



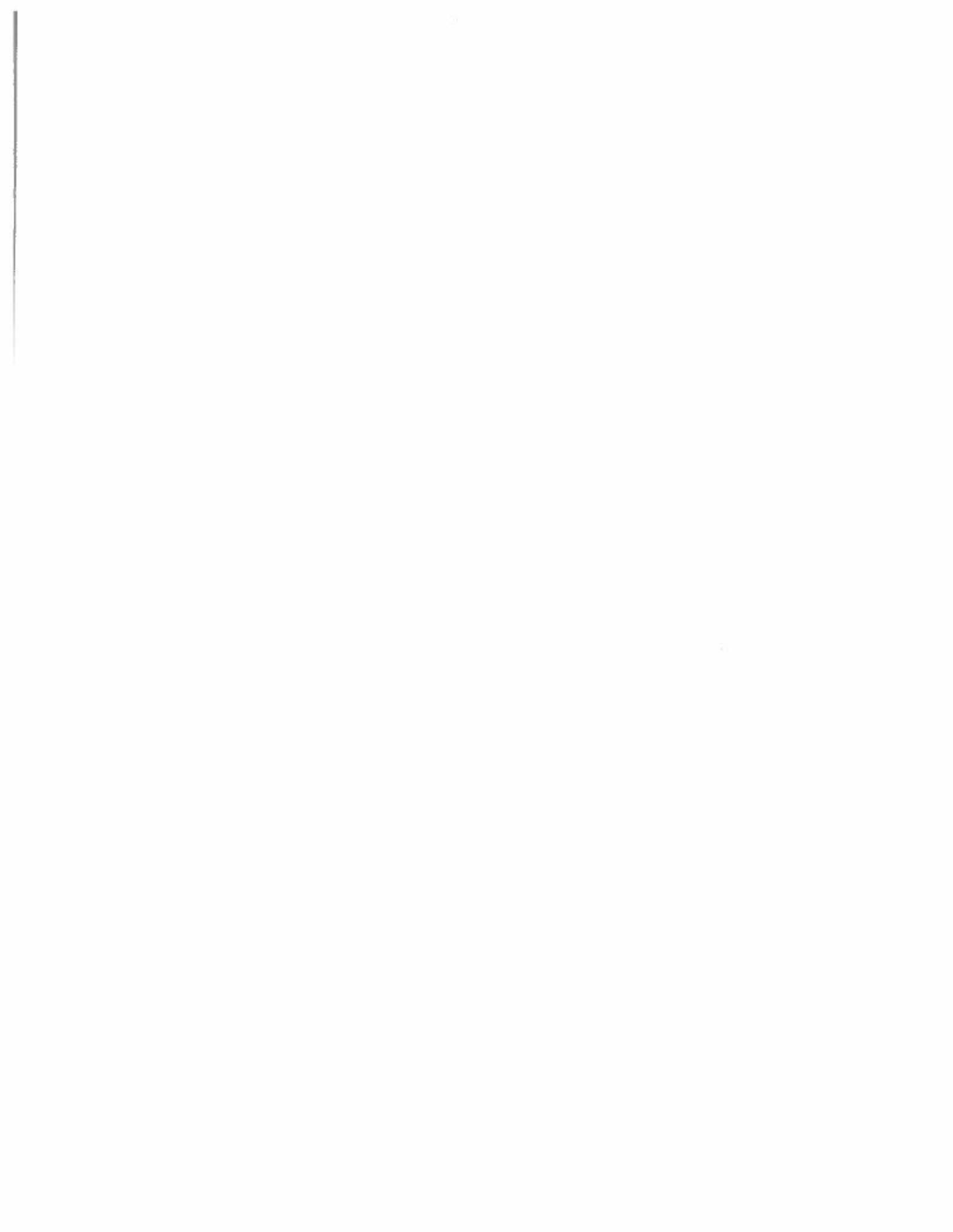
# Evaluación de Desempeño



Programa Anual de  
Evaluación 2020

## **Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios en el Municipio de Durango**

Durango





# Evaluación de Desempeño

---



Programa **Anual** de  
**Evaluación 2020**

---

## **Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios en el Municipio de Durango**

Durango

Evaluación de Desempeño del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios en el Municipio de Durango

Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango  
Blvd. de las Rosas #151  
Fraccionamiento Jardines de Durango  
C.P. 34200  
Durango, Durango

Citación sugerida:

Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango. Evaluación de Desempeño del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios en el Municipio de Durango, Durango: inevalp, 2020.

# DIRECTORIO

## INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO

**Consejo General** **Juan Gamboa García**  
Consejero

**Isaura Leticia Martos González**  
Consejera

**Emiliano Hernández Camargo**  
Consejero

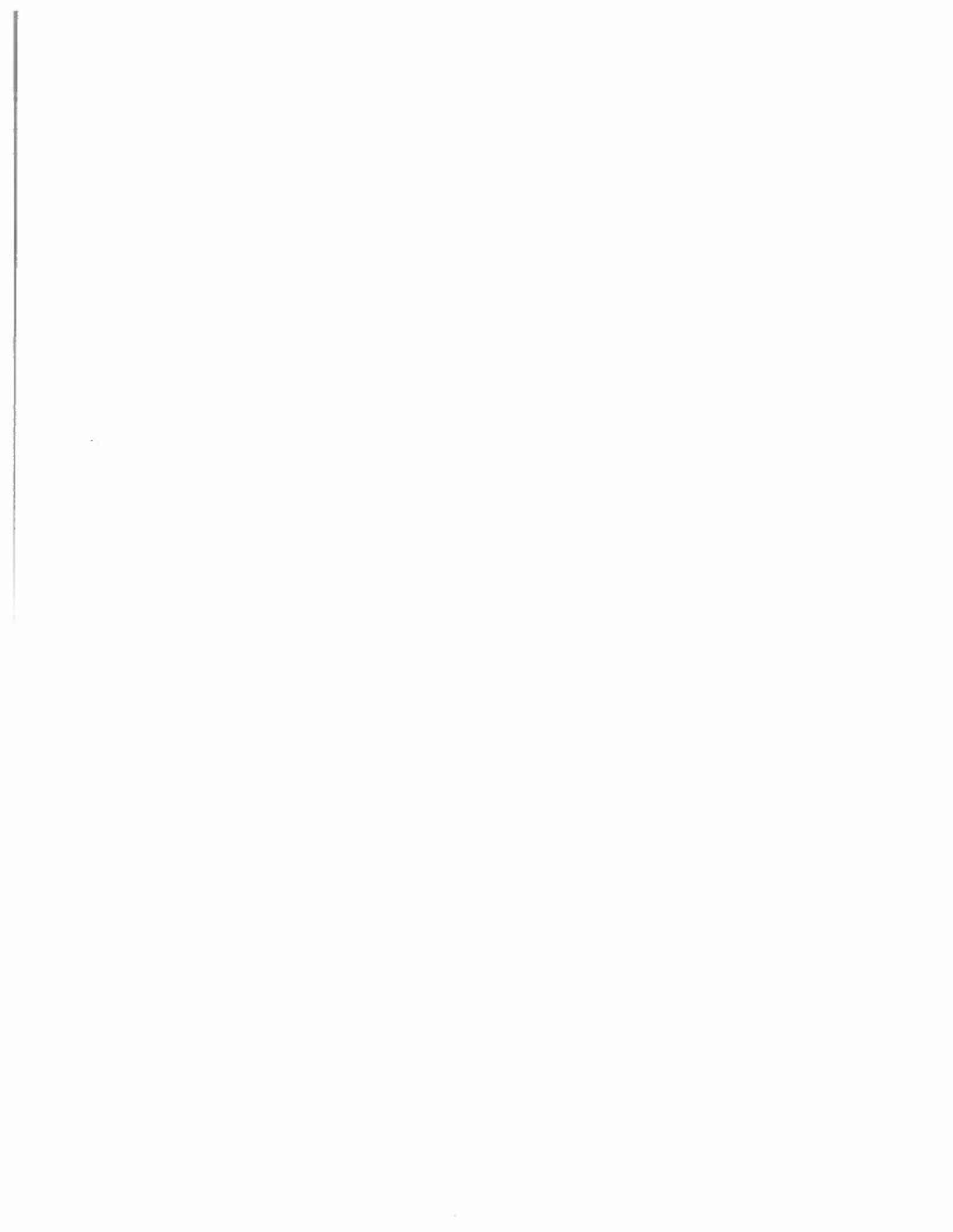
**Coordinaciones** **Karla Gabriela Chávez Verdín**  
Coordinadora de Administración y  
Finanzas

**Fátima Citlali Cisneros Güereca**  
Coordinadora de  
Vinculación

**Sergio Humberto Chávez Arreola**  
Coordinador de la Política de  
Evaluación

**Omar Ravelo Rivera**  
Coordinador de Seguimiento de la  
Evaluación

**Equipo técnico de  
la evaluación** Edgar Gerardo Ruiz González  
Sergio Humberto Chávez Arreola



## Resumen Ejecutivo

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

Los Lineamientos Generales para la Evaluación de las Políticas Públicas y de los Programas Presupuestarios del Estado de Durango vigentes <sup>1</sup>, establecen las bases para el cumplimiento de las funciones de evaluación del Inevap. De esta manera, se establece que las acciones de evaluación deben apegarse a los modelos de términos de referencia que emita el Inevap, los cuales definen la intervención pública, instrumentos, acciones, resultados y alcances que sean objeto de la evaluación.

Los términos de referencia para la evaluación de desempeño del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN) establecen que el objetivo de las evaluaciones es valorar el desempeño de las aportaciones en los municipios. Particularmente, este documento aborda el caso del municipio de Durango para el ejercicio fiscal concluido 2019, con la finalidad de mejorar su destino, gestión y resultados.

Para tal efecto, la evaluación responde 7 preguntas distribuidas en 3 secciones. La primera sección denominada «Destino del FORTAMUN» analiza el destino de los recursos del fondo, así como las estrategias empleadas para focalizar, priorizar y decidir su uso. Asimismo, aborda el estado de las finanzas públicas y de las obligaciones financieras del municipio. La segunda sección «Gestión del FORTAMUN» aborda los procesos clave en la gestión local del fondo, así como los principales factores que pueden desviar el resultado de sus objetivos. Finalmente, la tercera sección «Resultados del FORTAMUN» analiza los resultados más relevantes de los indicadores del fondo en el municipio.

Por último, dado que la evaluación se orienta al uso de sus resultados y se enfoca en exponer la interpretación, valoración y recomendaciones del equipo evaluador, el informe contiene un análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, así como una serie de recomendaciones y observaciones.

El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN), forma parte de los 8 fondos pertenecientes al Ramo de Aportaciones Federales para las Entidades Federativas y Municipios, conocido como Ramo General 33, el cual tiene la función de transferir recursos con la finalidad de fortalecer la capacidad presupuestaria de los estados y municipios.

La gestión de estos recursos contribuye a que el municipio cuente con una mayor certeza jurídica sobre las condiciones financieras de sus administraciones. Para esto el FORTAMUN cuenta con una cobertura nacional, que beneficia a los 2,445 municipios del país, así como a las 16 demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

La Ley de Coordinación Fiscal (LCF), especifica que las aportaciones federales que con cargo al FORTAMUN reciban los municipios a través de los gobiernos estatales, se destinarán a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura, y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes.

De conformidad con la LCF, el FORTAMUN es determinado anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Por su parte, los gobiernos estatales deben publicar en su respectivo Periódico Oficial las variables y fórmulas utilizadas para determinar los montos que corresponden a cada municipio. En el caso del municipio de Durango, fue asignado un monto estimado de \$451,160,483.00 correspondiente a este fondo<sup>2</sup>.

Para el municipio de Durango, dichos recursos han sido de gran apoyo en el desahogo de recursos para el aprovechamiento en otros rubros, identificándose que dichos recursos son usados por la administración municipal según enmarca la normatividad aplicable.

A grandes rasgos, derivado del análisis realizado en la evaluación del FORTAMUN en el municipio de Durango, se generó evidencia sobre algunas áreas de oportunidad, las cuales, de ser atendidas de manera oportuna, pueden incrementar la calidad en la gestión del fondo.

### *Principales Hallazgos*

#### **El municipio adopta estrategias para focalizar, priorizar y decidir el uso de los recursos del fondo.**

No fue posible determinar que el municipio documente los criterios bajo los que se planea y prioriza el uso de los recursos del fondo. Para este fin los gestores toman como base la LCF para la planeación dentro del ejercicio fiscal. A su vez se identificó que el municipio, emplea los recursos del fondo en su mayoría en el capítulo de seguridad pública, así como en el pago del servicio de limpieza y manejo de desechos apegándose a la LCF.

---

<sup>1</sup> Disponibles en: <https://www.inevap.org.mx/nosotros>

<sup>2</sup> Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango No. 9, con fecha 31 de enero de 2019.

**El municipio identifica los procesos clave de la gestión del fondo, así como sus potenciales factores de desviación.**

Los gestores del fondo identifican los procesos clave de la gestión del fondo, así como los posibles factores de riesgo como podría ser un posible desajuste en los tiempos de la ministración de los recursos. De manera adicional cuentan con un manual de procedimientos para el trámite de pagos, el cual se encuentra revisado y actualizado al mes de abril de 2019.

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

Los gestores del fondo identifican los principales resultados de los indicadores los cuales son reportados a la Secretaría de Hacienda y crédito Público (SHCP). Dichos resultados se encuentran publicados en la página de transparencia del municipio de Durango, con restricción de algunos trimestres que no están publicados en dicho portal.

*Propuesta de recomendaciones y observaciones*

Dentro del informe de evaluación se incluye una serie de recomendaciones y observaciones las cuales fueron derivadas de los hallazgos de la evaluación, que de ser atendidas contribuirán a la mejora en la gestión del fondo, lo cual se reflejará en un mayor beneficio para la población del municipio.

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

- Valoración de los procesos internos de la gestión del fondo con fines de simplificación.
- Publicar informes trimestrales del fondo tanto a nivel financiero como proyecto, completos en la página del municipio.
- Publicar los informes trimestrales de los indicadores del fondo completos en el sitio web del municipio.

Dentro de cada observación se encuentran las acciones puntuales para su cumplimiento. La presente evaluación documenta los retos y oportunidades del municipio, su utilidad estará en función del uso de los resultados contenidos en este documento.

## Contenido

Resumen Ejecutivo .....	5
Siglas y acrónimo.....	9
Introducción.....	10
Descripción del fondo evaluado .....	11
I. Destino del FORTAMUN .....	13
1. ¿El municipio documenta el destino de las aportaciones?.....	13
2. ¿Qué criterios son empleados para focalizar, priorizar y decidir el uso de los recursos del fondo? .....	16
3. ¿Cuál es el estado de las finanzas públicas municipales? .....	18
4. ¿Cuál es el estado de las obligaciones financieras del municipio?.....	21
II. Gestión del FORTAMUM .....	24
5. ¿El municipio documenta los procesos clave en la gestión del fondo? .....	24
6. ¿Qué factores pueden desviar el resultado del objetivo del fondo? .....	28
III. Resultados del FORTAMUM .....	30
7. ¿Cuáles son los principales resultados de los indicadores del fondo? .....	30
Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenaza .....	32
Propuesta de recomendaciones y observaciones .....	33
Conclusiones y valoración final .....	34
Referencias.....	38
Anexo 1. Procesos clave de la operación del FORTAMUN. ....	39

## Siglas y acrónimo

<b>ASF</b>	Auditoría Superior de la Federación
<b>CEFP</b>	Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados
<b>CONAC</b>	Consejo Nacional de Armonización Contable
<b>CONEVAL</b>	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
<b>INEGI</b>	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
<b>INEVAP</b>	Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango
<b>FAIS</b>	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal
<b>FORTAMUN</b>	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios
<b>LCF</b>	Ley de Coordinación Fiscal
<b>LFPRH</b>	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
<b>LGCG</b>	Ley General de Contabilidad Gubernamental
<b>MIR</b>	Matriz de Indicadores para Resultados
<b>SHCP</b>	Secretaría de Hacienda y Crédito Público

## Introducción

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

Los Lineamientos Generales para la Evaluación de las Políticas Públicas y de los Programas Presupuestarios del Estado de Durango vigentes<sup>3</sup>, establecen las bases para el cumplimiento de las funciones de evaluación del Inevap. De esta manera, se establece que las acciones de evaluación deben apegarse a los modelos de términos de referencia que emita el Inevap, los cuales definen la intervención pública, instrumentos, acciones, resultados y alcances que sean objeto de la evaluación.

Los términos de referencia para la evaluación de desempeño del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN) establecen que el objetivo de las evaluaciones es valorar el desempeño de las aportaciones en los municipios. Particularmente, este documento aborda el caso del municipio de Durango para el ejercicio fiscal concluido 2019, con la finalidad de mejorar su destino, gestión y resultados.

Para tal efecto, la evaluación responde 7 preguntas distribuidas en 3 secciones. La primera sección denominada «Destino del FORTAMUN» analiza el destino de los recursos del fondo, así como las estrategias empleadas para focalizar, priorizar y decidir su uso. Asimismo, aborda el estado de las finanzas públicas y de las obligaciones financieras del municipio. La segunda sección «Gestión del FORTAMUN» aborda los procesos clave en la gestión local del fondo, así como los principales factores que pueden desviar el resultado de sus objetivos. Finalmente, la tercera sección «Resultados del FORTAMUN» analiza los resultados más relevantes de los indicadores del fondo en el municipio.

Por último, dado que la evaluación se orienta al uso de sus resultados y se enfoca en exponer la interpretación, valoración y recomendaciones del equipo evaluador, el informe contiene un análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, así como una serie de recomendaciones y observaciones.

---

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

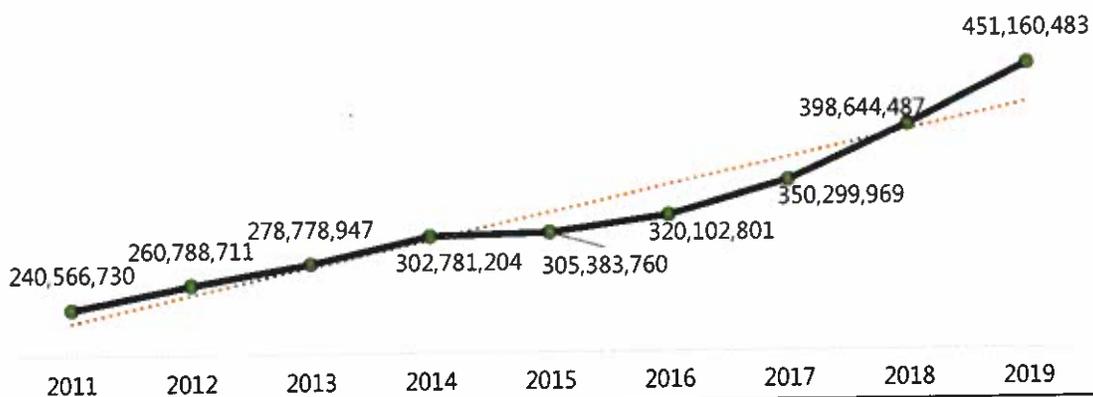
### Descripción del fondo evaluado

El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN), es uno de los 8 fondos considerados en la Ley de Coordinación fiscal y que forman parte del Ramo de Aportaciones Federales para las Entidades Federativas y Municipios, también conocido como Ramo General 33, el cual tiene la función de transferir estos recursos con la finalidad de fortalecer la capacidad presupuestaria de los estados y municipios.

