



Programa Anual de Evaluación 2021

Evaluación de Desempeño

Fondo de Aportaciones para el
Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN)

Municipio de Durango





inevap

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO

Programa Anual de Evaluación 2021

Evaluación de Desempeño

Fondo de Aportaciones para el
Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN)

Municipio de Durango



Evaluación de Desempeño del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, FORTAMUN del 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, FORTAMUN, municipio de Durango: Inevap, 2021.

DIRECTORIO

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO

Consejo General **Emiliano Hernández Camargo**
Consejero

Isaura Leticia Martos González
Consejera

Francisco Antonio Vázquez Sandoval
Consejero

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

Fátima Citlali Cisneros Güereca
Coordinadora de Vinculación

Sergio Humberto Chávez Arreola
Coordinador de la Política de Evaluación

Omar Ravelo Rivera
Coordinador de Seguimiento de la
Evaluación

Rafael Rodríguez Vázquez Coordinador
de Investigación y Proyectos Especiales

**Equipo técnico de
la evaluación** Omar Ravelo Rivera
Sergio Humberto Chávez Arreola

Resumen ejecutivo

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 2020 el monto estimado fue de \$464,946,029.23.

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.

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

El municipio planea la ejecución del Fondo en el Plan Anual de Trabajo (PAT); para este fin, se utiliza la base de 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, se realiza 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. En consecuencia, por tratarse de una fuente de

financiamiento, el FORTAMUN no requiere mayores elementos que los que determina la Ley de Coordinación Fiscal.

El municipio identifica los procesos clave de la gestión del Fondo, así como sus potenciales factores de desviación. Recientemente, el municipio de Durango elaboró su manual de procedimientos relativo a la gestión del FORTAMUN, a cargo de la Dirección Municipal de Administración y Finanzas. En él, se incluyen las principales actividades administrativas relacionadas con la administración del FORTAMUN con base en las atribuciones asignadas a esta Dirección. Con este manual, el municipio norma y regula las atribuciones, funciones y procedimientos de aquellos que intervienen en la administración del FORTAMUN, por medio de lineamientos de operación y control. El municipio busca con el manual asegurar la eficiencia, la eficacia y la oportunidad de la aplicación de los recursos del FORTAMUN.

Con la finalidad de evitar irrupciones en la administración del FORTAMUN, 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, se reconoce que el municipio de Durango cuenta con mecanismos de control interno con los cuales da seguimiento a las dependencias con la finalidad de asegurar la ejecución de los recursos del Fondo en tiempo y forma.

El municipio identifica los principales resultados de sus indicadores y los reporta. En el caso particular del FORTAMUN, existen a nivel federal una serie de indicadores contenidos en una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). Para este fin se encontró con un indicador de tipo gestión, que dimensionan eficacia y se desarrollan en sentido ascendente, el «Índice en el Ejercicio de los Recursos». Este mide el porcentaje del gasto ejercido acumulado al periodo que es reportado respecto al monto anual que es aprobado del Fondo. El resto son de resultados, los cuales miden una dimensión más amplia sobre las posibilidades de financiamiento que tiene el FORTAMUN, y sobre cómo el municipio utiliza este marco para financiar sus prioridades de gasto.

Sobre los resultados, el Índice de Aplicación Prioritaria de Recursos tuvo un avance al cierre de 2020 de 99.56%; el Índice de Dependencia Financiera se reportó con un promedio de 67.09% de dependencia; el Porcentaje de Avance en las Metas se registró como información no disponible; y el Índice en el Ejercicio de los Recursos se reportó con un avance del 100%. Se recomienda que el municipio de Durango integre la información completa referente a todos los indicadores relacionados con el FORTAMUN.

Propuesta de recomendaciones y observaciones

Los resultados de la evaluación identifican el destino de las aportaciones del FORTAMUN y ofrecen recomendaciones para mejorar la gestión. Se espera que los usuarios primarios utilicen los resultados de la evaluación para corregir o adecuar el modelo de implementación del Fondo, en función de las responsabilidades que el municipio controla.

- Mantener la publicación de 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.

Contenido

Resumen ejecutivo.....	7
Siglas y acrónimos	11
Glosario	12
Introducción	13
Descripción del Fondo evaluado.....	15
Evaluación.....	17
I. Destino del FORTAMUN.....	17
II. Gestión del FORTAMUM.....	26
III. Transparencia y rendición de cuentas del FORTAMUM.....	33
Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas.....	39
Propuesta de recomendaciones y observaciones	40
Conclusiones y valoración final.....	41
Referencias.....	44
Ficha de evaluación	45

Siglas y acrónimos

ASF	Auditoría Superior de la Federación
CEFP	Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados
CONAC	Consejo Nacional de Armonización Contable
Inevap	Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango
FORTAMUN	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LGCG	Ley General de Contabilidad Gubernamental
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Glosario

Evaluación	Análisis sistemático y objetivo de una intervención cuya finalidad es determinar su pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto, sostenibilidad y coherencia, así como su valor y mérito.
Hallazgos	Evidencias obtenidas de una o más evaluaciones para realizar afirmaciones basadas en hechos.
Intervención	Iniciativas de un gobierno o ente público para producir algún cambio o resolver un problema, tales como proyectos, programas, políticas, planes y estrategias.
Indicadores	Expresión cuantitativa o cualitativa que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros, tales como el cumplimiento de objetivos y metas establecidas y reflejar el resultado o cambios en la población o grupo atendido, derivados de la implementación de una intervención pública.
Propuesta de recomendaciones y observaciones	Sugerencias emitidas por el equipo evaluador derivadas de los hallazgos identificados en evaluaciones cuyo propósito es contribuir a la mejora.
Términos de Referencia	Documento donde se especifica el marco y las consideraciones técnicas y administrativas para realizar una evaluación.

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 vigentes¹, 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 objetivos de la evaluación de desempeño del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN) parten del enfoque formativo de la evaluación y se alinean con el paradigma pragmático orientado al uso de los resultados del ejercicio evaluativo.

Objetivos de la evaluación

Principal	Evaluar el desempeño de las aportaciones del FORTAMUN en el municipio para el ejercicio fiscal concluido 2020 con el objetivo de mejorar su destino, gestión y resultados.
Específicos	<ul style="list-style-type: none">• Valorar las estrategias del municipio para la focalizar, priorizar y decidir el uso de los recursos del Fondo.• Identificar los procesos clave de la gestión del Fondo, así como sus potenciales factores de desviación.• Identificar los principales resultados de los indicadores del Fondo.

Las hipótesis que guían la evaluación de desempeño del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN) derivan del encuentro de las necesidades de información y los requerimientos de la intervención para alcanzar sus resultados esperados. Estas hipótesis se vinculan con los objetivos y secciones de la evaluación, y apoyan la configuración de su resumen ejecutivo.

Hipótesis de la evaluación

Principal	La gestión del FORTAMUN permite una adecuada satisfacción de los requerimientos del municipio.
-----------	--

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

-
- | | |
|-------------|---|
| Adicionales | <ul style="list-style-type: none">• 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. |
|-------------|---|
-

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 8 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 «Transparencia y rendición de cuentas 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.

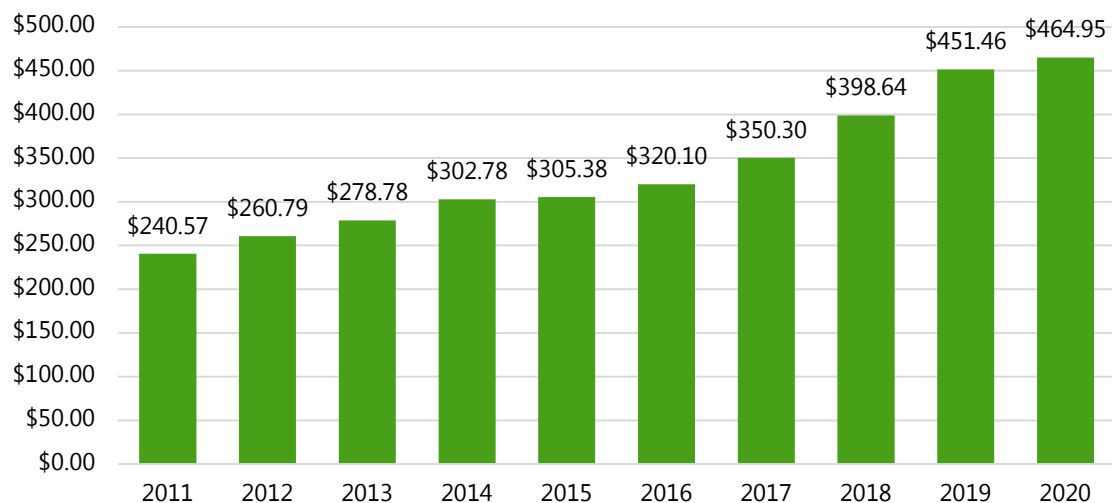
Descripción del Fondo evaluado

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 2020 el monto estimado fue de \$464,946,029.23 como se puede observar en la Grafica 1.

Gráfica 1.
Presupuesto del FORTAMUN asignado al municipio de Durango, 2011-2021.
Millones de pesos



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

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).

Evaluación

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. 3 Extraordinario, con fecha 28 de enero de 2020, para el municipio de Durango se asignó un monto estimado de \$464,899,510.00 pesos correspondiente al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios en el ejercicio correspondiente a ese año, esto es un 2.98% más que el presupuesto de 2019.

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 pago de servicios personales por más de \$266 millones de pesos, así como el pago a servicios generales por \$159 millones de pesos. La inversión en ambos rubros fue de \$426.03 millones de pesos, lo cual representa un 91.63% del Fondo. El resto del monto pagado del Fondo está dividido entre diversos conceptos como materiales y suministros y bienes muebles en forma de maquinaria y equipo. En la tabla 1 es posible ver a detalle los conceptos y montos devengados.

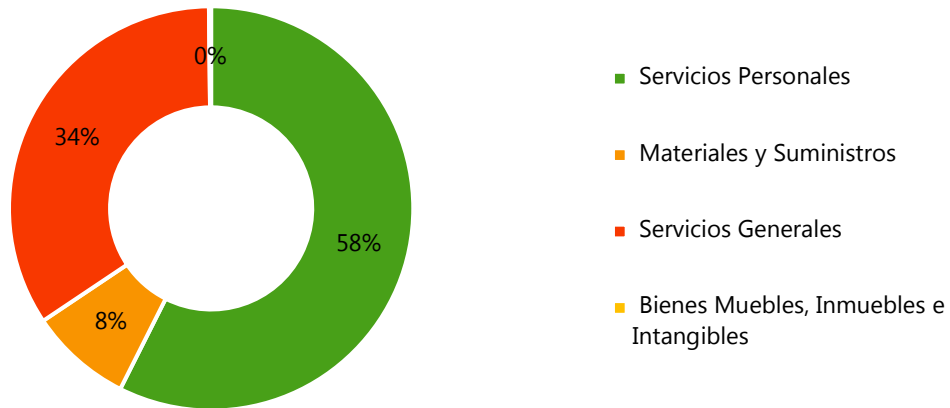
Tabla 1.
Distribución del presupuesto por objeto del gasto del FORTAMUN en el municipio de Durango
Pesos

Destino	Monto devengado
Servicios Personales	\$266,978,082.69
Remuneraciones al Personal de Carácter Permanente	\$134,279,533.39
Remuneraciones al Personal de Carácter Transitorio	\$2,738,440.00
Remuneraciones Adicionales y Especiales	\$46,442,370.82
Seguridad Social	\$36,449,212.55
Otras Prestaciones Sociales y Económicas	\$47,068,525.93
Materiales y Suministros	\$38,087,940.74
Materiales y Artículos de Construcción y de Reparación	\$2,952,476.70
Productos Químicos, Farmacéuticos y de Laboratorio	\$347,512.88
Combustibles, Lubricantes y Aditivos	\$34,787,951.16
Servicios Generales	\$159,067,005.95
Servicios de Arrendamiento	\$16,393,178.89
Servicios Financieros, Bancarios y Comerciales	\$5,974,642.83
Servicios de Instalación, Reparación, Mantenimiento y Conservación	\$136,699,184.23
Bienes Muebles, Inmuebles e Intangibles	\$812,744.35
Maquinaria, Otros Equipos y Herramientas	\$812,744.35
Total	\$464,945,773.7

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 del 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 34% en el capítulo de «Servicios Generales» el cual incluye el arrendamiento de transporte, servicios financieros y bancarios, así como de servicios de instalación, reparación, mantenimiento y conservación.

Gráfica 2.
Distribución del FORTAMUN por objeto del gasto.
Porcentaje



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

Cabe destacar que el total de los informes trimestrales de FORTAMUN, tanto los financieros como a nivel proyecto, se encuentran públicos. Se identificó que en el caso de los avances financieros está disponible la información relativa a los cuatro trimestres de 2020, así como del ejercicio 2019. Con respecto a los reportes trimestrales a nivel proyecto, en el área destinada a información del FORTAMUN, se puede identificar la desagregación, por lo que se reconoce esta práctica y avance respecto de ejercicios de evaluación anteriores.

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, destaca el segundo rubro con mayor inversión, en la función del manejo integral de los residuos sólidos. Con esto el municipio da cumplimiento a lo previsto por la Ley, a su vez aligera su carga financiera en este rubro.

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 relativamente limitada, estos rubros no necesariamente son atendidos prioritariamente. En cambio, con frecuencia los recursos del FORTAMUN son utilizados solamente en gasto corriente, aún en el marco de la ley. 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 lo 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. El municipio planea la ejecución del Fondo en el Plan Anual de Trabajo (PAT); para este fin, se utiliza la base de 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, se realiza la solicitud del recurso del FORTAMUN 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.

En consecuencia, por tratarse de una fuente de financiamiento, el FORTAMUN 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 2020, 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 101 del 19 de diciembre de 2020², fue publicada la Ley de Ingresos del Municipio de Durango para el ejercicio fiscal 2020. 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 devengados del municipio de Durango por rubro de ingresos, 2020.
Pesos

Concepto	Monto	Porcentaje
Impuestos	434,515,504.49	17.84%
Derechos	166,058,284.28	6.82%
Productos	6,445,273.50	0.26%
Aprovechamientos	76,796,974.77	3.15%
Participaciones, aportaciones, convenios, incentivos derivados de la colaboración fiscal	1,702,186,924.20	69.88%
Ingresos derivados de financiamientos	50,000,000.00	2.05%
Total	2,436,002,961.24	100%

Fuente: Cuenta Pública del municipio de Durango 2020

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 de gasto federalizado, los cuales representan el 69.88% del total de los ingresos del municipio en el ejercicio 2020.

² [Periódico Oficial No. 101 del 19 de diciembre de 2019.](#)

Tabla 3.
Ingresos por aportaciones para el municipio de Durango, 2020.

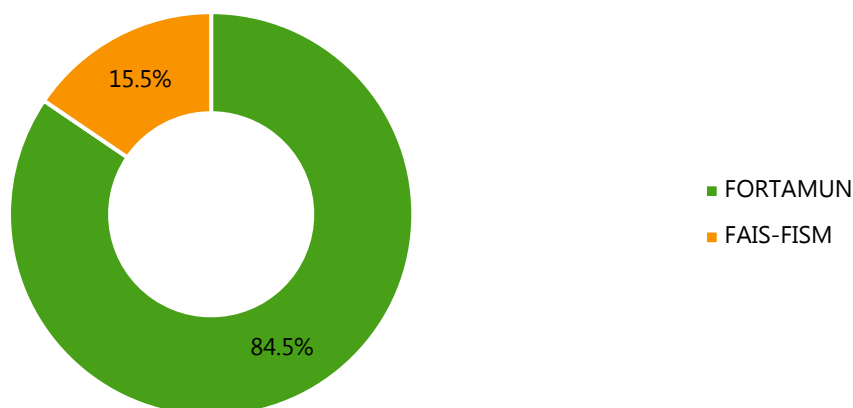
Pesos

Concepto	Monto	Porcentaje
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios	464,899,510.00	84.50%
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal	85,226,265.00	15.50%
Suma total de las aportaciones	550,125,775.00	100%

Fuente: Cuenta Pública del municipio Durango 2020.

Gráfica 3.
Ingresos por aportaciones para el municipio de Durango, 2020.

Porcentaje



Fuente: Cuenta Pública del municipio Durango 2020.

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 84.5% 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, así como en acciones prioritarias para el municipio como el servicio de limpieza y manejo de residuos sólidos.

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

Según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), 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, pero en ningún caso es posible destinar empréstitos para cubrir el gasto corriente³.

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 al cierre del ejercicio 2020 se tuvo un endeudamiento neto por \$334,921,426.22 pesos, derivado de una contratación de diferentes créditos bancarios por \$396,769,281.03 pesos y de una amortización por \$61,847,854.81 pesos. Con todo, al 31 de diciembre de 2020, el saldo de la deuda pública del municipio de Durango ascendió a \$334,921,426.22 pesos, sin contar otros pasivos.

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 2020, el municipio de Durango avanzó 3 lugares para ubicarse en el lugar 35 de mayor a menor endeudamiento de los municipios.

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 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

³ Según 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 la Ley de Deuda Pública de estado de Durango y sus Municipios sienta las bases de la contratación y administración de deuda publica en el estado.

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; y
- III. Endeudamiento elevado.

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

Indicadores	Rangos		
	Sostenible	En observación	Elevado
Indicador 1 Deuda pública y obligaciones sobre ingresos de libre disposición	<=60%	<=120%	>120%
Indicador 2 Servicios de la deuda y de obligaciones sobre ingresos de libre disposición	<=5%	<=10%	>10%
Indicador 3 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. Esto es, un nivel del 19.4% en la razón de deuda pública sobre los ingresos de libre disposición; 3.8% en la razón de servicio de la deuda sobre ingresos de libre disposición; y un 10.7% en la razón de obligaciones a corto plazo sobre ingresos totales del municipio.

Tabla 6.
Resultado del municipio de Durango en el sistema de alertas de la SHCP, 2020.

Indicadores	Razón de endeudamiento	Clasificación
Indicador 1		
Deuda pública y obligaciones sobre ingresos de libre disposición	19.4	● Sostenible
Indicador 2		
Servicios de la deuda y de obligaciones sobre ingresos de libre disposición	3.8	● Sostenible
Indicador 3		
Obligaciones a corto plazo y proveedores y contratistas sobre ingresos totales	10.7	● Sostenible

Fuente: Elaboración propia con datos del Resultado del Sistema de Alertas de la SHCP, IV trimestre 2020.

II. Gestión del FORTAMUM

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

En general, la normatividad del FORTAMUN 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. En ejercicios de evaluación anteriores a este, se había recomendado al municipio la importancia de contar con un marco de procedimientos para la gestión del FORTAMUN; se reconoce que el municipio ha avanzado en esta tarea.

Recientemente, el municipio de Durango elaboró su manual de procedimientos relativo a la gestión del FORTAMUN, a cargo de la Dirección Municipal de Administración y Finanzas. En él, se incluyen las principales actividades administrativas relacionadas con la administración del FORTAMUN con base en las atribuciones asignadas a esta Dirección. Con este manual, el municipio norma y regula las atribuciones, funciones y procedimientos de aquellos que intervienen en la administración del FORTAMUN, por medio de lineamientos de operación

y control. El municipio busca con el manual asegurar la eficiencia, la eficacia y la oportunidad de la aplicación de los recursos del FORTAMUN.

Tabla 7.

Marco normativo y reglamentario para la gestión del FORTAMUN.

Legislación federal

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
 - Ley de Coordinación Fiscal
 - Código Fiscal de la Federación
 - Ley del Impuesto Sobre la Renta
 - Ley del Impuesto al Valor Agregado
 - Ley de Ingresos de la Federación
 - Presupuesto de Egresos de la Federación
 - Manual para la Fiscalización de los Recursos del Ramo 33
 - Lineamientos para el reporte del ejercicio de los Recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal
 - Manual para Funcionarios Municipales del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal
 - Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas
-

Legislación estatal

- Constitución Política de Estado Libre y Soberano de Durango
 - Ley de Coordinación Fiscal del Estado
 - Ley Orgánica de la Administración Pública
 - Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango
 - Ley de Egresos del Estado de Durango
 - Ley de Deuda Pública del Estado de Durango y sus Municipios
 - Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Estado de Durango
 - Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Durango
 - Ley de Obras Públicas del Estado de Durango
 - Ley de Planeación del Estado de Durango
 - Código Fiscal del Estado de Durango
 - Ley de Hacienda del Estado de Durango
 - Ley de Ingresos del Estado
 - Ley de Fiscalización Superior del Estado de Durango
 - Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios
-

Legislación municipal

- Bando de Policía y Gobierno de Durango
 - Presupuestos de Egresos del Municipio de Durango
 - Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Durango
-

Fuente: Elaboración propia.

Los principales procesos que el municipio de Durango identifica para la gestión del FORTAMUN parten de principios generales sobre la asignación de recursos, su distribución,

el ejercicio de recursos y la difusión y entrega de información relacionada con el Fondo. Estos procesos implican, a su vez, políticas de operación que ordenan la ejecución de los involucrados en la administración, particularmente, en el municipio de Durango.

Tabla 8.
Principales procesos de la operación del FORTAMUN.

Proceso	Descripción	Responsable
Asignación del FORTAMUN en Presupuesto de Egresos de la Federación	La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión aprueba el documento de la cantidad, forma de distribución y destino de los recursos públicos.	Cámara de Diputados del Congreso de la Unión
Determinación y calendarización de recursos	El gobierno del estado publica a más tardar el 31 de enero de cada año en su respectivo Periódico Oficial las variables y fórmulas utilizadas para determinar los montos que correspondan a cada Municipio.	Secretaría de Finanzas y de Administración
Formalización de convenios	La Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público formaliza los convenios con las entidades federativas.	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Publicación de metodología de distribución	Dentro de los 15 días hábiles posteriores a la publicación del Presupuesto de Egresos de la Federación, se publica el monto y la calendarización del gasto federalizado para contribuir a mejorar la planeación del gasto de las Entidades Federativas y de los municipios.	Secretaría de Finanzas y de Administración
Ministración de recursos	La distribución y calendarización de las ministraciones de los recursos de los fondos de aportaciones federales se realiza en el marco del Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.	Secretaría de Finanzas y de Administración
Apertura de cuenta bancaria	EL municipio recibe la totalidad de los recursos asignados del FORTAMUN en una cuenta bancaria específica y productiva.	Municipio de Durango
Priorización de recursos	Se programan obras, acciones y los destinos de la aplicación de recursos susceptibles de financiarse con el FORTAMUN.	Municipio de Durango
Aprobación de recursos por el Cabildo	Para autorizar las obras, las entidades municipales u otros organismos integran el expediente técnico de las mismas.	Municipio de Durango
Comunicación a dependencias sobre metodología de trabajo	La Dirección Municipal de Administración y Finanzas distribuye comunicaciones sobre la distribución de recursos y techos asignados.	Municipio de Durango
Pago de servicios personales	Regularmente, el municipio de Durango utiliza recursos del FORTAMUN para el pago de la nómina relacionada con la seguridad pública.	Municipio de Durango

Tabla 8.
Principales procesos de la operación del FORTAMUN.

Proceso	Descripción	Responsable
Contrato de adquisiciones, proyectos, arrendamientos y servicios	La Dirección Municipal de Administración y Finanzas tramita el pago de contratos con recursos del FORTAMUN.	Municipio de Durango
Seguimiento de acciones y obras	Se realiza validación, liberación y modificaciones presupuestales a las obras y acciones.	Municipio de Durango
Envío de información trimestral a SHCP	El municipio de Durango publica e informa a la SHCP el destino de los recursos del FORTAMUN.	Municipio de Durango
Recepción de avances físico-financieros	La Secretaría de Hacienda y Crédito Público recibe la información trimestral relativa al ejercicio de los recursos del FORTAMUN.	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Formulación y envío de la Cuenta Pública del municipio al H. Congreso del Estado de Durango	Se comprueba que el municipio haya registrado en su contabilidad las operaciones realizadas con los recursos del FORTAMUN.	Municipio de Durango

Fuente: Manual de procedimientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, para el municipio de Durango.

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 han logrado identificar los principales riesgos que pueden desviar del cumplimiento de los objetivos del Fondo, como el atraso de las dependencias en la compilación de información comprobatoria, principalmente.

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 de este. También, se reconoce que el municipio de Durango cuenta con mecanismos de control interno con los cuales da seguimiento a las dependencias con la finalidad de asegurar la ejecución de los recursos del FORTAMUN en tiempo y forma.

III. Transparencia y rendición de cuentas 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). Para este fin se encontró con un indicador de tipo gestión, que dimensionan eficacia y se desarrollan en sentido ascendente, el «Índice en el Ejercicio de los Recursos». Este mide el porcentaje del gasto ejercido acumulado al periodo que es reportado respecto al monto anual que es aprobado del Fondo. El resto son de resultados, los cuales miden una dimensión más amplia sobre las posibilidades de financiamiento que tiene el FORTAMUN, y sobre cómo el municipio utiliza este marco para financiar sus prioridades de gasto.

Sobre los resultados, el Índice de Aplicación Prioritaria de Recursos tuvo un avance al cierre de 2020 de 99.56%; el Índice de Dependencia Financiera se reportó con un promedio de 67.09% de dependencia; el Porcentaje de Avance en las Metas se registró como información no disponible; y el Índice en el Ejercicio de los Recursos se reportó con un avance del 100%. Se recomienda que el municipio de Durango integre la información completa referente a todos los indicadores relacionados con el FORTAMUN. Así mismo, se encontró que la información disponible en la página del municipio de Durango difiere con la información publicada por la Secretaría de Finanzas y de Administración del gobierno del estado de

Durango. Por ello, algunos campos del formato de informes trimestrales que el municipio de Durango publica en su página de internet están llenados incorrectamente. Por ejemplo, la información relativa al porcentaje de avance hace referencia a otra información distinta de lo que se esperaría en ese campo, particularmente, el porcentaje de avance del indicador.

Figura 1.
Informe trimestral de indicadores del FORTAMUN para el municipio de Durango, 2020.

METODO DE CÁLCULO	NIVEL DEL INDICADOR	FRECUENCIA DE MEDICIÓN	UNIDAD DE MEDIDA	TIPO	DIMENSIÓN DEL INDICADOR	SENTIDO	META PROGRAMADA	JUSTIFICACIÓN	META MODIFICADA	JUSTIFICACIÓN	REALIZADO EN EL PERÍODO	AVANCE (N)	ELIJO
3. DE LA ENTIDAD DE LA POLÍTICA NIBLES Y UNA UNA FEDEAL) AGENTES LES SON	PROPÓSITO	-1340	-2348	-3356	DURANGO	DURANGO	33 - APORTACIONES FEDERALES PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS	415 - DIRECCIÓN GENERAL DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO A	1005	FORTAMUN	2 - DESARROLLO SOCIAL	- VIVERENDIA Y SERVICIOS A LA COMUNIDAD	7 - DESARROLLO REGIONAL
3. OTRAS SENTALES O QUE SE	COMPONENTE	-1340	-2348	-3356	DURANGO	DURANGO	33 - APORTACIONES FEDERALES PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS	415 - DIRECCIÓN GENERAL DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO A	1005	FORTAMUN	2 - DESARROLLO SOCIAL	- VIVERENDIA Y SERVICIOS A LA COMUNIDAD	7 - DESARROLLO REGIONAL
1. QUE SE 4 DE AL MUNICIPIO DEL FORTAMUN DEBARRACION TERITORIAL) * 100	ACTIVIDAD	-1340	-2348	-3356	DURANGO	DURANGO	33 - APORTACIONES FEDERALES PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS	415 - DIRECCIÓN GENERAL DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO A	1005	FORTAMUN	2 - DESARROLLO SOCIAL	- VIVERENDIA Y SERVICIOS A LA COMUNIDAD	7 - DESARROLLO REGIONAL
ME A LO CON EL SANDOSE A LA LOS ACCIONES JERESER) Y ENVICIOS CANTIDAD	FN	-1340	-2348	-3356	DURANGO	DURANGO	33 - APORTACIONES FEDERALES PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS	415 - DIRECCIÓN GENERAL DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO A	1005	FORTAMUN	2 - DESARROLLO SOCIAL	- VIVERENDIA Y SERVICIOS A LA COMUNIDAD	7 - DESARROLLO REGIONAL

Fuente: Indicadores del FORTAMUN, 2020. Disponible en: http://transparencia.municipiodurango.gob.mx/CONAC/17-1-3/oct-dic/2020/fortamun_diciembre_2020.pdf/infor

Tabla 9.
Indicadores federales del FORTAMUN, 2020.

Indicador	Descripción	Fórmula
Índice de Aplicación Prioritaria de Recursos	<p>Mide la aplicación prioritaria de recursos del Fondo, conforme a lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y de acuerdo con el gasto que representa mayores beneficios para la población, basándose en la expectativa de registrar un incremento en el gasto para los destinos prioritarios establecidos en la LCF y requerimientos relevantes identificados por los municipios. El Gasto Ejercido en Obligaciones Financieras incluye servicio de la deuda (amortización más intereses) y gasto devengado no pagado, corriente o de capital, y servicios personales de áreas prioritarias en los sectores de educación, salud y seguridad pública: maestros, médicos, paramédicos, enfermeras y policías (se refiere a los sueldos pagados). Los montos correspondientes a las dos variables son acumulados al periodo que se reporta.</p>	$\frac{G_{of} + G_a + G_{sp} + G_i}{G_t} \times 100$ <p>donde: G_{of} = gasto en obligaciones financieras G_a = gasto en pago de derechos de agua G_{sp} = gasto en seguridad pública G_i = gasto en inversión G_t = gasto total del FORTAMUN</p>
Índice de Dependencia Financiera	<p>Mide la evolución de la dependencia financiera municipal o de la demarcación territorial, expresada como la importancia relativa del FORTAMUN DF en los ingresos propios. El indicador se lee de la siguiente forma: con cuántos pesos de FORTAMUN DF cuenta el municipio o demarcación territorial, por cada peso por concepto de ingresos por recaudación. Permite establecer si a pesar de contar con fuentes seguras de origen federal, el municipio implanta una política recaudatoria activa para complementar sus ingresos disponibles y expandir el gasto público para beneficio de sus habitantes. Para una mayor comprensión de las variables se informa que los ingresos propios incluyen: impuestos por predial, nóminas y otros impuestos, así como, Otros ingresos como derechos, productos y aprovechamientos. Se</p>	$\frac{FORTAMUN_i}{Ip_i} \times 100$ <p>donde: $FORTAMUN_i$ = recursos ministrados del FORTAMUN al municipio i Ip_i = ingresos propios registrados por el municipio i</p>

Tabla 9.

Indicadores federales del FORTAMUN, 2020.

Indicador	Descripción	Fórmula
	aclara que los montos correspondientes a las dos variables son acumulados al periodo que se reporta.	
Porcentaje de Avance en las Metas	Mide el avance promedio en la ejecución física de los programas, obras o acciones que se realizan con recursos del FORTAMUN DF. Los porcentajes correspondientes a las dos variables son acumulados al periodo que se reporta.	$\frac{\text{Avance de metas}_i}{\text{Metas programadas}_i} \times 100$ donde: Avance de metas_i = promedio de avance de metas porcentuales de i programas obras o acciones. $\text{Metas programadas}_i$ = promedio de metas programadas porcentuales de i programas, obras o acciones.
Índice en el Ejercicio de Recursos	Mide el porcentaje del gasto ejercido acumulado al periodo que se reporta, respecto al monto anual aprobado de FORTAMUN DF al municipio o demarcación territorial del Distrito Federal. El monto ejercido del FORTAMUN DF por el municipio o demarcación territorial es acumulado al periodo que se reporta.	$\frac{G_t}{G_{\text{aprobado}}} \times 100$ donde: G_t = gasto total del FORTAMUN G_{aprobado} = monto anual aprobado del FORTAMUN para i

Fuente: Indicadores del FORTAMUN, 2020. Disponible en:

http://www.finanzasdurango.gob.mx/sfa/wp/sfa_archivos/Egresos/Rendici%C3%B3n%20de%20Cuentas/Informes%20Trimestrales%20sobre%20el%20Ejercicio,%20Destino%20y%20Resultados%20de%20los%20Recursos%20Federales%20Transferidos/2020/4to%20Trimestre%202020/indicadores_4to_2020.xlsx

Tabla 10.

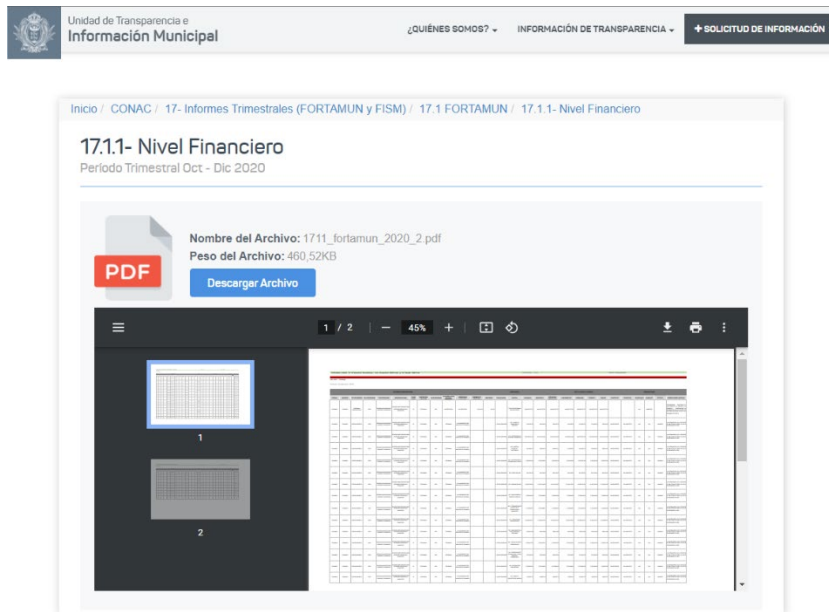
Resultados de los indicadores del FORTAMUN para el municipio de Durango, 2020

Indicador	Resultado
Índice de Aplicación Prioritaria de Recursos	99.56%
Índice de Dependencia Financiera	67.09%
Porcentaje de Avance en las Metas	N/D
Índice en el Ejercicio de Recursos	100%

Fuente: Indicadores del FORTAMUN, 2020. Disponible en:

http://www.finanzasdurango.gob.mx/sfa/wp/sfa_archivos/Egresos/Rendici%C3%B3n%20de%20Cuentas/Informes%20Trimestrales%20sobre%20el%20Ejercicio,%20Destino%20y%20Resultados%20de%20los%20Recursos%20Federales%20Transferidos/2020/4to%20Trimestre%202020/indicadores_4to_2020.xlsx

Figura 2.
Información publicada en la Unidad de Transparencia e Información Municipal.



El portal de transparencia publica la información relativa al ejercicio financiero de los recursos del FORTAMUN según tipo de gasto y momentos contables del egreso.

Fuente: Portal de Transparencia de la Unidad de Transparencia e Información Municipal del municipio de Durango.

Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas

Tabla 11.	
Matriz de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas	
Fortalezas	*
El municipio de Durango documenta el destino de las aportaciones del FORTAMUN.	1
El municipio hace uso de los recursos según enmarca la Ley de Coordinación Fiscal.	2
El municipio cuenta con un manejo adecuado de la deuda pública de acuerdo con información de la SHCP.	3, 4
El municipio de Durango ha diseñado un manual de procesos para la administración del FORTAMUN que identifica los procesos clave y los involucrados.	5
Se dispone de un manual de procedimiento para trámite de pagos basado en la certificación ISO 9001.	5
La dependencia financiera del FORTAMUN es menor del 100% de los recursos propios del municipio de Durango.	7
Existen mecanismos para la difusión de avances y del ejercicio de los recursos del FORTAMUN.	8
Debilidades	*
Uno de los indicadores de resultados del FORTAMUN registró información como no disponible.	7
Algunos formatos de avance del FORTAMUN están integrados incorrectamente.	7
Oportunidades	*
El municipio puede aprovechar el amplio margen de autonomía municipal para la asignación y ejercicio de los recursos federales.	
Amenazas	*
Desajuste en los tiempos de la ministración de los recursos.	5
Alta dependencia de los ingresos provenientes de participaciones y aportaciones.	6
Nota: el símbolo (*) señala el número de la pregunta de evaluación cuya respuesta sustenta la fortaleza, oportunidad, debilidad o amenaza mencionada.	

Propuesta de recomendaciones y observaciones

Tabla 12.

Propuesta de recomendaciones y observaciones

#	Recomendación u observación	Temática	*	Acciones propuestas	Resultados esperados
1	Mantener la publicación de informes trimestrales del Fondo tanto a nivel financiero como proyecto, completos en la página del municipio.	Transparencia	7	Mantener la publicación de informes trimestrales en la página del municipio.	Que los interesados cuenten con información completa y de primera mano por parte del municipio en cómo se ejercieron dichos recursos.
2	Publicar los informes trimestrales de los indicadores del Fondo completos en el sitio web del municipio.	Transparencia	7	Asegurar la calidad de la información relativa a los indicadores del FORTAMUN.	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), 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.

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.

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 2020 el monto estimado fue de \$464,946,029.23.

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.

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

El municipio planea la ejecución del Fondo en el Plan Anual de Trabajo (PAT); para este fin, se utiliza la base de 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, se realiza 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. En consecuencia, por tratarse de una fuente de financiamiento, el FORTAMUN no requiere mayores elementos que los que determina la Ley de Coordinación Fiscal.

El municipio identifica los procesos clave de la gestión del Fondo, así como sus potenciales factores de desviación. Recientemente, el municipio de Durango elaboró su manual de procedimientos relativo a la gestión del FORTAMUN, a cargo de la Dirección Municipal de Administración y Finanzas. En él, se incluyen las principales actividades administrativas relacionadas con la administración del FORTAMUN con base en las atribuciones asignadas a esta Dirección. Con este manual, el municipio norma y regula las atribuciones, funciones y procedimientos de aquellos que intervienen en la administración del FORTAMUN, por medio de lineamientos de operación y control. El municipio busca con el manual asegurar la eficiencia, la eficacia y la oportunidad de la aplicación de los recursos del FORTAMUN.

Con la finalidad de evitar irrupciones en la administración del FORTAMUN, 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 de este. También, se reconoce que el municipio de Durango cuenta con mecanismos de control interno con los cuales da seguimiento a las dependencias con la finalidad de asegurar la ejecución de los recursos del fondo en tiempo y forma.

El municipio identifica los principales resultados de sus indicadores y los reporta. En el caso particular del FORTAMUN, existen a nivel federal una serie de indicadores contenidos en una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). Para este fin se encontró con un indicador de tipo gestión, que dimensionan eficacia y se desarrollan en sentido ascendente, el «Índice en el Ejercicio de los Recursos». Este mide el porcentaje del gasto ejercido acumulado al periodo que es reportado respecto al monto anual que es aprobado del Fondo. El resto son de resultados, los cuales miden una dimensión más amplia sobre las posibilidades de financiamiento que tiene el FORTAMUN, y sobre cómo el municipio utiliza este marco para financiar sus prioridades de gasto.

Sobre los resultados, el Índice de Aplicación Prioritaria de Recursos tuvo un avance al cierre de 2020 de 99.56%; el Índice de Dependencia Financiera se reportó con un promedio de 67.09% de dependencia; el Porcentaje de Avance en las Metas se registró como información

no disponible; y el Índice en el Ejercicio de los Recursos se reportó con un avance del 100%. Se recomienda que el municipio de Durango integre la información completa referente a todos los indicadores relacionados con el FORTAMUN.

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.*

Ficha de evaluación

Aspectos administrativos	<ul style="list-style-type: none">• Responsable de la evaluación: <i>Omar Ravelo Rivera</i>.• Miembros del equipo evaluador: <i>Sergio Humberto Chávez Arreola</i>.• Organización evaluadora: <i>Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango</i>.• Unidad administrativa de la dependencia o entidad responsable de la intervención evaluada: <i>Dirección Municipal de Administración y Finanzas</i>.• Titular de la unidad administrativa de la dependencia o entidad responsable de la intervención evaluada: <i>C.P. Erika Ruiz Hernández</i>.• Unidad administrativa de la dependencia o entidad responsable de la intervención encargada de dar seguimiento a la evaluación: <i>Dirección Municipal de Administración y Finanzas</i>.• Forma de contratación del equipo u organización evaluadora: <i>No aplica</i>.• Costo total de la evaluación: <i>No aplica</i>.• Fuente de financiamiento de la evaluación: <i>No aplica</i>.• Fecha de inicio de la evaluación (reunión de apertura): <i>Octubre de 2021</i>.• Fecha de conclusión de la evaluación (dictaminación por el Consejo General del Inevap): <i>29 de diciembre de 2021</i>.
Aspectos técnicos	<ul style="list-style-type: none">• Palabras clave de la evaluación (al menos tres palabras): <i>fortalecimiento municipal, fondo federal, Ramo 33</i>.• Términos de referencia de la evaluación: <i>Términos de Referencia para la evaluación de desempeño del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN)</i>• Objetivo de la evaluación: <i>Evaluar el desempeño de las aportaciones del FORTAMUN en el municipio para el ejercicio fiscal concluido 2020 con el objetivo de mejorar su destino, gestión y resultados</i>.• Hipótesis de la evaluación: <i>La gestión del FORTAMUN permite una adecuada satisfacción de los requerimientos del municipio</i>.
Resultados	<ul style="list-style-type: none">• Síntesis de los hallazgos de la evaluación: <i>El municipio de Durango documenta el destino de las aportaciones del FORTAMUN; se cuenta con un manejo adecuado de la deuda pública de acuerdo con información de la SHCP; se ha diseñado un manual de procesos para la administración del FORTAMUN que identifica los procesos clave y los involucrados; se dispone de un manual de procedimiento para trámite de pagos basado en la certificación ISO 9001; la dependencia financiera del FORTAMUN es menor del 100% de los recursos propios del</i>

municipio de Durango; uno de los indicadores de resultados del FORTAMUN registró información como no disponible; y algunos formatos de avance del FORTAMUN están integrados incorrectamente.

- Síntesis de la propuesta de recomendaciones y observaciones: *Mantener la publicación de informes trimestrales del Fondo tanto a nivel financiero como proyecto, completos en la página del municipio; y publicar los informes trimestrales de los indicadores del Fondo completos en el sitio web del municipio.*
- Síntesis de las conclusiones: *El municipio puede aprovechar el amplio margen de autonomía municipal para la asignación y ejercicio de los recursos federales; Desajuste en los tiempos de la ministración de los recursos; alta dependencia de los ingresos provenientes de participaciones y aportaciones; existen mecanismos para la difusión de avances y del ejercicio de los recursos del FORTAMUN; se ha diseñado un manual de procesos para la administración del FORTAMUN que identifica los procesos clave y los involucrados; se hace uso de los recursos según enmarca la LCF.*



inevap

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO