base de apoyo político, etc. Es decir que, la construcción de capacidad institucional, muchas veces, contraviene los intereses políticos cuya base es el clientelismo, principalmente el que se ejerce mediante las organizaciones de gobierno (Moreno, 2007).

Por otra parte, Fiszbein (1997) observa otras dificultades para construir capacidad institucional las cuales van desde la falta de reglas claras y comunicación, hasta la falta de sostenibilidad de los gobiernos locales. A saber, estas dificultades para construir la capacidad institucional se agrupan en tres: ambiente sofocante, problemas de coordinación, y sustentabilidad.

- Ambiente sofocante. Un esfuerzo exitoso para construir capacidades institucionales requiere de autonomía y seguridad para lograr compromisos en el largo plazo. En ese sentido, la existencia de reglas claras es un factor clave. En muchas ocasiones en búsqueda de buenas intenciones se rompen reglas dada la falta de claridad. Si bien en ocasiones existen tensiones derivadas de desacuerdo genuinos, la mayoría de las veces, las tensiones son resultado de la falta de información sobre lo que pasa en los gobiernos locales, así como de la falta de coordinación.

Respecto de esto último, la falta de comunicación y coordinación suele ser una barrera para la construcción de capacidad institucional. Prueba de ello es la poca coordinación que suele existir entre los gobiernos centrales y los locales. En ocasiones, los programas

centrales son una paradoja, dado que existen para fortalecer a los gobiernos locales, sin embargo, terminan por sobrepasar sus capacidades y consiguen lo contrario.

- Problemas de coordinación. La construcción de capacidad institucional local puede constreñirse debido a la falta de coordinación intermunicipal. Por ejemplo, la falta de aprendizaje de las lecciones y experiencias de los otros. A saber, los municipios deben ser innovadores y tomar riesgos y, posteriormente, diseminar sus experiencias.
- Sustentabilidad. Las historias de éxito en la construcción de capacidad institucional, parece estar dentro de un ciclo virtuoso; liderazgo responsable y participación ciudadana parecen favorecer la demanda de un mejor gobierno con mejores capacidades. Por tanto, la sustentabilidad de los gobiernos locales requiere la adherencia de un número suficiente de personas que, al menos, mantengan un nivel de actividad estable. Lo anterior, dado que, en muchas ocasiones, la capacidad institucional se suele mermar dado los cambios; por ejemplo, en las administraciones locales.

## Capítulo 2. Marco contextual

### 2.1. Aportaciones Federales para Entidades y Municipios

Las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios o Ramo 33, es un mecanismo presupuestario creado en 1998 con el objetivo de dar certidumbre a los gobiernos locales y de facilitar la distribución de los recursos bajo los principios de equidad y eficacia, así como de dotar de transparencia al proceso distributivo (Chiapa & Velázquez, 2011).

En un inicio, el Ramo 33 se conformó de cinco fondos, a los cuales se adicionaron tres más con el tiempo. Actualmente, comprende ocho fondos de aportaciones normados por la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y cuyos objetivos se vinculan al fomento del desarrollo social (CONEVAL, 2019). De conformidad con lo establecido en el artículo 25 de la LCF (2018), los ocho fondos de aportaciones vigentes son los siguientes:

- Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo;
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;
- Fondo de Aportaciones Múltiples;
- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos;
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal; y
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.



## **2.2. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)**

De los ocho fondos, uno de los más relevantes para los estados y municipios es el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), el cual tiene por objetivo financiar obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a la población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social y en zonas de atención prioritaria.

Cabe mencionar que, el FAIS se divide en dos: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones del Distrito Federal (FISM), el cual se destina a los gobiernos municipales; y Fondo de Infraestructura Social para las Entidades (FISE), el cual se emplea en los gobiernos estatales.

De conformidad con el artículo 33 de la LCF (2018), los recursos del FISM deben ser destinados a los siguientes rubros: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura, conforme a lo señalado en el catálogo de acciones establecido en sus lineamientos.

Por su parte, los recursos del FISE deben ser destinados a las siguientes áreas: obras y acciones que beneficien preferentemente a la población de los municipios, demarcaciones territoriales y localidades que presenten mayores niveles de rezago social y pobreza extrema en la entidad.

Asimismo, el artículo 33 señala que las obras y acciones que se realicen con los recursos del FAIS se deben orientar, preferentemente, conforme al Informe Anual de la Situación de Pobreza y Rezago Social de las entidades federativas y municipios publicado

por la Secretaría de Bienestar<sup>2</sup>. En adición, establece que en el caso de los municipios y de las demarcaciones territoriales, pueden disponer de hasta un 2% del total del FISM en la realización de un Programa de Desarrollo Institucional. Los recursos de dicho programa pueden utilizarse para la elaboración de proyectos con la finalidad de fortalecer las capacidades de gestión del municipio o demarcación territorial. Por último, establece que las entidades, los municipios o demarcaciones territoriales pueden destinar hasta el 3.0% de los recursos que les correspondan para ser aplicados como gastos indirectos en la verificación y seguimiento de las obras y acciones que realicen, así como para la realización de estudios y la evaluación de proyectos.

En cuanto al monto y distribución de los recursos, el artículo 32 de la LCF (2018) especifica que el FAIS se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación por un monto equivalente al 2.5294% de la recaudación federal participable<sup>3</sup>. De ese total, el 0.3066% corresponde al FISE y el 2.2228% al FISM.

El ejecutivo federal a través de la Secretaría de Bienestar es la responsable de distribuir el FAIS entre las entidades federativas de conformidad con la fórmula de distribución señalada en el artículo 34 de la LCF (2018). La distribución de estos recursos se lleva a cabo mensualmente en los primeros diez meses del año a las entidades federativas por conducto de la federación, y a los municipios y demarcaciones territoriales a través de las entidades.

---

<sup>2</sup> El Informe Anual de la Situación de Pobreza y Rezago Social es una herramienta que permite orientar la planeación de los recursos que ejercen los gobiernos locales para el mejoramiento de los indicadores de pobreza y rezago social que publica la Secretaría de Bienestar en el Diario Oficial de la Federación a más tardar el último día hábil de enero.

<sup>3</sup> La Recaudación Federal Participable se refiere al monto total que obtiene la Federación por concepto de todos sus impuestos, así como por los derechos de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por dichas contribuciones y excluyendo los conceptos que contempla el artículo 2 de la LCF.

Como ya se mencionó, la aplicación de los recursos del FAIS deben tener por objetivo atender los indicadores de pobreza<sup>4</sup> y rezago social<sup>5</sup> que mide el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). De ahí que, su uso debe priorizar la realización de proyectos, obras y acciones que permitan disminuir ambos indicadores. En ese sentido, los lineamientos del FAIS (Lineamientos FAIS 2022) señalan que los gobiernos locales deben planear y ejecutar los recursos del fondo con base en los siguientes criterios:

- En el caso del FISM: I. Si el municipio o demarcación territorial es Zona de Atención Prioritaria (ZAP) rural y no tiene ZAP urbanas, debe invertir los recursos en beneficio de la población que habita en las localidades que presentan alto o muy alto grado de rezago social, o bien, de la población en pobreza extrema; II. Si el municipio o demarcación territorial tiene ZAP urbanas, debe invertir en éstas, por lo menos, un porcentaje de los recursos del FISM igual al resultado de la formula contemplada en el apartado 2.3 “Proyectos FAIS” de los lineamientos del Fondo.
- En el caso del FISE: I. Al menos el 30% de los recursos del FISE deben invertirse en las ZAP, ya sean urbanas o rurales; II. El resto de los recursos se debe invertir en los municipios o demarcaciones territoriales con alto o muy alto grado de rezago social, o bien, utilizando el criterio de pobreza extrema.

---

<sup>4</sup> En México, la metodología de la medición multidimensional de la pobreza está a cargo del CONEVAL. Esta metodología se construye a partir de dos dimensiones: el bienestar económico y los derechos sociales. La primera toma en cuenta la disponibilidad de recursos económicos a través del ingreso, mientras que la segunda considera el acceso efectivo a los derechos sociales. De acuerdo con esta metodología, la existencia simultánea de carencias dentro de alguna de las dimensiones antes señaladas se define como pobreza multidimensional.

<sup>5</sup> El Índice de Rezago Social es una medida ponderada que resume cuatro indicadores de carencias sociales (educación, salud, servicios básicos y espacios en la vivienda) en un solo índice que tiene por objetivo ordenar a las unidades de observación según sus carencias sociales.

### 2.3. FAIS en el estado de Durango

En lo que respecta al estado de Durango, la asignación total por concepto del FAIS en el año 2021 ascendió a la cantidad de \$1,089,349,412.00 (**Tabla 2**)<sup>6</sup>. Cabe mencionar que, este monto tuvo una reducción nominal de 3.9% y 1.9% respecto al asignado en 2019 y 2020, respectivamente.

**Tabla 2.** *Asignación FAIS nominal en el estado de Durango, 2019-2021*

Concepto	Monto asignado		
	2019	2020	2021
FAIS nominal	\$1,133,867,374.00	\$1,100,293,325.00	\$1,089,349,412.00

*Fuente:* resultados MIDS 2019, 2020 y 2021.

Del total de la asignación FAIS, \$957,307,700.00 (87.9%) fueron asignados al FISM y otros \$132,041,712.00 (12.1%) al FISE (**Tabla 3**). A saber, tanto el FISM como el FISE tuvieron una reducción nominal de 3.9% respecto al asignado en 2019. Igual, tuvieron una disminución nominal del 1.0% en relación con el asignado en 2020.

**Tabla 3.** *Asignación FISM y FISE nominal en el estado de Durango, 2019-2021*

Concepto	Monto asignado		
	2019	2020	2021
FISM nominal	\$996,426,188.00	\$966,925,052.00	\$957,307,700.00
FISE nominal	\$137,441,186.00	\$133,368,273.00	\$132,041,712.00

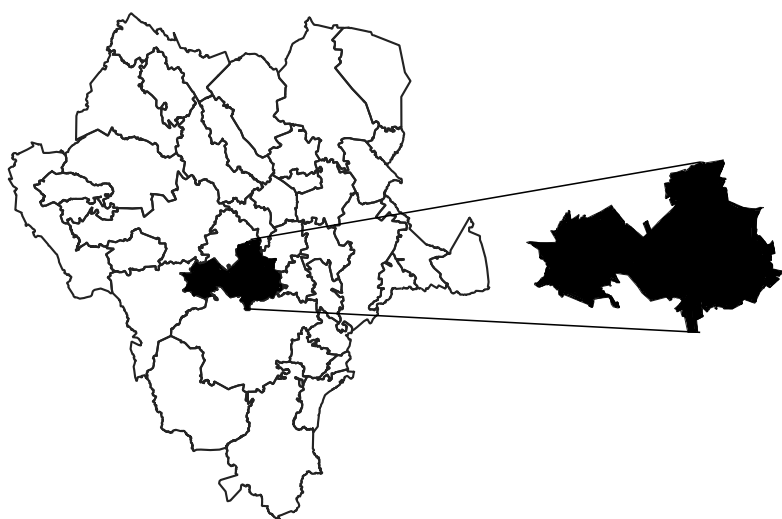
*Fuente:* resultados MIDS 2019, 2020 y 2021.

<sup>6</sup> Cabe señalar que, la asignación total 2022 por concepto del FAIS no se considera, dado que los resultados MIDS 2022 no se han publicado al momento de realizar esta investigación.

## 2.4. FAIS en el municipio de Canatlán, Durango

La **Figura 2** muestra la ubicación del municipio de Canatlán, Durango. Este es uno de los 39 municipios del estado, limita al norte con los municipios de Nuevo Ideal y Santiago Papatzi; al sur y sudeste con el municipio de Durango; al este con los municipios de San Juan del Río, Coneto de Comonfort y Pánuco de Coronado; y al oeste y sudoeste con el municipio de San Dimas.

**Figura 2.** *Municipio de Canatlán, Durango*



*Fuente:* elaboración propia.

De acuerdo con el CONEVAL (2020) el municipio de Canatlán, Durango, tiene en 2020 una población de 32,747 habitantes (1.8% de la población estatal), de los cuales el 43.2% se encuentra en situación de pobreza y el 2.0% en pobreza extrema. Para el mismo año, el 12.8% presenta Rezago educativo; 21.6% Carencia por acceso a los servicios de salud; 64.3% Carencia por acceso a la seguridad social; 14.4% Carencia por acceso a la alimentación; 1.7% Carencia por calidad y espacios de la vivienda; y 5.9% Carencia por

acceso a los servicios básicos en la vivienda (**Tabla 4**). Cabe mencionar que, estas dos últimas carencias están directamente vinculadas con los objetivos del FAIS.

**Tabla 4.** *Porcentaje de la población del municipio de Canatlán, por carencias y pobreza 2020*

Pobreza	Pobreza extrema	Carencia					
		Rezago educativo	Acceso a los servicios de salud	Acceso a la seguridad social	Acceso a la alimentación	Calidad y espacios de la vivienda	Acceso a los servicios básicos en la vivienda
43.2%	2.0%	12.8%	21.6%	64.3%	14.4%	1.7%	5.9%

*Fuente:* pobreza a nivel municipio 2010-2020 (CONEVAL, 2020).

Respecto a la distribución del FISM, la asignación total en el año 2021 ascendió a la cantidad de \$22,460,775.00 (**Tabla 5**). Cabe señalar que, el monto total asignado al municipio en el año 2021 presentó una reducción nominal del 2.0% y 0.5% respecto al asignado en 2019 y 2020, respectivamente.

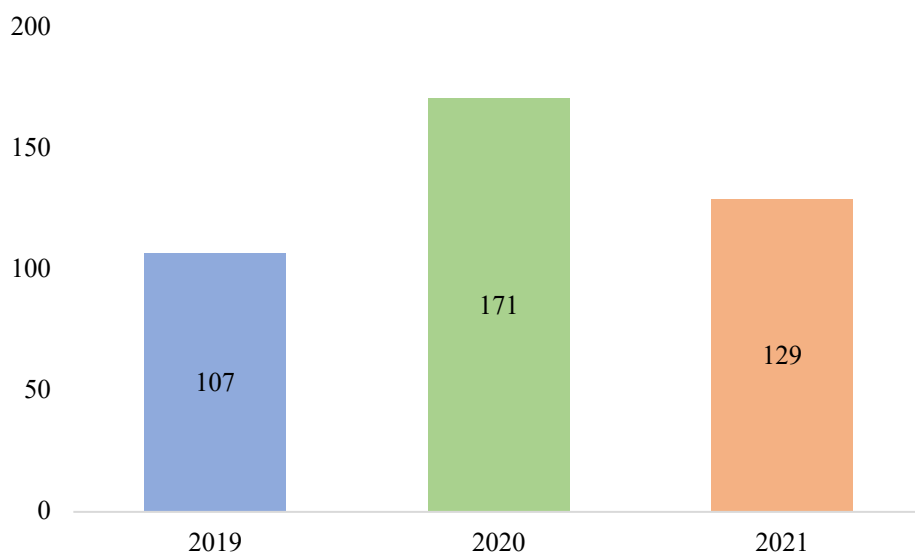
**Tabla 5.** *Asignación FISM nominal y real en el municipio de Canatlán, 2019-2021*

Concepto	Monto asignado		
	2019	2020	2021
FISM nominal	\$22,908,709.00	\$22,570,900.00	\$22,460,775.00

*Fuente:* resultados MIDS 2019, 2020 y 2021.

Referente al número de proyectos realizados con el FISM, en el año 2021 se realizaron un total de 129, mientras que en 2020 fueron 171 y en 2019 fueron 107 (**Figura 3**). De los 129 proyectos realizados en el 2021: 82 fueron de mejoramiento de vivienda; 21 de urbanización; 16 de agua potable; 4 de drenaje y letrinas; 3 de infraestructura básica; 2 de electrificación; y 1 de alcantarillado.

**Figura 3.** *Número de proyectos FISM en el municipio de Canatlán, 2019-2021*

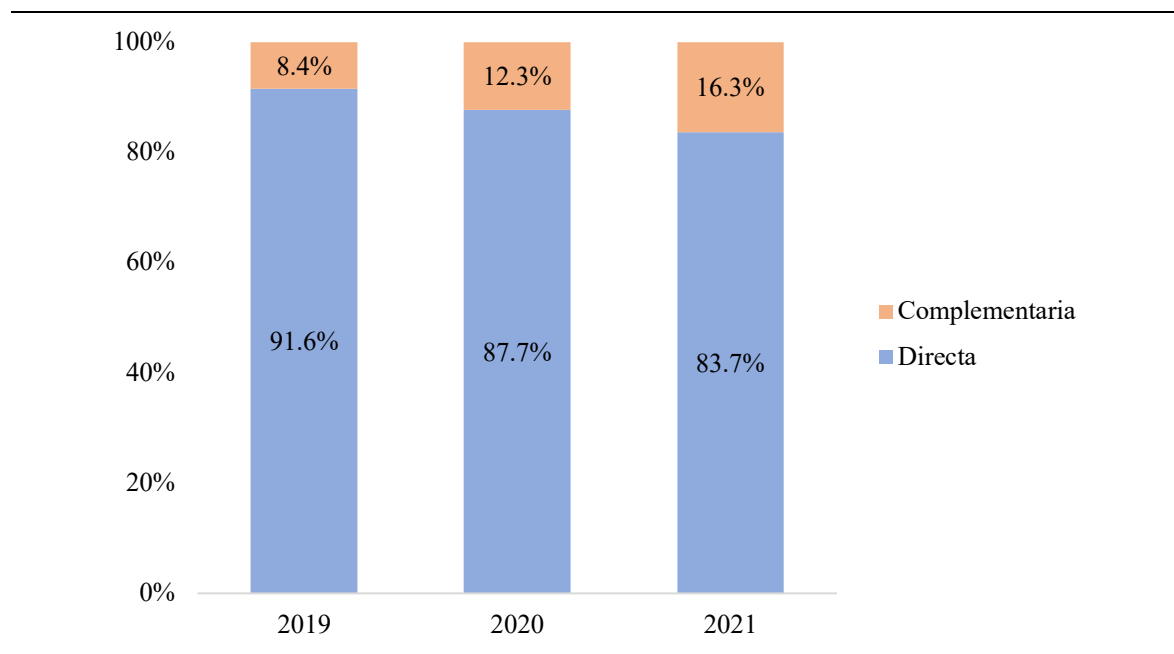


*Fuente:* resultados MIDS 2019, 2020 y 2021.

Respecto al porcentaje de proyectos realizados por incidencia, es decir, proyectos complementarios o directos, en el año 2021 hubo una disminución del número de proyectos de incidencia directos respecto de los años previos. Como se observa en la **Figura 4**, esta disminución fue de 4 puntos porcentuales respecto de 2020 y de 7.9 puntos porcentuales respecto de 2019.

Es importante mencionar que, los proyectos de incidencia directa son aquellos que contribuyen de manera inmediata a mejorar alguna de las carencias sociales relacionadas con la pobreza e identificadas en el Informe Anual. Por otra parte, los proyectos de incidencia indirecta son aquellos que están asociados a los proyectos de contribución directa y que son necesarios para la realización de ellos.

**Figura 4.** Porcentaje de proyectos FISM realizados en el municipio de Canatlán por incidencia, 2019-2021



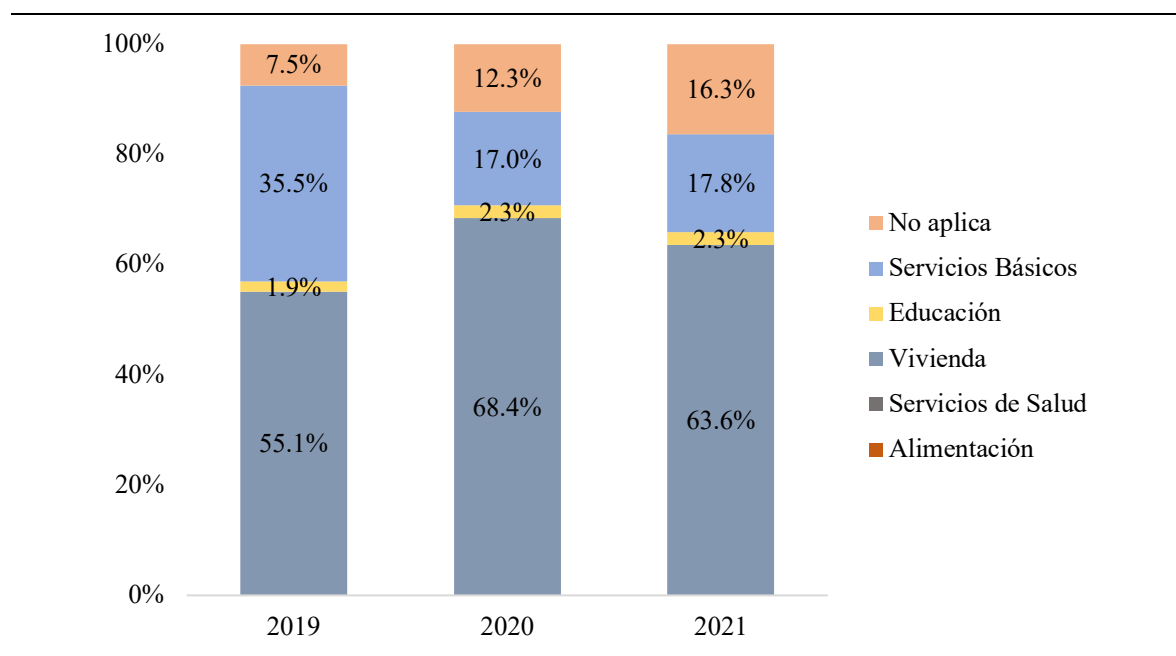
*Fuente:* resultados MIDS 2019, 2020 y 2021.

Finalmente, referente al porcentaje de proyectos FISM realizados por carencia social, los proyectos ejecutados en materia de servicios básicos y vivienda representaron el 81.4% de los proyectos realizados en 2021. Asimismo, representaron el 85.4% y el 90.6% en 2020 y 2019 respectivamente. Como es posible observar en la **Figura 5**, hay una tendencia a la baja respecto del porcentaje de proyectos destinados a los servicios básicos y vivienda, con una disminución de 4 puntos porcentuales en 2021 respecto de 2020 y de 9.2 puntos porcentuales respecto de 2019.

En ese sentido, es importante señalar que, los proyectos en materia de servicios básicos y vivienda se vinculan directamente con los objetivos del FISM. Lo anterior, dado que su normatividad, en particular la LCF, señala que los recursos del FISM deben ser destinados a estos rubros.



**Figura 5.** Porcentaje de proyectos FISM realizados en el municipio de Canatlán por carencia social, 2019-2021



Fuente: resultados MIDS 2019, 2020 y 2021.

## 2.5. Mapa de la gestión del FAIS en el municipio de Canatlán

Respecto de la gestión del FISM en el municipio, no fue posible identificar normatividad que la regule, tales como manual de organización, diagramas de flujo o guías de procesos. De ahí que, para entender con claridad quiénes y cómo están vinculados, fue necesario reconstruir el mapa de la gestión del fondo en el municipio, así como el mapa de actores implicados en dicha gestión.

En ese tenor, para reconstruir la gestión del fondo en el municipio, se tuvo interacción con informantes de la Dirección Municipal de Obras Públicas, la cual es la principal responsable de la gestión del FISM en el municipio. Para tal efecto, se consideró toda la secuencia de actividades necesarias para llevar a cabo la gestión del fondo, así como a todos los actores involucrados en dichas actividades (**Tabla 6**).

**Tabla 6. Mapa de la gestión**

N°	Actividad	Involucrados	Descripción
1	Recepción de solicitudes de obra	COMPLADEM	COMPLADEM recibe las necesidades obra presentadas por las autoridades locales, así como de particulares. En adición, si las solicitudes son recibidas por otras áreas, COMPLADEM se encarga de captar dichas solicitudes.
2	Análisis de factibilidad técnica	Dirección Municipal de Obras Públicas y Dirección Municipal de Desarrollo Social	Cada Dirección, en el ámbito de su competencia, desarrolla los presupuestos iniciales de obra. Asimismo, realizan las acciones pertinentes para determinar su factibilidad técnica.
3	Elaboración de propuestas de proyectos	Dirección Municipal de Obras Públicas y COMPLADEM	La Dirección Municipal de Obras Públicas en coordinación con COMPLADEM elaboran la propuesta inicial de proyectos con base en la información de factibilidad técnica.
4	Convocatoria para los foros de consulta	COMPLADEM	COMPLADEM convoca a las autoridades de las comunidades del municipio a participar en los foros de consulta.
5	Foros de consulta	COMPLADEM, Secretario del Ayuntamiento, Regidores y foros de consulta	COMPLADEM en coordinación con el Secretario del Ayuntamiento y los Regidores, llevan a cabo foros de consulta en las comunidades tanto con las autoridades civiles como ejidales. En dichos foros se recolectan las necesidades tanto de forma verbal como escrita.
6	Determinación de obras COMPLADEM	COMPLADEM	COMPLADEM determina la propuesta de obra que deberá realizarse en el ejercicio fiscal.
7	Discusión de obras Regidores	Regidores	Los Regidores son los responsables de aprobar las obras que deberán realizarse en el ejercicio fiscal. Asimismo, tienen la posibilidad de realizar modificaciones a la propuesta de obra.
8	Coordinación para mezcla de recursos con el estado	COMPLADEM y Secretaría de Bienestar estatal	COMPLADEM y la Secretaría de Bienestar estatal discuten y acuerdan la serie de obras que tendrán mezcla de recursos. Es decir, aquellas obras que tendrán participación financiera tanto de parte del municipio como del estado.
9	Contratación de obras	Dirección Municipal de Obras Públicas	La Dirección Municipal de Obras Públicas licita las obras de acuerdo con el monto de la obra y la reglamentación establecida al respecto.
10	Elaboración comités de obra	COMPLADEM y comités de obra	COMPLADEM es el responsable de elaborar los comités de obra para cada una de estas. Dichos comités están integrados por representantes de la sociedad que se beneficiaran con las obras del fondo.
11	Elaboración de los expedientes unitarios de obra	Dirección Municipal de Obras Públicas	La Dirección Municipal de Obras Públicas elabora los expedientes de las obras. Dichos expedientes comprenden: licitación, comité de obra, expediente técnico, presupuesto base, bitácora, plano, actas de entrega.

N°	Actividad	Involucrados	Descripción
12	Visitas y supervisión de obras	Dirección Municipal de Obras Públicas, Dirección Municipal de Desarrollo Social y SIAC – Sistema del Agua	De forma mensual, los residentes de las direcciones supervisan el avance de las obras.
13	Ministración de recursos	Secretaría de Administración y Finanzas estatal; y SHCP	La SHCP a través de la Secretaría de Administración y Finanzas estatal ministra de manera mensual los recursos para la operación del fondo.
14	Conclusión de obra	Dirección Municipal de Obras Públicas, Dirección Municipal de Desarrollo Social, SIAC – Sistema del Agua y comités de obra.	Al finalizar las obras, los contratistas realizan un acto de entrega de la obra en presencia de las direcciones y de los comités de obra.
15	Seguimiento a la garantía de la obra	Dirección Municipal de Obras Públicas	La Dirección Municipal de Obras Públicas supervisa la obra por un lapso determinado para ver que no tenga desperfectos, de lo contrario, es la responsable de exigir la garantía de la obra.
16	Capacitaciones con el estado y la federación	EASE, Inevap, Secretaría de Contraloría estatal y Secretaría de Bienestar Federal	Las direcciones tienen distintas capacitaciones. La EASE y la Secretaría de Bienestar Federal las capacitan respecto del FAIS y su operación. El Inevap los suele capacitar respecto de política pública e indicadores. La Secretaría de Contraloría estatal los suele capacitar respecto del manejo de la plataforma de compras.
17	Atención de auditorías con los organismos fiscalizadores del estado y de la federación	Dirección Municipal de Obras Públicas, EASE y ASF	La Dirección Municipal de Obras Públicas es la responsable de dar seguimiento a las auditorías de los organismos fiscalizadores tanto del estado como de la federación. Particularmente, atiende de forma anual las indicaciones de la EASE.

*Fuente:* elaboración propia.

Como se puede observar, la gestión comienza con la recepción de solicitudes de obra por parte del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM). Posteriormente, COMPLADEM envía todas las solicitudes de obra captadas tanto a la

Dirección Municipal de Obras Públicas como a la Dirección Municipal de Desarrollo Social. Esto, con la finalidad de que cada dirección, en el ámbito de su competencia, desarrolle los presupuestos iniciales de obra, así como los estudios de factibilidad técnica.

Después, la Dirección Municipal de Obras Públicas en coordinación con COPLADEM, elaboran la propuesta inicial de proyectos con base en la información previamente generada en los estudios de factibilidad técnica.

Al mismo tiempo, COMPLADEM convoca a las autoridades de las comunidades del municipio a participar en los denominados foros de consulta. Estos foros tienen por objetivo recolectar las necesidades tanto de forma verbal como por escrito tanto de las autoridades civiles como ejidales. En dicho evento suelen participar distintos actores del municipio, particularmente, COMPLADEM, el Secretario del Ayuntamiento y los Regidores.

Una vez conjuntadas tanto la propuesta inicial de proyectos con base en los estudios de factibilidad técnica, así como las necesidades de las autoridades civiles y ejidales expresadas en los foros de consulta, COPLADEM determina la propuesta de obras que se deberán realizar en el ejercicio fiscal.

Posteriormente, la propuesta de obras de COMPLADEM pasa a discusión por parte de los Regidores, los cuales pueden modificar dicha propuesta. Cabe mencionar que, estos son los responsables de aprobar las obras que deberán realizarse en el ejercicio fiscal.

Una vez aprobada la propuesta de obra por parte de los Regidores, COPLADEM tiene contacto con la Secretaría de Bienestar estatal, con la finalidad de discutir y aprobar las obras que tendrán mezcla de recursos; es decir, las obras que tendrán participación financiera tanto por parte del municipio como del estado.

Posteriormente, la Dirección de Obras Públicas licitan las obras de acuerdo con el monto que le fue asignado y a partir de la reglamentación establecida. En ese sentido, con base en la reglamentación, COPLADEM elabora los comités de obra para cada una de estas. Dichos comités están integrados por representantes de la sociedad que se beneficiara con las obras y que vigilaran su cabal cumplimiento.

Una vez iniciados los procesos de las obras, la Dirección Municipal de Obras Públicas elabora los expedientes unitarios de obra. Estos expedientes comprenden, entre otra, la siguiente documentación: licitación, comité de obra, expediente técnico, presupuesto base, bitácora, planos, actas de entrega. Posteriormente, la Dirección Municipal de Obras Públicas, la Dirección Municipal de Desarrollo Social y el SIAC – Sistema del Agua, supervisan mediante sus residentes los avances de las obras.

Al mismo tiempo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Secretaría de Administración y Finanzas estatal ministra de forma mensual los recursos para la operación del fondo.

Una vez que la obra se concluye, el contratista lleva a cabo un acto de entrega de esta. Tal acto se efectúa en presencia de la Dirección Municipal de Obras Públicas, la Dirección Municipal de Desarrollo Social y del SIAC – Sistema del Agua. Posteriormente, la Dirección Municipal de Obras Públicas es la encargada de supervisar la obra por un lapso determinado, con la finalidad de garantizar que no tenga desperfectos. A saber, en caso de haberlos, esta dirección es la responsable de exigir la garantía de la obra.

Finalmente, las direcciones suelen tener distintas capacitaciones con distintos organismos fiscalizadores, tales como: EASE, Inevap y Secretaría de Contraloría estatal. Por una parte, la EASE las suele capacitar en temas vinculados con la operación del fondo. El

Inevap sobre temas de política pública e indicadores de desempeño; mientras que la Secretaría de Contraloría estatal respecto del manejo de la plataforma de compras.

Al mismo tiempo, la Dirección Municipal de Obras Públicas es responsable de dar seguimiento a las auditorías de los organismos fiscalizadores tanto del estado como de la federación. En particular, atiende de forma anual las indicaciones de la EASE.

## **2.6. Mapa de actores del FAIS en el municipio de Canatlán**

Como se aprecia, si bien hay múltiples actores municipales, estatales y federales implicados, estos están vinculados en distintos grados. De ahí que, aquellos que suelen estar vinculados en mayor medida, es decir, aquellos los cuales su participación es amplia, constante y necesaria para la gestión del fondo en el municipio son considerados como actores directos, mientras que los que no tienen dicha participación amplia, constante y necesaria son considerados actores indirectos.

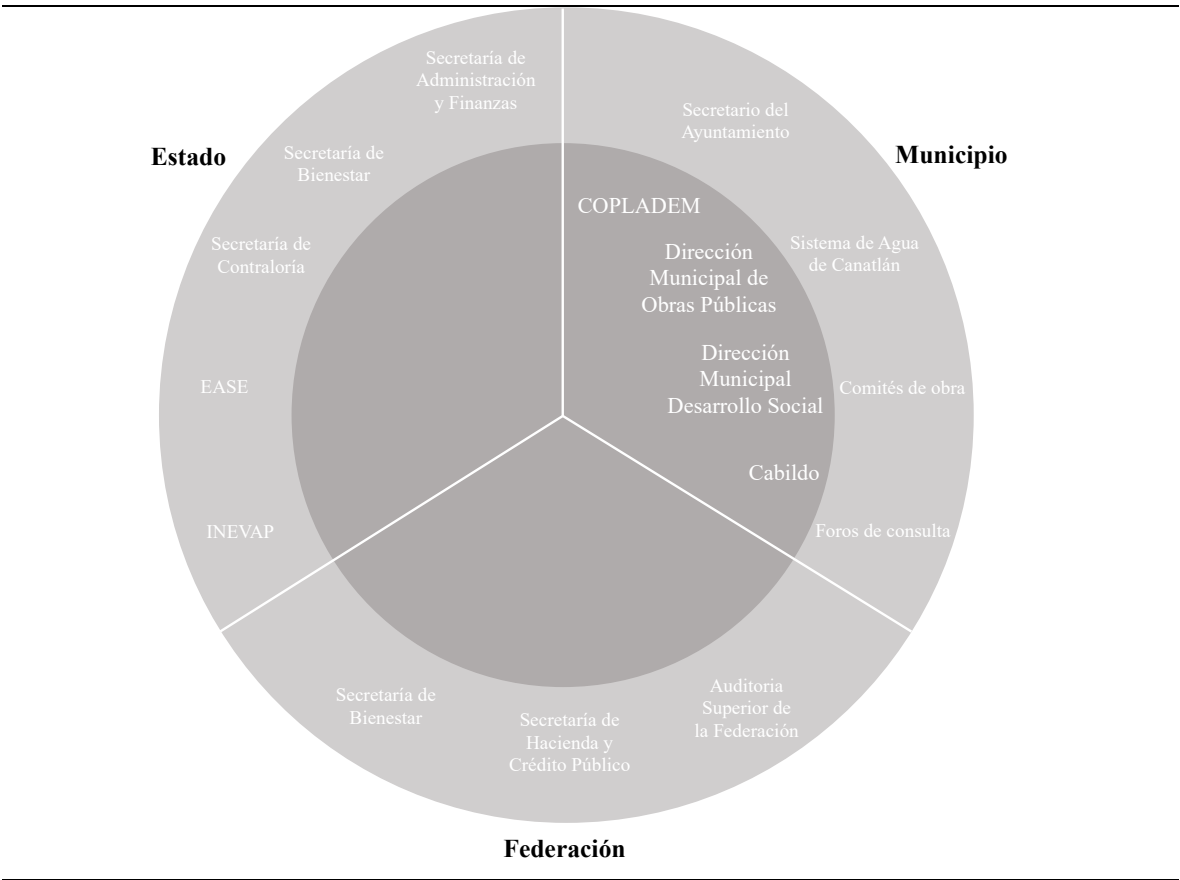
En ese tenor, se identifican 16 actores, de los cuales tres son federales; cinco estatales; y ocho municipales. A saber, tanto los actores federales como estatales se les considera indirectos. En cuanto a los ocho actores municipales, cuatro se consideran indirectos, mientras que solo cuatro directos. En particular, COPLADEM, Dirección Municipal de Obras Públicas, Dirección Municipal de Desarrollo Social y Regidores se consideran directos dado que su participación es amplia, constante y necesaria. Mientras que, la participación de los actores restantes no cumple con estas condiciones.

Ahora bien, se considera que la participación es amplia dado que están implicados en la mayoría de las actividades del Mapa de gestión del fondo en el municipio de Canatlán. Asimismo, se considera constante dado que están involucrados desde el inicio hasta el final.

Por último, se considera necesaria, dado que las actividades en las que se involucran son esenciales para que se lleve a cabo la gestión del fondo en el municipio.

De ahí que, si bien la participación de todos los actores puede ser valiosa, se considera pertinente levantar la información solo a partir de aquellos actores considerados como directos en la gestión del fondo en el municipio, es decir, solo aquellos actores que su participación sea amplia, constante y necesaria. La **Figura 6** muestra la clasificación de los actores tanto en directos como indirectos. La parte exterior contiene a los actores indirectos; mientras que la parte central a los directos.

**Figura 6.** Mapa de actores



Fuente: elaboración propia.

## Capítulo 3. Metodología

### 3.1. Estudio de caso

De acuerdo con Della Porta y Keating (2008), la metodología se refiere a los instrumentos y técnicas que se utilizan para adquirir conocimiento. Landman (2016) coincide al señalar que la metodología, como su nombre lo sugiere, es el estudio de los diferentes métodos en un área de investigación concreta.

Los instrumentos metodológicos más comunes son de tipo cuantitativos y cualitativos. Por una parte, los instrumentos cuantitativos muestran interés por la cantidad, es decir, se basan fundamentalmente en la pregunta ¿cuántos hay? (Miller, 1995). Por otra parte, los cualitativos pretenden identificar y comprender atributos. Estos son útiles cuando el objetivo de la investigación es la experiencia subjetiva, así como para interpretar el significado que cada persona le da, en el estudio de los procesos y para entender contextos (Devine, 1995).

Ahora bien, para conocer la capacidad institucional en la gestión del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en el municipio de Canatlán, Durango se realizó un estudio de caso, el cual empleó instrumentos cualitativos. A saber, la investigación se centró en un solo caso con la finalidad de lograr entenderlo a profundidad y poder realizar una descripción puntual del mismo. Igual, se buscó sustituir la escasez de datos con razonamiento lógico.

Cabe señalar que, el estudio de caso es una búsqueda empírica que investiga un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto real (Yin, 2003, en Gutiérrez, 2010). En palabras de Vennesson (2008) “un estudio de caso es una estrategia de investigación basada



en la investigación empírica profunda de uno de unos pocos fenómenos con el fin de analizar la configuración de cada caso [...]”. Este instrumento metodológico resulta particularmente útil cuando las preguntas de investigación son: cómo y por qué ocurre el fenómeno que interesa estudiar (Gutiérrez, 2010).

En particular, este fue un caso único situacional, es decir, se estudió un solo acontecimiento desde la perspectiva de sus participantes. Además, fue un caso descriptivo ilustrativo, esto es, buscó dar cuenta de la problemática desde una lógica centrada en el objeto de estudio mediante ejemplos de fondo claros.

### **3.2. Criterios para la selección del caso**

Esta investigación abordó el caso del municipio de Canatlán, Durango. A saber, esta selección se justificó por dos motivos. Primero, por los niveles de carencias asociados a la vivienda en el municipio. Segundo, por su desempeño en el Índice de Desarrollo Institucional Municipal (IDIM) de la ASF.

Cabe señalar que, tanto la Carencia por calidad y espacios de la vivienda, como la Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda, están directamente asociadas con los objetivos que estipula el FAIS. En ambos casos, el municipio se sitúa por debajo del promedio estatal. Particularmente, tiene el tercer mejor desempeño en la Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda.

En adición, el municipio de Canatlán se sitúa entre los cinco municipios con mejor desempeño en el estado de Durango en el IDIM de la ASF. A saber, los municipios con el IDIM más alto son: Durango (0.7244), Lerdo (0.6624), Gómez Palacio (0.6003), Canatlán

(0.5757) y Santiago Papasquiario (0.5616). Todos ellos con un GDIM considerado como Alto y Muy alto.

En virtud de ello, se presume que el buen desempeño del municipio de Canatlán en ambas carencias está asociado con su amplia capacidad institucional para gestionar el FISM.

### **3.3. Población de estudio**

La población se refiere al conjunto de todos los elementos que van a ser estudiados y de los cuales se obtiene la información necesaria para el análisis (Hernández, 2014). En ese sentido, para fines de este estudio de caso, la población se compuso por los informantes de los actores considerados como directos en la gestión del fondo en el municipio de Canatlán<sup>7</sup>, a los cuales se les aplicaron dos instrumentos para la recolección de información: encuestas y entrevistas semiestructuradas.

Por una parte, las encuestas se aplicaron a manera de censo<sup>8</sup>, es decir, a la totalidad de los informantes que integran a los actores considerados como directos en la gestión del fondo en el municipio. Por otra parte, las entrevistas semiestructuradas se aplicaron a una muestra no probabilística<sup>9</sup>, en particular, a una proporción intencional, abierta y homogénea de los informantes que integran a los mismos actores.

---

<sup>7</sup> Si bien hay múltiples actores municipales, estatales y federales implicados; estos están vinculados en distintos grados. De ahí que, aquellos que suelen estar vinculados en mayor medida, es decir, aquellos los cuales su participación es amplia, constante y necesaria para la gestión del fondo en el municipio son considerados como actores directos, mientras que los que no cumplen con dicha participación son considerados actores indirectos. En particular, COPLADEM, Dirección Municipal de Obras Públicas, Dirección Municipal de Desarrollo Social y Regidores se consideran directos dado que su participación es amplia, constante y necesaria.

<sup>8</sup> Los censos permiten obtener información de todos los elementos de una población, lo que permite tener información específica que beneficia a la investigación.

<sup>9</sup> Las muestras no probabilísticas, a diferencia de las probabilísticas, no permiten que todos los elementos de una población tengan las mismas posibilidades de ser seleccionados. En cambio, los seleccionados son aquellos elementos que al cumplir con una serie de cualidades o características benefician a la investigación.

Cabe señalar que, tanto las encuestas como las entrevistas semiestructuradas se aplicaron en los meses de enero y febrero del año 2022. En particular, las encuestas se aplicaron a ocho informantes provenientes de los cuatro actores considerados como directos en la gestión del fondo en el municipio: COPLADEM, Dirección Municipal de Obras Públicas, Dirección Municipal de Desarrollo Social y Regidores. Al tiempo que, las entrevistas semiestructuradas se aplicaron a cuatro informantes provenientes de los mismos cuatro actores (**Tabla 7**).

**Tabla 7.** *Número de informantes por actor e instrumento*

Instrumento	Actor			
	COPLADEM	Dirección Municipal de Obras Públicas	Dirección Municipal de Desarrollo Social	Regidores
Entrevista semiestructurada	Un informante	Un informante	Un informante	Un informante
Encuesta	Dos informantes	Dos informantes	Dos informantes	Dos informantes

### 3.4. Diseño de los instrumentos para la recolección de datos

La validez de esta investigación radica en los instrumentos de recolección de datos que fueron diseñados y empleados; a saber, encuestas y entrevistas semiestructuradas. Cabe señalar que, ambos instrumentos se diseñaron a partir de la revisión teórica del concepto de capacidad institucional.

En ese tenor y, para el desarrollo del análisis empírico, se identificaron una serie de datos por observar a partir de los componentes contenidos en la matriz conceptual. De ahí que, para fines de esta investigación, se construyeron tres matrices de análisis, las cuales fueron la base para elaborar los instrumentos para la recolección de datos.

Primero, la matriz de análisis para el personal o nivel micro busca abordar al personal dentro de la organización; denota la importancia de sus habilidades y conocimientos, lo que

determina su actuación en la organización. Como se aprecia en la **Tabla 8**, este nivel considera los siguientes elementos: suficiencia; preparación académica; antecedentes profesionales; capacitación; y contratación.

**Tabla 8.** *Matriz de análisis para el nivel personal*

Nivel	Componente	Datos por observar
<b>Personal</b> <b>Nivel micro</b>	Suficiencia de personal	1. Percepción e interés respecto de la suficiencia del personal
	Preparación académica del personal	1. Grados académicos del personal 2. Percepción e interés respecto de la preparación académica
	Antecedentes profesionales del personal	1. Tipos de antecedentes profesionales del personal 2. Percepción e interés respecto de los antecedentes profesionales
	Capacitación del personal	1. Tipos de capacitación que recibe el personal 2. Percepción e interés respecto de la capacitación
	Contratación del personal	1. Tipos de mecanismos para la contratación del personal 2. Percepción e interés respecto de los mecanismos para la contratación

*Fuente:* elaboración propia con base en Forss y Venson (2002).

Por otra parte, la matriz de análisis para el nivel organización refiere a la organización y su capacidad de gestión. Particularmente, se enfoca en los sistemas de gestión que permiten mejorar el desempeño de las tareas y funciones específicas de la organización misma y del conjunto de organizaciones con las cuales se relaciona para funcionar efectivamente. Como se observa en la **Tabla 9**, este nivel aborda los siguientes elementos: reglamentación; estructura, procesos y procedimientos; responsabilidades y funciones; cooperación y coordinación; y mecanismos para la toma de decisiones.

**Tabla 9.** *Matriz de análisis para el nivel organización*

Nivel	Componente	Dato por observar
<b>Organización</b> <b>Nivel meso</b>	Reglamentación	1. Tipos de reglamentación vinculada con la gestión del fondo 2. Nivel o grado de reglamentación

Nivel	Componente	Dato por observar
		3. Percepción e interés respecto de la reglamentación
	Estructura, procesos y procedimientos	1. Tipos de estructura, procesos y procedimientos vinculados con la gestión del fondo 2. Nivel o grado de estructura, procesos y procedimientos 3. Percepción e interés respecto de la estructura, procesos y procedimientos
	Responsabilidades y funciones	1. Tipos de responsabilidades y funciones vinculadas con la gestión del fondo 2. Nivel o grado de responsabilidades y funciones 3. Percepción e interés respecto de las responsabilidades y funciones
	Cooperación y coordinación	1. Tipos de cooperación y coordinación entre las áreas involucradas en la gestión del fondo 2. Nivel o grado de cooperación y coordinación entre las áreas 3. Percepción e interés respecto de la cooperación y coordinación entre las áreas
	Mecanismos para la toma de decisiones	1. Tipos de mecanismos para la toma de decisiones de la gestión del fondo 2. Nivel o grado de mecanismos para la toma de decisiones 3. Percepción e interés respecto de los mecanismos para la toma de decisiones

*Fuente:* elaboración propia con base en Forss y Venson (2002).

Finalmente, la matriz de análisis para el nivel entorno hace alusión al contexto en el cual se encuentra la organización. Reconoce que las acciones de las organizaciones dependen de su contexto, así como de las redes, organizaciones e individuos involucrados en él. Como se ve en la **Tabla 10**, este nivel aborda los siguientes elementos: intercambio horizontal y vertical de información; capacidad de negociación; capacidad de gestión; influencia de actores políticos; e influencia de actores sociales.

**Tabla 10.** *Matriz de análisis para el nivel entorno*

Nivel	Componente	Dato por observar
<b>Entorno</b>	Intercambio horizontal y vertical de información	1. Tipos de intercambio de información horizontal y vertical en la gestión del fondo

Nivel	Componente	Dato por observar
Nivel macro		2. Percepción e interés respecto del intercambio de información horizontal y vertical 3. Nivel o grado de intercambio de información horizontal y vertical
	Capacidad de negociación	1. Tipos de negociación con otros municipios y con otros niveles de gobierno respecto de la gestión del fondo 2. Percepción e interés respecto de la negociación con otros municipios y con otros niveles de gobierno 3. Nivel o grado de negociación con otros municipios y con otros niveles de gobierno
	Capacidad de gestión	1. Tipos de gestión del suministro de todo tipo de recursos para la gestión del fondo 2. Percepción e interés respecto de la gestión del suministro de todo tipo de recursos 3. Nivel o grado de gestión del suministro de todo tipo de recursos
	Influencia de actores políticos	1. Tipos de influencia de los actores políticos en la gestión del fondo 2. Percepción e interés respecto de la influencia de los actores políticos 3. Nivel o grado de influencia de los actores políticos
	Influencia de actores sociales	1. Tipos de influencia de los actores sociales en la gestión del fondo 2. Percepción e interés respecto de la influencia de los actores sociales 3. Nivel o grado de influencia de los actores sociales

*Fuente:* elaboración propia con base en Forss y Venson (200).

### 3.5. Recolección y análisis de datos

Como ya se señaló, esta investigación empleó dos instrumentos de recolección de datos: encuestas y entrevistas semiestructuradas. Por una parte, las entrevistas semiestructuradas permiten recopilar información mediante una conversación guiada y flexible diseñada para obtener datos específicos. Por otra parte, las encuestas son instrumentos que permiten recopilar grandes cantidades de información a través de una serie de preguntas estandarizadas

diseñadas para obtener datos generales. En ese sentido, los siguientes apartados detallan ambos instrumentos:

- **Entrevistas semiestructuradas**

Las entrevistas semiestructuradas permiten recopilar información específica mediante una conversación guiada y flexible entre el investigador y los entrevistados. Cabe mencionar que, dotan al investigador de un considerable margen de maniobra, ya que cuenta con una estructura base de entrevista, pero tienen más flexibilidad.

En específico, la entrevista semiestructurada para analizar la capacidad institucional del municipio en la gestión del fondo considera, en promedio, 15 preguntas guía divididas en tres niveles de análisis. Particularmente, cinco (33.3%) corresponden al nivel personal; cinco (33.3%) al nivel organización y cinco (33.3%) al nivel entorno (**Tabla 11**).

**Tabla 11.** *Número de preguntas por nivel*

Nivel	Total de preguntas	
	Número	Porcentaje
Total Capacidad Institucional	15	100
Nivel personal	5	33.3
Nivel organización	5	33.3
Nivel entorno	5	33.3

Asimismo, en cuanto al análisis de los datos obtenidos a partir de las entrevistas semiestructuradas, estos se analizaron y agruparon en observaciones con base en los datos por observar definidos en las tres matrices de análisis antes detalladas. Posteriormente, a partir de dichas observaciones, se describieron con detalle los principales hallazgos.

- **Encuestas**

El segundo instrumento empleado en esta investigación para la recolección de datos fueron las encuestas, las cuales permiten recopilar grandes cantidades de información a través de una serie de preguntas estandarizadas diseñadas para obtener información específica.

En particular, la encuesta para conocer la capacidad institucional del municipio en la gestión del fondo comprende 15 reactivos divididos en tres niveles de análisis. Particularmente, cinco (33.3%) corresponden al nivel de personal; cinco (33.3%) al nivel de organización y cinco (33.3%) al nivel de entorno (**Tabla 12**).

**Tabla 12.** *Número de reactivos por nivel*

Nivel	Total de reactivos	
	Número	Porcentaje
Total Capacidad Institucional	15	100
Nivel personal	5	33.3
Nivel organización	5	33.3
Nivel entorno	5	33.3

Cabe mencionar que, la encuesta es de escala tipo Likert y denota el Grado de Acuerdo (GA) de los informantes del municipio respecto de los reactivos. Dicha escala es ordinal y va del menor GA al mayor GA: Totalmente en desacuerdo, En desacuerdo, Indeciso, De acuerdo y Totalmente de acuerdo. Asimismo, como se puede observar en la **Tabla 13**, para su consecuente cuantificación, los valores numéricos que recibe cada GA son: 0, 1, 2, 3 y 4, respectivamente.

**Tabla 13.** *Escala de la encuesta capacidad institucional*

Grado de Acuerdo				
Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Indeciso	De acuerdo	Totalmente de acuerdo
0	1	2	3	4



Referente al análisis de los datos obtenidos a partir de las encuestas, los resultados de los tres niveles se agregaron en un nivel denominado capacidad institucional. En particular, este último se estimó a partir de un promedio de promedios, es decir, primero se promediaron los resultados de los reactivos para obtener los niveles para posteriormente promediar estos y obtener el nivel capacidad institucional. Finalmente, a partir de dicha agregación, se describieron con detalle los principales hallazgos.

## Capítulo 4. Análisis de resultados

### 4.1. Análisis entrevistas semiestructuradas

Las entrevistas semiestructuradas para conocer la capacidad institucional del municipio en la gestión local del fondo se construyeron a partir de la revisión teórica del concepto de capacidad institucional. A saber, las preguntas se formularon a partir de tres matrices de análisis, las cuales permitieron abordar la información referente a dicha capacidad mediante tres niveles de análisis: personal, organización y entorno.

Como ya se mencionó, las entrevistas semiestructuradas se aplicaron entre los meses de enero y febrero del año 2022 a cuatro informantes claves pertenecientes a cuatro actores en la gestión local del fondo en Canatlán, Durango: COPLADEM, Dirección Municipal de Obras Públicas, Dirección Municipal de Desarrollo Social y Regidores.

En ese sentido, los siguientes apartados presentan de forma sucinta los principales resultados obtenidos en cada uno de los niveles.

- **Personal**

Como se observa en la **Tabla 14**, este nivel alude al personal dentro de cada organización; denota la importancia de sus habilidades y conocimientos, lo que determina su actuación en la organización. En ese sentido, derivado de las entrevistas semiestructuradas, se observa que el personal involucrado en la gestión del fondo se considera el indicado, dado que su experiencia y preparación académica se suele vincular con las actividades que desempeñan. En cuanto a su amplitud, si bien se considera que el personal es suficiente; sería deseable contar con más dadas las múltiples actividades que llevan a cabo las áreas.

Al mismo tiempo, se observa que no hay claridad respecto del personal involucrado en el fondo en las distintas áreas. Lo anterior, dado que la cooperación y coordinación entre estas suele ser limitada. Asimismo, es relevante señalar que no suele haber capacitación al interior del municipio. De hecho, el interés por dicha capacitación es limitado; la poca capacitación que el personal recibe proviene del exterior del municipio.

Finalmente, se observa que no hay mecanismos definidos para la contratación del personal en las distintas áreas. A saber, no se percibe interés por definir mecanismos.

**Tabla 14.** *Análisis entrevistas semiestructuradas – personal o nivel micro*

Componente	Dato por observar	Observación
Suficiencia de personal	1. Percepción e interés respecto de la suficiencia del personal	El personal es suficiente; se cumple con las actividades, pero sería deseable contar con más. No hay claridad respecto del personal involucrado en las distintas áreas.
Preparación académica del personal	1. Grados académicos del personal 2. Percepción e interés respecto de la preparación académica	El personal es el indicado; tienen grados académicos de licenciatura e ingeniería vinculados con las actividades que realizan las áreas.
Antecedentes profesionales del personal	1. Tipos de antecedentes profesionales del personal 2. Percepción e interés respecto de los antecedentes profesionales	La experiencia del personal en sus áreas suele ser amplia. En pocos casos no hay antecedentes profesionales.
Capacitación del personal	1. Tipos de capacitación que recibe el personal 2. Percepción e interés respecto de la capacitación	No hay capacitación al interior de las áreas. La poca capacitación proviene del exterior del municipio. El interés respecto de la capacitación al interior de las áreas es limitado.
Contratación del personal	1. Tipos de mecanismos para la contratación del personal 2. Percepción e interés respecto de los mecanismos para la contratación	No hay mecanismos definidos para la contratación del personal en las distintas áreas. En general, no hay interés por definir mecanismos para la contratación.

*Fuente:* elaboración propia.

- **Organización**

Como se aprecia en la **Tabla 15**, este nivel refiere a la organización y su capacidad de gestión. Particularmente, se enfoca en los sistemas de gestión que permiten mejorar el

desempeño de las tareas y funciones específicas de la organización misma y del conjunto de organizaciones con las cuales se relaciona para funcionar efectivamente. En ese tenor, resultado de las entrevistas semiestructuradas, se observa que, si bien se sigue la reglamentación exterior al municipio (estatal y municipal), las áreas del municipio no cuentan con reglamentación interna vinculada con la gestión del fondo. Cabe mencionar que, no se observa interés por trabajar en ella.

Por otro lado, referente a la estructura, procesos y procedimiento, así como a las responsabilidades y funciones, todas ellas suelen estar claras, pero son informales, es decir, no existe ningún tipo de documentación que las enuncie y detalle. Asimismo, se observa que no hay interés por formalizarlas.

Igual, como consecuencia de la informalidad en las responsabilidades y funciones, se observa que la cooperación y coordinación entre las áreas suele ser bastante limitada. Con frecuencia, existe desconocimiento respecto del quehacer del resto. A saber, la poca coordinación y cooperación se limita a aquellos temas vinculados con el presupuesto, mas no con otros elementos de la gestión del fondo.

Por último, si bien las decisiones suelen tener criterios técnicos tales como factibilidad, y estar apegadas a la normatividad, se observa que no hay mecanismos definidos para tomar decisiones; por ejemplo, para focalizar y priorizar. La falta de mecanismos definidos puede vulnerar la toma de decisiones. Prueba de ello es que, en ocasiones, las decisiones provienen de actores políticos que no son parte del proceso de gestión del fondo. En estos casos, los actores se limitan a ejecutar dichas decisiones.

**Tabla 15.** *Análisis entrevistas semiestructuradas – organización o nivel meso*

Componente	Dato por observar	Observación
Reglamentación	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tipos de reglamentación vinculada con la gestión del fondo</li> <li>2. Nivel o grado de reglamentación</li> <li>3. Percepción e interés respecto de la reglamentación</li> </ol>	<p>No hay reglamentación documentada sobre la gestión del fondo al interior del municipio. Se suele seguir la normatividad exterior.</p> <p>Hay interés respecto de la normatividad exterior, mas no de la interior.</p>
Estructura, procesos y procedimientos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tipos de estructura, procesos y procedimientos vinculados con la gestión del fondo</li> <li>2. Nivel o grado de estructura, procesos y procedimientos</li> <li>3. Percepción e interés respecto de las estructura, procesos y procedimientos</li> </ol>	<p>La estructura informal se utiliza, en ocasiones, sobre la formal.</p> <p>Los procesos y procedimientos sobre la gestión del fondo están claros, pero no formalizados.</p> <p>No hay interés por formalizar los procesos y procedimientos.</p>
Responsabilidades y funciones	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tipos de responsabilidades y funciones vinculadas con la gestión del fondo</li> <li>2. Nivel o grado de responsabilidades y funciones</li> <li>3. Percepción e interés respecto de las responsabilidades y funciones</li> </ol>	<p>Las responsabilidades y funciones informales se utilizan sobre las formales.</p> <p>Las responsabilidades y funciones están claras, pero no formalizadas.</p> <p>No hay interés por formalizar las responsabilidades y funciones.</p>
Cooperación y coordinación	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tipos de cooperación y coordinación entre las áreas involucradas en la gestión del fondo</li> <li>2. Nivel o grado de cooperación y coordinación entre las áreas</li> <li>3. Percepción e interés respecto de la cooperación y coordinación entre las áreas</li> </ol>	<p>La cooperación y coordinación se limita a lo normativa, pero no más allá.</p> <p>La cooperación y coordinación entre las áreas es limitada.</p> <p>Hay desconocimiento sobre el quehacer de las otras áreas.</p>
Mecanismos para la toma de decisiones	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tipos de mecanismos para la toma de decisiones de la gestión del fondo</li> <li>2. Nivel o grado de mecanismos para la toma de decisiones</li> <li>3. Percepción e interés respecto de los mecanismos para la toma de decisiones</li> </ol>	<p>Las decisiones sobre la gestión suelen ser técnicas (factibilidad) y estar apegadas a la normatividad. Sin embargo, en ocasiones, las decisiones provienen de la esfera política, y los actores solo ejecutan.</p> <p>No hay mecanismos definidos para tomar decisiones; por ejemplo, para priorizar y focalizar.</p>

*Fuente:* elaboración propia.

- **Entorno**

Como se observa en la **Tabla 16**, este nivel alude al contexto en el cual se encuentra la organización. Reconoce que las acciones de las organizaciones dependen de su contexto, así como de las redes, organizaciones e individuos involucrados en él. En ese sentido, a partir de las entrevistas semiestructuradas se observa que el intercambio de información horizontal es nulo. El municipio no intercambia información con otros municipios sobre la gestión del fondo; a saber, buenas prácticas, casos de éxito, etc. Asimismo, respecto del intercambio de información vertical, se observa que este se suele limitar a la transferencia y fiscalización de recursos tanto por parte del estado como de la federación.

En el mismo sentido, la capacidad de gestión y negociación con estos actores externos suele ser limitada. Lo anterior, en términos de recursos financieros, materiales y humanos. Por otra parte, la influencia de los actores sociales suele ser reducida y no hay interés por incrementar su incidencia. No obstante, la influencia de los actores políticos es bastante amplia, de hecho, dada esta influencia, en ocasiones la gestión del fondo se supedita a los compromisos políticos.

**Tabla 16.** *Análisis entrevista semiestructurada – entorno o nivel macro*

Componente	Dato por observar	Observación
Intercambio horizontal y vertical de información	1. Tipos de intercambio de información horizontal y vertical en la gestión del fondo 2. Percepción e interés respecto del intercambio de información horizontal y vertical 3. Nivel o grado de intercambio de información horizontal y vertical	No hay intercambio horizontal de información respecto de la gestión del fondo, es decir, no existe intercambio con otros municipios. Hay un intercambio limitado vertical de información. A saber, se intercambia información con el estado y la federación debido a la fiscalización de los recursos. No hay interés por incrementar el intercambio de información horizontal y vertical.
Capacidad de negociación	1. Tipos de negociación con otros municipios y con otros niveles de	La capacidad de negociación con otros municipios y con la federación es nula. En tanto que con el estado es limitada.

<b>Componente</b>	<b>Dato por observar</b>	<b>Observación</b>
	<p>gobierno respecto de la gestión del fondo</p> <p>2. Percepción e interés respecto de la negociación con otros municipios y con otros niveles de gobierno</p> <p>3. Nivel o grado de negociación con otros municipios y con otros niveles de gobierno</p>	<p>No hay interés por incrementar la negociación, los actores solo ejecutan.</p>
Capacidad de gestión	<p>1. Tipos de gestión del suministro de todo tipo de recursos para la gestión del fondo</p> <p>2. Percepción e interés respecto de la gestión del suministro de todo tipo de recursos</p> <p>3. Nivel o grado de gestión del suministro de todo tipo de recursos</p>	<p>La capacidad de gestión con otros municipios y con la federación es nula. En tanto que con el estado es limitada.</p> <p>Hay interés por incrementar la gestión, particularmente, de recurso financiero.</p>
Influencia de actores políticos	<p>1. Tipos de influencia de los actores políticos en la gestión del fondo</p> <p>2. Percepción e interés respecto de la influencia de los actores políticos</p> <p>3. Nivel o grado de influencia de los actores políticos</p>	<p>Hay mucho interés respecto de la influencia política.</p> <p>Alto un alto grado de influencia de los actores políticos. Se suelen seguir los compromisos políticos.</p>
Influencia de actores sociales	<p>1. Tipos de influencia de los actores sociales en la gestión del fondo</p> <p>2. Percepción e interés respecto de la influencia de los actores sociales</p> <p>3. Nivel o grado de influencia de los actores sociales</p>	<p>Hay poco interés respecto de la influencia social.</p> <p>Bajo grado de influencia de los actores sociales. Las solicitudes sociales no suelen tener incidencia en las decisiones de los actores.</p>

*Fuente:* elaboración propia.

## 4.2. Análisis encuestas

La encuesta para conocer la capacidad institucional del municipio en la gestión local del fondo se construyó a partir de la revisión teórica del concepto de capacidad institucional. A saber, la encuesta comprende 15 reactivos divididos en tres niveles de análisis.

Cabe mencionar que, la encuesta se aplicó entre los meses de enero y febrero del año 2022 a ocho informantes provenientes de los cuatro actores internos clave de la gestión local del fondo en Canatlán, Durango: COPLADEM, Dirección Municipal de Obras Públicas, Dirección Municipal de Desarrollo Social y Regidores.

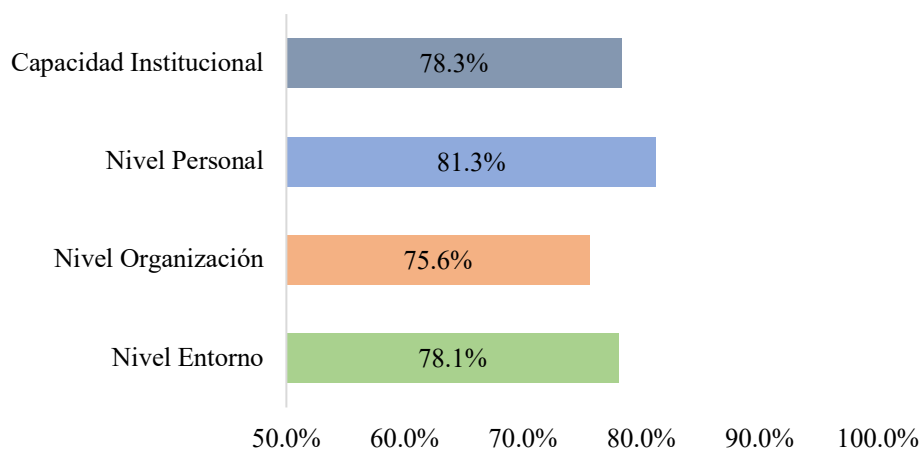
Como se puede observar en la **Figura 7**, la gestión municipal del fondo obtuvo un resultado general en el nivel de capacidad institucional de 78.3%. Es decir que, con base en este instrumento, se estima que se tiene una capacidad del 78.3% para cumplir con sus tareas. Asimismo, los resultados obtenidos en los niveles fueron los siguientes: nivel personal 81.3%, nivel organización 75.6% y nivel entorno 78.1%<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Cabe señalar que, para conocer la confiabilidad de la encuesta, es decir, su consistencia interna o estabilidad (ausencia relativa de errores de medición), se estimó el Coeficiente de Cronbach. Este coeficiente es una medida de confiabilidad que está vinculado con la homogeneidad o consistencia interna. Cabe mencionar que, como regla general debe ser mayor a 0.8 para considerar que un instrumento es confiable. En ese tenor, el coeficiente obtenido para la encuesta fue de 0.85. Por ende, se puede señalar que la encuesta es confiable.



**Figura 7. Resultados niveles y capacidad institucional**

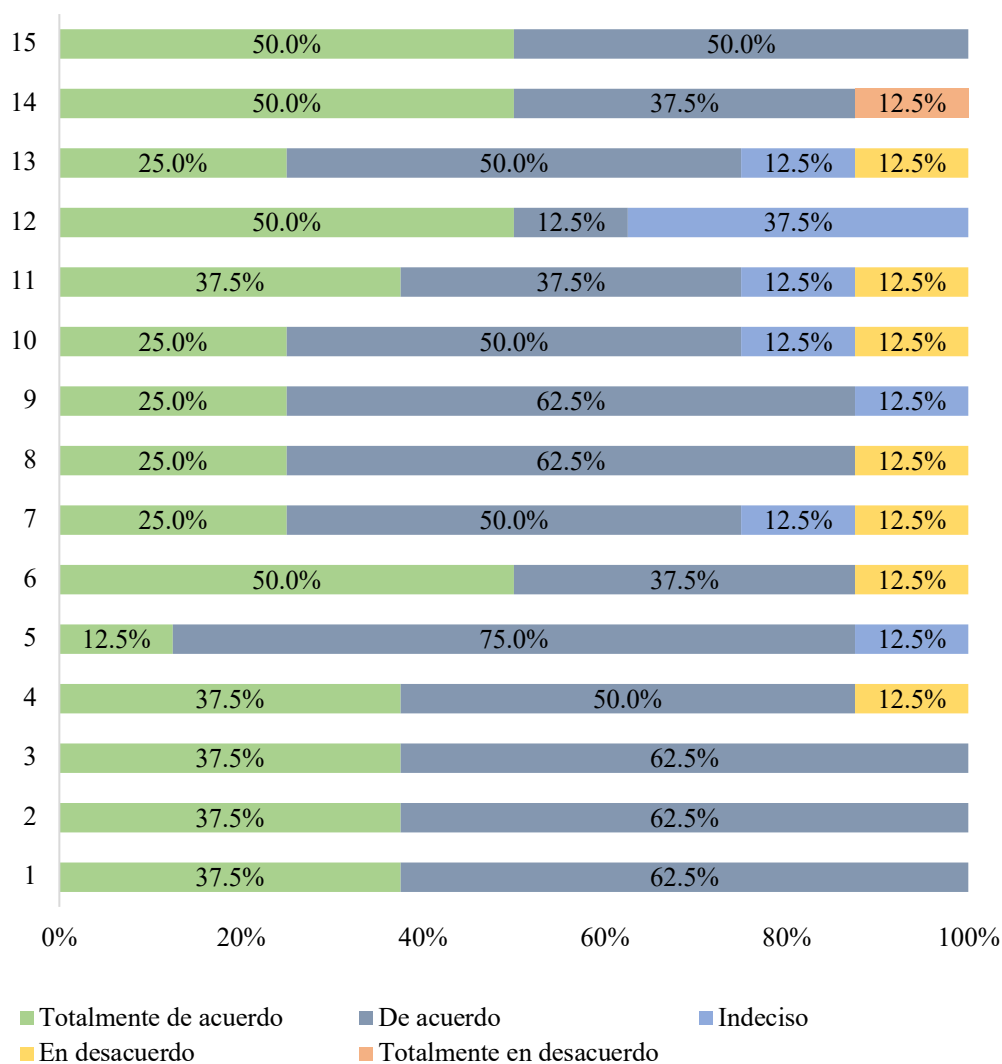


*Fuente:* elaboración propia.

Si bien al análisis global de la capacidad institucional y los niveles es relevante para valorar la gestión local del fondo en el municipio, para fines prácticos, en lo subsecuente se discutirán los resultados en cada uno de los reactivos considerados en la encuesta.

Por último, se advierte que, al ser una encuesta, la información que se recoge está estrechamente ligada a la percepción de los informantes del municipio, así como a su conocimiento del fondo y vínculo con él. Por tanto, para comprender en detalle el contexto y las causas de los resultados, es necesario analizarlos en conjunto con las entrevistas.

**Figura 8.** Resultados de la encuesta capacidad institucional

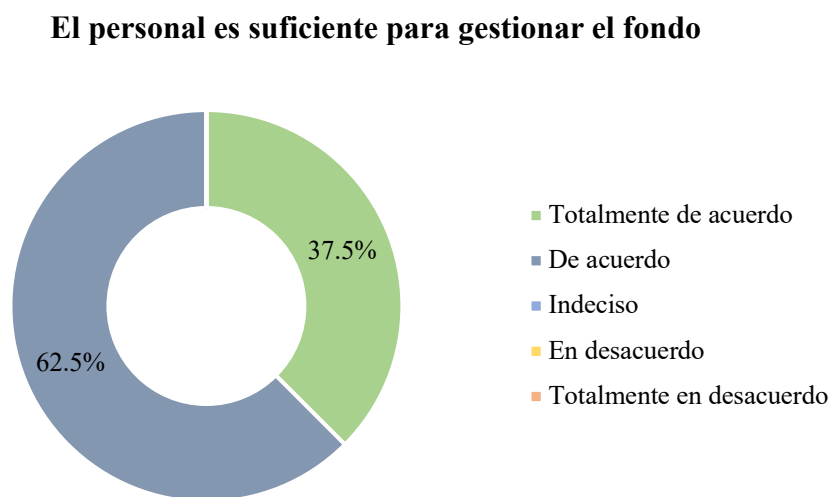


Fuente: elaboración propia.

Como es posible observar en la **Figura 8**, en siete de los reactivos todos los informantes manifiestan estar Totalmente de acuerdo, De acuerdo o Indeciso. Asimismo, en ocho reactivos una proporción reducida manifiesta estar En desacuerdo o Totalmente en desacuerdo. En ese sentido, a continuación, se analizan los resultados de cada uno de los reactivos.

El reactivo uno “El personal es suficiente para gestionar el fondo”, corresponde al nivel denominado personal o micro. Este nivel valora al personal dentro de cada organización. En particular, el reactivo uno permite conocer la suficiencia del personal dentro de la organización para gestionar el fondo.

**Figura 9.** *Respuestas reactivo 1*



*Fuente:* elaboración propia.

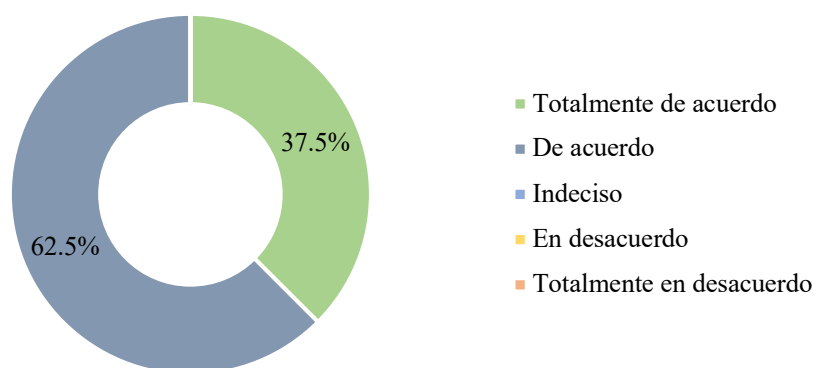
Referente a las respuestas, se puede observar en la **Figura 9** que el Grado de Acuerdo (GA) que expresaron los encuestados fue el siguiente: 37.5% Totalmente de acuerdo y 62.5% De acuerdo. Cabe mencionar que, ninguno expresó un GA considerado como Indeciso, En desacuerdo o Totalmente en desacuerdo.

El reactivo dos “La preparación académica del personal es la indicada para gestionar el fondo (está vinculada con el fondo)”, corresponde al nivel denominado personal o micro. Este nivel valora al personal dentro de cada organización. En específico, el reactivo dos permite conocer la idoneidad y suficiencia de la preparación académica del personal dentro de la organización para gestionar el fondo.

**Figura 10.** *Respuestas reactivo 2*

---

**La preparación académica del personal es la indicada para gestionar el fondo (está vinculada con el fondo)**



---

*Fuente:* elaboración propia.

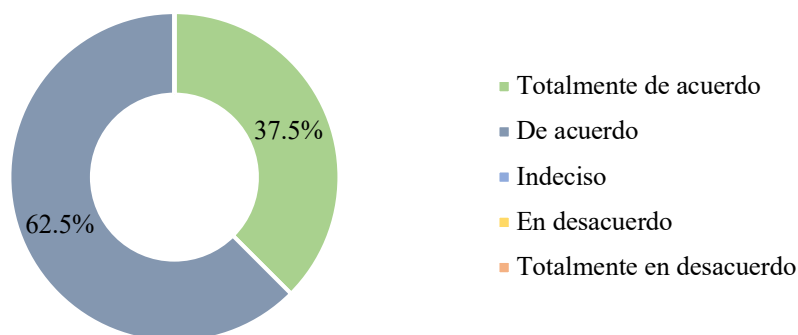
Referente a las respuestas, se puede observar en la **Figura 10** que el Grado de Acuerdo (GA) que expresaron los encuestados fue el siguiente: 37.5% Totalmente de acuerdo y 62.5% De acuerdo. Cabe mencionar que, ninguno expresó un GA considerado como Indeciso, En desacuerdo o Totalmente en desacuerdo.

El reactivo tres “Los antecedentes profesionales del personal son los indicados para gestionar el fondo (están vinculados con el fondo)”, corresponde al nivel denominado personal o micro. Este nivel valora al personal dentro de cada organización. En particular, el reactivo tres permite conocer la idoneidad y suficiencia de los antecedentes profesionales del personal dentro de la organización para gestionar el fondo.

**Figura 11.** *Respuestas reactivo 3*

---

**Los antecedentes profesionales del personal son los indicados para gestionar el fondo (están vinculados con el fondo)**



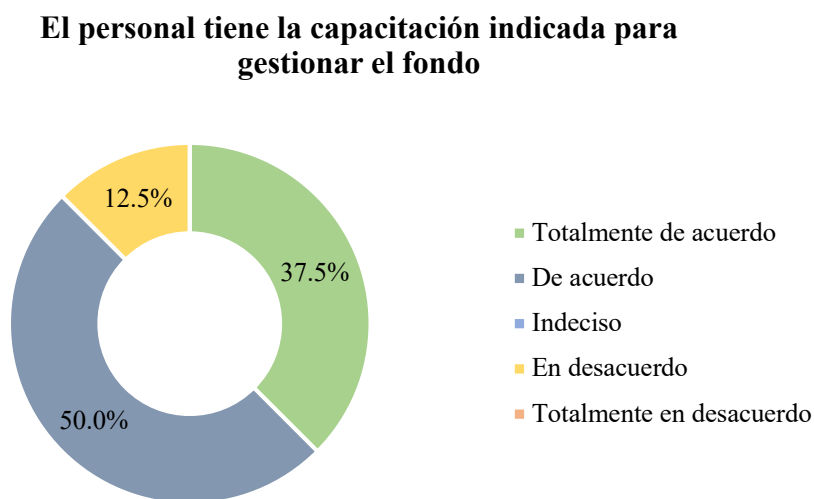
---

*Fuente:* elaboración propia.

Referente a las respuestas, se puede observar en la **Figura 11** que el Grado de Acuerdo (GA) que expresaron los encuestados fue el siguiente: 37.5% Totalmente de acuerdo y 62.5% De acuerdo. Cabe mencionar que, ninguno expresó un GA considerado como Indeciso, En desacuerdo o Totalmente en desacuerdo.

El reactivo cuatro “El personal tiene la capacitación indicada para gestionar el fondo”, corresponde al nivel denominado personal o micro. Este nivel valora al personal dentro de cada organización. En específico, el reactivo cuatro permite conocer la idoneidad y suficiencia de la capacitación que recibe el personal dentro de la organización para gestionar el fondo.

**Figura 12.** *Respuestas reactivo 4*



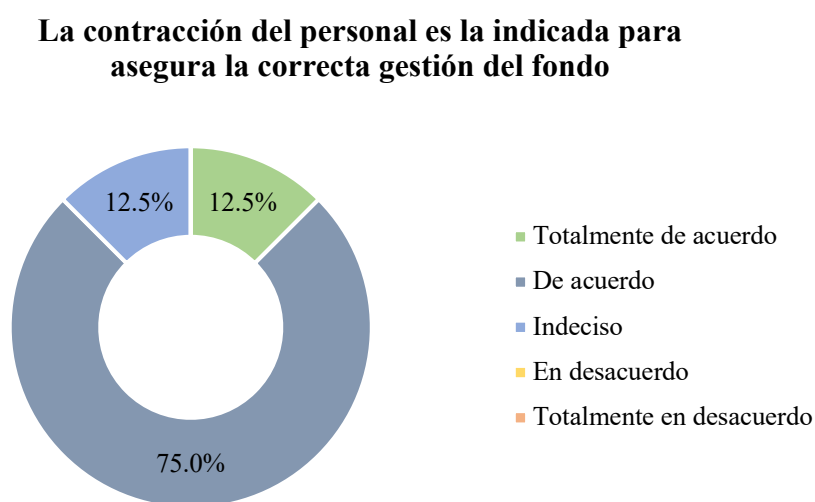
*Fuente:* elaboración propia.

Referente a las respuestas, se puede observar en la **Figura 12** que el Grado de Acuerdo (GA) que expresaron los encuestados fue el siguiente: 37.5% Totalmente de acuerdo, 50.0% De acuerdo y 12.5% En desacuerdo. Cabe mencionar que, ninguno expresó un GA considerado como Indeciso o Totalmente en desacuerdo.

El reactivo cinco “La contratación del personal es la indicada para asegura la correcta gestión del fondo”, corresponde al nivel denominado personal o micro. Este nivel valora al personal dentro de cada organización. En particular, el reactivo cinco permite conocer la idoneidad del mecanismo de contratación del personal de la organización para gestionar el fondo.

**Figura 13.** *Respuestas reactivo 5*

---



---

*Fuente:* elaboración propia.

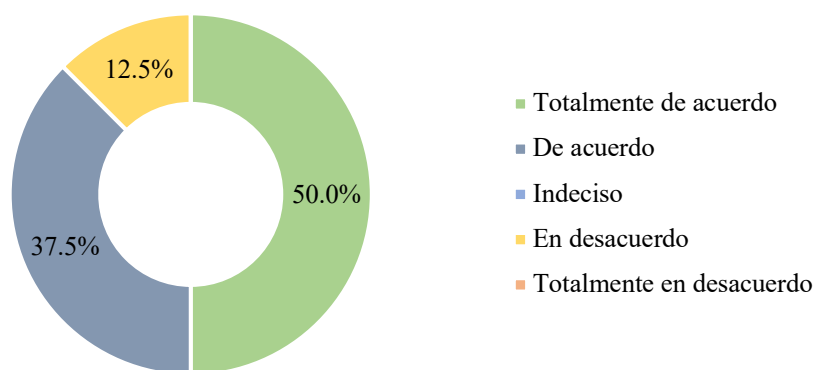
Referente a las respuestas, se puede observar en la **Figura 13** que el Grado de Acuerdo (GA) que expresaron los encuestados fue el siguiente: 12.5% Totalmente de acuerdo, 75.0% De acuerdo y 12.5% Indeciso. Cabe mencionar que, ninguno expresó un GA considerado como En desacuerdo o Totalmente en desacuerdo.

El reactivo seis “Existe reglamentación que norme la gestión local del fondo”, corresponde al nivel denominado organización o meso. Este subindicador valora a la organización y su capacidad de gestión. En específico, el reactivo seis permite conocer la presencia de reglamentación que permita normar la gestión local del fondo.

**Figura 14.** *Respuestas reactivo 6*

---

**Existe reglamentación que norme la gestión local del fondo**



---

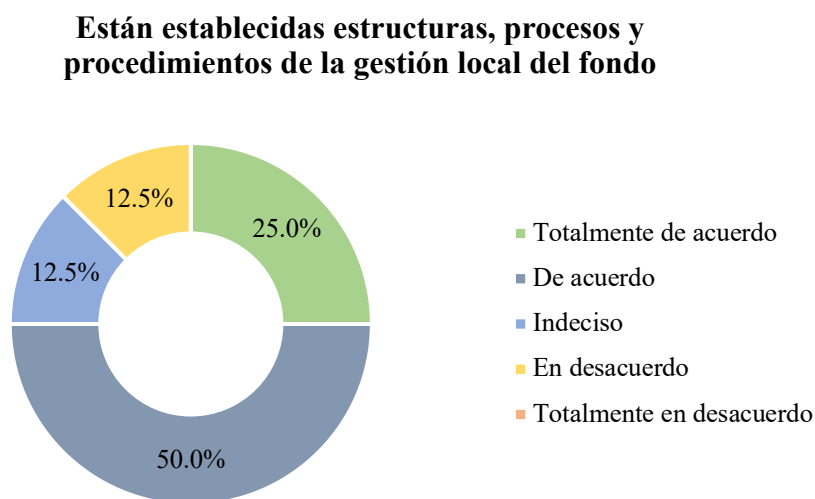
*Fuente:* elaboración propia.

Referente a las respuestas, se puede observar en la **Figura 14** que el Grado de Acuerdo (GA) que expresaron los encuestados fue el siguiente: 37.5% Totalmente de acuerdo, 50.0% De acuerdo y 12.5% En desacuerdo. Cabe mencionar que, ninguno expresó un GA considerado como Indeciso o Totalmente en desacuerdo.



El reactivo siete “Están establecidas estructuras, procesos y procedimientos de la gestión local del fondo”, corresponde al nivel denominado organización o meso. Este subindicador valora a la organización y su capacidad de gestión. En particular, el reactivo siete permite conocer la presencia de estructuras, procesos y procedimientos establecidos en la gestión local del fondo.

**Figura 15.** *Respuestas reactivo 7*



*Fuente:* elaboración propia.

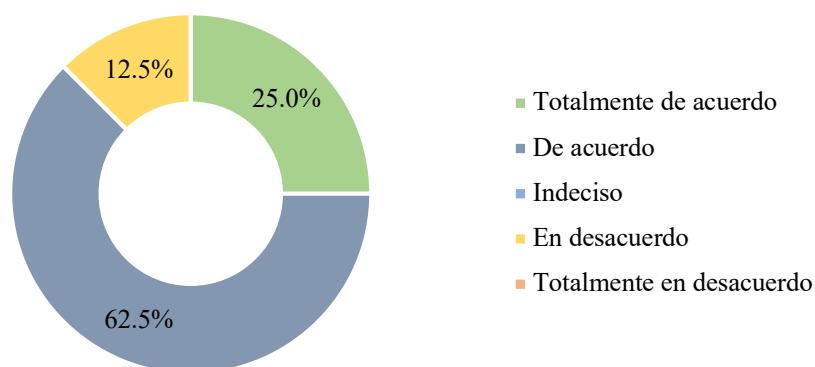
Referente a las respuestas, se puede observar en la **Figura 15** que el Grado de Acuerdo (GA) que expresaron los encuestados fue el siguiente: 25.0% Totalmente de acuerdo, 50.0% De acuerdo, 12.5% Indeciso y 12.5% En desacuerdo. Cabe mencionar que, ninguno expresó un GA considerado como Totalmente en desacuerdo.

El reactivo ocho “Están establecidas responsabilidades y funciones de la gestión local del fondo”, corresponde al nivel denominado organización o meso. Este subindicador valora a la organización y su capacidad de gestión. En específico, el reactivo ocho permite conocer la presencia de responsabilidades y funciones establecidas en la gestión local del fondo.

**Figura 16.** *Respuestas reactivo 8*

---

**Están establecidas responsabilidades y funciones de la gestión local del fondo**



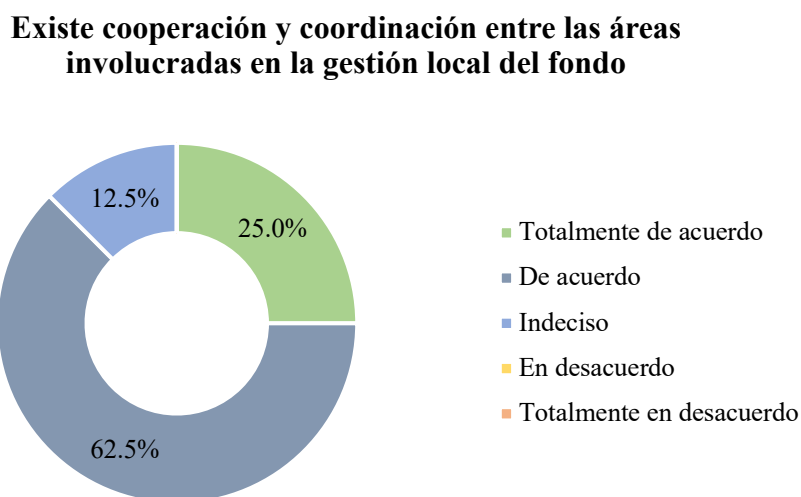
---

*Fuente:* elaboración propia.

Referente a las respuestas, se puede observar en la **Figura 16** que el Grado de Acuerdo (GA) que expresaron los encuestados fue el siguiente: 25.0% Totalmente de acuerdo, 62.5% De acuerdo y 12.5% En desacuerdo. Cabe mencionar que, ninguno expresó un GA considerado como Indeciso o Totalmente en desacuerdo.

El reactivo nueve “Existe cooperación y coordinación entre las áreas involucradas en la gestión local del fondo”, corresponde al nivel denominado organización o meso. Este subindicador valora a la organización y su capacidad de gestión. En particular, el reactivo nueve permite conocer el grado de cooperación y coordinación entre las áreas involucradas en la gestión local del fondo.

**Figura 17.** *Respuestas reactivo 9*



---

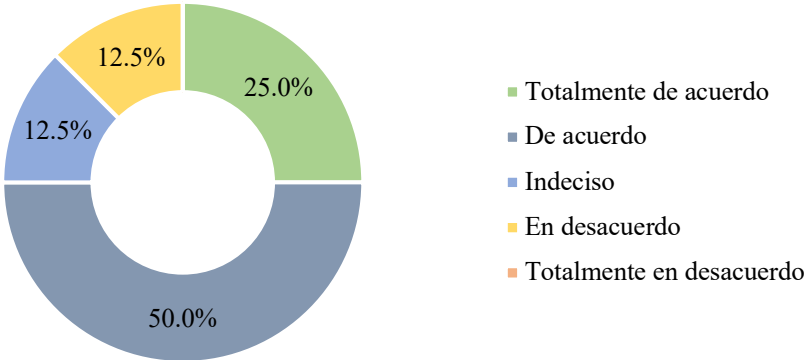
*Fuente:* elaboración propia.

Referente a las respuestas, se puede observar en la **Figura 17** que el Grado de Acuerdo (GA) que expresaron los encuestados fue el siguiente: 25.0% Totalmente de acuerdo, 62.5% De acuerdo y 12.5% Indeciso. Cabe mencionar que, ninguno expresó un GA considerado como En desacuerdo o Totalmente en desacuerdo.

El reactivo 10 “Están establecidos los mecanismos para la toma de decisiones de la gestión local del fondo”, corresponde al nivel denominado organización o meso. Este subindicador valora a la organización y su capacidad de gestión. En específico, el reactivo 10 permite conocer la presencia de mecanismos para la toma de decisiones en la gestión local del fondo.

**Figura 18.** *Respuestas reactivo 10*

**Están establecidos los mecanismos para la toma de decisiones de la gestión local del fondo**



*Fuente:* elaboración propia.

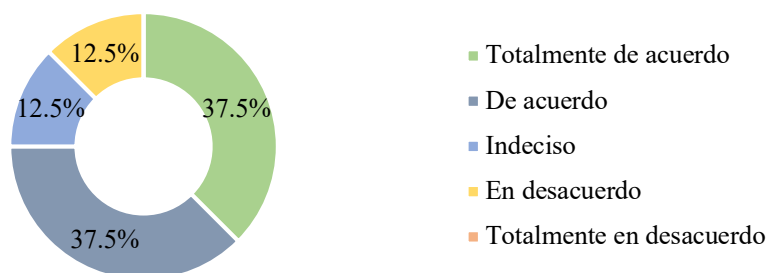
Referente a las respuestas, se puede observar en la **Figura 18** que el Grado de Acuerdo (GA) que expresaron los encuestados fue el siguiente: 25.0% Totalmente de acuerdo, 50.0% De acuerdo, 12.5% Indeciso y 12.5% En desacuerdo. Cabe mencionar que, ninguno expresó un GA considerado como Totalmente en desacuerdo.

El reactivo 11 “Existe intercambio de información horizontal y vertical en la gestión del fondo, es decir, intercambio de información tanto con otros municipios como con otros niveles de gobierno (estado y federación) en la gestión del fondo”, corresponde al nivel denominado entorno o macro. Este subindicador valora elementos del entorno dentro del cual se enmarca la organización. En particular, el reactivo 11 permite conocer la existencia de intercambio de información horizontal y vertical en la gestión local del fondo.

**Figura 19.** *Respuestas reactivo 11*

---

**Existe intercambio de información horizontal y vertical en la gestión del fondo, es decir, intercambio de información tanto con otros municipios como con otros niveles de gobierno (estado y federación) en la gestión del fondo**



---

*Fuente:* elaboración propia.

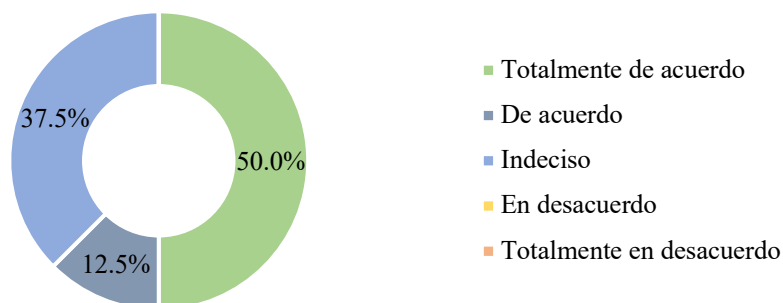
Referente a las respuestas, se puede observar en la **Figura 19** que el Grado de Acuerdo (GA) que expresaron los encuestados fue el siguiente: 37.5% Totalmente de acuerdo, 37.5% De acuerdo, 12.5% Indeciso y 12.5% En desacuerdo. Cabe mencionar que, ninguno expresó un GA considerado como Totalmente en desacuerdo.

El reactivo 12 “Existe capacidad para negociar, es decir, llegar a acuerdos tanto con otros municipios como con otros niveles de gobierno (estado y federación) en la gestión del fondo”, corresponde al nivel denominado entorno o macro. Este subindicador valora elementos del entorno dentro del cual se enmarca la organización. En específico, el reactivo 12 permite conocer el grado de capacidad de negociación en la gestión local del fondo.

**Figura 20.** *Respuestas reactivo 12*

---

**Existe capacidad para negociar, es decir, llegar a acuerdos tanto con otros municipios como con otros niveles de gobierno (estado y federación) en la gestión del fondo**



---

*Fuente:* elaboración propia.

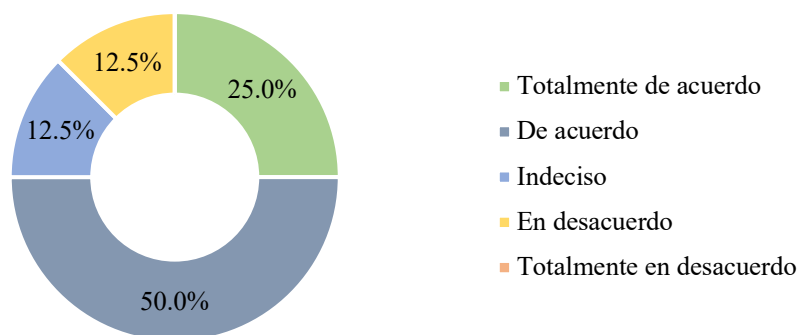
Referente a las respuestas, se puede observar en la **Figura 20** que el Grado de Acuerdo (GA) que expresaron los encuestados fue el siguiente: 50.0% Totalmente de acuerdo, 12.5% De acuerdo y 37.5% Indeciso. Cabe mencionar que, ninguno expresó un GA considerado como En desacuerdo o Totalmente en desacuerdo.

El reactivo 13 “Existe capacidad para gestionar, es decir, garantizar el suministro de todo tipo de recursos (financieros, humanos, materiales, etc.) para la gestión del fondo”, corresponde al nivel denominado entorno o macro. Este subindicador valora elementos del entorno dentro del cual se enmarca la organización. En particular, el reactivo 13 permite conocer el grado de capacidad de gestión local del fondo.

**Figura 21.** *Respuestas reactivo 13*

---

**Existe capacidad para gestionar, es decir, garantizar el suministro de todo tipo de recursos (financieros, humanos, materiales, etc.) para la gestión del fondo**



---

*Fuente:* elaboración propia.

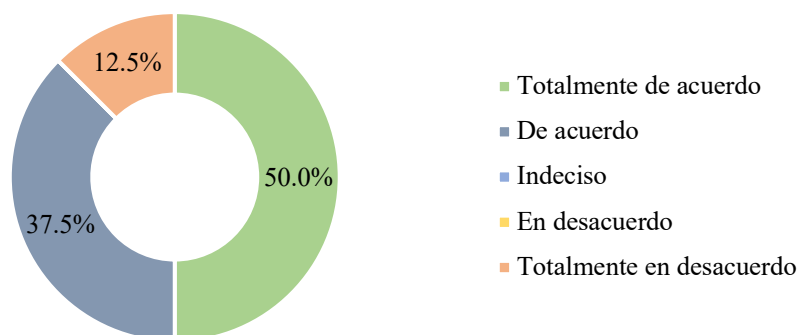
Referente a las respuestas, se puede observar en la **Figura 21** que el Grado de Acuerdo (GA) que expresaron los encuestados fue el siguiente: 25.0% Totalmente de acuerdo, 50.0% De acuerdo, 12.5% Indeciso y 12.5% En desacuerdo. Cabe mencionar que, ninguno expresó un GA considerado como Totalmente en desacuerdo.

El reactivo 14 “Los actores políticos tienen influencia, es decir, incidencia en las decisiones referentes a la gestión del fondo”, corresponde al nivel denominado entorno o macro. Este subindicador valora elementos del entorno dentro del cual se enmarca la organización. En específico, el reactivo 14 permite conocer el grado de influencia que tienen los actores políticos en la gestión local del fondo.

**Figura 22.** *Respuestas reactivo 14*

---

**Los actores políticos tienen influencia, es decir,  
incidencia en las decisiones referentes a la gestión del  
fondo**



---

*Fuente:* elaboración propia.

Referente a las respuestas, se puede observar en la **Figura 22** que el Grado de Acuerdo (GA) que expresaron los encuestados fue el siguiente: 50.0% Totalmente de acuerdo, 37.5% De acuerdo y 12.5% Totalmente en desacuerdo. Cabe mencionar que, ninguno expresó un GA considerado como Indeciso o En desacuerdo.

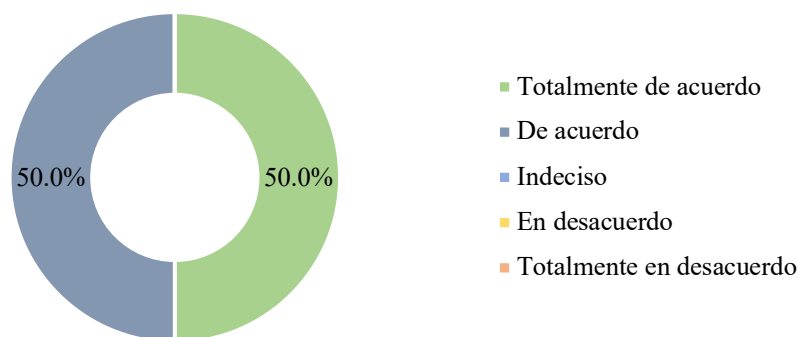


El reactivo 15 “Los actores sociales tienen influencia, es decir, incidencia en las decisiones referentes a la gestión del fondo”, corresponde al nivel denominado entorno o macro. Este subindicador valora elementos del entorno dentro del cual se enmarca la organización. En particular, el reactivo 15 permite conocer el grado de influencia que tienen los actores sociales en la gestión local del fondo.

**Figura 23.** *Respuestas reactivo 15*

---

**Los actores sociales tienen influencia, es decir,  
incidencia en las decisiones referentes a la gestión del  
fondo**



---

*Fuente:* elaboración propia.

Referente a las respuestas, se puede observar en la **Figura 23** que el Grado de Acuerdo (GA) que expresaron los encuestados fue el siguiente: 50.0% Totalmente de acuerdo y 50.0% De acuerdo. Cabe mencionar que, ninguno expresó un GA considerado como Indeciso, En desacuerdo o Totalmente en desacuerdo.

En suma, se observa que, las mayores fortalezas del municipio en la gestión municipal del fondo se perciben en el nivel personal, es decir, en las habilidades y conocimientos del personal, lo que determina su actuación en la organización. En cambio, las mayores áreas de oportunidad se perciben en elementos propios de la organización tales como la

reglamentación; procesos y procedimientos; cooperación y coordinación; responsabilidades y funciones, así como en los mecanismos para tomar decisiones.

### **4.3. Principales hallazgos**

El objetivo de este apartado es encontrar similitudes entre la información obtenida a partir de las entrevistas semiestructuradas y de las encuestas. Esto, con la finalidad de desarrollar una interpretación global de la capacidad institucional en la gestión del FAIS en el municipio de Canatlán, Durango.

En ese tenor, se puede señalar que las mayores similitudes entre la información obtenida se encuentran en el nivel personal. Lo anterior, ya que tanto en las entrevistas semiestructuradas como en las encuestas se percibe que el personal involucrado en la gestión del fondo es suficiente; aunque sería deseable contar con más dadas las cargas de trabajo.

Asimismo, se considera que el personal tiene la experiencia y la preparación académica indicada para gestionar el fondo. Sin embargo, la información difiere en cuanto a la capacitación y los mecanismos para contratar al personal. En las encuestas los resultados son más optimistas que en las entrevistas semiestructuradas. En esta últimas, se observa que la capacitación que recibe el personal es limitada, así como que no hay mecanismos definidos para su contratación.

En cuanto al nivel organización, se observan más diferencias entre la información obtenida. Sin embargo, esta suele seguir la misma lógica. Por ejemplo, tanto en las encuestas como en las entrevistas semiestructuradas se percibe que existe reglamentación que norma la gestión del fondo. Sin embargo, las entrevistas semiestructuradas arrojan que la reglamentación proviene de fuera del municipio, es decir, no es interna.

Igual, en cuanto a las estructuras, procesos y procedimientos, así como a las responsabilidades y funciones, se observa que estas existen y son claras para todos los actores; sin embargo, suelen ser informales, esto es que, no hay documentación donde se enuncien y detallen. Por último, en cuanto a los mecanismos para tomar decisiones, se observa que, si bien las decisiones suelen seguir criterios técnicos tales como su factibilidad, y estar apegadas a la normatividad, no hay mecanismos definidos para tomar dichas decisiones; por ejemplo, para focalizar y priorizar.

Por último, en cuanto al nivel entorno, también se observan diferencias entre la información obtenida. No obstante, al igual que en el nivel organización, la información sigue la misma lógica. Por ejemplo, tanto en las encuestas como en las entrevistas semiestructuradas se observa que el municipio lleva a cabo intercambio de información vertical con el estado y con la federación. Sin embargo, las entrevistas semiestructuradas arrojan que esta última se suele limitar a la transferencia y fiscalización de recursos.

Asimismo, se observa que hay capacidad de gestión y negociación con estos actores externos, sin embargo, las entrevistas semiestructuradas señalan que dicha capacidad suele ser limitada. Por último, en cuanto a la influencia de actores políticos, la información de ambos instrumentos sugiere que es bastante amplia. En ocasiones, se observa que la gestión del fondo sigue compromisos políticos.

## Conclusiones

Esta investigación arguye que el principal reto de los gobiernos locales ante la gestión de competencias y recursos transferidos desde el gobierno central es su limitada capacidad institucional, lo cual impide que asuman de mejor forma el cometido. De ahí que, se analizó la capacidad institucional de una administración municipal en la gestión del FAIS, con la finalidad de identificar los principales condicionantes de su gestión en ese contexto. En particular, se abordó el caso de la administración municipal 2019-2022 de Canatlán, Durango, dado que se consideró un caso relevante.

En ese tenor, primero se dio un acercamiento al concepto de capacidad institucional, así como al de sus componentes. A saber, la capacidad institucional se abordó como el potencial que tiene el gobierno para cumplir con sus tareas. En específico, se utilizó la clasificación de Forss y Venson (2002) quienes establecen que el abordaje de la capacidad institucional debe considerar tres niveles de análisis: personal o nivel micro; organización o nivel meso; y entorno o nivel macro.

Posteriormente, se describió la capacidad institucional de esta administración municipal en la gestión del FAIS. Para tal efecto, se utilizaron dos instrumentos de recolección de datos: entrevistas semiestructuradas y encuestas, las cuales se aplicaron en los meses de enero y febrero de 2022 a distintos informantes de los actores considerados directos en la gestión del fondo: COPLADEM, Dirección Municipal de Obras Públicas, Dirección Municipal de Desarrollo Social y Regidores.

Después, se presentaron los principales hallazgos a partir de ambos instrumentos con la finalidad de encontrar similitudes entre la información obtenida y, de esta forma,

desarrollar una interpretación global de la capacidad institucional en la gestión del FAIS en el municipio de Canatlán, Durango.

A saber, los principales hallazgos en cada nivel fueron los siguientes:

- En el nivel personal se observaron las mayores fortalezas. En particular que, el personal involucrado en la gestión del fondo se considera suficiente; aunque sería deseable contar con más dadas las cargas de trabajo. Asimismo, se piensa que el personal tiene la experiencia y la preparación académica indicada para gestionar el fondo. No obstante, se advierte que la capacitación que recibe el personal es limitada, así como que no existen mecanismos definidos para su contratación. Esto último podría tener consecuencias en el actual desempeño que el nivel personal tiene en la gestión del fondo en el municipio.

En ese sentido, se corrobora que, como sugieren Forss y Venson (2002), la capacidad institucional en el municipio para gestionar; por ejemplo, recursos y competencias, radica en gran medida en el personal dentro de la organización, en particular, en sus habilidades y conocimientos, dado que esto determina su actuación en dicha gestión. Lo anterior, en línea con lo planteado por Grindle y Hilderbrand (1995), quienes sugieren que el talento gerencial, profesional y técnico, así como la trayectoria del personal que trabaja en la organización, afecta el desempeño global de esta.

- En el nivel organización se avizoran las mayores debilidades. Si bien las estructuras, procesos y procedimientos, así como a las responsabilidades y funciones existen y son claras para todos los actores, estas suelen ser informales, es decir que, no hay documentación donde se enuncien y detallen. Asimismo, se advierte que no hay mecanismos definidos para tomar decisiones; por ejemplo, para focalizar y priorizar.

Lo anterior, podría afectar la toma de decisiones en la gestión del fondo al permitir que otros factores más allá de los técnicos y normativos incidan; a saber, factores políticos.

Por tanto, se advierten diferencias entre lo observado en el municipio y lo planteado por Forss y Venson (2002). Lo anterior, dado que estos últimos señalan que la capacidad institucional descansa, en buena parte, en la organización y su capacidad de gestión, es decir, en los sistemas de gestión que permiten el desempeño de sus tareas y funciones. A saber, se observa que el municipio tiene amplia capacidad institucional a pesar de múltiples debilidades en sus sistemas de gestión; por ejemplo, en sus mecanismos para la toma de decisiones.

- En el nivel entorno se observa que el intercambio de información horizontal con otros municipios es nulo. Asimismo, que la capacidad de gestión y negociación del municipio con el estado y la federación suele ser limitada. Esto, tanto en términos de recursos financieros, materiales como humanos. Finalmente, se advierte que la influencia de los actores sociales en la gestión del fondo es baja; mientras que la influencia de los actores políticos es bastante amplia. De hecho, dada la influencia de estos últimos, en algunas ocasiones la gestión del fondo se supedita a los compromisos políticos.

En ese tenor, se corroboran algunos elementos que Forss y Venson (2002) sugieren en cuanto a la capacidad institucional. A saber, plantean que, en gran medida, las acciones de las organizaciones dependen de su contexto, así como de las redes, organizaciones e individuos involucrados en él. En este caso, se observa que, si bien el intercambio de información tanto horizontal como vertical suele ser limitado, la influencia de los actores políticos de su entorno suele ser bastante amplia. Lo previo,

en coincidencia con lo planteado por Grindle y Hilderbrand (1995), quienes señalan que el entorno económico, político y social en el cual la organización de gobierno lleva a cabo sus actividades, son factores ambientales que pueden afectarlas significativamente.

Con base en estos resultados se puede señalar que, si bien tiene áreas de oportunidad, la capacidad institucional del municipio en la gestión del fondo es amplia y está condicionada por los tres niveles que Forss y Venson (2002) plantean: personal, organización y entorno. En específico, por el nivel personal, es decir, por las habilidades y conocimientos de aquellos que gestionan el FAIS en el municipio, lo cual ha permitido que su gestión tenga resultados positivos.

No obstante, también se denota que, existen ciertos elementos del entorno que tienen gran incidencia en la gestión del FAIS en el municipio, en particular, la influencia de los actores políticos, lo que provoca que, en ocasiones, la gestión se supedite a compromisos políticos más allá del personal y sus capacidades, y la organización y sus procesos de gestión.

Por tanto, el municipio no debe soslayar que la capacidad institucional se debe formalizar, es decir, establecer documentación donde se enuncie y detalle. Particularmente, en cuanto a las estructuras, procesos y procedimientos, así como a las responsabilidades y funciones. De lo contrario, su capacidad se puede ver afectada.

Asimismo, se debe incrementar el intercambio de información horizontal con otros municipios; por ejemplo, en cuanto a buenas prácticas, casos de éxito, etc. Igual, debe impulsar su capacidad de negociación con la federación y el estado; por ejemplo, mediante la mezcla de recursos con este último. En su conjunto, esto permitirá que el municipio afronte de mejor forma su desempeño ante la transferencia de competencias y recursos del FAIS.

## Bibliografía

- ASF. (2013a). Índice de Desarrollo Institucional Municipal 2013. Ciudad de México, México: ASF.*
- ASF. (2013b). Índice de Desarrollo Institucional Municipal Durango. Ciudad de México, México: ASF.*
- ASF. (2015). Diagnóstico del Desarrollo Institucional Municipal. Ciudad de México, México: ASF.*
- Burki, S., Perry, G., & Dillinger, W. (1999). Más allá del centro: La descentralización del Estado. Washington, D.C.: Banco Mundial.*
- Cabrero, E. (2004). Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México ¿Un obstaculo para la descentralización fiscal? Gestión y Política Pública, 753-784.*
- Cabrero, E. (2006). Los retos institucionales de la descentralización fiscal en América Latina. Revista del CLAD Reforma y Democracia, 1-19.*
- CEPAL. (1993). Descentralización fiscal: marco conceptual. Santiago de Chile: Naciones Unidas.*
- Chiapa, C., & Velázquez, C. (2011). Evaluación del Ramo 33. En C. Chiapa, & C. Velázquez, Estudios del Ramo 33 (págs. 17-63). Ciudad de México, México: El Colegio de México; Consejo Nacional de Evaluación de Desarrollo Social.*
- Cohen, J. (1995). Capacity building in the public sector: a focused framework for analysis and action. International Review of Administrative Sciences , 407-422.*



- CONEVAL. (2019). Análisis de los fondos de aportaciones del Ramo 33 con base en sus indicadores. *Ciudad de México, México: Coneval.*
- CONEVAL. (2020). Pobreza a nivel municipio 2010-2020. CDMX; México: CONEVAL.
- Della Porta, D., & Keating, M. (2008). *How many approaches in the social sciences? An epistemological introduction.* En D. Della Porta, & M. Keating, *Approaches and Methodologies in the Social Sciences A pluralist Perspective (págs. 19-39).* Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Dennis, R., Nellis, R., & Cheema, G. (1984). Decentralization in developing countries: a review of recent experiences. *Washington: World Bank.*
- Devine, F. (1995). *Los métodos cualitativos.* En D. Marsh, & G. Stoker, *Teoría y métodos de la ciencia política (págs. 145-159).* Madrid, España: Alianza.
- Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica .* Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Fiszbein, A. (1997). *The Emergence of Local Capacity: Lessons From Colombia.* World Development , 1029-1043.
- Forss, K., & Venson, P. (2002). *An Evaluation of the Capacity Building Efforts of United Nations Operational Activities in Zimbabwe: 1980-1995.* United Nations.
- Grindle, M., & Hilderbrand, M. (1995). *Building sustainable capacity in the public sector: what can be done?* Public Administration and Development, 441-463.
- Gutiérrez, V. (2010). *Las políticas del desarrollo urbano: el caso de las urbanizaciones cerradas en San Luis Potosí (Tesis de maestría).* San Luis Potosí, México: El Colegio de San Luis.

- Hernández, R. (2014). Metodología de la Investigación. Ciudad de México, México: Mc Graw Hill.*
- IBD. (2019). Desafíos del federalismo: el caso del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal. Ciudad de México, México: IBD.*
- Jaramillo, M. (2010). La descentralización: una mirada desde las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales en Baja California . Región y Sociedad, 177-200.*
- Landman, T. (2016). Política comparada: una introducción a su objeto y métodos de investigación. Madrid, España: Alianza .*
- LCF. (2018). Última reforma publicada DOF 30-01-2018. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.*
- Lineamientos FAIS 2022. (2022). Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.*
- Mardones, R. (2008). Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena (1990-2008). Eure, 39-60.*
- Miller, W. (1995). Los métodos cuantitativos. En D. Marsh, & G. Stoker, Teoría y métodos de la ciencia política (págs. 161-179). Madrid, España: Alianza.*
- Moreno, C. (2007). Los límites políticos de la capacidad institucional: un análisis de los gobiernos municipales en México. Revista de Ciencia Política, 131-153.*

- Orlansky, D. (1998). Políticas de descentralización y desintervención estatal. Chicago - Illinois: Instituto de Investigaciones Gino Germani y Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de Buenos Aires.*
- Repetto, F. (2004). Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.*
- Rosas, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. Política y cultura, 119-134.*
- Rosas, A. (2019). Capacidad institucional: revisión del concepto y ejes de análisis. DAAPGE, 81-107.*
- Schmitter, P. (2008). The design of social and political research. En D. Della Porta, & M. Keating, Approaches and Methodologies in the Social Sciences A Pluralist Perspective (págs. 263-295). Cambridge, UK: Cambridge University Press.*
- Shafritz, J. (1986). Dictionary of public administration. New York: Oxford University Press.*
- Surjarwoto. (2017). Why decentralization works and does not works? a systematic literature review. Journal of Public Administration Studies, 1-10.*
- Vennesson, P. (2008). Case Studies and Process Tracing: Theories and Practices. En D. Della Porta, & M. Keating, Approaches and Methodologies in the Social Sciences A Pluralist Perspective (págs. 223-239). Cambridge, UK: Cambridge University Press.*

## Anexos

### Anexo 1. Resultados del IDIM y GDIM en los municipios del estado de Durango, 2013

Municipio	IDIM <sup>a/</sup>	GDIM <sup>b/</sup>	Lugar nacional
Durango	0.7244	Muy alto	20
Lerdo	0.6624	Muy alto	56
Gómez Palacio	0.6003	Muy alto	187
Canatlán	0.5757	Alto	277
Santiago Papasquiaro	0.5616	Alto	346
Poanas	0.5535	Alto	384
Guadalupe Victoria	0.4939	Medio-alto	743
Pueblo Nuevo	0.4734	Medio-alto	905
Tamazula	0.4607	Medio-alto	1,003
Ocampo	0.4551	Medio-alto	1,045
Cuencamé	0.4504	Medio-alto	1,087
San Luis del Cordero	0.4488	Medio-alto	1,100
Nuevo Ideal	0.4384	Medio	1,187
Tepehuanes	0.4267	Medio	1,291
Hidalgo	0.4217	Medio	1,331
Mapimí	0.4208	Medio	1,339
Pánuco de Coronado	0.4174	Medio	1,366
Peñón Blanco	0.4125	Medio	1,418
Vicente Guerrero	0.4114	Medio	1,433
El Oro	0.4059	Medio	1,479
Topia	0.4046	Medio	1,487
General Simón Bolívar	0.4023	Medio	1,514
Tlahualilo	0.4022	Medio	1,517
San Juan de Guadalupe	0.4003	Medio	1,533
Santa Clara	0.3953	Medio	1,585
San Juan del Río	0.3920	Medio	1,619
Nombre de Dios	0.3711	Bajo	1,767
Guanaceví	0.3703	Bajo	1,772
San Dimas	0.3676	Bajo	1,782
Indé	0.3600	Bajo	1,835
San Pedro del Gallo	0.3547	Bajo	1,873
Nazas	0.3485	Bajo	1,904
Súchil	0.3426	Bajo	1,945
Coneto de Comonfort	0.3369	Bajo	1,980
Mezquital	0.3297	Bajo	2,014
San Bernardo	0.3272	Bajo	2,027
Rodeo	0.3271	Bajo	2,030
Canelas	0.3072	Bajo	2,142
Otáez	0.2908	Muy bajo	2,222

**Fuente:** Índice de Desarrollo Institucional Municipal Durango.

<sup>a/</sup>Índice de Desarrollo Institucional Municipal

<sup>b/</sup>Grado de Desarrollo Institucional Municipal

**Anexo 2. Porcentaje de la población con carencias y pobreza en los municipios del estado de Durango, 2020**

Municipio	Pobreza	Pobreza extrema	Calidad y espacios de la vivienda	Acceso a los servicios básicos en la vivienda
Canatlán	43.2	2.0	1.7	5.9
Canelas	67.4	11.1	21.1	19.0
Coneto de Comonfort	64.9	5.9	4.6	12.4
Cuencamé	35.6	2.4	3.7	4.5
Durango	32.1	2.0	3.6	1.9
General Simón Bolívar	40.2	2.6	3.6	7.4
Gómez Palacio	28.9	1.9	3.4	1.0
Guadalupe Victoria	45.9	3.4	1.5	2.8
Guanaceví	53.2	10.3	15.0	27.7
Hidalgo	40.0	2.3	5.9	4.5
Indé	45.0	3.1	3.5	10.1
Lerdo	29.5	1.8	3.1	1.7
Mapimí	36.4	2.0	3.7	5.1
Mezquital	91.1	65.5	66.0	83.0
Nazas	47.8	2.2	4.3	3.7
Nombre de Dios	42.4	2.4	3.1	3.8
Ocampo	46.3	3.7	5.9	9.6
El Oro	37.1	1.8	2.2	9.5
Otáez	80.0	20.3	29.4	32.4
Pánuco de Coronado	50.6	3.5	1.6	4.7
Peñón Blanco	53.0	3.4	3.0	5.0
Poanas	50.1	2.9	2.4	3.0
Pueblo Nuevo	55.0	7.7	12.8	14.3
Rodeo	46.6	2.5	2.5	3.7
San Bernardo	44.1	3.6	5.7	6.3
San Dimas	61.2	5.0	10.1	28.1
San Juan de Guadalupe	59.4	8.6	8.3	38.6
San Juan del Río	54.0	2.1	2.9	4.7
San Luis del Cordero	53.5	3.3	5.5	3.4
San Pedro del Gallo	50.2	1.9	3.6	5.1
Santa Clara	59.7	4.9	7.2	5.9
Santiago Papasquiaro	42.9	2.3	2.6	4.2
Súchil	61.5	13.1	12.0	14.8
Tamazula	74.4	13.7	21.1	27.9
Tepehuanes	58.9	5.7	5.7	19.6
Tlahualilo	32.3	2.0	3.3	8.8
Topia	75.3	17.2	25.8	23.8

<b>Municipio</b>	<b>Pobreza</b>	<b>Pobreza extrema</b>	<b>Calidad y espacios de la vivienda</b>	<b>Acceso a los servicios básicos en la vivienda</b>
Vicente Guerrero	44.7	3.9	2.9	1.5
Nuevo Ideal	43.6	2.7	2.0	4.1

**Fuente:** Pobreza a nivel municipio 2010-2020 (CONEVAL, Pobreza a nivel municipio 2010-2020, 2020).