Por tal razón, el objetivo de este fondo es «Fortalecer las administraciones públicas municipales, elevar el bienestar de su población y contribuir a mejorar las condiciones de seguridad individual y colectiva de las familias» (ASF,2016), razón por la que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) propone priorizar dichos recursos en el cumplimiento de las obligaciones financieras, así como requerimientos directamente relacionados con la seguridad pública.

En el caso del municipio de Durango, este fondo ha contado con una evolución importante, ya que, según datos de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Durango, en el año 2011 este municipio recibió la cantidad de \$240,566,730.00, mientras que para el ejercicio 2019 el monto estimado fue de \$451,160,483.00 como se puede observar en la Grafica 1.

**Gráfica 1.**  
**Evolución del presupuesto asignado del FORTAMUN para el Municipio de Durango, 2011 - 2019**  
Pesos



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado de Durango.

A nivel estatal, históricamente Durango ha sido el municipio con mayor ingreso en este fondo, seguido de los municipios de Gómez Palacio con un monto de \$235,809,400.00, Lerdo con \$105,619,788.00, Pueblo Nuevo con \$34,733,534.00 y Santiago Papasquiaro con \$33,400,464.00, montos estimados para el ejercicio 2019.

El mecanismo de distribución del fondo, así como la conformación del monto asignado a las entidades federativas y municipios, se especifican en la LCF en sus artículos 36,37 y 38. Para este fin, la Ley establece que el monto será enterado de manera mensual por partes iguales a los municipios de manera directa y sin restricciones, distribuyendo dicho fondo en proporción directa al número de habitantes que cuente cada entidad federativa, según la información estadística más reciente emitida por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

## I. Destino del FORTAMUN

### 1. ¿El municipio documenta el destino de las aportaciones?

De conformidad con el párrafo primero del artículo 36 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN) se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales. Por su parte, los gobiernos estatales deben publicar en su respectivo Periódico Oficial las variables y fórmulas utilizadas para determinar los montos que corresponden a cada municipio por concepto del FORTAMUN, así como el calendario de ministraciones.

Según el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango No. 9, con fecha 31 de enero de 2019, para el municipio de Durango se asignó un monto estimado de \$451,160,483.00 correspondiente al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios en el ejercicio correspondiente a ese año, esto es un 13.2% más que el presupuesto de 2018, el cual ascendió a \$398,644,487, o un 29% más respecto al presupuesto asignado en el año 2017 el cual ascendió a \$350,299,969.

De acuerdo con el artículo 37 de la LCF, las aportaciones federales que con cargo al FORTAMUN reciban los municipios a través de los gobiernos estatales, se destinarán a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura, y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes.

Por otro lado, el artículo 76 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LCG) establece que los municipios deben difundir en internet la información relativa al FORTAMUN especificando cada uno de los destinos señalados para dicho fondo en la LCF. Con fundamento en lo anterior, el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), emitió la «Norma para establecer la estructura de información del formato de aplicación de recursos del FORTAMUN». Dicho formato, según indica la norma, está integrado principalmente por el siguiente contenido:

- Destino de las Aportaciones: detalle del rubro específico al que se dirigen los recursos del programa o fondo.
- Monto Pagado: recursos pagados en el desarrollo del programa o fondo.
- Periodicidad: De forma trimestral.

Con la finalidad de documentar el uso de los recursos de este fondo, el municipio cuenta con documentación como los reportes trimestrales FORTAMUN, así como el reporte final, en los cuales, se especifica el tipo de recurso, dependencia ejecutora, tipo de gasto, ciclo, partida, así como el total aprobado y ejercido para cada actividad realizada con este fondo. En dichos documentos fue posible observar, que los rubros con mayor inversión de este fondo son el servicio de limpieza y manejo de desechos, así como el sueldo base al personal

permanente. La inversión en ambos rubros fue de \$249,112,508.70 lo cual representa un 55.4% del fondo. El resto del monto pagado del fondo está dividido entre diversos conceptos que van desde combustibles y lubricantes, prestaciones sociales y económicas, pago de nómina a personal eventual, arrendamiento de maquinaria y equipo, etc. En la tabla 1 es posible ver a detalle los conceptos y montos pagados.

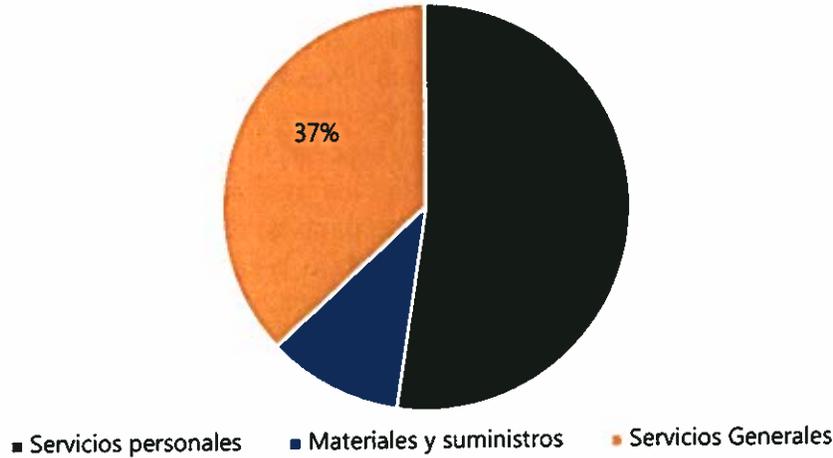
**Tabla 1.**  
**Distribución del presupuesto por objeto del gasto del FORTAMUN en el municipio de Durango**

Pesos

<b>Destino de las aportaciones</b>	<b>Monto pagado</b>
Servicios de limpieza y manejo de desechos	133,389,432.50
Sueldos base al personal permanente	115,723,076.20
Combustibles, lubricantes y aditivos	36,319,411.43
Primas de vacaciones, dominical y gratificación de fin de año	22,495,199.59
Otras prestaciones sociales y económicas	20,935,088.60
Prestaciones contractuales	20,883,870.86
Compensaciones	20,821,960.51
Aportaciones a la seguridad social	18,390,544.13
Arrendamiento de equipo de transporte	16,875,596.96
Productos minerales no metálicos	9,958,813.60
Aportaciones al sistema para el retiro	8,292,772.87
Seguro de bienes patrimoniales	7,125,529.65
Aportaciones para seguros	4,203,195.00
Otros arrendamientos	4,033,110.54
Sueldos base al personal eventual	3,927,028.00
Arrendamiento de maquinaria, otros equipos y herramientas	2,427,126.00
Reparación y mantenimiento de equipo de transporte	1,430,742.60
Refacciones y accesorios menores de equipo de transporte	1,177,902.33
Productos alimenticios para personas	717,890.49
Servicios de diseño, arquitectura, ingeniería y actividades relacionadas	437,204.00
Servicios financieros y bancarios	1,461.60
<b>Total</b>	<b>449,566,957.46</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del reporte trimestral FORTAMUN, Municipio de Durango.

**Gráfica 2.**  
**Distribución del FORTAMUN por rubro**



Fuente: Elaboración propia con datos del reporte trimestral FORTAMUN, municipio de Durango.

Como es posible observar en la Gráfica 2, la mayor parte de los recursos de fondo fue utilizada en el capítulo de «servicios personales» que incluye rubros como sueldos base al personal permanente, así como prestaciones sociales y económicas. En segundo lugar, el fondo fue utilizado en un 37% en el capítulo de «servicios generales» el cual incluye el arrendamiento de transporte, arrendamiento de maquinaria y equipo, servicios financieros y bancarios, así como el servicio de limpieza y manejo de desechos. Se considera que este último, contribuye a una de las funciones de los municipios que describe el artículo 115, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos relacionada con el servicio de limpia.

Cabe destacar que el total de los informes trimestrales de FORTAMUN, tanto los financieros como a nivel proyecto, no se encuentran públicos. Se identificó que en el caso de los avances financieros sólo están disponibles los últimos dos trimestres en el caso del ejercicio 2019, así como tampoco fue localizado el informe del último trimestre del ejercicio 2018, entre otros. Con respecto a los reportes trimestrales a nivel proyecto, en el área destinada a información del FORTAMUN, se encontró que solo se encuentra información de «Fondo Minero» así como de «FORTASEG» de algunos trimestres de 2018 como de 2019.

En lo que respecta a los servicios generales, y con base en lo descrito en la LCF, el municipio da prioridad a la función de seguridad pública. Con ello, los sueldos y salarios del personal de base son personal de seguridad pública municipal. De igual manera, en lo que respecta al tercer rubro con mayor inversión, que son combustible, lubricantes y aditivos, está destinado también a la función de seguridad pública. Con esto el municipio da cumplimiento a lo enmarcado por la Ley, a su vez aligera su carga financiera en este rubro destinando aproximadamente el 65% del fondo.

## **2. ¿Qué criterios son empleados para focalizar, priorizar y decidir el uso de los recursos del fondo?**

Es importante señalar que tanto el FORTAMUN como el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social – componente municipal (FAIS-FISM), son las principales fuentes de recursos con que cuentan los municipios para financiar sus proyectos institucionales. En el caso de FORTAMUN, de conformidad con el artículo 37 de la LCF, los municipios deben destinar los recursos a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura, y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes.

No obstante, dado que la normatividad del fondo es limitada, estos rubros no son atendidos prioritariamente. En cambio, con frecuencia los recursos del fondo son utilizados solamente en gasto corriente.

Este fondo, cuenta con la finalidad de brindar recursos al municipio para que este pueda fortalecer su hacienda pública, de igual manera, modernizar su estructura administrativa y poder financiar sus necesidades de gasto, con los cuales pueda apoyar el desarrollo de sus estrategias administrativas. Es por ello que esta fuente de financiamiento es de gran importancia para los municipios ya que en general, desahoga en parte el uso de los recursos para el cumplimiento de estos objetivos.

Así también, el fondo conforma un importante apoyo para los municipios en materia de seguridad pública, ya que dichos recursos son los únicos que contemplan este rubro con cobertura nacional (ASF,2018).

Así pues, se avizora un amplio margen de actuación para que los gobiernos municipales acometan las acciones que, dada su sensibilidad para captar e interpretar necesidades locales, consideren pertinentes. No obstante, a partir del entendimiento de que los recursos públicos son escasos y las necesidades sociales ilimitadas, es preciso emplear criterios claros y, sobre todo, documentados para focalizar, priorizar y decidir el uso de dichos recursos por parte del municipio. Esto, atendiendo de forma prioritaria los rubros estipulados en el artículo 37 de la LCF.

El municipio planea la ejecución del fondo en el plan anual de trabajo, para este fin, se basan en los principios que enmarca la LCF en su artículo 37 antes mencionado. Se encontró que el área de recursos humanos determina las necesidades de servicios personales en la función de seguridad pública. La misma área elabora la nómina correspondiente, hacen la solicitud del recurso del fondo y los administradores de este asumen la responsabilidad de realizar el pago puntual de la nómina. Asimismo, el área de finanzas se encarga de las cuestiones fiscales de esta nómina como lo son los pagos de impuestos, seguro social, afore, etc.

De igual manera no se identificó que el municipio documente los criterios bajo los que se planea y prioriza el uso de los recursos del fondo, para este fin toma en cuenta lo planteado en la LCF al momento de la planeación dentro del ejercicio fiscal. Cabe aclarar que el FORTAMUN al tratarse de una fuente de financiamiento, no requiere mayores elementos que los que determina la Ley de Coordinación Fiscal.

### 3. ¿Cuál es el estado de las finanzas públicas municipales?

A grandes rasgos, por finanzas públicas se entiende el manejo de los ingresos y egresos de los gobiernos, y contempla todas las fuentes de recursos de las que estos disponen, así como su canalización a distintos fines.

De acuerdo con Soto (2007), el adecuado manejo de los recursos en el marco económico, político y social lleva a lograr objetivos en el orden público, el cual llegará a ser traducido en el bienestar social, como una función fundamental del Estado.

En este análisis se abordará de manera general la previsión de ingresos del municipio de Durango, estipulados en la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2019, con la finalidad que, de manera posterior situar el foco de atención en los egresos del municipio que se asocien al FORTAMUN.

En el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango número 103 del año 2018, fue publicada la Ley de Ingresos del Municipio de Durango para el ejercicio fiscal 2019. Según el tomo 1 de la Cuenta pública Municipal Ejercicio 2019, en el «Estado Analítico de los Ingresos Presupuestales 2019» la suma total de los ingresos del presupuesto recaudado durante este ejercicio fue de \$2,529,435,208.29 que fue conformado tal como se puede apreciar en la tabla 2.

**Tabla 2.**  
**Ingresos del municipio de Durango para el ejercicio fiscal 2019**  
Pesos

<b>Concepto</b>	<b>Monto</b>	<b>Porcentaje</b>
Impuestos	608,097,088.14	24.04
Derechos	202,716,635.92	8.01
Productos	12,574,926.78	0.50
Aprovechamientos	46,736,301.70	1.85
Participaciones	1,021,295,405.35	40.38
Aportaciones	538,426,713.00	21.29
Convenios	41,588,137.40	1.64
Ingresos derivados de financiamientos	58,000,000.00	2.29
<b>Suma Total de los ingresos</b>	<b>2,529,435,208.29</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública municipal Durango 2019.

**Tabla 3.**  
**Ingresos según su fuente del municipio de Durango para el ejercicio fiscal 2019**

Pesos		
<b>Fuente de ingresos</b>	<b>Monto</b>	<b>Porcentaje</b>
<b>Tributarios</b>		
Impuestos sobre los ingresos	1,145,920.67	0.05
Impuestos sobre el patrimonio	384,078,537.76	15.18
Impuestos sobre la producción, el consumo y las transacciones	123,776,923.68	4.89
Accesorios de impuestos	99,095,706.03	3.92
<b>Subtotal de tributarios</b>	<b>608,097,088.14</b>	<b>24.04</b>
<b>No tributarios</b>		
Derechos	202,716,635.92	8.01
Productos	12,574,926.78	0.50
Aprovechamientos	46,736,301.70	1.85
Participaciones y aportaciones	1,601,310,255.75	63.31
Ingresos financieros	58,000,000.00	2.29
<b>Subtotal de no tributarios</b>	<b>1,921,338,120.15</b>	<b>75.96</b>
<b>Suma Total de los ingresos</b>	<b>2,529,435,208.29</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública municipal Durango 2019.

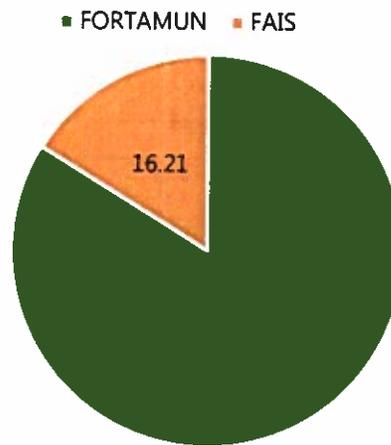
Aunque el objetivo primario de la evaluación no es analizar de manera profunda las finanzas del municipio de Durango, para fines de este trabajo de evaluación y cómo es posible identificar en la tabla anterior, el municipio cuenta con una alta dependencia de los ingresos provenientes de fuentes no tributarias, los cuales representan el 75.96% del total de los ingresos del municipio en el ejercicio 2019. Esta situación limita la independencia de los ingresos y egresos del municipio a factores externos.

**Tabla 4.**  
**Ingresos por aportaciones para municipio de Durango en el ejercicio fiscal 2019**

Pesos		
<b>Concepto</b>	<b>Monto</b>	<b>Porcentaje</b>
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios	451,160,483.00	83.79
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal	87,266,230.00	16.21
<b>Suma total de las aportaciones</b>	<b>538,426,713.00</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública municipal Durango 2019.

**Gráfica 3.**  
**Ingresos por aportaciones para municipio de Durango en el ejercicio fiscal 2019**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública municipal Durango 2019.

En el caso del municipio de Durango, como se observa en la gráfica 3, de las aportaciones que el municipio recibió para el ejercicio fiscal del año 2019, el FORTAMUN representó una mayor fuente de recursos con un 83.79% del total, seguido por el Fondo de aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM), lo cual convierte al FORTAMUN una importante fuente de ingresos para el municipio.

Con base en la información consultada, se identificó que el FORTAMUN fue utilizado conforme las prioridades que enmarca la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) como lo es el capítulo de seguridad pública, también su uso en acciones prioritarias para el municipio como lo es el servicio de limpieza y manejo de desechos.

#### **4. ¿Cuál es el estado de las obligaciones financieras del municipio?**

Según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en el artículo 117 fracción VIII dicta que los estados y municipios, pueden contraer obligaciones o empréstitos, cuando sean destinados a inversiones públicas productivas o cuando dichas obligaciones sean refinanciadas o reestructuradas con mejores condiciones de mercado, más en ningún caso es posible destinar empréstitos para cubrir el gasto corriente<sup>4</sup>.

Dentro de la página de internet del municipio de Durango, en el área de transparencia y armonización contable, se encuentra la información que los entes deben de publicar de conformidad con la Ley de Disciplina Financiera, en la cual es posible localizar el informe analítico de la deuda y otros pasivos, que son reportados de manera trimestral.

Se identificó que en el ejercicio 2019 sólo se hizo una disposición de deuda a corto plazo, localizada en el periodo de julio a septiembre por un monto de \$8,000,000.00 misma que fue liquidada en ese trimestre ya que estaba pactado a 36 días. El resto del año no contó con más deuda a corto plazo por parte del municipio de Durango.

De igual manera, se encontró en dichos documentos que, al 31 de diciembre de 2018, la deuda a largo plazo en el municipio ascendió a un total de \$376,075,674.64 con instituciones financieras, los cuales hasta el tercer trimestre sólo se dedicó a pagar las amortizaciones con los intereses correspondientes para dejar un saldo final del periodo de \$352,072,497.21. Durante el año se pagó un total de \$54,183,930.71 para la amortización del principal de la deuda y un total de \$79,741,392.92 en intereses.

En la sección «Obligaciones pagadas con fondos federales» se identificó que durante el ejercicio 2019 no se utilizaron recursos federales para el pago de obligaciones financieras, esto en los diversos formatos los cuales durante dicho ejercicio solo cuenta con la leyenda «El municipio no paga o garantiza obligaciones con recursos de fondos federales».

Según el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados (CEFP), en el estudio de Obligaciones Financieras de los Municipios de México, al 31 de diciembre de 2019, el municipio de Durango se encontraba en el lugar 32 de mayor a menor endeudamiento de los municipios, con un saldo de 345.6 millones de pesos.

Por otro lado, la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, en los artículos 43 y 44 señalan que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) efectúa una evaluación de los entes públicos que tienen contratados financiamientos

---

<sup>4</sup> El artículo 160 de la Constitución Política del Estado libre y Soberano de Durango, los municipios pueden contraer obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo. Estas obligaciones deberán liquidarse a más tardar tres meses antes del término del periodo de gobierno y no es posible contratar nueva deuda durante ese periodo.

Así mismo, también se cuenta con la «Ley de Deuda Pública de estado de Durango y sus Municipios», la cual sienta las bases de la contratación y administración de deuda publica en el estado.

y obligaciones inscritos en el Registro Público Único, el cual tiene como objetivo inscribir y transparentar la totalidad de estos financiamientos y obligaciones.

A saber, la evaluación deriva en la publicación de indicadores de endeudamiento de los entes públicos denominado sistema de alertas. Los indicadores a partir de los cuales se basa este sistema de alertas son los siguientes:

- I. Indicador 1: Deuda pública y obligaciones sobre ingresos de libre disposición
- II. Indicador 2: Servicios de la deuda y de obligaciones sobre ingresos de libre disposición
- III. Indicador 3: Obligaciones a corto plazo y proveedores y contratistas sobre ingresos totales

Finalmente, de acuerdo con el artículo 45 de esta Ley, los resultados obtenidos de la medición de los indicadores antes referidos son publicados y clasificados en el sistema de alertas con los siguientes niveles:

- I. Endeudamiento sostenible
- II. Endeudamiento en observación
- III. Endeudamiento elevado

**Tabla 5.**  
**Rangos que determinan los niveles de los indicadores del Sistema de Alertas**

Indicadores	Rangos		
	Sostenible	En observación	Elevado
<b>Indicador 1</b> Deuda pública y obligaciones sobre ingresos de libre disposición	<=60%	<=120%	>120%
<b>Indicador 2</b> Servicios de la deuda y de obligaciones sobre ingresos de libre disposición	<=5%	<=10%	>10%
<b>Indicador 3</b> Obligaciones a corto plazo y proveedores y contratistas sobre ingresos totales.	<=15%	<=25%	>25%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Nota Metodológica de la Medición de Endeudamiento del Sistema de Alertas de la SHCP.

Tomando esto en cuenta, el estado de la deuda del municipio presentaba un nivel de endeudamiento sostenible teniendo un nivel del 19.1% en el indicador 1, 4.1% en el indicador 2 y un 9.3% en el indicador 3. Se puede observar que el más alto de los indicadores es el de Deuda pública y obligaciones sobre ingresos de libre disposición, siendo el más bajo el indicador tres que como se explicó anteriormente se refiere a las obligaciones de corto plazo y proveedores.

**Tabla 6.**  
**Resultado del municipio de Durango en el sistema de alertas de la SHCP**

<b>Indicadores</b>	<b>Nivel de endeudamiento (Porcentaje)</b>	<b>Clasificación</b>
Indicador 1 Deuda pública y obligaciones sobre ingresos de libre disposición	19.1	● Sostenible
Indicador 2 Servicios de la deuda y de obligaciones sobre ingresos de libre disposición	4.1	● Sostenible
Indicador 3 Obligaciones a corto plazo y proveedores y contratistas sobre ingresos totales.	9.3	● Sostenible

Fuente: Elaboración propia con datos del Resultado del Sistema de Alertas de la SHCP, IV trimestre 2019.

## II. Gestión del FORTAMUM

### 5. ¿El municipio documenta los procesos clave en la gestión del fondo?

En general, la normatividad del fondo es limitada y este rubro no es la excepción, por ello los procesos clave del fondo a nivel local se reducen o incrementan en función de las decisiones de los municipios. No obstante, en todos los casos existen una serie de elementos que deben ser considerados en la gestión local del FORTAMUN. Al respecto, la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2018) destaca los siguientes:

- **Control interno.** Garantizar la existencia de un sistema de control interno que promueva la consecución de metas, objetivos y el cumplimiento normativo en el ejercicio de los recursos.
- **Transferencia de recursos.** Contar con una cuenta bancaria productiva y específica para la recepción de los recursos del fondo y remitir copia de la apertura de la cuenta bancaria a la Secretaría de Finanzas y Administración. Igualmente, recibir de manera ágil y sin más limitaciones, ni restricciones la totalidad de los recursos asignados por el FORTAMUN en una cuenta bancaria productiva, en la que se administran de forma exclusiva los recursos del fondo y sus rendimientos financieros.
- **Integración de la información financiera.** Mantener registros específicos debidamente actualizados, identificados y controlados de las operaciones realizadas con los recursos del fondo, mismas que deben contener la documentación original que justifica y comprueba el gasto incurrido. Asimismo, comprobar la congruencia entre las cifras de los saldos en la cuenta bancaria productiva; los registros contables, presupuestales; las cifras reportadas en la Cuenta Pública del municipio y las informadas a la SHCP; respecto del ejercicio de los recursos asignados por concepto del fondo.
- **Destino de los recursos.** Verificar que los recursos del fondo y sus rendimientos financieros se destinaron a los rubros señalados en el artículo 37 de la LCF.
- **Transparencia en el ejercicio de los recursos.** Hacer del conocimiento de los habitantes, el monto de los recursos recibidos por el fondo, las obras y acciones a realizadas, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios; asimismo, informar trimestralmente sobre el avance del ejercicio de los recursos y al término del ejercicio sobre los resultados alcanzados; conforme a los lineamientos de información pública del CONAC. Igualmente, remitir a la entidad federativa los informes sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos del ejercicio de los recursos del fondo, mismos que deben ser publicados en el órgano local de difusión, página de internet o en algún otro medio.

- **Contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública.**
  - **Obra pública.** Constatar que las obras públicas realizadas fueron licitadas y se adjudicaron de acuerdo con la normatividad. Asimismo, verificar que se ejecutaron de acuerdo con el plazo y montos pactados. Finalmente, constatar mediante visita de inspección física, la volumetría de los conceptos de obra seleccionados, para determinar su correspondencia con las especificaciones del proyecto.
  - **Adquisiciones, arrendamientos y servicios.** Comprobar que los procesos de contratación de adquisiciones, arrendamientos y servicios se realizaron conforme a la normatividad aplicable.
- **Obligaciones financieras y deuda pública.** Comprobar que, en la contratación de financiamientos y obligaciones, el municipio obtuvo la autorización de la legislatura local y se inscribió en el Registro Público Único.
- **Cumplimiento de metas y objetivos.** Verificar el cumplimiento de objetivos y metas del fondo con base en los resultados obtenidos en la revisión y los indicadores estratégicos y de gestión establecidos por la SHCP.

Un elemento trascendental para una buena gobernanza es contar con un gobierno eficiente y eficaz. Como tal el gobierno eficaz es el que sus resultados, así como el diseño e implementación de políticas públicas cumplen con los objetivos planteados. De igual manera, el gobierno eficiente es aquel que genera esos resultados en el menor tiempo posible con el menor recurso necesario (OCDE, 2011 en Inevap, 2019).

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), para que un gobierno sea eficiente y eficaz, debe desempeñarse dentro de un marco de reglas y lineamientos. Con esto se puede incentivar a los funcionarios públicos el apego a los objetivos establecidos por las políticas públicas. De manera similar, esta normatividad, puede dictar estándares para la prestación de dichos servicios a una sociedad cada vez más informada.

Por esta razón, es importante contar con diversos instrumentos administrativos, como manuales de procesos, marcos regulatorios, así como normativas de control interno del proceso con el que se permita a los gobiernos ser más transparentes y rendir mejores cuentas.

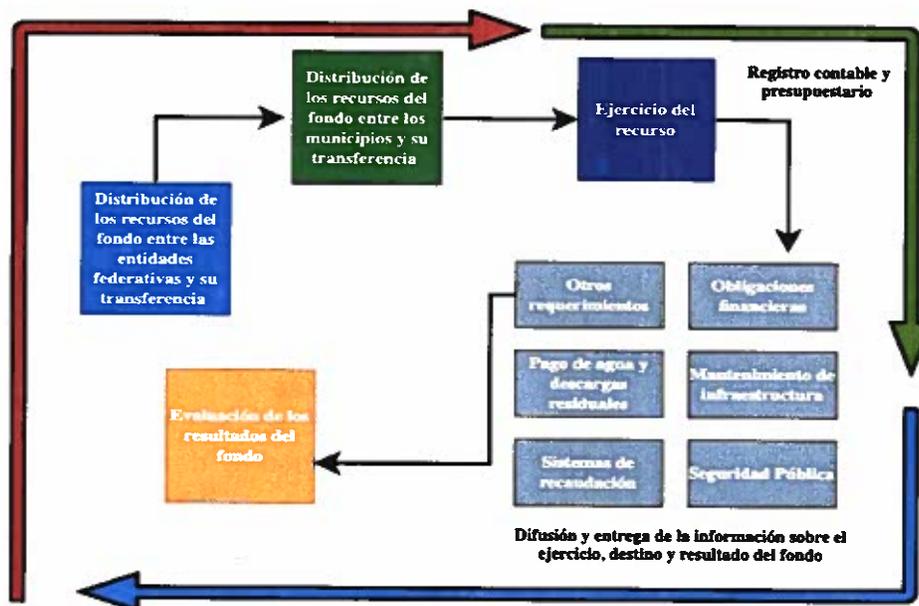
Dentro del análisis de la información recibida, así como la entrevista con los gestores del fondo, fue posible encontrar que dichos gestores identifican los diversos procesos clave dentro de la gestión del FORTAMUN, los ya estipulados por la ley, los manejados para control interno y aquellos procesos al manejo del fondo.

No se logró identificar que el municipio documente los procesos clave fuera de la gestión interna, aunque se conoce que está contemplado el uso de la norma ISO 9001. Se subraya el hecho que, la planificación y control de los procesos clave, aumentan la capacidad de una

organización, así como su rendimiento. De igual manera, facilita la identificación de procesos que puedan requerir modificaciones para su mejora.

Según la Auditoría Superior de la Federación (2018), en el Marco de Referencia del FORTAMUN, puntualiza su proceso de gestión. Para este fin se encuentran cuatro procesos clave entre los cuales están la distribución de los recursos del fondo entre las entidades federativas, la distribución de los recursos del fondo entre los municipios, el ejercicio de recurso y la evaluación de los resultados.

**Figura 1.**  
**Proceso de gestión del FORTAMUN**



Fuente: Elaboración propia con datos del Marco de Referencia FORTAMUN.

En lo que respecta al tercero, referente al ejercicio de los recursos, los gestores del fondo identifican los subprocesos, dentro de los cuales se encuentran la elaboración del presupuesto el cual se somete a la aprobación del cabildo y es votado por la Comisión de Hacienda y Control del Patrimonio Municipal. Una vez aprobado, es gestionado bajo una serie de procedimientos enmarcados en la norma ISO 9001, como lo es en el proceso de pago, revisión de facturas, revisión de documentación, tiempos, etc.

Lo referente a los procesos relacionados con pagos, revisión de facturas, documentación, etc. se encuentran documentados en el «Procedimiento para trámites de pagos». Dicho documento que fue emitido en febrero de 2010 y que cuenta con una última revisión al 19 de abril de 2019, establece los lineamientos para el proceso de pagos, con los cuales se pueda llevar un control adecuado del manejo de los recursos financieros.

En este, se define a detalle los procesos para la recepción de factura de obra, recepción de facturas de fortalecimiento municipal, recepción de estimaciones de obra, registro de facturas, elaboración de pagos, entre otros. Es importante resaltar que, por la naturaleza del fondo, así como la priorización de uso que le da el municipio, la mayor parte de los procesos de gestión se llevan a cabo en el área de recursos humanos, ya que esta define la nómina, así como las necesidades de servicios personales para la función de seguridad pública del municipio, los cuales las hacen llegar a la subdirección de control de obra pública y programas federales del municipio.

En lo que respecta el pago de facturas de los diversos rubros en las dependencias beneficiadas por el fondo, el proceso está establecido en dicho documento. Para este fin las dependencias beneficiadas, hacen envío por medio de oficio de las facturas correspondientes a la Subdirección de Control de Obra Pública y Programas Federales, que pertenece a la Dirección Municipal de Administración y Finanzas, dentro de la cual, a grandes rasgos, se revisa que las facturas cuenten con los requisitos necesarios, así como también que concuerden las cantidades y las sumas. De ser así pasarán a ser firmadas para su autorización, dividiendo los pagos por fondo y cuenta bancaria.

Por último, de manera trimestral, el municipio reporta los avances físicos financieros, así como los indicadores correspondientes a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. **Anexo 1. Procesos clave de la operación del FORTAMUN.**

## 6. ¿Qué factores pueden desviar el resultado del objetivo del fondo?

Según la Auditoría Superior de la Federación, (s.f.) todos los procesos sustantivos y adjetivos de las instituciones del sector público se encuentran expuestos a riesgos que pueden desviar el resultado de sus objetivos. Dichos riesgos se materializan mediante eventos adversos que provocan pérdidas directas o indirectas, ineficiencias en los procesos, deficiencias en la administración de personas y recursos, entre otras consecuencias inesperadas.

Las organizaciones ya sean públicas o privadas se enfrentan a diversos factores tanto internos como externos los cuales limitan la certeza de poder alcanzar el fin planteado. Es por ello, que dentro de esta evaluación se analizarán los riesgos potenciales que puedan desviar de los objetivos planteados.

Por consiguiente, resalta la necesidad de contar con un análisis de aquellos riesgos, así como elementos que puedan desviar el logro de los objetivos del FORTAMUN en el municipio de Durango, y contar con elementos diagnósticos que soporten las decisiones de la distribución presupuestal.

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

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

Por otro lado, la ASF (2018) señala algunos factores que suelen desviar el resultado de los objetivos del FORTAMUN: cambios en las administraciones municipales; debilidades en los sistemas de control interno; limitada capacidad de gestión de las autoridades municipales; presiones sociales para el uso de los recursos y compromisos de campaña; inoportunidad en la entrega de recursos de programas estatales y municipales; falta de planeación en el ejercicio del fondo; poca capacitación del personal a cargo de la aplicación de los recursos del fondo; y poca precisión en el artículo 37 de la LCF.

En el caso del municipio de Durango, los gestores del fondo logran identificar los principales riesgos que pueden desviar del cumplimiento de los objetivos del fondo, entre los cuales se encuentra el atraso por parte de las dependencias, con el cual el proceso pueda verse detenido en una especie de cuello de botella.

Con la finalidad de evitar este tipo de irrupciones, el municipio cuenta con el Programa Anual de Trabajo, en el cual se indican las metas, acciones e indicadores que cada dependencia municipal debe realizar durante el año. Por este medio los gestores del fondo buscan la prevención de los riesgos durante la ejecución del fondo. También, cuentan con mecanismos de control interno con los cuales dan seguimiento a las dependencias con la finalidad de asegurar la ejecución de los recursos del fondo en tiempo y forma.

### III. Resultados del FORTAMUM

#### 7. ¿Cuáles son los principales resultados de los indicadores del fondo?

De conformidad con el párrafo cuarto del artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) «La evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales».

A saber, los indicadores son herramientas cuantitativas o cualitativas que muestran indicios o señales de una determinada situación, actividad o resultado (Coneval, 2013). Dichos indicadores suelen apuntar a los aspectos organizacionales del desempeño, por lo que son esenciales para el éxito actual y futuro de las organizaciones (Stubbs, 2004). En el sector público, la utilización de estos indicadores permite monitorear el grado de cumplimiento de objetivos y metas de las políticas y programas públicos, gracias a que generan información clara y precisa sobre su desempeño.

En la página del municipio, la sección de transparencia, el apartado «CONAC» es posible encontrar un área dedicada a la información del FORTAMUN. En dicha área, en la sección «indicadores» se puede descargar el «Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas, y la Deuda Pública». En él es posible observar los indicadores reportados sobre la gestión del fondo, los cuales son reportados a través del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH).

En el caso particular del FORTAMUN, existen a nivel federal una serie de indicadores contenidos en una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). Este instrumento, se estructura de la siguiente manera:

**Cuadro 1.**  
**Matriz de Indicadores para Resultados federal del FORTAMUN**

Nivel	Objetivo	Indicador
Fin	Contribuir a impulsar el fortalecimiento del federalismo fiscal para que las entidades federativas y municipios puedan lograr y preservar el equilibrio de sus finanzas públicas. Mediante la optimización en la aplicación de los recursos públicos federales transferidos.	Mejora de la calidad crediticia estatal acumulada Índice de aplicación prioritaria de recursos
Propósito	Los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal reciben la transferencia de recursos federales para el fortalecimiento de sus finanzas públicas municipales.	Índice de dependencia financiera
Componente	Recursos federales transferidos a los municipios y a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, aplicados en los destinos de gasto establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal.	Porcentaje de avance en las metas
Actividad	Aplicación de los recursos federales transferidos a los municipios y a las demarcaciones territoriales, en los destinos de gasto establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal.	Índice en el ejercicio de recursos

Fuente: Elaboración propia con datos de Inevap (2019).

Para este fin se encontró con dos indicadores de tipo gestión, que dimensionan eficacia y se desarrollan en sentido ascendente y son el «Índice en el Ejercicio de los Recursos» y el «Porcentaje de Avance en las Metas». El primero, mide el porcentaje del gasto ejercido acumulado al periodo que es reportado respecto al monto anual que es aprobado del fondo. El segundo mide el avance promedio en la ejecución física de las acciones realizadas.

En la página del municipio, respecto al ejercicio 2019 sólo se localizaron los resultados del tercer y cuarto trimestre. Sobre dichos resultados, el primer indicador referente al índice en el ejercicio de los recursos, la meta programada es el 100% el cual aparece cumplido al final del ejercicio. De igual manera, en el segundo indicador cuenta con una meta programada de cero con un avance porcentual no disponible. A nivel local, no fue posible identificar indicadores del avance en la ejecución del fondo.

### Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenaza

**Tabla 7.**  
**Matriz de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas**

Fortalezas	*	Debilidades	*
El municipio hace uso de los recursos según enmarca la Ley de Coordinación Fiscal.	1,2	No se encontró evidencia sobre el empleo de criterios específicos para asignar los recursos del fondo.	1,2
El municipio cuenta con un manejo adecuado de la deuda pública de acuerdo con información de la SHCP.	4	Ausencia de indicadores para determinar el avance de ejecución del fondo a nivel local.	7
Se dispone de un manual de procedimiento para trámite de pagos basado en la certificación ISO 9001.	5	Pocos mecanismos para difusión de los avances y logros del fondo.	7
Oportunidades	*	Amenazas	*
Infraestructura informática para la difusión de la información relacionada con el fondo.	1	Susceptibilidad a cambios en el orden normativo federal.	1,2
Amplio margen de autonomía municipal para la asignación y ejercicio de los recursos federales.	2	Alta dependencia de los ingresos provenientes de participaciones y aportaciones.	2
Desahogo en los recursos del municipio para su aprovechamiento en otros rubros.	2	Desajuste en los tiempos de la ministración de los recursos.	6

Nota: el símbolo (\*) señala que en la columna debe incluirse el número de la pregunta de evaluación que sustenta la fortaleza, oportunidad, debilidad o amenaza mencionada.

Las fortalezas son los elementos, recursos y capacidades internas que contribuyen al logro de los objetivos del fondo. Al contrario, las debilidades son las limitaciones, fallas o defectos internos que lo obstaculizan.

Las oportunidades son los factores externos no controlables que representan elementos potenciales de crecimiento o mejora. Mientras que las amenazas identifican las condiciones del entorno que, directa o indirectamente, afectan o impiden el logro de los objetivos del fondo.

### Propuesta de recomendaciones y observaciones

<b>Tabla 8.</b>					
<b>Propuesta de recomendaciones y observaciones</b>					
<b>#</b>	<b>Recomendación u observación</b>	<b>Temática</b>	<b>* </b>	<b>Acciones propuestas</b>	<b>Resultados esperados</b>
1	Publicar informes trimestrales del fondo tanto a nivel financiero como proyecto, completos en la página del municipio	Transparencia	1	Publicar informes trimestrales faltantes en la página del municipio. Ejemplo a nivel financiero trimestres enero - marzo y abril - junio 2019	Que los interesados cuenten con información completa y de primera mano por parte del municipio en cómo se ejercieron dichos recursos
2	Valoración de los procesos internos de la gestión del fondo con fines de simplificación	Ejecución	5	Llevar acciones de valoración en los diversos procesos de la gestión del fondo con miras a simplificarse	Que los involucrados en el manejo del FORTAMUN puedan identificar los diversos procesos de la gestión del fondo
3	Publicar los informes trimestrales de los indicadores del fondo completos en el sitio web del municipio	Transparencia	7	Completar informes trimestrales faltantes del avance de los indicadores del fondo en la página del municipio. Ejemplo trimestres enero - marzo 2019 u octubre - diciembre 2018	Que los interesados puedan encontrar actualizada y accesible del avance de los indicadores del fondo
Nota: el símbolo (*) señala que en la columna debe incluirse el número de la pregunta de evaluación que sustenta la recomendación u observación propuesta.					

## Conclusiones y valoración final

El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN), forma parte de los 8 fondos pertenecientes al Ramo de Aportaciones Federales para las Entidades Federativas y Municipios, conocido como Ramo General 33, el cual tiene la función de transferir recursos con la finalidad de fortalecer la capacidad presupuestaria de los estados y municipios.

La gestión de estos recursos contribuye a que el municipio cuente con una mayor certeza jurídica sobre las condiciones financieras de sus administraciones. Para esto el FORTAMUN, cuenta con una cobertura nacional, que beneficia a los 2,445 municipios del país, así como a las 16 demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

La LCF, especifica que las aportaciones federales que con cargo al FORTAMUN que reciban los municipios a través de los gobiernos estatales, se destinarán a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura, y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes.

De conformidad con la LCF, el FORTAMUN es determinado anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Por su parte, los gobiernos estatales deben publicar en su respectivo Periódico Oficial las variables y fórmulas utilizadas para determinar los montos que corresponden a cada municipio. En el caso del municipio de Durango, fue asignado un monto estimado de \$451,160,483.00 correspondiente a este fondo<sup>5</sup>.

Para el municipio de Durango, estos recursos han sido de gran apoyo al municipio en el desahogo de recursos para el aprovechamiento en otros rubros, identificándose que son usados por la administración municipal según enmarca la LCF.

A grandes rasgos, derivado del análisis realizado en la evaluación del FORTAMUN en el municipio de Durango, se generó evidencia sobre algunas áreas de oportunidad, las cuales, de ser atendidas de manera oportuna, pueden incrementar la calidad en la gestión del fondo.

---

<sup>5</sup> Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango No. 9, con fecha 31 de enero de 2019.

Dentro de los principales hallazgos, se identificó que el municipio adopta estrategias para focalizar, priorizar y decidir el uso de los recursos del fondo. De igual manera no fue posible determinar que el municipio documente los criterios bajo los que se planea y prioriza el uso de los recursos del fondo. Para este fin los gestores toman como base la LCF para la planeación dentro del ejercicio fiscal. A su vez se identificó que el municipio, emplea los recursos del fondo en su mayoría en el capítulo de seguridad pública, así como en el pago del servicio de limpieza y manejo de desechos apegándose a la LCF.

En segundo lugar, se encontró que los gestores del fondo identifican los procesos clave de la gestión del fondo, así como los posibles factores de riesgo como podría ser un posible desajuste en los tiempos de la ministración de los recursos. De manera adicional, cuentan con un manual de procedimientos para el trámite de pagos, el cual se encuentra revisado y actualizado al mes de abril de 2019.

Por último, se pudo observar que los gestores del fondo identifican los principales resultados de los indicadores los cuales son reportados a la SHCP. Dichos resultados se encuentran publicados en la página de transparencia del municipio de Durango, con restricción de algunos trimestres que no están publicados en dicho portal.

---

### Ficha de evaluación

---

#### Aspectos administrativos

- Responsable de la evaluación: *Edgar Gerardo Ruiz González*
- Miembros del equipo evaluador: *Edgar Gerardo Ruiz González y Sergio Humberto Chávez Arreola.*
- Organización evaluadora: *Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango*
- Unidad administrativa de la dependencia o entidad responsable de la intervención evaluada: *Dirección Municipal de Administración y Finanzas*
- Titular de la unidad administrativa de la dependencia o entidad responsable de la intervención evaluada: *C.P. Erika Ruiz Hernández*
- Unidad administrativa de la dependencia o entidad responsable de la intervención encargada de dar seguimiento a la evaluación: *Dirección Municipal de Administración y Finanzas*
- Forma de contratación del equipo u organización evaluadora: *No aplica*
- Costo total de la evaluación: *No aplica*
- Fuente de financiamiento de la evaluación: *No aplica*
- Fecha de inicio de la evaluación (reunión de apertura): *Abril de 2020*
- Fecha de conclusión de la evaluación (dictaminación por el Consejo General del Inevap): *Por definir*

---

#### Aspectos técnicos

- Palabras clave de la evaluación (al menos tres palabras): *fortalecimiento municipal, fondo federal, ramo 33*
  - Términos de referencia de la evaluación: *Términos de referencia para la evaluación desempeño del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN)*
  - Objetivo de la evaluación: *Evaluar el desempeño de las aportaciones del FORTAMUN en el municipio para el ejercicio fiscal concluido 2019 con el objetivo de mejorar su destino, gestión y resultados.*
  - Hipótesis de la evaluación: *La gestión del FORTAMUN permite una adecuada satisfacción de los requerimientos del municipio*
-

---

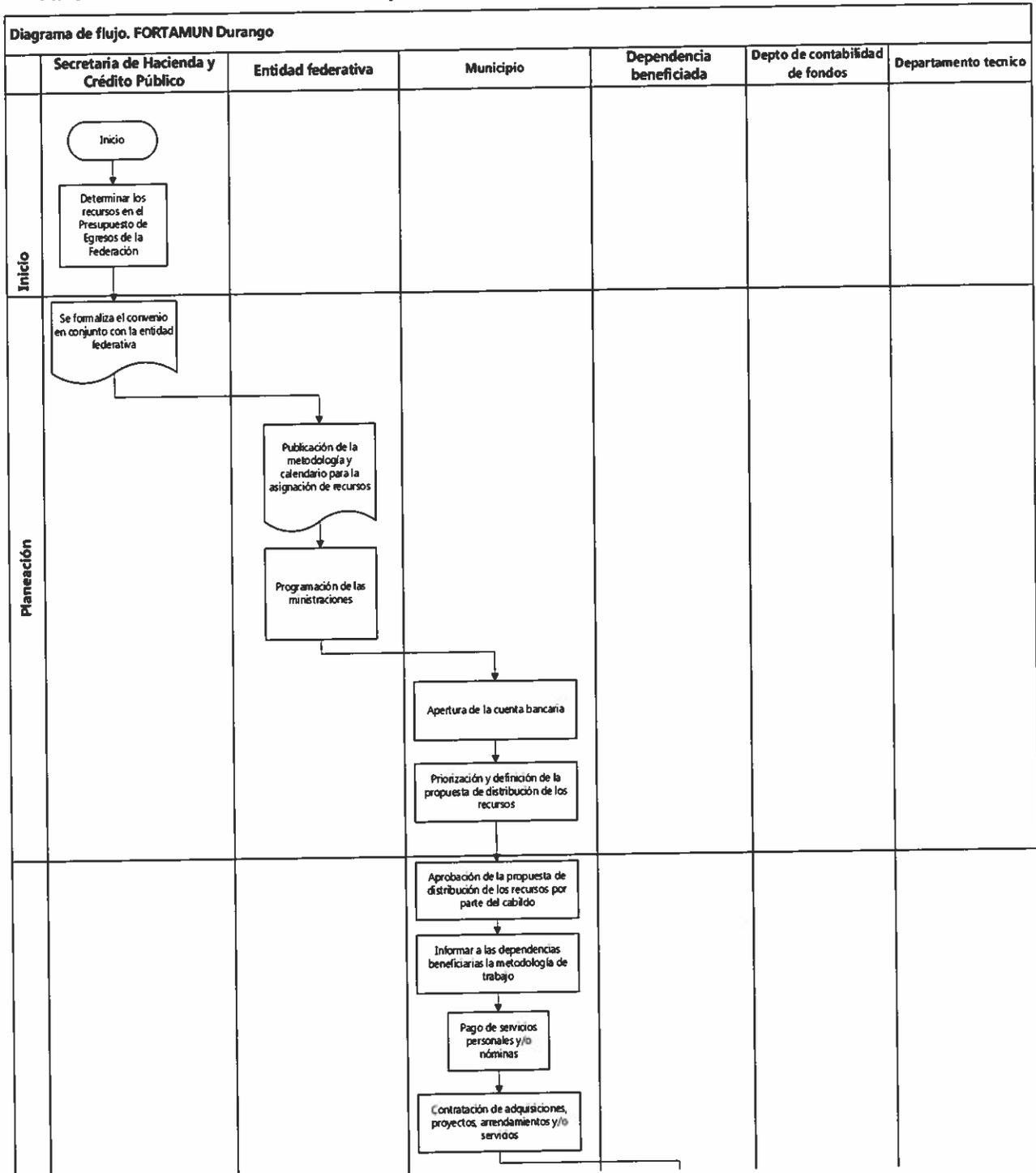
Resultados

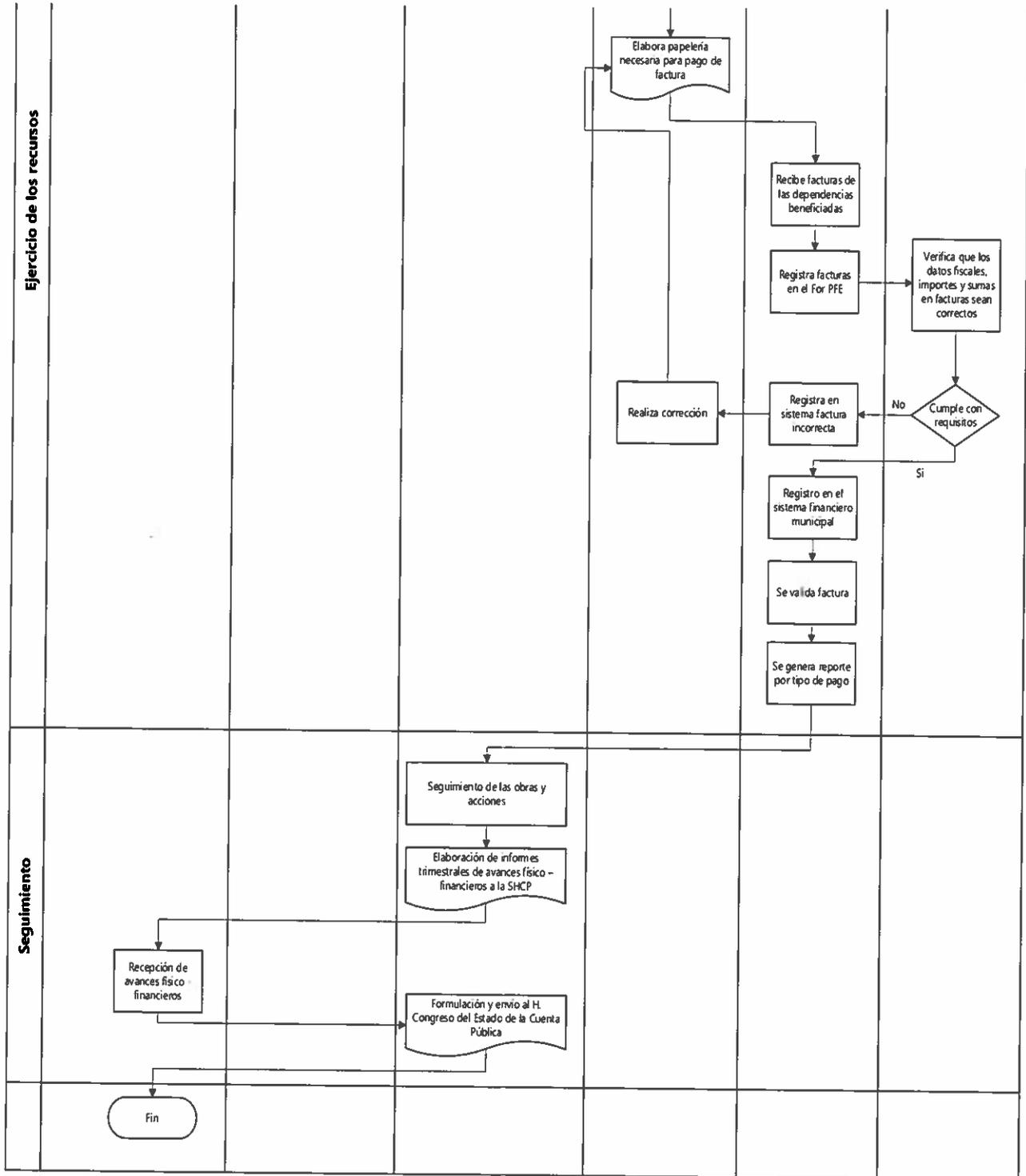
- Síntesis de los hallazgos de la evaluación:
    - *El municipio adopta estrategias para focalizar, priorizar y decidir el uso de los recursos del fondo.*
    - *El municipio identifica los procesos clave de la gestión del fondo, así como sus potenciales factores de desviación.*
    - *El municipio identifica los principales resultados de sus indicadores y los reporta.*
  
  - Síntesis de la propuesta de recomendaciones y observaciones:
    - *Valoración de los procesos internos de la gestión del fondo con fines de simplificación*
    - *Publicar informes trimestrales del fondo tanto a nivel financiero como proyecto, completos en la página del municipio*
    - *Publicar con los informes trimestrales de los indicadores del fondo completos*
  
  - Síntesis de las conclusiones:
    - *Los recursos han sido de gran apoyo al municipio en el desahogo de recursos para el aprovechamiento en otros rubros*
    - *El municipio adopta estrategias para focalizar, priorizar y decidir el uso de los recursos del fondo mas no las documenta*
    - *Los gestores del fondo identifican los procesos clave de la gestión del fondo, así como los posibles factores de riesgo*
    - *Los gestores del fondo identifican los principales resultados de los indicadores los cuales son reportados a la SHCP*
-

## Referencias

- Auditoría Superior de la Federación (2015) *Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.*
- Auditoría Superior de la Federación (2016) *Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.*
- Auditoría Superior de la Federación (2018) *Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.*
- Auditoría Superior de la Federación (2018) *Marco de referencia: Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal Cuenta Pública 2017.*
- Auditoría Superior de la Federación (S.F.) *Guía de autoevaluación de riesgos en el sector público.*
- Coneval (2013). *Manual para el diseño y la construcción de indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México.*
- Inevap (2019). *Evaluación del Desempeño del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN) municipio de Canatlán.*
- Soto Rangel Apolinar (2007) *Finanzas Públicas y las Funciones del Estado.*
- Stubbs, A. (2004). *Indicadores de desempeño: naturaleza, utilidad y construcción.*

**Anexo 1. Procesos clave de la operación del FORTAMUN.**





**Tabla 9.**  
**Procesos de la operación del FORTAMUN**

#	Proceso	Actividades	Áreas responsables
1	Determinación de recursos	Determinar los recursos en el Presupuesto de Egresos de la Federación	SHCP
2	Formalización de convenio	Formalización de convenio la SHCP con la Entidad Federativa	SHCP
3	Publicación de metodología	Publicación de metodología y calendario para las designaciones presupuestales del Fondo.	Entidad federativa
4	Ministración de recursos	Ministración de los recursos al municipio	Entidad Federativa
5	Apertura de cuenta bancaria	Apertura una cuenta bancaria para la recepción de los recursos asignados	Municipio
6	Priorización de recursos	Priorización y definición de la distribución de recursos del Fondo	Municipio
7	Aprobación de recursos por parte de Cabildo	Somete a la aprobación por parte del cabildo la distribución de los recursos del FORTAMUN	Municipio
8	Comunicación a dependencias de metodología de trabajo	Informar a las dependencias la metodología de trabajo con el Fondo	Municipio
9	Pago de servicios personales y/o nominas	Se hace uso de los recursos del FORTAMUN en el pago de nóminas y/o servicios personales de seguridad pública	Municipio
10	Contrato de adquisiciones, proyectos, arrendamientos, y/o servicios	Se hace uso de los recursos del Fondo. Realiza contratos de adquisiciones, proyectos, arrendamientos y/o servicios.	Municipio
11	Seguimiento de las acciones y obras	Se da seguimiento a las acciones y obras realizadas con el Fondo.	Municipio
12	Información trimestral a SHCP	Informar de manera trimestral sobre el ejercicio y avance físico-financiero de los recursos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Municipio
13	Recepción de avances físico-financieros	Se recibe los avances físico-financieros por parte del municipio	SHCP
10	Formulación y envío de la Cuenta Pública al H. Congreso del Estado de Durango	Formulación de Cuenta Pública de los recursos del Fondo	Municipio



inevap

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO