



inevap

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO

Evaluación del Desempeño



Programa **Anual** de
Evaluación 2019

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

Municipio de Canatlán



inevap

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO

Evaluación del Desempeño



Programa **Anual** de
Evaluación 2019

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

Municipio de Canatlán

Evaluación del Desempeño del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN) en el municipio de Canatlán

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 del Desempeño del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN) en el municipio de Canatlán, Durango:inevap, 2019.

DIRECTORIO

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO

Consejo General **Juan Gamboa García**
Consejero

Delyana de Jesús Vargas Loaiza
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 Rafael Rodríguez Vázquez
Sergio Humberto Chávez Arreola
Anabel Cuevas Reyes
Maricela García Ávila

Contenido

Resumen ejecutivo.....	9
Antecedentes.....	11
Objetivos de la evaluación.....	12
Hipótesis de la evaluación	12
Alcance de la evaluación	13
Evaluación.....	13
Características del Fondo	13
Preguntas de evaluación	17
Conclusiones.....	31
Referencias	33
Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas	34
Propuesta de recomendaciones y observaciones	35
Anexos.....	36
Anexo 1. Procesos clave en la gestión del Fondo	36
Anexo 2. Recaudación per cápita por concepto de derechos de agua	38
Anexo 3. Recaudación per cápita por concepto de predial	39
Anexo 4. Sistema de Alertas de la SHCP	40

Siglas y acrónimos

ASF	Auditoría Superior de la Federación
BANOBRAS	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEFP	Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CONAC	Consejo Nacional de Armonización Contable
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
COPLADEM	Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal
INAFED	Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INEVAP	Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal
FORTAMUN	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios
SFU	Sistema de Formato Único
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
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
RFT	Recursos Federales Transferidos
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Glosario

Análisis de gabinete	Conjunto de actividades que involucra el acopio, organización y análisis de información concentrada en registros, bases de datos, documentación pública y/o información que proporcione el municipio responsable del programa o fondo sujeto a evaluación.
Aportaciones federales	Recursos que la federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal.
Derechos de agua	Derecho sobre las obras y servicios relacionados con la prestación del servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales
Deuda pública	Suma de las obligaciones insolutas del sector público, derivadas de la celebración de empréstitos, internos y externos, sobre el crédito
Diagnóstico	Documento de análisis que busca identificar el problema que se pretende resolver y detallar sus características relevantes, y de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención.
Evaluación	Análisis sistemático y objetivo de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.
Finanzas Públicas	Disciplina que trata de la captación de los ingresos, su administración y gasto, la deuda pública y la política de precios y tarifas que realiza el Estado a través de diferentes instituciones del sector público.
Hallazgo	Evidencias obtenidas de una o más evaluaciones para realizar afirmaciones basadas en hechos que pueden ser fortalezas, oportunidades, debilidades y/o amenazas.
Indicadores	Expresión cuantitativa o cualitativa construida a partir de variables cuantitativas o cualitativas que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros, tales como el cumplimiento de objetivos y metas establecidas y reflejar el resultado o cambios en las condiciones de vida de la población o grupo de enfoque atendido, derivados de la implementación de una intervención pública.
Participaciones federales	Recursos asignados por la federación a los estados y los municipios en los términos establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal y los Convenios de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal y de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.

Predial

Impuesto que tiene como objetivo gravar la propiedad o posesión de predios urbanos o rústicos según su valor catastral.

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.

Ramo general 33

Mecanismo presupuestario diseñado para transferir a los estados y municipios recursos que les permitan fortalecer su capacidad de respuesta y atender demandas de gobierno. Son las Aportaciones Federales.

Sistema de alertas

Mecanismo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que presenta los resultados del nivel de endeudamiento de las entidades federativas y municipios, así como, la información de cada variable de medición y la información proporcionada.

Resumen ejecutivo

La evaluación del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN) en el municipio de Canatlán, está contemplada en el Programa Anual de Evaluación de las Políticas y de los Programas Públicos del Estado de Durango 2019; y se fundamenta en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la fracción I del artículo 85, y artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; en el estado, por los artículos 47, 130 y 142 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, y artículos 1, 3 y 4 de la Ley que Crea el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango.

Los recursos de las Aportaciones Federales o Ramo General 33 han contribuido a que las entidades federativas y los municipios cuenten con mayor certidumbre y certeza jurídica sobre las condiciones financieras de sus respectivas administraciones. De los ocho fondos contemplados en la Ley de Coordinación Fiscal, los municipios en particular disponen de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN).

De acuerdo con los artículos 36 y 37 de la Ley de Coordinación Fiscal, los recursos del FORTAMUN se determinan en el Presupuesto de Egresos de la Federación y su objetivo atiende a lo siguiente:

- Dar cumplimiento a las obligaciones financieras,
- Pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua,
- Descargas de aguas residuales,
- Modernización de los sistemas de recaudación locales,
- Mantenimiento de infraestructura, y
- Atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes.

Para la distribución de los recursos, el artículo 38 de la Ley de Coordinación Fiscal establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público calculará el monto de acuerdo con la proporción directa del número de habitantes con base en la información generada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Conforme a la metodología aplicada para la distribución de los recursos, al municipio de Canatlán, que cuenta con 32,852 habitantes¹, le correspondió para el ejercicio fiscal 2019 la cantidad de \$22,632,566 (veintidós millones seiscientos treinta y dos mil quinientos sesenta y seis pesos); mientras que para el ejercicio fiscal 2018 el importe representó la cantidad de \$19,998,089 (diecinueve millones

¹ Encuesta Intercensal 2015. INEGI.

novecientos noventa y ocho mil ochenta y nueve pesos)², y para el ejercicio fiscal 2017 la cantidad de \$18,891,281 (dieciocho millones ochocientos noventa y un mil doscientos ochenta y un pesos)³.

La evaluación destaca que el municipio ha avanzado en la institucionalización del Fondo, ya que cuenta con documentos normativos elaborados a nivel local para la administración y gestión de los recursos. La disposición de los manuales de procedimientos y de operación favorece la apropiación de estándares dentro de un marco legal que fomente la transparencia y la rendición de cuentas.

En particular, para el ejercicio de los recursos del FORTAMUN no se dispone de criterios de asignación o lineamientos específicos para el uso de sus recursos, por lo que los municipios tienen la libertad de distribuirlos según las prioridades definidas por el Ayuntamiento. Para 2018, los recursos se destinaron principalmente al sector de seguridad pública (47.19%), a la adquisición de combustibles y lubricantes (24.03%), y a la seguridad social (16.03%).

En la actualidad los gobiernos están sujetos a un mayor escrutinio público. Esto ha propiciado que se generen mecanismos con un enfoque a la atención de los resultados que alcanzan sus administraciones. En el presente documento se puntualiza que el municipio debe avanzar sobre cómo se debe presentar la estructura de la información, ya que tal como es requerida por las instancias federales, es insuficiente para que la población identifique qué se está logrando con el uso de los recursos públicos y sobre todo cómo se ha avanzado en los objetivos o problemas para los cuales están destinados.

En términos generales, con la evaluación del FORTAMUN en el municipio de Canatlán se identifican áreas de oportunidad, mismas que, si son atendidas de manera oportuna y adecuada, pueden incrementar la calidad de la gestión del Fondo en el sentido de un ejercicio de recursos más eficiente. Las observaciones y/o recomendaciones emitidas en el presente documento están orientadas a generar las condiciones que permitan identificar y demostrar el desempeño del Fondo, con lo cual se legitiman las acciones de la administración municipal.

Uno de los principales retos de las administraciones públicas es la capacidad para definir las prioridades de atención de las necesidades de la población. La evaluación hace énfasis en la necesidad de contar con criterios de priorización, asignación y focalización de los recursos a fin de atender de manera eficiente y responsable las múltiples necesidades sociales en función de la disposición limitada de los recursos.

² Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango No. 8 de fecha 28 de enero de 2018.

³ Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango No. 6 de fecha 19 de enero de 2017.

Antecedentes

La evaluación se fundamenta en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la fracción I del artículo 85, y artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; en el estado, por los artículos 47, 130 y 142 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, y artículos 1, 3 y 4 de la Ley que Crea el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango.

En 1997 se adicionó el capítulo V «De los Fondos de Aportaciones Federales» a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), el cual se instrumentó a partir del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1998 a través del Ramo General 33 «Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios». Este ramo se compone actualmente de ocho fondos, entre los que se encuentra el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN)⁴.

Asimismo, el artículo 49, fracción V de la LCF señala que «el ejercicio de los recursos a que se refiere el presente capítulo deberá sujetarse a la evaluación del desempeño en términos del artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y que los resultados del ejercicio de dichos recursos deberán ser evaluados, con base en indicadores, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos a los que se encuentran destinados los Fondos de Aportaciones Federales, incluyendo, en su caso, el resultado cuando concurren recursos de las entidades federativas, municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México».

Para dar cumplimiento a lo anterior, la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), establece en su artículo 79, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), en el ámbito de su competencia, enviarán al Consejo Nacional de Armonización Contable los criterios de evaluación de los recursos federales ministrados a las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, así como los lineamientos de evaluación que permitan homologar y estandarizar tanto las evaluaciones como los indicadores estratégicos y de gestión.

⁴ Los ocho fondos vigentes son: Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP); Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA); Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE); Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF); Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM); Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA); Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

Con base en lo anterior y de conformidad con las atribuciones del Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango (Inevap) estipuladas en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango en su artículo 142; en la Ley que Crea el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango en los artículos 3 fracciones I, II y III; 4 fracciones II, III y V; y 11 del numeral 1 fracciones III y V y numeral 2 de la fracción I; y de acuerdo con los Lineamientos Generales para la Evaluación de las Políticas Públicas y de los Programas Presupuestarios del Estado de Durango vigentes, se lleva a cabo la Evaluación del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN).

Objetivos de la evaluación

Objetivo general

Evaluar el desempeño de las aportaciones del FORTAMUN en el municipio para el ejercicio fiscal concluido con el objetivo de mejorar la gestión, los resultados y la rendición de cuentas.

Objetivos específicos

- Valorar los principales procesos en la gestión y operación de las aportaciones en el municipio.
- Valorar la contribución y orientación del destino de las aportaciones del Fondo, así como los criterios de distribución.
- Identificar los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en la gestión del Fondo.

Hipótesis de la evaluación

Hipótesis principal

La gestión del FORTAMUN contribuye a fortalecer las haciendas públicas municipales a través del financiamiento de acciones como la atención a las obligaciones financieras, el pago de derecho y aprovechamiento del agua, la modernización de los sistemas de recaudación, el mantenimiento de infraestructura y necesidades de seguridad pública.

Hipótesis adicionales

1. El ejercicio del FORTAMUN está sustentado en documentos normativos donde se identifican las responsabilidades individuales de los involucrados.
2. Los recursos del FORTAMUN se orientan a las principales necesidades del municipio en materia del fortalecimiento de su hacienda pública.
3. El FORTAMUN implementa mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas y participación ciudadana.

Alcance de la evaluación

Identificar las fortalezas, retos y áreas de oportunidad para proponer recomendaciones y observaciones sobre el desempeño del FORTAMUN en el municipio en el ejercicio fiscal concluido a través del análisis de gabinete.

La información es complementada con entrevistas con los responsables del Fondo en el municipio, para retroalimentar la contribución, la gestión y el desempeño local.

El análisis se concentra en los factores que puedan incidir en el resultado de la gestión del Fondo. Para ello, se analiza la trayectoria de planeación e implementación del FORTAMUN y las conclusiones se referirán a la esfera de objetivos, indicadores y gestión compartidos por los niveles de gobierno.

Evaluación

Características del Fondo

Los recursos del Ramo General 33 han contribuido a que las entidades federativas y los municipios cuenten con mayor certidumbre y certeza jurídica sobre las condiciones financieras de sus respectivas administraciones. De los ocho fondos contemplados en la Ley de Coordinación Fiscal, los municipios en particular disponen de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN).

De acuerdo con los artículos 36 y 37 de la Ley de Coordinación Fiscal, los recursos del FORTAMUN se determinan en el Presupuesto de Egresos de la Federación y su objetivo atiende a lo siguiente:

- Dar cumplimiento a las obligaciones financieras,
- Pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua,
- Descargas de aguas residuales,
- Modernización de los sistemas de recaudación locales,
- Mantenimiento de infraestructura, y
- Atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes.

En este sentido, la Matriz de Indicadores de Resultados⁵ (MIR) correspondiente al ejercicio fiscal 2018 emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) contempla los siguientes apartados:

⁵ La Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) detalla el resumen de un programa en una estructura de una matriz de cuatro filas por cuatro columnas mediante la cual se describe el fin, el propósito, los componentes y las actividades, así como los indicadores, los medios de verificación y supuestos para cada uno de los objetivos (Coneval, 2013).

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 las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (sic) reciben la transferencia de recursos federales para el fortalecimiento de sus finanzas públicas	Índice de dependencia financiera
Componente	Recursos federales transferidos a los municipios y a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (sic), aplicados en los destinos de gasto establecidos en la LCF	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 LCF	Índice en el ejercicio de recursos

Por otra parte, en lo relacionado a temas de transparencia y rendición de cuentas, los municipios, así como la federación y las entidades federativas, deben informar trimestralmente el ejercicio, destino y resultados obtenidos de los recursos federales que les son transferidos tal como lo establece la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley General de Contabilidad Gubernamental. Hasta el año 2018, el mecanismo definido para informar el ejercicio de los recursos consistía en reportes a través del Sistema de Formato Único instrumentado por la SHCP, en ese mismo año se implementaron adecuaciones para migrar al Sistema de Recursos Federales Transferidos (RFT). Además de presentar estos informes, las instancias que ejercen los recursos deberán poner a disposición del público la misma información en medios de difusión oficiales, así como las páginas de internet.

En cuanto a las obligaciones de las entidades federativas y de los municipios en relación con las aportaciones federales, la Ley de Coordinación Fiscal, en su artículo 33, apartado B, Fracción II establece las siguientes:

- i) Hacer del conocimiento de sus habitantes, al menos a través de la página oficial de internet, conforme a los lineamientos de información pública y financiera en línea del Consejo de Armonización Contable, los montos que reciban, las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios;
- ii) Promover la participación de las comunidades beneficiarias, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones a realizar;
- iii) Informar a sus habitantes los avances del ejercicio de los recursos de manera trimestral y al término de cada ejercicio sobre los resultados alcanzados, al

- menos a través de la página de internet conforme a los lineamientos de información pública del Consejo Nacional de Armonización Contable de conformidad con la Ley General de Contabilidad Gubernamental;
- iv) Proporcionar a la Secretaría de Bienestar (antes Secretaría de Desarrollo Social o SEDESOL⁶), la información que le sea requerida;
 - v) Procurar que las obras que se realicen con los recursos del Fondo sean compatibles con la preservación y protección del medio ambiente y que impulsen el desarrollo sostenible;
 - vi) Reportar trimestralmente a la Secretaría de Bienestar, así como a la SHCP el seguimiento sobre el uso de los recursos del Fondo;
 - vii) Publicar en su página de internet oficial las obras financiadas con los recursos del Fondo con la información de los contratos, informes de los avances y las evidencias de conclusión

En el contexto estatal, la Ley para la Administración de las Aportaciones Federales Transferidas al Estado de Durango y sus Municipios, en el «Capítulo IX. Del Fondo Estatal para el Fortalecimiento de los Municipios» establece que los Ayuntamientos deben hacer del conocimiento de sus habitantes, los montos que reciban, las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios, y de la misma manera, deberá informar a más tardar el 30 de enero del ejercicio fiscal siguiente los resultados alcanzados. Además, deberá proporcionar a la Secretaría de la Contraloría del Estado y a la autoridad de control y supervisión interna, la información y documentación que le sea requerida. De igual manera se establece que el Ayuntamiento deberá validar con las dependencias normativas correspondientes los expedientes técnicos de los proyectos programados, por ejemplo, los proyectos de agua potable y drenaje con la Junta Estatal de Agua Potable y Alcantarillado y/o el Organismo Operador de Agua Potable correspondiente.

En cuanto a la asignación de los recursos del FORTAMUN, el artículo 38 de la citada ley establece que la SHCP distribuirá los recursos del Fondo tomando en consideración la proporción directa del número de habitantes con que cuente cada entidad federativa de acuerdo con la información generada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, y a su vez, las entidades distribuirán los recursos correspondientes a cada municipio con el mismo criterio de proporción directa del número de habitantes.

⁶ Según el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con fecha de publicación del 30/11/2018 en el Diario Oficial de la Federación, la SEDESOL cambió su nombre por Secretaría de Bienestar. Para entendimientos de esta evaluación, cuando se mencione la Secretaría, así como los documentos, informes, etc. que hayan sido publicados con anterioridad, utilizaremos el nombre actual.

Para el ejercicio fiscal 2019, el total de recursos del FORTAMUN para los municipios de Durango ascendió a la cantidad de \$1,208,893,989 (un mil doscientos ocho millones ochocientos noventa y tres mil novecientos ochenta y nueve pesos)⁷, y de acuerdo con la metodología aplicada para la distribución de los recursos entre los 39 municipios del estado, al municipio de Canatlán, que cuenta con 32,852 habitantes⁸, le correspondió la cantidad de \$22,632,566 (veintidós millones seiscientos treinta y dos mil quinientos sesenta y seis pesos); mientras que para el ejercicio fiscal 2018 el importe representó la cantidad de \$19,998,089 (diecinueve millones novecientos noventa y ocho mil ochenta y nueve pesos)⁹, y para el ejercicio fiscal 2017 la cantidad de \$18,891,281 (dieciocho millones ochocientos noventa y un mil doscientos ochenta y un pesos)¹⁰.

Tabla 1.

Recursos del FORTAMUN asignados al municipio de Canatlán 2017-2019

Ejercicio Fiscal	Número de habitantes del municipio	Monto (pesos)
2017	31,401	18,891,281
2018	32,852	19,998,089
2019	32,852	22,632,566

Fuente: elaboración propia con información del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango

Tal como se puede apreciar en la tabla 1, los recursos del FORTAMUN para el municipio de Canatlán se han incrementado. De 2017 a 2018 el incremento fue de 5.9% y para 2019 el incremento representó el 13.17% respecto del año anterior. De acuerdo en lo establecido en la fórmula para asignar los recursos, la distribución está en función del número de habitantes del municipio, sin embargo, la información considerada del número de habitantes proviene de la Encuesta Intercensal 2015 de INEGI para 2018 y 2019, mientras que para 2017 se consideraron las cifras del Censo de Población y Vivienda 2010. Lo anterior expone que las variaciones en los recursos asignados obedecen a las consideraciones presupuestales en el Presupuesto de Egresos de la Federación para cada ejercicio fiscal y a las cifras reportadas por el INEGI en cuanto al número de habitantes.

⁷ Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango No. 9 de fecha 31 de enero de 2019.

⁸ Encuesta Intercensal 2015. INEGI.

⁹ Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango No. 8 de fecha 28 de enero de 2018.

¹⁰ Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango No. 6 de fecha 19 de enero de 2017.

Preguntas de evaluación

1. ¿El municipio cuentan con un documento que identifique los procesos clave en la gestión del Fondo?

Para que un gobierno sea eficiente y eficaz debe desarrollar sus acciones en un marco de lineamientos y reglas, lo cual puede ser una fuente de incentivos para que los funcionarios se apeguen a los objetivos establecidos. La normatividad interna puede establecer estándares para la prestación de servicios públicos que cumplan con las demandas de una sociedad cada vez más informada; de igual manera, se promueve que las acciones del gobierno se den dentro de un marco legal y se fomenta el establecimiento de mecanismos eficientes de ahorro de recursos (OCDE, 2011).

De lo anterior se expone la importancia de contar con instrumentos administrativos como marco regulatorio que permitan a los gobiernos ser más transparentes y rendir mejores cuentas. En este sentido, para el caso de la gestión del FORTAMUN, el municipio de Canatlán cuenta con el documento denominado «Manual de procedimientos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal», en el cual se detallan 14 procedimientos con sus respectivos propósitos, alcances y áreas responsables.

La disposición de este documento permite contar de manera sistemática y ordenada la información necesaria para la gestión del Fondo, lo cual representa un insumo importante ante las condiciones particulares de las administraciones municipales, en donde la mayoría de los funcionarios del municipio dejan su puesto cada tres años, lo que implica débiles capacidades institucionales al no contar con las condiciones para consolidar el gobierno municipal a largo plazo (INAFED, La profesionalización del servicio público municipal, 2018)

En dicho manual, se identifican los siguientes procesos:

- I. Priorización de las acciones con base a los requerimientos y a la disponibilidad presupuestal del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal.
- II. Validación y autorización de la Propuesta de Inversión para la conformación del Programa Operativo Anual.
- III. Informar a los habitantes de las comunidades beneficiarias y a la población, de la utilización de los recursos del Fondo, en lo que se refiere a montos, ubicación, metas y número de beneficiarios de las acciones.
- IV. Llevar a cabo los Procedimientos de Contratación para la adjudicación de contratos de adquisiciones, arrendamientos y servicios, según corresponda.
- V. Formalizar las adquisiciones, arrendamientos y servicios con pago anticipado, de acuerdo con los dictámenes emitidos y fallos de adjudicación, constituyendo las garantías correspondientes.

- VI. Trámites para pago de adquisiciones, arrendamientos y servicios, según corresponda
- VII. Recepción de los suministros de gasolina.
- VIII. Elaboración y trámite de pago de las adquisiciones, respaldadas por las facturas y órdenes de compra.
- IX. Elaboración y trámite de pago de deuda Pública, respaldadas estados de cuenta emitidos por BANOBRAS.
- X. Elaboración y trámite de pago de Seguridad Social y/o cuotas del Instituto Mexicano del Seguro Social, respaldadas por retenciones del instituto y/o convenio.
- XI. Elaboración y trámite de pago de nómina del personal de la dirección de seguridad pública y vialidad municipal, respaldadas por Lista de raya, recibo de nómina y dispersión y/o póliza cheque.
- XII. Elaboración y trámite de pago de la energía eléctrica del sistema de alumbrado público, respaldadas por recibo de la CFE y póliza cheque.
- XIII. Elaboración de reportes trimestrales de avances físico - financieros y conciliación de inversiones ejercidas en registros y auxiliares contables, para trámite a las Instancias correspondientes e informar a la SHCP a través del Portal Aplicativo.
- XIV. Formulación de Cuenta Pública de los recursos del FORTAMUN y trámite para su revisión, y en su caso, aprobación del Honorable Congreso del Estado de Durango.

Por otra parte, de acuerdo con los documentos normativos, se identifica que los principales procesos de gestión del Fondo conllevan la coordinación entre los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, y en lo particular la aprobación de los recursos considerados en el Presupuesto de Egresos de la Federación por parte del H. Congreso de la Unión. A fin de complementar el manual definido por el municipio de Canatlán se sugiere contemplar los siguientes puntos:

- I. Se determinan los recursos del FORTAMUN de manera anual con la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.
- II. El Gobierno del Estado de Durango formaliza convenio con la SCHP.
- III. A más tardar en el mes de enero se publica en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango el acuerdo administrativo con la metodología para las designaciones presupuestales de los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios para el ejercicio fiscal correspondiente. De igual manera, se da a conocer el calendario para la ministración de los recursos, en el cual se definen 12 ministraciones en el primer día hábil de febrero a enero del siguiente ejercicio fiscal.

- IV. El Gobierno del Estado de Durango, a través de la Secretaría de Finanzas y de Administración del Gobierno del Estado asigna el recurso a los municipios en proporción directa del número de habitantes de acuerdo con la información más reciente que emita el INEGI.
- V. El gobierno municipal apertura una cuenta bancaria para la recepción de los recursos asignados.
- VI. El gobierno municipal orienta y prioriza los recursos con base en lo establecido en el artículo 37 de la LCF.
- VII. El Ayuntamiento somete a la aprobación por parte del cabildo la distribución de los recursos del FORTAMUN.
- VIII. De manera trimestral, el municipio informa sobre el ejercicio y avance físico-financiero de los recursos a la SHCP a través de los mecanismos definidos para tal efecto.

La identificación de los procesos clave en la gestión del FORTAMUN favorece la estandarización de los métodos de trabajo. De igual manera, al identificar cada uno de los hitos se facilita la detección de áreas de oportunidad para una gestión más eficiente, además, con esta práctica se aprovecha el conocimiento adquirido de la administración municipal, por lo que es deseable que se encuentre a disposición no solo de los funcionarios involucrados, sino del municipio en su conjunto y de la ciudadanía. Cabe hacer mención que no se identificó el referido manual en la página de internet oficial del municipio.

2. ¿El gobierno local documenta el destino de las aportaciones?

La rendición de cuentas procura la legalidad de las actividades del gobierno y la información que se ofrece a la ciudadanía sobre la forma en que su gobierno ha utilizado los recursos públicos que dispone. Más allá de los ordenamientos legales, los mecanismos existentes de informes de ejercicio de recursos parecen diseñados para que las instancias federales puedan monitorear su uso, pero no para que la sociedad conozca qué ocurre con ellos y de qué manera se atienden los problemas para los cuales están destinados (Cejudo & Gerhard, 2009).

De manera particular, la Ley General de Contabilidad Gubernamental, en su artículo 76 establece que los municipios deben difundir en sus páginas de internet la información relativa al FORTAMUN, especificando cada uno de los destinos señalados. Para dar cumplimiento a lo anterior, se definió la «Norma para establecer la estructura de información del formato de aplicación de recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN)» por parte del Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) con el objeto de establecer la estructura armonizada del formato para difundir en internet la información relativa al Fondo.

Dicho formato se integra por tres apartados:

- i) Destino de las aportaciones: detalle del rubro específico al que se dirigen los recursos del fondo;
- ii) Monto pagado: recursos pagados en el desarrollo del Fondo; y
- iii) Periodicidad: el trimestre al cual corresponde.

En cumplimiento a lo anterior, el municipio de Canatlán difunde en su página de internet (www.canatlan.gob.mx) en el apartado de «LGCG» la información del formato de aplicación de los recursos del FORTAMUN (tabla 2).

Tabla 2.

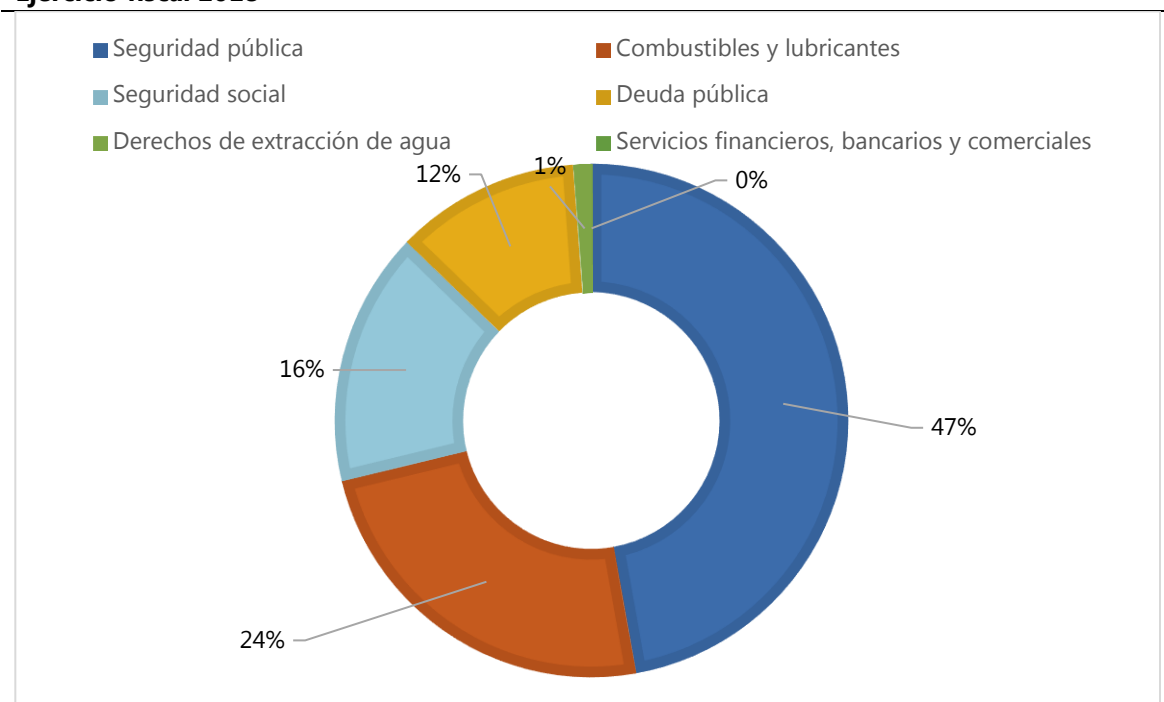
Formato de información de aplicación de recursos del FORTAMUN del periodo del 1 de enero al 31 de diciembre del 2018. Municipio de Canatlán, Durango

Destino de las aportaciones	Monto pagado (pesos)
Seguridad pública	9,440,253.03
Combustibles y lubricantes	4,807,609.56
Seguridad social	3,206,796.31
Deuda pública	2,318,477.45
Derechos de extracción de agua	228,297.00
Servicios financieros, bancarios y comerciales	1,774.80
Total	\$20,003,208.15

Fuente: elaboración propia con información del Formato de aplicación de recursos del FORTAMUN

Como se puede apreciar en la información difundida por el municipio, Canatlán destina principalmente los recursos al sector de seguridad pública (47.19%), a la adquisición de combustibles y lubricantes (24.03%), y a la seguridad social (16.03%) (gráfica 1). Dado que no existen criterios de asignación o lineamientos específicos para el uso de los recursos, los municipios tienen la libertad de distribuir los recursos según las prioridades que el Ayuntamiento establezca.

Gráfica 1.
Distribución porcentual de los recursos del FORTAMUN del municipio de Canatlán.
Ejercicio fiscal 2018



Fuente: elaboración propia con información del Formato de aplicación de los recursos del FORTAMUN del municipio de Canatlán. Ejercicio Fiscal 2018

Es importante mencionar que, para efectos de determinar los resultados del Fondo, la estructura de la información tal como es solicitada por las instancias federales correspondientes, es insuficiente para que la población identifique qué se está logrando con el uso de los recursos públicos y, sobre todo, cómo se ha avanzado en los objetivos o problemas para los cuales están destinados dichos recursos.

3. ¿Qué criterios son empleados para la priorización y focalización de los recursos del FORTAMUN?

Mejorar los servicios públicos y usar de manera eficiente los recursos es una preocupación constante de los gobiernos, las crecientes necesidades y demandas sociales han propiciado que las autoridades presten mayor atención a los resultados que alcanzan sus administraciones. Definir las prioridades de atención es una de las labores más complejas de los gobiernos. Ante la existencia de múltiples necesidades sociales y la disposición limitada de los recursos, es necesario contar con herramientas de planeación estratégica para establecer los objetivos de mediano y largo plazo a partir de análisis de los factores políticos, económicos y sociales (BID, 2015).

Dentro del manual referido en la pregunta 1, el municipio contempla el procedimiento «Priorización de las acciones con base a los requerimientos y a la disponibilidad presupuestal del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal», el cual tiene el propósito de definir las prioridades de los requerimientos para elaborar la propuesta del Presupuesto de Egresos Municipal y dar atención a los planteamientos y demandas de la sociedad, el área responsable de dicho procedimiento es la Dirección de Administración y Finanzas Municipal; no obstante, los criterios para definir tales prioridades no se mencionan.

Por otra parte, el artículo 115, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta a los municipios a administrar libremente su hacienda, misma que se compone de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como las contribuciones y otros ingresos que se establezcan desde el poder Legislativo. Lo anterior permite al Ayuntamiento ejercer su autonomía y distribuir los recursos conforme a las prioridades que sean definidas.

En cuanto a la identificación de acciones prioritarias, la Ley General de Contabilidad Gubernamental en el artículo 61, fracción II, inciso A, establece que los Presupuestos de Egresos deben incluir, entre otros apartados, las prioridades de gasto, es decir, las necesidades que requieren ser atendidas en el corto plazo o en el ejercicio fiscal correspondiente. En atención a lo anterior, el municipio de Canatlán estableció como sus prioridades de gasto para 2018 consideraciones establecidas en la tabla 3.

Tabla 3.

Prioridades de gasto del municipio de Canatlán en el Presupuesto de Egresos 2018

1)	Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales
2)	Alumbrado público
3)	Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos
4)	Mercados y centrales de abasto
5)	Panteones
6)	Rastro
7)	Calles, parques y jardines y su equipamiento
8)	Seguridad pública (policía preventiva municipal y tránsito)

Fuente: elaboración propia con información de la Norma para armonizar la presentación de la información adicional del Proyecto de Presupuesto de Egresos. Municipio Canatlán para el ejercicio fiscal 2018

En cuanto a la alineación del ejercicio del gasto con las prioridades establecidas en la tabla anterior, aproximadamente el 50% de los recursos del FORTAMUN son ejercidos en prioridades identificadas para el ejercicio fiscal 2018 (seguridad pública con un 47.19% y derechos de extracción de agua 1.14%). Aun cuando el objetivo del Fondo se refiere al fortalecimiento de la hacienda pública municipal, se señala que el ejercicio de los recursos del FORTAMUN corresponde a las prioridades de gasto definidas por la administración municipal.

Dado de que el objetivo sustancial del Fondo es fortalecer la hacienda pública del municipio, entendida esta como el uso, administración y supervisión de los recursos con los que cuenta el municipio, resulta oportuno analizar la capacidad recaudatoria de ingresos por parte de la administración municipal. Dentro de las fuentes de recaudación más importantes de los gobiernos municipales se encuentran los recursos obtenidos por concepto del impuesto predial y los derechos de suministro de agua.

Como se puede apreciar en la gráfica 2, la recaudación por concepto de derechos de agua en el municipio de Canatlán se ha incrementado desde 2013, y se destaca que, con excepción del año 2016, el incremento del total recaudado representó cifras de doble dígito, ubicando el año 2015 con el mayor incremento respecto del año anterior (17.4%).

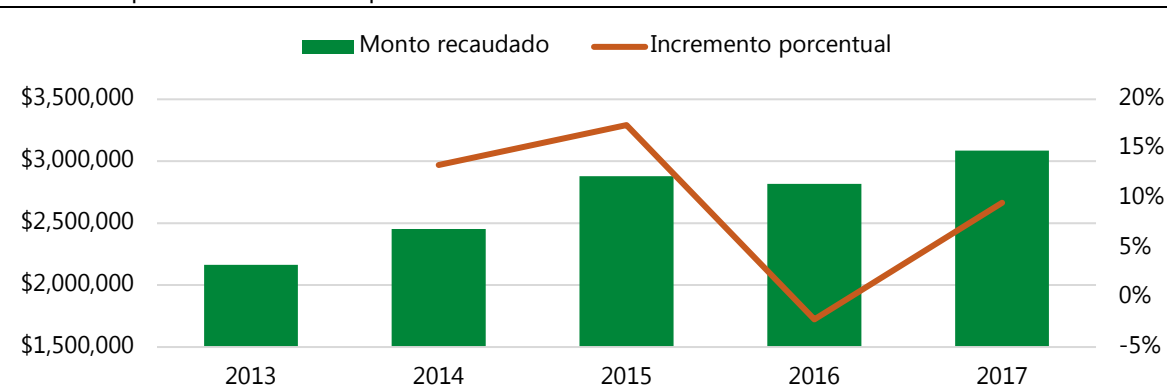
En lo relacionado a los recursos captados por concepto del impuesto predial¹¹, en el periodo que comprende 2013 a 2017, la recaudación se ha incrementado de manera sostenida (gráfica 3).

¹¹ Impuesto que tiene como objetivo gravar la propiedad o posesión de predios urbanos o rústicos según su valor catastral.

Gráfica 2

Recaudación del municipio de Canatlán por concepto de derechos de agua, 2013-2017

Monto en pesos e incremento porcentual

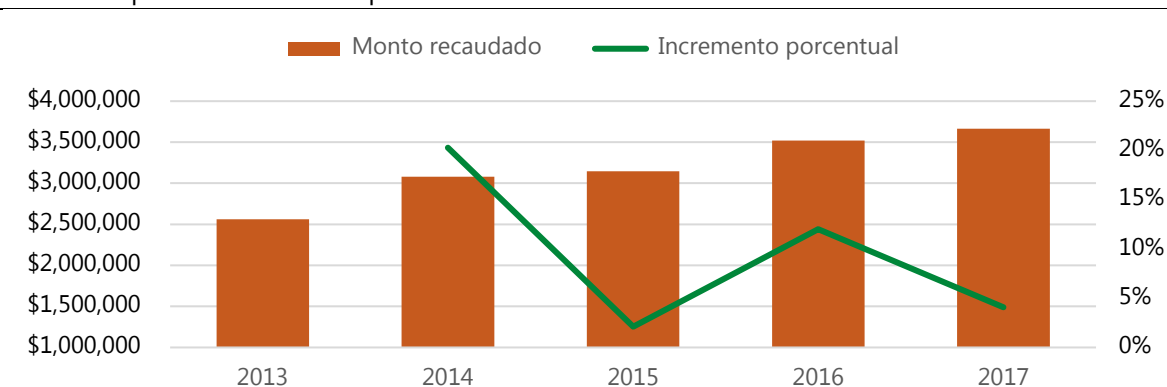


Fuente: elaboración propia con información reportada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Gráfica 3

Recaudación del municipio de Canatlán por concepto de impuesto predial, 2013-2017

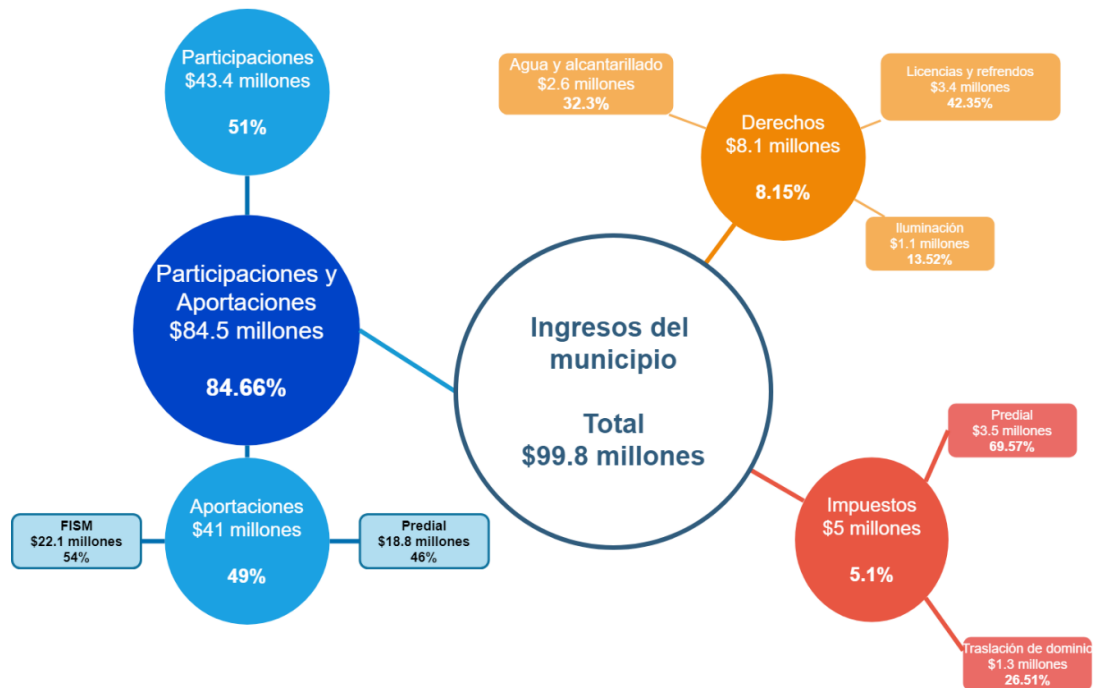
Monto en pesos e incremento porcentual



Fuente: elaboración propia con información reportada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Lo anterior expone que, en los últimos años, el municipio de Canatlán ha incrementado su capacidad recaudatoria por los conceptos de Predial y Derechos de Agua. En general, de acuerdo con la Ley de Ingresos del Ejercicio Fiscal 2018, el municipio dispuso de un total de \$99,817,567.55 (noventa y nueve millones ochocientos diecisiete mil quinientos sesenta y siete pesos 55/100 m.n.) (figura 1). Sin embargo, en términos porcentuales, esta cifra se compuso principalmente de recursos federales (aportaciones y participaciones con un 84.66%), mientras que los impuestos representaron un 5.11% del total y los derechos un 8.15%.

Figura 1
Composición de los ingresos del municipio de Canatlán, 2018
Monto en pesos y porcentaje



Fuente: Ley de Ingresos del municipio de Canatlán para el Ejercicio Fiscal 2018

4. ¿El gobierno local utiliza fuentes de financiamiento concurrentes para el cumplimiento de los objetivos del fondo?

La concurrencia de recursos provenientes de distintos órdenes de gobierno son un mecanismo que tiene como objetivo conjuntar fuentes de financiamiento para potenciar los alcances de las inversiones en la realización de determinados proyectos y/o acciones. No obstante, en la normativa del Fondo no se identifican consideraciones particulares o instrumentos formales para concurrir los recursos del FORTAMUN con otras fuentes de financiamiento.

Por otra parte, en la documentación proporcionada por el municipio no se identifican acciones particulares que se hayan ejecutado en concurrencia con recursos ya sean federales, estatales o privados.

5. ¿Qué factores pueden desviar el resultado del objetivo del Fondo?

Derivado de la inexistencia de documentación normativa adicional en materia reglamentaria como lineamientos, reglas de operación u otro ordenamiento normativo, implica que los gestores del Fondo en el municipio no cuenten con la claridad adecuada sobre su objetivo específico. Si bien se menciona que los recursos se deben emplear para la satisfacción de los requerimientos para fortalecer las finanzas, no existen restricciones para destinar dichos recursos al gasto corriente¹².

Las haciendas públicas municipales hacen referencia al conjunto de recursos financieros y patrimoniales del gobierno municipal para atender su mandato, el objetivo de las finanzas públicas municipales es lograr una adecuada, eficiente y segura operación económica (INAFED, 2004). En el entendido de que las finanzas públicas municipales se refieren a la información sobre los ingresos, su administración y gasto, es necesario analizar sus implicaciones económicas, políticas y sociales. Se entiende por finanzas públicas sanas a la condición del fortalecimiento de los ingresos públicos y la contención del ritmo de crecimiento excesivo de los gastos a fin de reducir el déficit del sector público (CEFP, 2006).

El objeto de la evaluación del Fondo no pretende generar imposiciones sobre las políticas de asignación de los recursos por parte del municipio. No obstante, sí destaca la necesidad de contar con elementos diagnósticos que soporten las decisiones de distribuciones presupuestales. En el ejercicio fiscal 2018, los recursos del FORTAMUN se orientaron al sector de seguridad pública, este costo de oportunidad asumido por la administración municipal debe estar sustentado y motivado, por ejemplo, con la disposición de un programa de seguridad pública.

Al respecto, el Plan Municipal de Desarrollo del municipio, en su eje 4 «Un municipio que respete el estado de derecho y nos represente a todo» incluye en su objetivo 2 «Seguridad Pública» la elaboración de un programa municipal de seguridad pública con sus respectivas estrategias y líneas de acción.

Por lo anterior, la disposición del programa municipal de seguridad pública dota de certidumbre y elementos de análisis para determinar el comportamiento y los resultados obtenidos en el sector de seguridad pública, sin embargo, no se identificó dicho documento en la información proporcionada por el municipio ni en su página de internet oficial.

¹² El gasto corriente se refiere a erogaciones que realiza el ente público y que no tienen como contrapartida la creación de un activo; esto es, los gastos que se destinan a la contratación de los recursos humanos y a la adquisición de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo propio de las funciones de gobierno. (CONAC, 2011).

6. ¿Cómo comunica el municipio los resultados del Fondo a la población?

La comunicación de las acciones de gobierno ayuda a legitimar sus propias acciones, Mario Riorda (2006) menciona que la comunicación gubernamental es un método a través del cual un gobierno democrático intenta hacer explícitos sus propósitos u orientaciones a la opinión pública para obtener apoyo o consenso en el desarrollo de sus políticas públicas; es decir, en la medida de que los gobiernos pongan a disposición información sobre el quehacer gubernamental, los ciudadanos tendrán mayores elementos para determinar si se están atendiendo de manera efectiva y eficaz las principales problemáticas que enfrentan como sociedad, sometiéndose de esta manera al escrutinio público.

Por su parte, el municipio de Canatlán contempla en el manual de procedimientos uno en específico sobre «Comunicar los resultados del Fondo» (tabla 4); no obstante, la información proporcionada por parte del municipio no aporta evidencia sobre el hecho de que se informe a la ciudadanía el alcance y el impacto social logrado con el ejercicio del Fondo, tal como se establece en el propósito de dicho procedimiento.

Tabla 4.

Procedimiento para comunicar los resultados del Fondo del municipio de Canatlán

Nombre del procedimiento	Informar a los habitantes de las comunidades beneficiarias y a la población de la utilización de los recursos del Fondo, en lo que se refiere a montos, ubicación, metas y número de beneficiarios de las acciones
Propósito	Dar a conocer a la población sobre la utilización de los recursos del Fondo, el alcance y el impacto social que se pretende alcanzar con la ejecución de las obras y acciones del Programa Operativo Anual
Alcance	Desde la validación y autorización de las obras y acciones hasta su ejecución y terminación
Área responsable	Dirección de Administración y Finanzas Municipales.
Descripción del procedimiento	
Actividad 1	Colocación de información en el sitio de internet oficial del municipio
Actividad 2	Publicación en la página web del municipio de las obras y acciones del FORTAMUN

Fuente: Manual de Procedimientos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal del municipio de Canatlán

No obstante, en la página de internet del municipio, específicamente en el apartado «LGCG/ Presidencia Mpal de Canatlán/LGCG 4to Trim 2018» se identificó el formato de aplicación de recursos del fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios (FORTAMUN) del periodo enero-diciembre de 2018. Sin embargo, se advierte que la información se presenta de manera general, únicamente enunciando los rubros y el monto ejercido durante el periodo que se informa, por lo que no se generan elementos suficientes que permitan determinar si se está atendiendo un problema público o una situación no deseada en particular.

7. ¿Qué mecanismos de participación ciudadana instrumenta el municipio para la ejecución de obras y/o proyectos financiados con FORTAMUN?

Las contribuciones de los ciudadanos deben ser un recurso imprescindible para el diseño y la formulación de los programas y políticas públicas implementadas por los gobiernos. Para llevar a cabo una toma de decisiones más adecuada a las expectativas y exigencias sociales, se requiere de los conocimientos, opiniones y experiencias de los ciudadanos. La apertura en las decisiones públicas implica un cambio cultural e institucional en el modo de interactuar con la sociedad, por lo que es importante promover mecanismos para escuchar las voces y el sentir de la población e incorporar sus aportes en el comportamiento de las instituciones públicas (CEPAL, 2017).

En ese contexto, la Ley Orgánica del Municipio Libre y Soberano de Durango contempla en su Capítulo IV las bases sobre los mecanismos de participación ciudadana. Dicho capítulo expone que los Ayuntamientos promoverán, entre sus habitantes, la participación comunitaria. En lo particular, el artículo 18 de la referida ley, para conformar los organismos de participación ciudadana define las siguientes disposiciones:

- I. Los organismos se integrarán en las regiones y localidades comprendidas dentro de la jurisdicción del municipio, cuando sea necesario y sus actividades serán transitorias o permanentes según corresponda a la consecución de determinada obra, programa o proyecto.
- II. Los organismos de participación ciudadana se integrarán por los habitantes del municipio por designación de ellos mismos conforme a las convocatorias y requisitos que expida el Ayuntamiento. La participación de los particulares en estos organismos será honorífica.
- III. Los organismos de participación ciudadana contribuirán al cumplimiento de los planes y programas del municipio, impulsarán la colaboración y participación de sus habitantes y propondrán al Ayuntamiento alternativas de solución para los problemas de sus localidades o regiones.
- IV. El Ayuntamiento expedirá el reglamento correspondiente a la organización y participación ciudadana en las tareas a su cargo.

Por otra parte, se identificó en el reglamento del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM) del municipio de Canatlán que esta instancia tiene como uno de sus objetivos dirigir y coordinar la participación y evaluación de la ciudadanía en los proyectos de bienestar social y en el mejoramiento de los servicios públicos municipales. De igual manera se contempla la figura de «Comisiones de trabajo» con la encomienda de representar a la sociedad civil

organizada a fin de proveer insumos para la planeación municipal teniendo como base la participación social.

Aun con las consideraciones anteriores, es importante mencionar que la normatividad del Fondo en particular no contempla mecanismos de participación ciudadana en las diversas etapas de gestión de los recursos. Sin embargo, el municipio no está exento de incorporar en sus procesos, desde la planeación hasta la finalización del ejercicio de los recursos, el involucramiento de sus habitantes.

Si bien el reglamento de COPLADEM y la Ley Orgánica del Municipio Libre y Soberano de Durango consideran mecanismos de participación ciudadana, el municipio no proporcionó información o evidencia de la implementación de estos. De igual manera, en su página de internet no se identificaron elementos que permitan constatar el involucramiento de la sociedad en las decisiones públicas.

Por otra parte, se advierte que para que la participación social sea proactiva y genere beneficios, los gobiernos deben tener un interés genuino para legitimar una gestión colaborativa con los ciudadanos, ya que una incorrecta práctica participativa puede acarrear malas decisiones y un desengaño ciudadano (Brodie, 2011).

Conclusiones

El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN) es uno de los ocho fondos de aportaciones considerados en la Ley de Coordinación Fiscal que corresponden al Ramo General 33. Con la gestión de estos recursos se ha contribuido a que el municipio cuente con mayor certidumbre y certeza jurídica sobre las condiciones financieras de su administración.

Los artículos 36 y 37 de la Ley de Coordinación Fiscal establecen que los recursos de este Fondo en particular se deben orientar a lo siguiente:

- Dar cumplimiento a las obligaciones financieras,
- Pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua,
- Descargas de aguas residuales,
- Modernización de los sistemas de recaudación locales,
- Mantenimiento de infraestructura, y
- Atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes.

De acuerdo con lo establecido en la fórmula para asignar los recursos, la distribución está en función del número de habitantes, para el cálculo de la fórmula para el ejercicio fiscal 2018 se tomó en consideración los 32,852 habitantes del municipio. Lo anterior tuvo como resultado que para el ejercicio evaluado el municipio recibió la cantidad de \$19,998,089 (diecinueve millones novecientos noventa y ocho mil ochenta y nueve pesos)¹³.

En el entendido de que los recursos se deben orientar al fortalecimiento de las finanzas públicas, se destaca que en tema de captación de ingresos por concepto de derechos de agua y predial, la recaudación se ha mantenido con una tendencia al alza de 2013 a 2017. Sin embargo, se sigue presentando una importante dependencia de recursos federales, lo cual implica que las agendas del gobierno municipal estén condicionadas al cumplimiento de los ordenamientos de los recursos federales.

Uno de los principales retos de las administraciones públicas es la capacidad para definir las prioridades de atención. La evaluación hace énfasis en la necesidad de contar con criterios de priorización, asignación y focalización de los recursos a fin de atender de manera eficiente y responsable las múltiples necesidades sociales en función de la disposición limitada de los recursos.

En términos generales, con la evaluación del FORTAMUN en el municipio de Canatlán se identifican áreas de oportunidad, mismas que, si son atendidas de manera

¹³ Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango No. 8 de fecha 28 de enero de 2018.

oportuna y adecuada, pueden incrementar la calidad de la gestión del Fondo en el sentido de un ejercicio de recursos más eficiente. Las observaciones y/o recomendaciones emitidas en el presente documento están orientadas a generar las condiciones que permitan identificar y demostrar el desempeño del Fondo, con lo cual se legitiman las acciones de la administración municipal.

Hallazgos

El ejercicio del FORTAMUN está sustentado en documentos normativos donde se identifican las responsabilidades individuales de los involucrados.

Se destaca que el municipio ha avanzado en la institucionalización del Fondo, ya que cuenta con documentos normativos elaborados a nivel local para la administración y gestión de los recursos. La disposición de los manuales de procedimientos y de operación favorece la apropiación de estándares dentro de un marco legal que fomente la transparencia y la rendición de cuentas. La disposición de estos documentos permite contar de manera sistemática y ordenada la información necesaria para la gestión del Fondo.

No se identificaron elementos para identificar si los recursos del FORTAMUN se orientan a las principales necesidades del municipio en materia del fortalecimiento de su hacienda pública.

En particular, para el ejercicio del FORTAMUN no existen criterios de asignación o lineamientos específicos para el uso de sus recursos, por lo que los municipios tienen la libertad de distribuirlos según las prioridades que definidas por el Ayuntamiento. Para 2018, los recursos se destinaron principalmente al sector de seguridad pública (47.19%), a la adquisición de combustibles y lubricantes (24.03%), y a la seguridad social (16.03%).

Se identifica como área de oportunidad que el municipio implemente mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas y participación ciudadana con más información.

En la actualidad los gobiernos están sujetos a un mayor escrutinio público. Esto ha propiciado que se generen mecanismos con un enfoque a la atención de los resultados que alcanzan sus administraciones. En el presente documento se puntualiza que el municipio debe avanzar sobre cómo se debe presentar la estructura de la información, ya que tal como es requerida por las instancias federales, es insuficiente para que la población identifique qué se está logrando con el uso de los recursos públicos y sobre todo cómo se ha avanzado en los objetivos o problemas para los cuales están destinados.

Referencias

- BID. (2015). *Construyendo gobiernos efectivos*. New York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Brodie, E. (2011). *Pathways through Participation: What Creates and Sustains Active Citizenship?* London: Institute for Volunteering Research.
- CEFP. (2006). *Glosario de términos más usuales de finanzas públicas*. México: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas del H. Congreso de la Unión. Cámara de Diputados.
- Cejudo, G., & Gerhard, R. (2009). *La rendición de cuentas de transferencias intergubernamentales*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Administración Pública.
- CEPAL. (2017). *Plan de gobierno abierto. Una hoja de ruta para los gobiernos de la región*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. CEPAL.
- CONAC. (2011). *ACUERDO por el que se emite la Clasificación Económica de los Ingresos, de los Gastos y del Financiamiento de los Entes Públicos*. Ciudad de México: Consejo Nacional de Armonización Contable.
- Coneval. (2013). *Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados*. Ciudad de México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- INAFED. (2004). *Guía para el Buen Gobierno Municipal*. Ciudad de México: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.
- _____. (2018). *La profesionalización del servicio público municipal*. Ciudad de México: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.
- OCDE. (2011). *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*. OECD Publishing.
- Riorda, M. (2006). *La construcción del consenso: gestión de la comunicación gubernamental*. Buenos Aires: La Crujía.

Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas

Tabla 5.

Matriz de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas

Fortalezas	*	Debilidades	*
Disposición de un manual de procedimientos y un manual de operación para el ejercicio de los recursos del Fondo	1	No se identificó evidencia sobre el empleo de criterios específicos para asignar los recursos del Fondo	2,3
Congruencia entre el ejercicio de los recursos y las prioridades definidas para el ejercicio fiscal evaluado	2	No se identificaron indicadores a nivel local sobre el avance en la ejecución del Fondo	4,5
De acuerdo con información de la SHCP el municipio cuenta con un manejo adecuado de las finanzas públicas	2	Insuficiente información pública sobre el ejercicio de los recursos	6,7
Oportunidades		Amenazas	
Fortalecer la capacidad recaudatoria para disminuir la dependencia de recursos federales	2,3	Susceptible a cambios en los ordenamientos normativos de carácter federal	5
Se identifica un margen de autonomía municipal para la asignación y ejercicio de los recursos federales	3,4	Desfases en la ministración de los recursos	5
Establecer mecanismos de participación ciudadana para la definición, implementación y seguimiento del ejercicio de los recursos	6,7	Los recursos que dispone el municipio mantienen una alta dependencia de recursos federales	3

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 y las oportunidades son los factores externos no controlables que representan elementos potenciales de crecimiento o mejora. Estos deben ser redactados en positivo de forma coherente y sustentada en los hallazgos de la evaluación.

Las debilidades se refieren a las limitaciones, fallas o defectos de los insumos o procesos internos relacionados con el Fondo, que pueden obstaculizar el logro de sus objetivos, y las amenazas muestran los factores del entorno que, de manera directa o indirecta, afectan negativamente su quehacer e impide o limita el logro de los objetivos.

Propuesta de recomendaciones y observaciones

Tabla 6.

Propuesta de recomendaciones y observaciones

#	Recomendaciones y observaciones	Acciones propuestas	Resultados esperados
1	Definir criterios de asignación de recursos	Actualizar el manual de operación donde se definan los criterios para asignar los recursos	Contar con elementos para la priorización y focalización de la asignación de los recursos
2	Diseñar un diagrama de flujo sobre la operación y gestión del Fondo	Actualizar el manual de procedimientos con el diagrama donde se identifiquen los procesos clave	Identificar actores clave en la gestión, fechas límite y áreas responsables
3	Publicar los documentos normativos del Fondo	Poner a disposición en la página de internet los documentos normativos: manual de procedimientos y manual de operación	Que los involucrados en la gestión del Fondo y la ciudadanía cuenten con información de manera accesible y actualizada
4	Generar información y/o reportes de manera periódica sobre el estado de las finanzas públicas del municipio con enfoque al ciudadano	Publicar en la página de internet del municipio la situación de las finanzas públicas de la administración	Que la sociedad tenga conocimiento sobre la administración de los recursos públicos por parte del Ayuntamiento
5	Dar a conocer a la población información detallada sobre la aplicación de los recursos del Fondo	Complementar del formato de aplicación de recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios con información desagregada sobre el destino de los recursos	Que la población conozca el alcance y el impacto social que se pretende alcanzar con la ejecución de las obras y acciones del Fondo
6	Dar a conocer el Programa de Seguridad Pública	Dar cumplimiento a lo establecido en el Plan Municipal de Desarrollo en lo relacionado con el Programa de Seguridad Pública	Identificar los objetivos en materia de seguridad pública y cómo los recursos del FORTAMUN pueden contribuir a su cumplimiento

Anexos

Anexo 1. Procesos clave en la gestión del Fondo

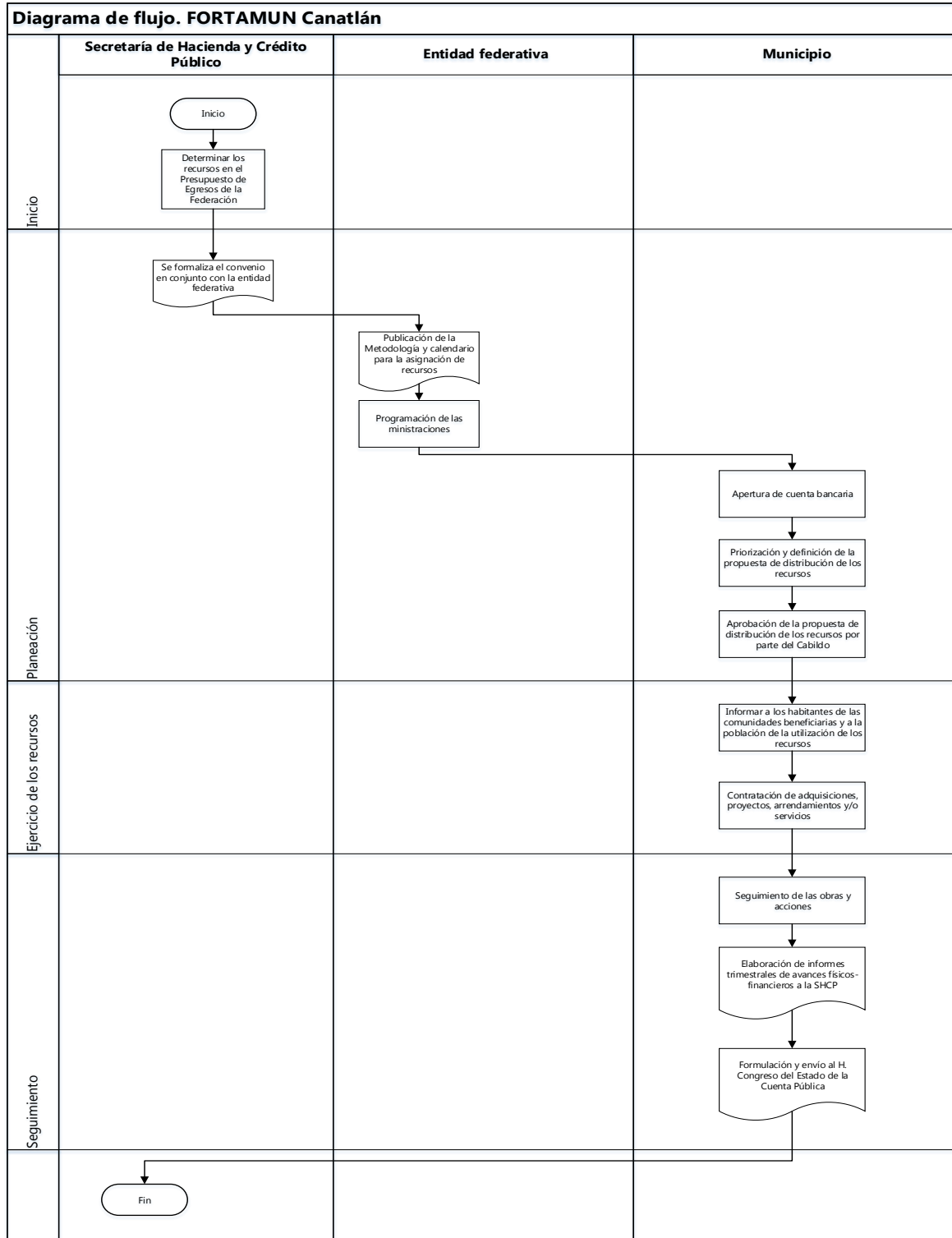


Tabla 7.
Principales procesos del FORTAMUN

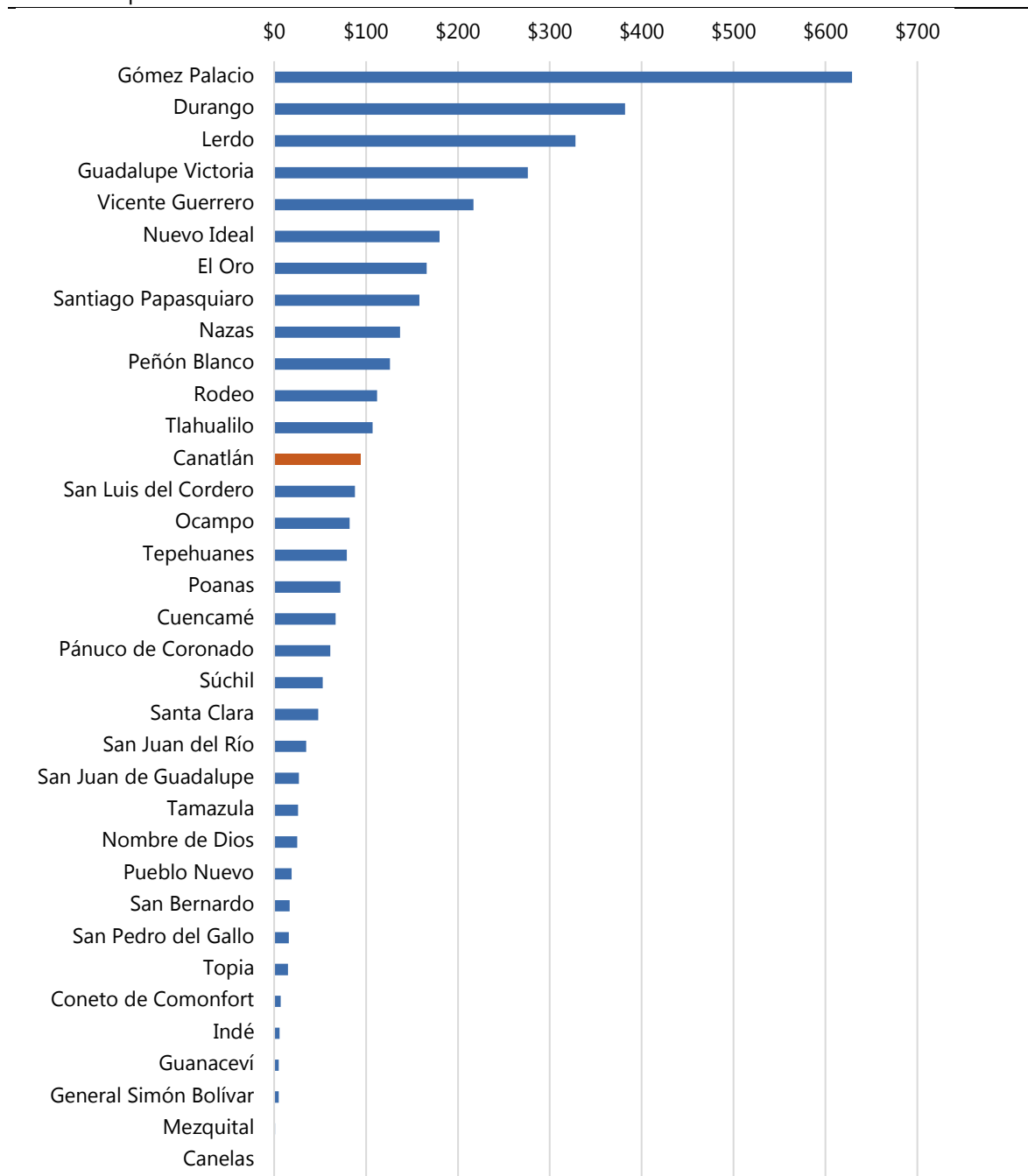
Número	Nombre del proceso	Área responsable
1	Determinar los recursos en el Presupuesto de Egresos de la Federación	SHCP
2	Formalización de convenio con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	Entidad federativa
3	Publicación de metodología y calendario para las designaciones presupuestales del Fondo.	Entidad federativa
4	Ministración de los recursos al municipio	Entidad federativa
5	Apertura una cuenta bancaria para la recepción de los recursos asignados	Municipio
6	Priorización y definición de la distribución de recursos del Fondo	Municipio
7	Somete a la aprobación por parte del cabildo la distribución de los recursos del FORTAMUN.	Municipio
8	Informar de manera trimestral sobre el ejercicio y avance físico-financiero de los recursos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Municipio
9	Informar a los habitantes de las comunidades beneficiarias y a la población el destino de los recursos	Municipio
10	Formulación de Cuenta Pública de los recursos del Fondo	Municipio

Anexo 2. Recaudación per cápita por concepto de derechos de agua

Gráfica 4

Recaudación per cápita por concepto de derechos de agua de los municipios de Durango 2017

Monto en pesos



Fuente: elaboración propia con información de la SHCP

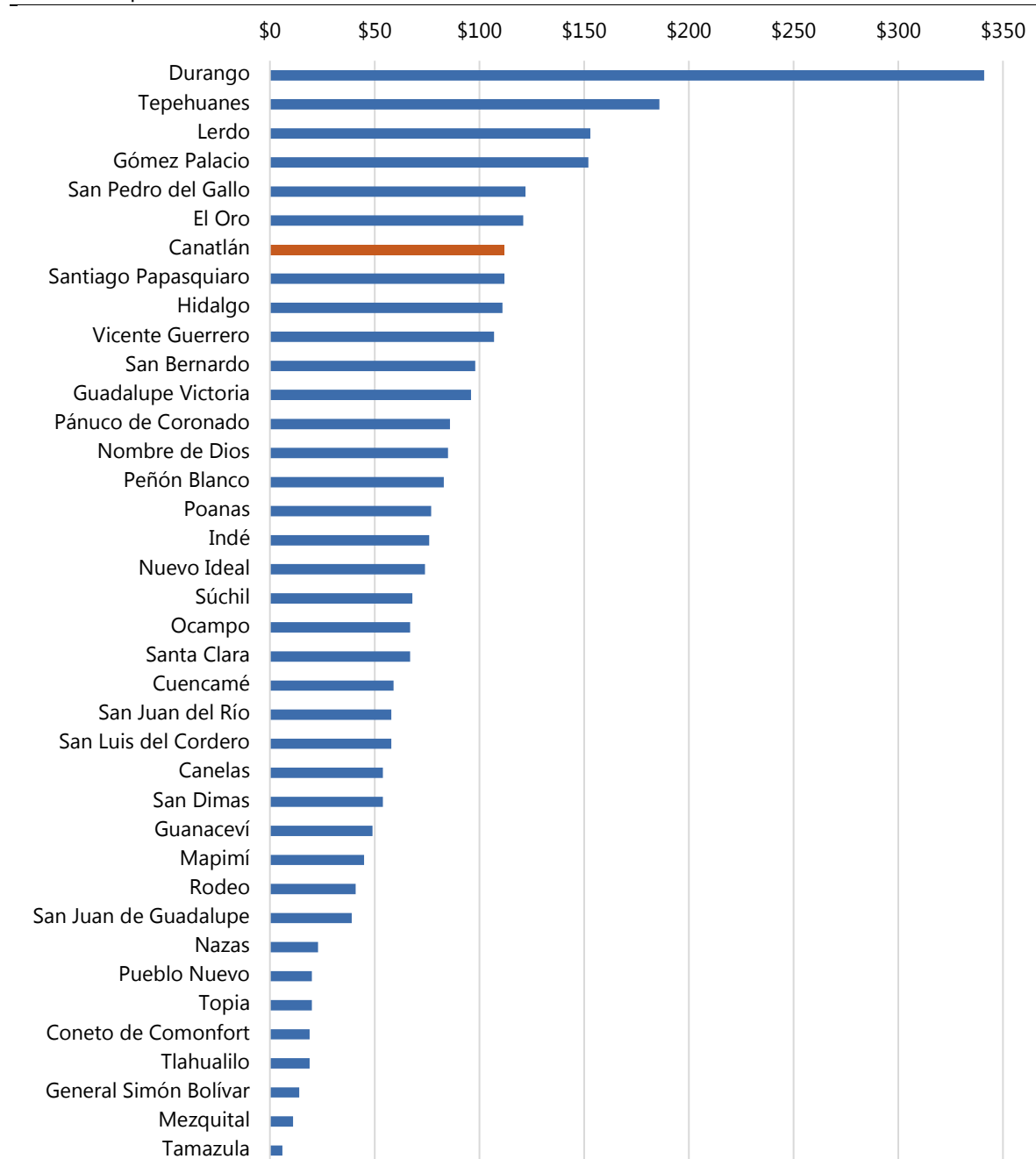
Nota: los municipios de Hidalgo, Mapimí, Otáez y San Dimas no cuentan con información reportada en el portal de SHCP

Anexo 3. Recaudación per cápita por concepto de predial

Gráfica 5

Recaudación per cápita por concepto de predial del municipio de los municipios de Durango 2017

Monto en pesos



Fuente: elaboración propia con información de la SHCP

Nota: el municipio de Otáez no cuenta con información reportada en el portal de SHCP

Anexo 4. Sistema de Alertas de la SHCP

Tabla 8.

Información del Sistema de Alertas de la SHCP de los municipios de Durango

Cuarto trimestre de 2018

Municipio	Resultado del sistema de alertas	Deuda Pública y Obligaciones sobre Ingresos de Libre Disposición (Porcentaje %)	Servicio de la Deuda y de Obligaciones sobre Ingresos de Libre Disposición (Porcentaje %)	Obligaciones a Corto Plazo y Proveedores y Contratistas sobre Ingresos Totales (Porcentaje %)
Canatlán	●	8.9	3.3	-3.9
Canelas	●	23.8	2.8	7.0
Coneto de Comonfort	●	0.6	4.4	-3.6
Durango	●	22.9	4.3	2.5
El Oro	●	4.0	2.2	1.9
General Simón Bolívar	●	6.2	3.1	4.1
Gómez Palacio	●	20.7	6.2	-4.5
Guadalupe Victoria	●	14.3	6.9	2.3
Indé	●	17.2	5.9	15.0
Lerdo	●	3.6	0.7	-1.6
Mapimí	●	0.3	1.60	6.1
Nuevo Ideal	●	2.1	20.3	-8.4
Ocampo	●	9.4	4.5	-1.1
Otáez	●	0.0	1.6	20.80
Peñón Blanco	●	23.3	9.9	-3.2
Poanas	●	11.4	3.3	-1.3
Pueblo Nuevo	●	3.2	2.2	79.50
Rodeo	●	12.7	4.3	-0.4
San Bernardo	●	6.1	2.1	3.9
San Dimas	●	0.2	1.3	3.5
San Juan del Río	●	16.7	7.2	8.5
Santa Clara	●	6.3	3.4	2.8
Santiago Papasquiaro	●	4.7	2.2	-5.7
Súchil	●	0.7	2.4	-1.4
Tamazula	●	0.0	0.0	-3.1
Tepehuanes	●	20.5	3.8	16.00
Topia	●	0.4	1.8	11.3
Vicente Guerrero	●	19.0	3.6	29.60

Fuente: elaboración propia con información del Sistema de Alertas de la SHCP.

Nota 1/ el nivel de endeudamiento se clasifica en tres niveles: verde para el endeudamiento sostenible, amarillo para endeudamiento en observación y rojo para endeudamiento elevado

Nota 2/ los municipios de Cuencamé, Hidalgo, Mezquital, Nazas, Nombre de Dios, Pánuco de Coronado, San Juan de Guadalupe, San Luis del Cordero, San Pedro del Gallo y Tlahualilo no entregaron información suficiente para la medición

