

**Evaluación Estratégica de Desempeño del programa Finanzas Públicas y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal del ejercicio fiscal 2020 del Municipio de Monterrey, Nuevo León**

Informe final

Julio 2021



## Índice

Índice .....	I
Glosario de términos .....	II
Resumen ejecutivo .....	III
Introducción .....	1
Objetivos .....	3
Diseño metodológico y estrategia del trabajo de campo .....	3
Características de los programas .....	5
Finanzas Públicas .....	5
FORTAMUN .....	7
Normatividad aplicable y cumplimiento normativo .....	11
Finanzas Públicas .....	11
FORTAMUN .....	11
Evaluación de desempeño .....	13
Análisis FODA y hallazgos .....	27
Recomendaciones de mejora y resultados esperados .....	31
Conclusiones .....	36
Referencias y anexos .....	40

## Glosario de términos

**Aspectos susceptibles de mejora.** Recomendaciones derivadas de una evaluación externa que el órgano responsable del programa ha considerado pertinente atenderlas mediante acciones que implican un seguimiento, a efecto de optimizar el programa para obtener resultados esperados a determinados plazos.

**Ciclo presupuestario.** Proceso que permite organizar en distintas etapas (planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas) el ejercicio de los recursos públicos en un determinado período.

**Evidencia.** Un conjunto de datos, pruebas, argumentos y emociones que coinciden en señalar un desempeño similar de una política o programa, dentro de un discurso y en un contexto de poder.

**Evaluación externa de programas.** Valoración de las características de un programa con base en estándares de calidad, cobertura, eficacia, eficiencia o economía y con una metodología que permite obtener hallazgos objetivos y útiles para la toma de decisiones.

**Indicador.** Instrumento de medida que muestra la situación y tendencia de un fenómeno específico. Desde el punto de vista estadístico es la relación entre dos o más variables.

**Lógica causal.** Relación racional de los elementos que comprenden el diseño del programa, como son el diagnóstico del problema, la teoría de cambio o metodología del marco lógico del programa, las reglas de operación, el padrón de beneficiarios y los informes de avance físico-financiero.

**Matriz de Indicadores para Resultados.** Herramienta de planeación estratégica que expresa en forma sencilla, ordenada y homogénea la lógica interna de los programas presupuestarios, a la vez que alinea su contribución a los ejes de política pública y objetivos de planeación y sus programas derivados, y a los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades; y que coadyuva a establecer los indicadores estratégicos y de gestión, que constituirán la base para el funcionamiento del SED.

**Programa presupuestario.** La categoría programática que permite organizar, en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos de los programas y del gasto federalizado a cargo de los ejecutores del gasto público para el cumplimiento de sus objetivos y metas, así como del gasto no programable.

**Presupuesto basado en Resultados.** El proceso que integra de forma sistemática, en las decisiones correspondientes, consideraciones sobre los resultados y el impacto de la ejecución de los programas presupuestarios y de la aplicación de los recursos asignados a éstos.

**Política pública.** La intervención deliberada del Estado para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como problema público.

## Resumen ejecutivo

Este informe integra los hallazgos de la evaluación estratégica de desempeño aplicada al programa Finanzas Públicas y al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal del ejercicio fiscal 2020 del Municipio de Monterrey, Nuevo León. El objetivo general de la evaluación fue contar con una valoración del desempeño del programa sobre dimensiones de impacto, eficacia, sostenibilidad, eficiencia, economía, cobertura y mejora continua, para contribuir a la toma de decisiones con fines de mejora de los bienes y servicios.

La metodología empleada en la evaluación se apegó a los Términos de Referencia emitidos por el Municipio de Monterrey, los cuales a su vez se encuentran vinculados a los TdR del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. El enfoque de investigación empleado fue cualitativo, se utilizaron las técnicas de investigación de análisis documental y entrevista semiestructurada. La información analizada fue la proporcionada por los operadores del programa a través de los coordinadores de la evaluación en el Municipio, y otra información recabada por el equipo evaluador, y proveniente de fuentes oficiales. Se realizó una entrevista con personal encargado de la operación del programa dentro de la Tesorería Municipal.

El informe está orientado a que el personal involucrado en las etapas de diseño, monitoreo y evaluación de los programas obtenga el mayor beneficio instrumental y conceptual de las recomendaciones propuestas. Un valor agregado de este informe es que se incluyeron en la medida de lo posible las expectativas de los usuarios de la evaluación, se integraron prácticas destacables en el análisis y recomendaciones, y se diseñó una tabla que facilita el aprovechamiento del informe, pues define por cada recomendación una propuesta de acciones a seguir con resultados esperados y posibles responsables de aplicarlas.

En la introducción se describe el contexto de la evaluación externa y los objetivos que se propuso; después se exponen las características de los programas evaluados en el contexto del Municipio de Monterrey; luego se describe la normatividad aplicable y el cumplimiento de ésta en el ejercicio fiscal 2020; y enseguida se explica la metodología utilizada y su justificación. La evaluación comienza con el análisis de los programas, cuyos hallazgos se basan en la información documental que se compartió al equipo evaluador y en la experiencia compartida mediante entrevistas al personal. Entre las conclusiones más importantes se encontró que ambos programas cumplieron con la normatividad que los rige y mostraron evidencia de cumplir en su mayoría sus metas a nivel de gestión. Asimismo, ambos tuvieron una variación real mínima de su presupuesto pagado en 2020 respecto a 2019. La dependencia financiera fue un indicador en común, en la que el Municipio tuvo un valor en 2020 que no representó un riesgo, aunado a que la calificación crediticia y la recaudación propia fueron favorables.

La problemática referente a la cantidad limitada de recursos públicos recaudados así como la posibilidad de crear un mecanismo de asignación de recursos a programas con base en evidencia

de resultados son elementos que pueden dotar de un enfoque de política pública a ambas intervenciones.

Con relación a la medición de la cobertura y la definición y cuantificación de áreas de enfoque o poblaciones, ambos programas tienen retos metodológicos importantes, ya que la información al respecto no se ha medido pero es posible comenzar a medirla, en función a la recomendación expuesta. Lo anterior aplica también para el criterio de economía en el ejercicio de los recursos, si bien la información proporcionada fue limitada, documentar con indicadores en qué actividades se ahorraron recursos y hubo procedimientos de adquisiciones conforme a las normas vigentes, servirá para medir los resultados tanto del programa Finanzas Públicas como del Municipio.

Los hallazgos se sistematizan en el análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas del programa, el cual profundiza en recomendaciones que el personal puede atender en el corto plazo y los resultados que éstas producirían. Por último, se describen las conclusiones generales y específicas sobre el programa evaluado y su orientación a resultados.

## Introducción

Este informe corresponde a la evaluación estratégica de desempeño del programa Finanzas Públicas y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN) del ejercicio fiscal 2020 del Municipio de Monterrey, Nuevo León. Ambos programas implementan actividades relativas a la administración de fuentes de ingresos para el Municipio y pretenden lograr una eficiencia u optimización del gasto.

La evaluación externa de programas públicos en México es más que una atribución legal de los gobiernos, es una fuente de aprendizaje, mejora y cambio organizacional para el personal involucrado en la gestión y para la población beneficiaria. Además, la evaluación puede contribuir a reducir las brechas entre la ley y el ejercicio de derechos humanos por la sociedad. En particular, la evaluación de consistencia y resultados es no solo una herramienta para valorar la coherencia de los medios utilizados por el programa con respecto a la problemática que justifica su intervención, sino también para valorar el resultado de estos medios de forma inmediata, a corto o mediano plazo en la población o áreas de enfoque a quien se ofrecen.

Una práctica multidisciplinaria como la evaluación donde convergen diversas áreas del conocimiento como el derecho administrativo, la economía, la administración pública, la ciencia política, la sociología y la ingeniería, por mencionar algunas, es también una práctica democrática que fomenta la rendición de cuentas sobre el ejercicio de recursos públicos.

Ante un contexto de resiliencia producida por la crisis sanitaria del COVID-19 los gobiernos tienen la oportunidad de revisar cuál es la consistencia de los fines y medios de sus programas con respecto a los problemas públicos de su competencia, como también revisar cuáles han sido los resultados inmediatos, de corto, mediano o largo plazo en la población o área de enfoque. De esta forma se generan hallazgos y recomendaciones de mejora oportunas, justificadas, factibles y con resultados comprobables.

En ese sentido, como producto de esta evaluación de desempeño del programa Finanzas Públicas y FORTAMUN 2020 del Municipio de Monterrey se derivan hallazgos, recomendaciones y conclusiones generales que pueden ser utilizadas de forma conceptual, instrumental y simbólica no solo por el personal involucrado en el programa sino por el resto de las personas interesadas. De forma instrumental se puede reorientar el destino de recursos del programa y el fondo en particular, redefinir objetivos o el diseño dentro del ámbito de competencia municipal, a fin de hacer más eficiente la operación, mejorar la calidad de los servicios que este presta al Municipio y hacer que éstos tengan efectos significativos para el área de enfoque atendida. De forma conceptual se puede fomentar el aprendizaje colaborativo con actores interesados en la materia de administración de ingresos y egresos del Municipio, a fin de comprender con un enfoque más integral y multidisciplinario las problemáticas en las que interviene y crear sinergia en torno a acciones fuera del ámbito de competencia municipal. Asimismo de forma simbólica pueden

respaldarse decisiones orientadas a mantener el programa, escalarlo o reorientarlo; en lo que respecta al fondo hay un limitado uso de este tipo.

#### *Marco jurídico de la evaluación*

En México a nivel federal, así como en el Estado de Nuevo León y sus municipios, diversas normas facultan a los gobiernos a evaluar programas que ejercen recursos públicos. De mayor a menor jerarquía el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece que los recursos económicos de que dispongan la federación, entidades, municipios y demarcaciones se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez. Además, establece que los resultados del ejercicio de estos recursos serán evaluados por instancias técnicas, a efecto de que éstos se asignen en los respectivos presupuestos.

El artículo 79 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) establece que los entes públicos federales, estatales y municipales deberán publicar un Programa Anual de Evaluación (PAE), junto con los resultados de las evaluaciones aplicadas a los programas, así como informar de las personas que evaluaron. Esta información deberá publicarse conforme a la *Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas*.

En materia de gasto federalizado la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) establece en su artículo 85, fracción I, que los recursos federales transferidos a entidades y municipios se evalúen con base en indicadores estratégicos y de gestión por instancias técnicas independientes, conforme al artículo 110 de esta misma, el cual a su vez establece los criterios que deben seguirse en la evaluación del desempeño.

Al igual que a nivel federal, la Constitución del Estado de Nuevo León establece en su artículo 128 que los recursos de la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los gobiernos municipales con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Asimismo, la Ley de Egresos para el Estado de Nuevo León para el ejercicio fiscal 2020, la cual se refiere a los recursos financieros aprobados por el Congreso del Estado para los entes públicos estatales y municipales, establece en su artículo 4 los principios bajo los cuales se administrarán estos recursos: eficiencia, eficacia, economía, transparencia, perspectiva de género y honradez.

En el ámbito de los municipios de Nuevo León, la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León establece en su artículo 104 la facultad de la Contraloría Municipal de aplicar el sistema de control y evaluación al desempeño de las dependencias, así como de fiscalizar el gasto municipal y vigilar la aplicación de los recursos federales y estatales.

Con respecto al Municipio de Monterrey, una de las facultades del Contralor Municipal prevista en el artículo 39, fracción XVII del Reglamento de la Administración Pública Municipal de Monterrey es *“Controlar, vigilar, fiscalizar y evaluar las políticas, planes, programas y acciones de gobierno, de las dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal, informando al Presidente Municipal los resultados”*. En apoyo a esto, la Dirección de Planeación y Evaluación del Desempeño (DPED) se encarga de implantar y dar seguimiento al Sistema de Evaluación del Desempeño, así

como de vincular la planeación y la evaluación de los programas presupuestarios, por mencionar algunas facultades previstas en el artículo 44.

## Objetivos

Expuesto el contexto de la evaluación de programas y el marco normativo, con fundamento en el Programa Anual de Evaluación (PAE) 2021 del Municipio de Monterrey, Nuevo León, así como en los Términos de Referencia (TdR) para la evaluación de desempeño se atendieron los siguientes objetivos:

### *Objetivo general*

- Contar con una valoración del desempeño del programa Finanzas Públicas y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal sobre dimensiones de impacto, eficacia, sostenibilidad, eficiencia, economía, cobertura y mejora continua de los programas, para contribuir a la toma de decisiones con fines de mejora de los bienes y servicios.

### *Objetivos específicos:*

- Analizar el avance de las metas de los indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR);
- Analizar la evolución de la cobertura y el ejercicio presupuestal de los programas;
- Analizar la implementación y resultados de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) derivados de evaluaciones anteriores a los programas;
- Analizar qué componentes de los programas producen más beneficios y ameritan una mayor asignación de recursos o modificaciones;
- Identificar Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas que deriven en recomendaciones de mejora específicas que el personal responsable de los programas pueda implementar; y
- Fomentar entre el personal responsable de los programas el aprendizaje orientado a mejorar diversas áreas de éstos hacia resultados tangibles.

A efecto de cumplir estos objetivos se presenta a continuación el contenido de la evaluación conforme a los TdR.

## Diseño metodológico y estrategia del trabajo de campo

La metodología empleada en esta evaluación se apega a los Términos de Referencia (TdR) emitidos por el Municipio de Monterrey, los cuales a su vez se encuentran vinculados a los respectivos TdR del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). La estructura del informe comprende 10 preguntas, una por cada criterio de impacto, eficacia,



sostenibilidad, eficiencia, economía, cobertura, mejora continua, enfoque de política pública, enfoque de derechos humanos y enfoque de desarrollo sostenible.

Un primer insumo de la evaluación de los programas fue información documental proporcionada por las personas Enlace de los programas ante la Contraloría a través de personal de la Dirección de Planeación y Evaluación del Desempeño, además de información externa y oficial citada en las referencias.

En complemento a la información documental se aplicaron entrevistas semiestructuradas grupales con personal de la Tesorería Municipal a fin de conocer su experiencia y complementar los hallazgos sobre la evidencia documental. La aplicación de las entrevistas fue presencial a un total de 6 personas, entre las que se encuentra la Directora de Planeación Presupuestal, el Director de Contabilidad y Cuenta Pública de la Tesorería, el Coordinador de Proyectos, dos enlaces de la Dirección de Planeación Presupuestal y un enlace de la Dirección de Contabilidad y Cuenta Pública.

Tanto la información documental y anecdótica se analizaron en función a los objetivos de la evaluación, a fin de interpretar hallazgos y sistematizarlos en las secciones y anexos correspondientes, en especial al de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas y recomendaciones.

La justificación de esta metodología es que la información documental representa evidencia de las decisiones tomadas por el personal responsable de los programas en torno al desempeño en distintos niveles, enfoques y alcances. Dado que no se planteó una hipótesis para poner a prueba una afirmación respecto a los programas ni tampoco se planeó profundizar en un aspecto operativo o en la opinión de una muestra de personas beneficiarias se descartaron métodos experimentales, demoscópicos y de observación participante.

## Características de los programas

### Finanzas Públicas

#### *Identificación del programa, antecedentes y evolución.*

El programa presupuestario Finanzas Públicas está a cargo de las direcciones de Planeación Presupuestal, de Ingresos y de Egresos de la Tesorería y su ámbito de acción aplica a las unidades administrativas del Municipio, en específico aquellas que se ven afectadas por los procesos de adquisición, recaudación y manejo de recursos financieros.

A partir de 2019 el programa se desarrolla con árboles de problemas y objetivos y una MIR bajo el nombre de Finanzas Públicas, en 2018 se nombró Finanzas Sanas y en 2017 Programa de Informes Financieros y no tenía documentos de diseño. En 2021 se elabora un diagnóstico del problema en el que interviene el programa, aunque no se profundiza en éste, las causas o los efectos, y se mantienen los mismos árboles de problema y objetivos.

#### *Problema o necesidad que pretende atender.*

El programa plantea en su árbol de problema que éste comprende una “Insuficiente administración financiera de los recursos públicos municipales conforme a los estándares presupuestales, legales y económicos” y que las principales causas son una “Deficiente Administración del Gasto Corriente”, un “Manejo inadecuado de la Deuda Municipal” y una “Percepción de incumplimiento de disposiciones normativas en materia financiera”. En el mismo árbol se indica que esto ocasiona una “Reducida contribución al objetivo de lograr una administración pública eficiente en materia financiera dentro de las unidades administrativas de la tesorería municipal”.

En el diagnóstico del problema de 2021 se resumen los hallazgos de un índice de competitividad del año 2016, mientras que en la evolución del problema se describe la situación del Municipio de Monterrey en indicadores financieros, como es una disminución del monto de la deuda pública y la posición en semáforo verde de ésta respecto a los ingresos de libre disposición.

#### *Descripción de teoría de cambio o lógica causal del programa.*

Con base en el diagnóstico, la MIR del programa y la experiencia de las personas entrevistadas, se infiere que la lógica causal que aplica el programa es la siguiente:

- Problema y actores involucrados. Se plantea que el problema del Municipio es la insuficiente administración financiera de los recursos públicos municipales conforme a los estándares presupuestales, legales y económicos. No obstante, no se profundiza en el diagnóstico en cuáles estándares se refiere. En este problema interviene principalmente la Tesorería, todas las unidades administrativas que ejercen recursos públicos municipales, como también los órganos hacendarios y fiscalizadores de recursos estatales y federales que recibe el Municipio.

- Impactos. El programa no establece un efecto neto de impacto a mediano o largo plazo que pueda asociarse exclusivamente a éste.
- Resultados. El resultado de corto plazo del Propósito comprende una administración financiera del gobierno municipal adecuada conforme a los estándares presupuestales, legales y económicos. Otro resultado de corto y mediano plazo, correspondiente al Fin del programa, es contribuir a lograr una administración pública eficiente.
- Productos. Produce tres componentes relativos a la emisión de información, el primero sobre el eficiente manejo del gasto corriente, el segundo sobre el manejo adecuado de la deuda municipal y el tercero sobre el cumplimiento en materia financiera.
- Actividades. Implementa acciones relativas a la administración de ingresos y costo de la deuda, emisión de información sobre deuda e informes financieros, así como la gestión de mejoras en el proceso de pagos, en aspectos de transparencia y en el Presupuesto basado en Resultados.
- Insumos. Comprende recursos financieros de origen municipal, estatal y federal administrados por la Tesorería, el marco normativo, así como el personal público responsable de las etapas del programa en todo el ciclo presupuestario (planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas) (SHCP, s.f.).

#### *Metas y objetivos nacionales a los que se vincula.*

Los objetivos de nivel Fin y Propósito del programa se vinculan al objetivo “Erradicar la corrupción, el dispendio y la frivolidad” del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. También se vinculan al objetivo “16.6 Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas” de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030.

#### *Descripción de los objetivos del programa, así como de los bienes y/o servicios que ofrece.*

El programa se plantea como objetivos en la MIR contribuir a lograr una administración pública eficiente y hacer que la administración financiera del gobierno municipal sea adecuada conforme a estándares presupuestales, legales y económicos. Para lograr estos objetivos los medios de los que dispone el programa son servicios enfocados en la etapa de presupuestación, seguimiento y rendición de cuentas de los recursos financieros del Municipio, en específico la emisión de información sobre el eficiente manejo del gasto corriente, sobre el manejo adecuado de la deuda municipal y sobre el cumplimiento en materia financiera.

#### *Identificación y cuantificación de la población potencial, objetivo y atendida.*

La MIR del programa indica que el área de enfoque potencial son las diversas unidades administrativas de la Administración Municipal, y el área de enfoque objetivo son las unidades

administrativas que se ven afectadas por los procesos de adquisición, recaudación y manejo de recursos financieros. La proporción de unidades que son atendidas no se indica.

#### *Cobertura y mecanismos de focalización.*

La proporción del área de enfoque objetivo que es atendida por este programa es la misma, ya que la administración de recursos financieros como son los ingresos y el gasto, así como la transparencia y el PbR son funciones transversales a todas las unidades administrativas del Municipio. No se cuenta con un conjunto de secretarías o entidades en las que se enfoque el programa, sino que estas inciden indirectamente en toda la Administración Pública Municipal y, en ese sentido, calcular una cobertura no es posible.

#### *Presupuesto para el ejercicio fiscal en curso y tres anteriores.*

El programa tuvo un presupuesto pagado de \$307,315,836 millones de pesos (mdp), mientras que en 2019 fue de \$324,053,531.85 mdp lo cual representa una variación de -8.4% real en estos dos años.

## FORTAMUN

#### *Identificación del programa, antecedentes y evolución.*

FORTAMUN es uno de los ocho fondos que integran el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, creados con la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal de 1997 y que entraron en vigor en 1998. Aunque este programa se regula directamente por la Ley de Coordinación Fiscal e indirectamente por normas presupuestales contables a nivel federal, no tiene reglas de operación. A nivel federal este programa es administrado por la Dirección General de Programación y Presupuesto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), mientras que en el Municipio de Monterrey es administrado por la Tesorería.

Los recursos de FORTAMUN se estiman por la SHCP con el 0.2123% de la recaudación federal participable para la Ciudad de México y sus alcaldías, mientras que para las 31 entidades federativas restantes se estiman con el 2.35% de la misma. Las entidades federativas son responsables de entregar cada mes del año los recursos a los municipios, en proporciones equivalentes a su población.

Según el artículo 37 de la Ley de Coordinación Fiscal las áreas prioritarias a las que se distribuyen los recursos del fondo hacia los municipios son “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”, excepto gasto corriente o de operación, aunque este artículo no es específico en definir la posibilidad de destinar estos recursos a “la satisfacción de sus requerimientos”.

La Tesorería Municipal de Monterrey es el órgano facultado para recibir y resguardar los fondos de las entidades, programas federales y cualquier otro programa que se le encomiende al Municipio,

así como llevar contablemente el registro de las operaciones de los ingresos, a través de la Dirección de Ingresos y de la Dirección de Contabilidad y Cuenta Pública. Asimismo, corresponde a la Dirección de Fiscalización de la Contraloría Municipal supervisar y verificar que se apliquen correctamente los recursos provenientes de fondos federales o estatales derivados de acuerdos o convenios que se celebren con la Federación o el Estado, a fin de que se cumpla con todos los términos de las disposiciones establecidas en los mismos (artículos 33, fracción IV, 36 fracción II y 41 fracción IV del Reglamento de la Administración Pública Municipal de Monterrey).

*Problema o necesidad que pretende atender.*

FORTAMUN no dispone de un diagnóstico que justifique o fundamente su creación en 1997 a la fecha. Sin embargo, la reforma fiscal de 1997 se dio en una década de descentralización del gasto público en desarrollo social, educación y salud, así como de transferencia de atribuciones a los municipios que culminaron en 1999 con la reforma al artículo 115 de la CPEUM (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2006).

Este fondo tampoco está orientado a promover, respetar, proteger o garantizar algún derecho humano en específico. No obstante, los conceptos de gasto a las que puede destinarse según la norma que lo rige se relacionan con el derecho de acceso, disposición y saneamiento de agua, previsto en el artículo 4 de la CPEUM, y el derecho a la libertad y seguridad personales, previsto en el artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la que México es parte, y reconocido como una obligación del gobierno federal, estatal y municipal en el artículo 21 de la CPEUM y el artículo 25 de la Constitución de Nuevo León.

*Descripción de teoría de cambio o lógica causal del programa.*

Con base en la LCF y la MIR 2020 del programa elaborada por la SHCP, se infiere que la lógica causal que aplica es la siguiente:

- Problema y actores involucrados. La situación negativa en la que interviene el fondo se describe como los municipios de México con recursos económicos limitados para destinar al gasto público que implican sus funciones exclusivas que establece la Constitución como también otras funciones compartidas o asignadas por la legislación local. Intervienen en la solución de este problema la SHCP, los gobiernos estatales y municipales, así como la población en general atendida por los programas públicos.
- Impactos. El fondo no establece un efecto neto de impacto a mediano o largo plazo asociado que pueda asociarse exclusivamente al programa.
- Resultados. Los resultados de corto plazo representados como el Propósito del programa se expresan en la MIR como el fortalecimiento de las finanzas públicas de municipios y alcaldías. Contribuir al bienestar social e igualdad se expresa como un resultado de mayor alcance en el nivel de Fin de la MIR.

- Productos. Programas prioritarios del Municipio financiados total o parcialmente con recursos de FORTAMUN y que ofrecen servicios a la población o al interior del Municipio.
- Actividades. Entre las actividades más representativas están el cálculo de los recursos para este programa, la transferencia de los recursos de la SHCP a la entidad federativa, la transferencia mensual a los municipios, el ejercicio en las prioridades que éstos definan, el seguimiento físico-financiero y el cierre contable.
- Insumos. Comprende recursos financieros de origen federal administrados por la SHCP, el marco normativo, así como el personal público responsable de las etapas del fondo en todo el ciclo presupuestario (planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas) (SHCP, s.f.).

#### *Metas y objetivos municipales, estatales y nacionales a los que se vincula.*

Debido a que son diversos los programas municipales a los que se pueden destinar los recursos de FORTAMUN las metas y objetivos a los que se vincula se definen hasta que el personal de Tesorería aprueba a cuáles destinarlos cada año. Con base en la aprobación y ejercicio de estos recursos hecha por la Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipales de Monterrey se identifica que el 71% se destinó a seguridad pública, mientras que el 29% restante a pago de amortización e intereses de deuda pública. Si bien los conceptos pagados con recursos de este fondo no indican los programas a los que corresponden, tendría que haber un efecto positivo, nulo o negativo de estos recursos en las metas de actividades, al menos en el programa de seguridad.

#### *Descripción de los objetivos del fondo, así como de los bienes y/o servicios que ofrece.*

FORTAMUN entrega recursos financieros a las entidades en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada una, según la información estadística más reciente que emita el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), y las entidades distribuyen a los municipios en esa misma proporción de habitantes.

Los objetivos de FORTAMUN 2020 no se establecen claramente en la LCF sino en la MIR de este fondo incluida en el Presupuesto de Egresos de la Federación, que se muestra en el anexo 1.2. Una vez que los municipios reciben el recurso federal de este fondo lo destinan a programas que deben contar al menos con indicadores estratégicos y de gestión, ya que son recursos federales.

#### *Identificación y cuantificación de la población potencial, objetivo y atendida.*

El programa no cuenta a nivel federal ni municipal con una definición de área de enfoque o población potencial, objetivo y atendida. Los gobiernos municipales son la principal área de enfoque atendida con los recursos federales transferidos, quienes a su vez distribuyen estos recursos a otra área de enfoque de programas cuyos servicios pueden atender a una población beneficiaria o área de enfoque en específico.

En lo que respecta al Municipio de Monterrey, dentro del informe de FORTAMUN enviado a la SHCP y con base en la información proporcionada, no se identifica el área de enfoque de artículos,

servicios adquiridos o bien la población de elementos cuyos servicios personales requirieron ser pagados, aquellos susceptibles de pagarse con recursos de FORTAMUN y aquellos que efectivamente se pagaron con este recurso en 2020.

*Cobertura y mecanismos de focalización.*

FORTAMUN está orientado a la totalidad de las entidades federativas y los municipios de estas, por lo cual la cobertura es completa y no aplica una focalización.

En el Municipio de Monterrey los recursos de FORTAMUN 2020 se destinaron en un 100% a los conceptos que establece el artículo 37 de la LCF, a dos en específico, el cumplimiento de obligaciones financieras y la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes. Aunque estos dos conceptos se justifican en problemáticas públicas y necesidades financieras internas del Municipio dentro del diagnóstico del PMD 2019-2021, la asignación de los montos y los conceptos en específico fue con base en la experiencia del personal, no en un documento oficial que indicara las razones del personal responsable de aprobar la asignación del fondo, tomando como base, al menos un informe de resultados de los conceptos pagados con recursos de FORTAMUN de años previos.

*Presupuesto para el ejercicio fiscal en curso y tres anteriores.*

La tabla 1 muestra los recursos pagados del fondo en el Municipio de Monterrey y su variación real de 2017 a 2020.

**Tabla 1. Presupuesto de FORTAMUN 2020 del Municipio de Monterrey de 2017 a 2020.**

<b>Año</b>	<b>Presupuesto pagado</b>
2020	\$792,083,326
2019	\$765,340,436
2018	\$632,325,771
2017	\$506,508,240
<b>Variación real del presupuesto pagado</b>	
2019-2020	-0,07%
2018-2019	17%
2017-2018	19%

Fuente: Cuentas Públicas de 2017, 2018, 2019 y 2020 del Municipio de Monterrey y deflatores del PIB de la SHCP (2021b).

Se observa en la tabla 1 que el presupuesto pagado ha tenido una variación positiva real los dos periodos de 2017 a 2018 y 2018 a 2019, no así de 2019 a 2020. Si bien de un año a otro aumentó la cantidad de presupuesto de manera nominal, el aumento real fue ligeramente menor. Esto se explica por la disminución de la Recaudación Federal Participable, derivado de la recesión económica por la pandemia aún en curso.

## **Normatividad aplicable y cumplimiento normativo**

Tanto Finanzas Públicas como FORTAMUN se rigieron por normatividad federal en materia presupuestal y contable. A continuación se presentan los artículos aplicables y el sentido en que se cumplieron por parte del Municipio de Monterrey.

Finanzas Públicas

### ***Ley General de Contabilidad Gubernamental***

Los artículos 54, 61, 71 y 79 de la LGCG establecen la obligación de los entes públicos, incluidos los municipios, de incluir en la Cuenta Pública los resultados de la evaluación del desempeño de los programas, incluir los resultados derivados de procesos de implantación y operación del PbR y el SED en el proceso de integración de la información financiera del Presupuesto de Egresos, informar sobre el avance físico de las obras, así como los resultados de las evaluaciones y publicar un Programa Anual de Evaluación, los resultados y las personas que evaluaron. Con base en el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2020 y 2021 y en la Cuenta Pública 2020 se encontró que los resultados de las evaluaciones externas aplicadas en 2019 y 2020 se incluyeron en ambos documentos. Conforme a la información del PAE, los Términos de Referencia, los informes de las evaluaciones y el seguimiento de recomendaciones, se publicó en el Portal Oficial del Municipio de Monterrey (2021a).

### ***Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.***

El artículo 18 de la LDFEFM establece que los municipios deben incluir en las iniciativas de las Leyes de Ingresos y los proyectos de Presupuestos de Egresos las proyecciones de finanzas públicas, la descripción de los riesgos relevantes para las finanzas públicas, los resultados de las finanzas públicas y un estudio actuarial de las pensiones de sus trabajadores. Con base en el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2020 del Municipio de Monterrey (2019a) se identifican los elementos que establece esta ley en los formatos del CONAC, como también se encuentran publicados en el Portal Oficial del Municipio.

El artículo 19 establece que el Municipio deberá generar balances presupuestarios sostenibles. Con base en la Cuenta Pública 2020 el balance presupuestario fue sostenible: se contó con \$416,759,771.32 mdp. Asimismo, se estableció un techo de financiamiento neto de \$320,869,719.47, el cual está dentro del rango de endeudamiento en observación no mayor al 5%, aunque el Municipio tuvo al cuarto trimestre de 2020 un resultado sostenible en el Sistema de Alertas de la SHCP (2021a).

FORTAMUN

### ***Ley de Coordinación Fiscal***

El acuerdo de asignación de recursos de FORTAMUN 2020 aprobado por la Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipales de Monterrey da cumplimiento al artículo 37 de la LCF que establece los conceptos en clasificación que debe priorizar el Municipio.



Con base en información pública de la SHCP relativa a los informes financieros del gasto federalizado, se identifica que el Municipio de Monterrey presentó los informes por cada trimestre de 2020 que establece el artículo 48 de la LCF.

***Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria***

En términos de los artículos 85 y 110 FORTAMUN 2019 del Municipio de Monterrey fue evaluado en 2020 por una instancia técnica independiente a la Tesorería considerando los indicadores estratégicos y de gestión para verificar el grado de cumplimiento de metas y objetivos. Asimismo, se publicaron los resultados de esta evaluación y el personal responsable del fondo y de sus procedimientos está dando seguimiento a las recomendaciones comprometidas en el plan de trabajo.

***Ley General de Contabilidad Gubernamental***

En la página de transparencia del Municipio de Monterrey se publicó en el acta de cabildo del 25 de febrero de 2020 la asignación de recursos de FORTAMUN a los capítulos que la Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipales consideró prioritarios, conforme al artículo 37 de la LCF, en términos del artículo 76 de la LGCG. Posteriormente el 19 de febrero de 2021 se aprobó el ejercicio de estos recursos y el cierre de la cuenta bancaria (Municipio de Monterrey, 2021b).

## Evaluación de desempeño

### **Impacto**

1. ¿En qué sentido la información generada en las etapas de los programas permite medir los efectos netos o resultados a largo plazo de éstos en la población o área de enfoque beneficiaria? En caso de sí, ¿cuáles son estos?

Con respecto a los efectos netos, tanto Finanzas Públicas como FORTAMUN tienen un área de enfoque, las secretarías y entidades de la Administración Pública Municipal, de la cual no es posible hacer un estudio cuasi experimental en el que se defina un grupo de control (que no reciba un servicio) y otro de tratamiento (que sí lo reciba) que compartan las mismas características en términos de tipo de programas, personal o insumos necesarios.

A partir de la lógica causal y de la MIR de ambos programas se infiere que los resultados de largo plazo no se indican en el Fin. En su lugar, los resultados de Fin que cada programa se propuso lograr son “Contribuir a lograr una administración pública eficiente”, en Finanzas Públicas, y “Contribuir al bienestar social e igualdad”, en FORTAMUN, ambos con metas anuales en sus indicadores. En cuanto al primero, este se mide con un indicador de corto plazo orientado al esfuerzo recaudatorio y la eficacia de los mecanismos de recaudación del Municipio, como es el porcentaje de incremento de ingresos presupuestales al menos en el crecimiento del PIB, mientras que el segundo se mide con la aplicación de los recursos a los conceptos prioritarios que establece el artículo 37 de la LCF y con la mejora en la calidad crediticia estatal. De manera que los resultados de largo plazo en ambos programas, que comprenden la eficiencia de la administración pública y el bienestar social respectivamente, no se miden con indicadores adecuados a estos objetivos de nivel estratégico. Esto representa una debilidad para el programa de Finanzas Públicas, no así para FORTAMUN, ya que en este fondo el Municipio no tiene competencia en el diseño de los indicadores.

En lo que respecta a los datos generados en el programa de Finanzas Públicas con el indicador de gestión de “Tasa de crecimiento de los ingresos presupuestales”, si se tratara de un componente con un conjunto de actividades relacionadas a la recaudación de ingresos propios sería posible medir un impacto de las acciones persuasivas o normativas del Municipio orientadas a incrementar el pago por parte de la población contribuyente del predial, multas o adeudos de estos y otros conceptos. Según evidencia reciente (Unda, 2018), además de factores políticos asociados al costo electoral que podría conllevar un aumento de impuestos, la capacidad institucional de las áreas de ingresos es clave para aumentar la autonomía financiera del Municipio respecto de recursos federales como FORTAMUN.

## Eficacia

2. ¿Cómo se cumplieron las metas y los objetivos de los programas con base en los términos que estableció la planeación?

La tabla 2 muestra el avance de los indicadores del programa Finanzas Públicas a diciembre de 2020 y 2019, así como la línea base de 2018 y la meta de 2020.

**Tabla 2. Avance físico 2020 y 2019 de los indicadores de Finanzas Públicas.**

Nivel	Indicador	Valor de línea base (2018)	Meta 2020	Avance 2020	Avance 2019
Fin	Porcentaje del logro del objetivo de incrementar los ingresos presupuestales al menos en el crecimiento que representa el PIB.	3%	3%	91%	3%
Propósito	Porcentaje de acciones realizadas para contar con una administración financiera adecuada alcanzado.	98%	100%	95%	100%
Componente 1	Porcentaje de acciones realizadas para lograr el objetivo de llevar a cabo manejo eficiente del gasto corriente.	0%	90%	98%	40%
Actividad 1.1	Tasa de crecimiento de los ingresos presupuestales.	3%	3%	93%	5%
Actividad 1.2	Porcentaje de implementación de mejoras en el proceso transversal de pagos.	0%	80%	90%	93%
Actividad 1.3	Porcentaje de cumplimiento al fondeo.	100%	100%	100%	100%
Componente 2	Razón de la Deuda Pública como proporción de sus ingresos de libre disposición.	40.1	80	71	97
Actividad 2.1	Razón del servicio de la deuda como proporción de sus ingresos de libre disposición.	4.2	15	4.2	2
Actividad 2.2	Razón de proveedores.	-13	20	47	-62
Componente 3	Porcentaje de cumplimiento de las acciones para lograr una percepción de cumplimiento en materia financiera.	0%	90%	43%	91%
Actividad 3.1	Porcentaje de cumplimiento de las acciones necesarias para lograr las mejoras en el manejo de la información financiera en el portal de transparencia.	0%	90%	58%	92%
Actividad 3.2	Porcentaje de acciones desarrolladas para la implementación del PbR.	0%	90%	54%	81%
Actividad 3.3	Porcentaje de cumplimiento de las acciones implementadas para la mejora de la competitividad en los resultados de las calificaciones del IMCO.	0%	90%	39%	92%

Fuente: Municipio de Monterrey (2019b y 2020). Los avances y las metas tienen como fuente la Matriz de Seguimiento de Cumplimiento de Metas, que es pública, mientras que los valores que respaldan estos avances tienen como fuente la Tabla Maestra de Indicadores, que es interna.

Con base en la tabla 2 se derivan los siguientes hallazgos.

#### *Indicador de Fin*

El indicador de Fin (*Porcentaje del logro del objetivo de incrementar los ingresos presupuestales al menos en el crecimiento que representa el PIB*) muestra un avance de 91%, superior a la meta y a la línea base. No obstante, en la Tabla Maestra de Indicadores no se capturaron datos que permitan verificar el avance y saber a qué año del PIB se refiere, qué se entiende por ingresos presupuestales y cuál es la fórmula, ya que el valor de avance de dos dígitos difiere de una tendencia de un dígito como el de la línea base y la meta. Esto representa una debilidad, ya que se trata de un indicador estratégico relevante para medir la eficacia del programa.

#### *Indicador de Propósito*

El indicador de Propósito (*Porcentaje de acciones realizadas para contar con una administración financiera adecuada alcanzado*) muestra un avance de 95%, inferior a la meta y a la línea base, y se calcula con base en una sumatoria y posterior división entre sí de la variable 1 (Porcentaje de acciones realizadas para contar con una administración financiera eficiente) y la variable 2 (Porcentaje de acciones para obtener una administración financiera eficiente) de enero a junio. Esta fórmula, si bien divide ambas variables para el cálculo de un porcentaje conforme a la fórmula, también hace una sumatoria de ambas variables en los meses que corresponde a la fecha de corte, lo cual no corresponde al cálculo que establece el indicador; asimismo no permite conocer cuáles fueron los valores absolutos de cada variable, para saber si fueron comparables los porcentajes para el cálculo de un avance porcentual anual con base en una sumatoria.

Asimismo, cabe mencionar que el indicador no es claro en definir qué se entiende por una administración financiera adecuada o qué acciones comprende cada variable y cómo se mide su cumplimiento. Respecto a esta duda el personal entrevistado indicó que se refiere a estándares de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, los Criterios Generales de Política Económica, la Ley General de Transparencia y Acceso a la información Pública, la Ley de Transparencia y Acceso a la información Pública y la Ley de Gobierno Municipal, ambas del Estado de Nuevo León.

#### *Indicador de Componente 1 y actividades*

El indicador de Componente 1 (*Porcentaje de acciones realizadas para lograr el objetivo de llevar a cabo manejo eficiente del gasto corriente*) muestra un avance de 98%, superior a la meta y a la línea base, al igual que el indicador de Propósito se calcula con base en una sumatoria y posterior división entre sí de la variable 1 (Porcentaje de acciones realizadas para contar con un eficiente gasto corriente) y la variable 2 (Porcentaje de acciones para obtener un eficiente gasto corriente) de enero a junio. Se identifica la misma observación que el indicador de Propósito respecto a que no es claro en definir cómo se mide un gasto eficiente, qué acciones son necesarias para obtener un eficiente gasto corriente y si todas estas se implementan en un periodo recurrente durante el año o una sola vez.

El indicador de la actividad 1.1 (*Tasa de crecimiento de los ingresos presupuestales*) tuvo un avance de 93%, superior a la meta y a la línea base, con una fórmula incorrecta que es la sumatoria y

posterior división entre sí de la variable 1 (Ingresos presupuestales del año actual) y la variable 2 (ingresos presupuestales del año previo) de los meses de marzo y junio. El cálculo correcto con base en los datos de junio de ambas variables sería  $(V1-V2)/V2$ , lo que representa una variación de -10.6%, inferior a la meta de 3%. Este indicador se presenta como trimestral pero no toma como fuente cifras definitivas de un solo trimestre o de todo el año reportadas en la Cuenta Pública 2020, lo cual genera entonces un hallazgo impreciso y con utilidad limitada para la toma de decisiones. Asimismo, el concepto de ingresos presupuestales es impreciso en la definición del indicador y de sus variables, ya que no se menciona qué tipos de ingresos recaudados comprende, aunque el personal entrevistado indicó que estos se referían a impuestos, productos, derechos y aprovechamientos, es decir ingresos locales, como los define la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

Adicionalmente, si bien el indicador de “Tasa de crecimiento de los ingresos presupuestales” mide los aumentos y disminuciones en la recaudación, no especifica la causa de fondo detrás de los cambios en el ingreso; es decir, si el alza o contracción en la recaudación se debe al aumento en la tasa o precio de algún impuesto, o bien a cambios en el porcentaje de ciudadanía al corriente del pago de sus impuestos. Lo anterior es importante pues un alza sostenible en la recaudación se obtiene generalmente tras incentivar el pago de impuestos por parte de más ciudadanos (Thaler y Sunstein, 2009), y no tras un alza en la tasa impositiva. Esto último podría resultar en menores ingresos en el largo plazo al desincentivar el pago de impuestos, así como la inversión y la actividad económica, como lo explica la curva de Laffer (CFI 2021).

Otros indicadores que complementan el avance de la MIR cuya fuente es información pública son los impuestos recaudados per cápita y el gasto corriente pagado respecto a los ingresos de libre disposición (ILD) en municipios de población mayor a un millón de habitantes estimada por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) en 2020, como lo muestra la tabla 3.

**Tabla 3. Impuestos recaudados per cápita en 2020 de municipios mayores a 1 millón de habitantes.**

Municipio	Población estimada en 2020	Impuestos recaudados 2020	Impuestos recaudados per cápita	Ingresos de libre disposición recaudados 2020	Gasto corriente pagado 2020	Proporción de gasto corriente respecto a ILD
Monterrey	1,124,835	\$1,837,793,164	\$1,634	\$5,188,641,630	\$4,975,619,435	95.9%
Guadalajara	1,503,505	\$1,907,048,476	\$1,268	\$7,368,867,304	\$6,968,506,656	94.6%
Puebla	1,698,509	\$936,628,631	\$551	\$3,761,705,509	\$4,353,491,658	115.7%
Tijuana	1,789,531	\$1,926,910,499	\$1,077	\$5,962,567,154	\$6,433,617,614	107.9%
León	1,679,610	\$1,244,497,921	\$741	\$4,700,067,861	\$5,010,213,293	106.6%

Fuentes: CONAPO (s.f.), Cuenta Pública 2020 y formatos de la LDFFEM de los municipios.

Como se observa en la tabla 3, entre los cinco municipios comparados Monterrey tuvo la mayor recaudación de impuestos por persona estimada en 2020, asimismo tuvo la segunda menor proporción de gasto corriente respecto a los ILD, después de Guadalajara. Esto representa una fortaleza, aunque no se asocia solamente a este programa.

El indicador de la actividad 1.2 (*Porcentaje de implementación de mejoras en el proceso transversal de pagos*) tuvo un avance de 90%, superior a la meta y a la línea base, y se calcula con base en una sumatoria y posterior división entre sí de la variable 1 (Porcentaje de implementación alcanzado en el ejercicio) y la variable 2 (Porcentaje de implementación objetivo) de enero a noviembre. Las variables, si bien se expresan como porcentajes en la fórmula, están capturadas como valores absolutos, es decir como cantidad de expedientes revisados y cantidad de expedientes objetivo, lo cual no es del todo claro. En cuanto a la duda sobre a qué se refieren los expedientes revisados y expedientes objetivo y cómo se calculan cada mes no se indicó una respuesta por el personal responsable del programa.

El indicador de la actividad 1.3 (*Porcentaje de cumplimiento al fondeo*) tuvo un avance de 100%, igual a la meta y a la línea base, y se calcula con base en una sumatoria y posterior división entre sí de la variable 1 (Fondeo de nóminas en el ejercicio realizados) y la variable 2 (Total del fondeo de nóminas en el ejercicio) de enero a noviembre. En todos los meses el valor de ambas variables fue 2.

#### *Indicador de Componente 2*

El indicador del Componente 2 (*Razón de la Deuda Pública como proporción de sus ingresos de libre disposición*) muestra un avance de 71%, como es descendente es superior a la meta pero inferior a la línea base, y se calcula con la división entre la variable 1 (Saldo de la Deuda Pública) y la variable 2 (Ingresos de Libre disposición), que en junio de 2020 fueron de \$2,035,230,320 mdp y \$2,856,516,012 mdp respectivamente. Posteriormente el personal entregó valores actualizados de ambas variables este indicador por \$1,960,959,321.56 y \$5,188,625,969.24 respectivamente, lo cual refleja un avance de 37.8%, superior a la línea base y meta, aunque el valor no se encuentra en las cifras oficiales del saldo de la deuda pública a diciembre de 2020, como muestra la tabla 4.

Un indicador adicional a éste anterior que sirve para comprender el avance histórico de la deuda pública de Monterrey es la variación real del saldo de ésta en el Municipio, como lo muestra la tabla 4.

**Tabla 4. Saldo de la deuda pública 2015-2020 y variación real del Municipio de Monterrey.**

Periodo	Saldo de la deuda pública	Variación real respecto al año anterior
dic-20	\$2,267,034,520	-5.64%
dic-19	\$2,319,875,015	-6.34%
dic-18	\$2,396,674,487	-8.33%
dic-17	\$2,491,331,723	2.76%
dic-16	\$2,271,817,703	-20.43%
dic-15	\$2,703,560,750	

Fuente: Municipio de Monterrey (2015-2021) e INEGI; 1993-2019, 2020-2026, estimaciones de crecimiento real y nominal del PIB, SHCP (2021b).

Como se observa en la tabla 4 en el primer año de la administración 2015-2018 se redujo en 20.4% el saldo de deuda pública y, aunque aumentó al segundo año, fue por debajo del monto de 2015 y

el siguiente trienio 2018-2020 se mantuvo en descenso. En casi dos trienios el saldo de la deuda pública ha tenido una variación real de -33.8%. A propósito de la confiabilidad en el pago de esta deuda por el Municipio a sus acreedores, en 2021 y al igual que 2020 la calificación crediticia del Municipio de Monterrey (2021c) fue de AA con perspectiva positiva.

El indicador de la actividad 2.1 (*Razón del servicio de la deuda como proporción de sus ingresos de libre disposición*) muestra un avance de 4.2%, como es descendente es superior a la meta e igual a la línea base, y se calcula con la división entre la variable 1 (Pago del Servicio de la Deuda del periodo actual) y la variable 2 (Ingresos de libre disposición del periodo actual), que en junio de 2020 fue de \$119,318,222 mdp y \$2,856,516,012 mdp respectivamente. Posteriormente el personal entregó valores actualizados de este indicador por \$154,935,659 y \$5,188,625,969.24 respectivamente, lo cual refleja un avance de 3%, superior a la línea base y meta.

El indicador de la actividad 2.2 (Razón de proveedores) muestra un avance de 47%, como es descendente es inferior a la meta y a la línea base, y se calcula con la división entre la variable 1 (Obligaciones a corto plazo y proveedores y contratistas) y la variable 2 (Ingresos totales), que en junio de 2020 fue de \$1,658,362,905 mdp y \$3,491,860,640 mdp respectivamente. Posteriormente el personal entregó valores actualizados de este indicador por \$-524,411,249.91 y \$6,559,372,933.50 respectivamente, lo cual refleja un avance de 8%, superior a la meta, no a la línea base.

### *Indicador de Componente 3*

El indicador del Componente 3 (*Porcentaje de cumplimiento de las acciones para lograr una percepción de cumplimiento en materia financiera*) muestra un avance de 43%, inferior a la meta y superior a la línea base, y se calcula con base en una sumatoria y posterior división entre sí de la variable 1 (Sumatoria de acciones realizadas para lograr una percepción de cumplimiento en materia financiera) y la variable 2 (Sumatoria de acciones para lograr una percepción de cumplimiento en materia financiera) de enero a septiembre. Este avance es válido, ya que los valores de ambas variables son absolutos y comparables, de hecho representan la sumatoria de los indicadores de las tres actividades de este componente. No obstante, tanto la meta absoluta de cada mes como la meta anual porcentual fueron ambiciosas o no se ajustaron a la tendencia del valor alcanzado previo, por lo cual no se cumplió al 100%. A partir del cálculo de los tres indicadores de actividades con los datos restantes el avance de este indicador es de 55%.

Una característica en común de los indicadores de las actividades 3.1, 3.2 y 3.3 de este componente (*Porcentaje de cumplimiento de las acciones necesarias para lograr las mejoras en el manejo de la información financiera en el portal de transparencia, Porcentaje de acciones desarrolladas para la implementación del PbR y Porcentaje de cumplimiento de las acciones implementadas para la mejora de la competitividad en los resultados de las calificaciones del IMCO*) es que el avance es inferior a la meta y superior a la línea base, y se calculan con base en una sumatoria y posterior división entre sí de la variable 1 y 2 de enero a septiembre. Este avance también es válido, ya que los valores meta son absolutos y comparables. En estos tres indicadores el personal proporcionó valores no capturados de octubre, noviembre y diciembre; los avances

fueron de 66%, 63% y 52% respectivamente, los cuales a su vez incidieron en un mayor avance del indicador de este componente 3.

Respecto a las acciones desarrolladas para la implementación del PbR el personal entrevistado indicó que estas fueron 25 acciones orientadas a dar respuesta al cuestionario que envía la SHCP para medir el avance de este modelo, de las cuales todas se marcaron como cumplidas. A partir de la información pública y documental se comprobó que estas se cumplieron, excepto una que se refiere a la metodología para detectar necesidades de capacitación en materia de PbR-SED.

El personal entrevistado indicó que el índice del IMCO que se está midiendo en la actividad 3 fue el de información municipal, que en 2020 fue el Barómetro de Información Presupuestal Municipal. No obstante, no se proporcionó información sobre las acciones que comprenden las variables del indicador, como tampoco se encontró el valor alcanzado en la puntuación del Municipio en la fuente externa, que fue del 82.3%.

Otro indicador relacionado a la transparencia financiera es el Barómetro de Información Presupuestal Municipal 2020 del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO, 2020), que valora con un 82.3% de cumplimiento al Municipio de Monterrey, superior al promedio de 51% de 287 municipios y alcaldías, que lo ubica en el lugar 54. En una muestra de municipios de Nuevo León donde el promedio es de 45.3%, Monterrey tiene la mayor puntuación.

En materia de acceso a información pública un indicador que también mide el cumplimiento de la legislación de transparencia es la verificación hecha por la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León (COTAI), en donde al tercer trimestre de 2020 Monterrey cumplió al 100% con las obligaciones que le corresponden junto con municipios vecinos como San Pedro Garza García, Santiago, Guadalupe, San Nicolás de los Garza y Santa Catarina.

Ahora bien, en lo que respecta a FORTAMUN, con base en los indicadores de la MIR federal reportados trimestralmente a la SHCP se encuentran los avances físicos de la tabla 5.

**Tabla 5. Avances de los indicadores de FORTAMUN 2020 de Monterrey en la MIR federal.**

Nivel	Indicador	Fórmula	Sentido	Frecuencia	Meta modificada	Numerador	Denominador	Avance
Fin	Índice de Aplicación Prioritaria de Recursos	$((\text{Gasto ejercido en Obligaciones Financieras} + \text{Gasto ejercido en Pago por Derechos de Agua} + \text{Gasto ejercido en Seguridad Pública} + \text{Gasto ejercido en Inversión}) / (\text{Gasto total ejercido del FORTAMUN DF})) * 100$	Ascendente	Anual	100%	\$792,083,325	\$792,083,325	100%
Propósito	Índice de Dependencia Financiera	$(\text{Recursos ministrados del FORTAMUN DF al Municipio o demarcación territorial} / \text{Ingresos propios registrados por el Municipio o demarcación territorial del Distrito Federal})$	Descendente	Semestral	0.27	\$791,665,176	\$2,551,680,618	0.31
Componente	Porcentaje de avance en	$(\text{Promedio de avance en las metas porcentuales de i} /$	Ascendente	Trimestral	100%	100%	100%	100%



Nivel	Indicador	Fórmula	Sentido	Frecuencia	Meta modificada	Numerador	Denominador	Avance
	las metas	Promedio de las metas programadas porcentuales de i) * 100						
Actividad	Índice en el Ejercicio de Recursos	(Gasto ejercido del FORTAMUN DF por el Municipio o demarcación territorial / Monto anual aprobado del FORTAMUN DF al Municipio o demarcación territorial)*100	Ascendente	Trimestral	100%	\$792,083,325	\$792,083,325	100%

Fuente: SHCP (2021c).

Como se observa en la tabla 5 los avances porcentuales de los indicadores son positivos y cumplieron con las metas, excepto el Propósito. El indicador de Fin se interpreta como una asignación del total de recursos de FORTAMUN a los conceptos que establece el artículo 37 de la LCF.

Con relación al Componente 2 se planteó al personal responsable del fondo la duda respecto a qué valores se utilizaron para calcular el avance de 100%, la cual no se resolvió.

Ahora bien, en comparación al avance de los indicadores de la MIR federal de FORTAMUN de 2019, la tabla 6 muestra la variación con respecto a 2020.

**Tabla 6. Variación porcentual de los avances físicos de FORTAMUN 2019 y 2020 de Monterrey.**

Año	Fin	Propósito	Componente	Actividad
2020	100%	0.31	100%	100%
2019	100%	0.26	100%	100%
<b>Variación porcentual 2018 a 2019</b>	<b>0%</b>	<b>19%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>

Fuente: SHCP (2020a y 2021c).

Como se observa en la tabla 6 no hubo variaciones en los indicadores de Propósito, Componente y Actividad ya que el avance se mantuvo en 100%. Cabe precisar que el indicador de Propósito es de tendencia descendente, así que la variación de 19% se interpreta como un avance negativo, es decir la dependencia financiera del Municipio de recursos federales aumentó de 2019 a 2020.

### **Sostenibilidad**

3. ¿Cómo los resultados a nivel Propósito y Fin de los programas podrían mantenerse al término o ausencia de éstos?

Los resultados del programa Finanzas Públicas comprenden el Fin de contribuir a lograr una administración pública eficiente y el Propósito de crear una administración financiera conforme a los estándares presupuestales, legales y económicos. Solo el Propósito es medido con un indicador

adecuado a este objetivo, como es el “Porcentaje de acciones realizadas para contar con una administración financiera adecuada alcanzado”, aunque, como se expuso anteriormente, la descripción del indicador y las variables no describen qué acciones en específico se tomaron como meta. En este sentido, es impreciso definir si los resultados de este programa podrían mantenerse al término o ausencia de éste porque se carece del medio de verificación completo.

Otros programas municipales establecen objetivos de Fin relacionados a la eficiencia de la administración pública y el cumplimiento de estándares legales (control interno y sistema anticorrupción), económicos y presupuestales (PbR-SED y mejora regulatoria). Estos programas son, respectivamente, “Control Interno”, “Combate a la Corrupción y Faltas Administrativas de los Servidores Públicos”, “Evaluación del Desempeño de Recursos Públicos” y “Mejora Regulatoria”. De manera que, ante un escenario donde el programa Finanzas Públicas no exista, los resultados que se propone alcanzar serían parcialmente cubiertos por otros programas, excepto en lo que compete a la administración financiera, ya que este programa tiene actividades exclusivas de recaudación de ingresos, control de egresos y planeación presupuestal, principalmente.

En lo que respecta a FORTAMUN, los resultados del fondo comprenden el Fin de contribuir al bienestar social e igualdad y el Propósito de fortalecer las finanzas públicas de los municipios y alcaldías. El resultado de Fin es complejo asociarlo a un fondo de recursos etiquetados como este, ya que no es la única fuente de financiamiento de los programas de seguridad o deuda pública del Municipio y para recibir estos recursos federales los programas no son seleccionados a partir del avance de sus metas u objetivos en todos los niveles de su lógica causal, lo cual representa una debilidad. Con relación a los indicadores estratégicos del fondo atribuibles al Municipio, que son el Índice de Aplicación Prioritaria de Recursos y el Índice de Dependencia Financiera, el primero es de tipo operativo ya que es medible con la actividad de asignar los recursos a los conceptos que establece el artículo 37 de la LCF, lo cual incluso puede cumplirse con recursos propios o de participaciones. En cambio, el segundo relativo a la autonomía o dependencia financiera se explica tanto por los esfuerzos recaudatorios del Municipio como por el entorno económico nacional e internacional. FORTAMUN representó en 2020 para el Municipio 15.3% de sus ingresos de libre disposición (\$792,083,326 mdp de \$5,188,641,630 mdp), según datos de la Cuenta Pública 2020.

### ***Eficiencia***

4. ¿Cómo se utilizaron los insumos de los programas para lograr productos de la cantidad y calidad deseadas?

Las tablas 7 y 8 muestran el presupuesto pagado del programa Finanzas Públicas y de FORTAMUN ejercidos en 2020 por el Municipio, la proporción de cada concepto y su variación real respecto a 2019.

**Tabla 7. Presupuesto en clasificación por objeto del gasto 2019 y 2020 y variación real del programa Finanzas Públicas.**

Capítulo	Pagado 2020	Proporción del total	Pagado 2019	Variación real 2019-2020
1000 - Servicios Personales	\$133,347,577	43.39%	\$113,162,576	14%
2000 - Materiales y Suministros	\$4,127,299	1.34%	\$2,361,769	69%
3000 - Servicios Generales	\$111,921,947	36.42%	\$178,830,441	-40%
4000 - Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas	\$623,625	0.20%	\$0	-
5000 - Bienes Muebles, Inmuebles e Intangibles	\$4,997,461	1.63%	\$315,809	1,428%
6000 - Inversión Pública	\$22,977,834	7.48%	\$0	-
8000 - Participaciones y Aportaciones	\$27,690,230	9.01%	\$27,763,376	-3.7%
9000 - Deuda Pública	\$1,629,864	0.53%	\$1,619,560	-2.8%
	<b>\$307,315,836</b>	<b>100%</b>	<b>\$324,053,532</b>	<b>-8.4%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por personal del Municipio.

Como se observa en la tabla 7 la mayor proporción se concentró en servicios personales y generales de las direcciones responsables del programa. Destaca que aún con el aumento en servicios personales la variación real del presupuesto pagado del programa fue negativa. A propósito del avance físico que muestra la tabla 2, se identifica que, excluyendo los indicadores de Fin y Actividad 1 del Componente 1, en 4 de 11 indicadores de la MIR cuya medición fue válida el avance en 2020 fue mayor a 2019.

Por lo que se refiere a FORTAMUN, el Municipio de Monterrey a través del personal integrante de la Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipales aprobó el 25 de febrero de 2020 la asignación de recursos de FORTAMUN a los capítulos que consideraron prioritarios. Posteriormente el 19 de febrero de 2021 esta misma Comisión aprobó el ejercicio de estos recursos y el cierre de la cuenta bancaria. La tabla 8 muestra estos conceptos, la cantidad de recursos aprobados y ejercidos y la proporción que representan.

**Tabla 8. Presupuesto pagado de FORTAMUN en 2020 y variación real respecto a 2019.**

Destino	Capítulo	Pagado 2020	Proporción del total	Pagado 2019	Variación real 2019-2020
Servicios Personales de Seguridad Pública	1000 - Servicios Personales	\$219,729,556	27.7%	\$193,718,555	10%
Suministros en Seguridad Pública	2000 - Materiales y Suministros	\$2,211,669	0.28%	\$22,297,084	-90%
Servicios vinculados a la seguridad pública de los habitantes	3000 - Servicios Generales	\$62,962,968	7.9%	\$43,586,159	39%
Equipamiento en	5000 - Bienes Muebles,	\$279,831,502	35.3%	\$229,808,788	18%

Destino	Capítulo	Pagado 2020	Proporción del total	Pagado 2019	Variación real 2019-2020
Seguridad Pública	Inmuebles e Intangibles				
Inversión en Seguridad Pública	6000 - Inversión Pública	\$0	0%	\$68,687,343	-100%
Pago de Obligaciones Financieras por Amortización e Intereses de la Deuda Pública	9000 - Deuda Pública	\$227,347,631	28.7%	\$207,242,508	5.9%
		<b>\$792,083,326</b>	<b>100%</b>	<b>\$765,340,437</b>	<b>-0.07%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en información interna proporcionada por personal del Municipio de Monterrey.

Como se observa en la tabla 8 la variación real del presupuesto pagado del fondo es ligeramente negativa. La inversión en seguridad pública es un concepto que en 2020 no recibió los mismos recursos que en 2019, aunque otros conceptos aumentaron en una proporción considerable como equipamiento, servicios vinculados a la seguridad pública de los habitantes y servicios personales. El pago de amortización e intereses de la deuda pública también aumentó, lo cual contribuye a la meta del indicador de Componente 2 del programa Finanzas Públicas relativo a la razón de la Deuda Pública como proporción de sus ingresos de libre disposición.

Si bien los conceptos de seguridad pública pagados con recursos de FORTAMUN 2020 están dentro de los conceptos prioritarios que establece el artículo 37 de la LCF. Se carece de otra norma federal o municipal vigente que establezca criterios de elegibilidad con base en dimensiones de eficacia, eficiencia o calidad para que un concepto determinado reciba recursos federales de este fondo. Esto representa una oportunidad para el Municipio.

### ***Economía***

5. ¿Qué medidas de adquisición de insumos que garanticen mejores condiciones en cuanto a calidad, precio y oportunidad se siguen en los programas?

La respuesta a esta pregunta se basa en información contenida en contratos de adquisición de productos y servicios con recursos de ambos programas, en específico FORTAMUN, la cual no se proporcionó en versión pública para los objetivos de la evaluación. No obstante, en futuras evaluaciones es pertinente indagar en cuántos recursos se ahorraron entre el presupuesto pagado y la suficiencia presupuestal aprobada para cada concepto al que se haya destinado el fondo. Asimismo, es conveniente verificar que en cada contrato se hayan entregado fianzas de cumplimiento y actas de entrega del servicio con indicadores de satisfacción del personal con los productos o servicios adquiridos. Aun cuando esta información no es exigida por la SHCP en el

caso de FORTAMUN, es de utilidad para el Municipio contar con esta y validar que se están siguiendo condiciones de calidad, precio y oportunidad en su ámbito de competencia.

Las actividades vinculadas con garantizar criterios de calidad, precio y oportunidad en el proceso de adquisición de insumos para el Municipio, contribuyen al Propósito del programa de Finanzas Públicas. Aun cuando corresponden a la Secretaría de Administración, se identifica en su Programa Operativo Anual que las actividades relacionadas a la adquisición se enfocan en transmitir sesiones del Comité de Adquisiciones en línea y a realizar el Plan Anual de Adquisiciones.

### ***Cobertura***

6. ¿Cuál es la cobertura de la población atendida respecto a la población objetivo de los programas?

El programa Finanzas Públicas define en el diagnóstico del problema que su área de enfoque está compuesta por las unidades administrativas del Municipio, mas no establece cuántas de estas son o a cuáles se focaliza. De hecho, esta definición es amplia ya que no se refiere a si las unidades comprenden las 13 secretarías y 3 entidades u otras de distinta jerarquía con funciones administrativas en las que intervengan en conjunto con la Tesorería en procesos de adquisición, recaudación y manejo de recursos financieros.

En cuanto a FORTAMUN se identifica que el Municipio no define el área de enfoque de secretarías o unidades administrativas a las que destinó el recurso, o en su caso la población atendida de los programas presupuestarios cuyos insumos fueron pagados con el fondo a través de los conceptos de la tabla 8.

### ***Mejora continua***

7. En caso de existir recomendaciones de mejora a los programas derivadas de evaluaciones o auditorías anteriores ¿cómo se han atendido por el personal responsable del programa y qué resultados han producido?

El programa Finanzas Públicas no ha sido evaluado antes directamente, por lo cual no tiene recomendaciones de mejora atendidas por el personal, producto de una evaluación externa. Respecto a FORTAMUN, en 2020 se aplicó una evaluación de procesos concurrentes de este y otros fondos del Municipio, de la cual se derivaron cinco recomendaciones que el personal de la Tesorería en conjunto con personal de otras unidades administrativas se comprometió atender en lo concerniente a FORTAMUN y a otros de sus procedimientos. A junio de 2021 no se cuenta con evidencia de las actividades comprometidas para atender estas recomendaciones, según consta en el avance del documento de posición institucional (Municipio de Monterrey, 2021d), lo cual representa una debilidad.

### ***Enfoque de política pública***

8. ¿Qué contribución tienen los programas a la política pública municipal que interviene en un problema público en común?

Ambos programas son parte de una política pública con una problemática en común como es la cantidad limitada de recursos públicos humanos, materiales y financieros con la que cuenta un gobierno municipal, lo cual obliga a optimizarlos, priorizando su asignación a programas y fondos que tengan mayor evidencia de haber generado resultados en la población y área de enfoque o mayor probabilidad de generarlos a futuro, como también obliga a llevar un seguimiento y control interno sobre el cumplimiento de los objetivos que se proponen.

Por un lado, FORTAMUN representa una fuente de ingresos federales que por ley recibe el Municipio y puede destinar a los conceptos establecidos por la LCF, pero del cual la SHCP no exige evidencia de la eficacia, eficiencia, calidad o economía de los conceptos pagados con el recurso, sólo un informe del ejercicio financiero de estos y el cierre contable. Por otro lado, el programa de Finanzas Públicas representa el medio administrativo para garantizar que las fuentes de financiamiento cumplan con la normatividad aplicable en materia de contabilidad, transparencia y evaluación de desempeño. No obstante, aun cuando este programa destina una actividad a medir el cumplimiento de acciones que comprueben un avance en la implementación del PbR-SED, no profundiza en hacer que estas acciones se traduzcan en mejoras a los programas y fondos. Para esto último existe el programa de Evaluación de Desempeño de los Recursos Públicos, aplicable a aquellos con fuente de financiamiento federal, estatal y municipal.

Ahora bien, esta política pública no se tiene documentada como tal, sino que existen elementos como son el diagnóstico del problema y la MIR de programas como *Finanzas Públicas, Organización de la Administración Pública, Combate a la Corrupción mediante la Fiscalización y Rendición de Cuentas, Combate a la Corrupción y Faltas Administrativas, Mejora Regulatoria y Transparencia y Acceso a la Información*. Un documento que sirve de base para identificar esta política es el Programa de Administración Pública Abierta y Eficiente 2019-2021.

### ***Enfoque de derechos humanos***

9. ¿Cómo los programas implementan acciones para promover, respetar, proteger o garantizar uno o varios derechos humanos a la población o área de enfoque atendida?

Ninguno de los programas establece acciones para incidir directamente en un derecho humano de competencia municipal. No obstante, ambos contribuyen indirectamente a garantizar que las secretarías y entidades del Municipio con incidencia directa en uno o varios derechos humanos tengan los recursos financieros suficientes para desempeñar sus funciones apegadas a las normas contables, de transparencia y evaluación de desempeño. En lo que respecta a FORTAMUN, el presupuesto pagado en 2020 en conceptos de seguridad fue del 71.3%, mientras que el resto se pagó en deuda de la cual no se identifica una relación de los programas hacia los que se destinó este ingreso.

Conforme establece el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la seguridad pública es una obligación de los tres niveles de gobierno del Estado mexicano y su fin es “salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social” mediante acciones como la prevención, investigación, sanción y persecución de delitos, así como la reinserción social. En este sentido, la seguridad pública representa una condición necesaria para que la población ejerza sus derechos humanos en los ámbitos económico, social, cultural y ambiental, en específico su derecho a la libertad y seguridad personales, previsto en el artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la que México es parte.

### ***Enfoque de desarrollo sostenible***

10. ¿Cómo contribuyen los programas al logro de metas que incidan transversalmente en dimensiones social, ambiental y económica?

Los objetivos y metas del programa Finanzas Públicas expresados en la MIR no están vinculados directamente a metas que inciden en dimensiones social, ambiental o económica. Esto se explica porque los servicios que entrega el programa son, en síntesis, de administración financiera del gasto y la deuda, así como de cumplimiento de normas contables, financieras, de transparencia y PbR-SED. De manera que son servicios internos al gobierno que, si bien inciden indirectamente en aquellas tres dimensiones a través de la administración de recursos financieros de todos los programas y fondos del Municipio, la contribución del programa a las metas de desempeño de aquellos es difícilmente medible.

En lo que respecta a FORTAMUN, el Fin de la MIR federal sí se vincula de forma indirecta a metas que inciden en dimensiones social, ambiental o económica, aunque ésta es limitada, ya que los conceptos a los que puede destinarse el recurso comprenden deuda pública, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y descargas de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, al mantenimiento de infraestructura y seguridad pública. En lo que compete al Municipio, los conceptos de seguridad pública pagados con este recurso en 2020 contribuyen a alcanzar metas de dimensión social y económica. Una meta de tipo social es que la corporación de seguridad pública tenga los insumos necesarios para desempeñar la obligación de ofrecer el servicio de seguridad pública a la población, de manera que ésta pueda ejercer sus derechos humanos en un entorno de libertad. Una meta de dimensión económica es que la baja incidencia delictiva es una de las condiciones necesarias para que exista desarrollo y crecimiento económico, aunque evidencia indica que no hay una relación causal entre mayor gasto en seguridad y crecimiento económico (Hernández y Venegas-Martínez).

## **Análisis FODA y hallazgos**

Con base en el análisis de desempeño del programa Finanzas Públicas y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal del ejercicio fiscal 2020 del Municipio de Monterrey las tablas 9.1 y 9.2 presenta la relación de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas y las recomendaciones que corresponden a cada una.

Se entiende por Fortalezas los factores internos al Municipio e inherentes a los programas que contribuyen a lograr los objetivos de éstos; por Oportunidades los factores externos no controlables por personal responsable de los programas que representan una mejora potencial y pueden contribuir al logro de los objetivos; por Debilidades las carencias u obstáculos internos a los programas que limitan el logro de los objetivos; y Amenazas, los factores externos a los programas que en caso de ocurrir afectarían negativamente a éstos y al logro de los objetivos.

Estas recomendaciones son enunciativas, y el personal responsable de los programas, así como los actores involucrados pueden encontrar hallazgos adicionales que consideren pertinente transformar en recomendaciones de mejora de los programas. La clasificación de estas recomendaciones es en tres tipos: 1) específicas, dirigidas al personal de una de las Direcciones responsables de operar una etapa de los programas; 2) institucionales, dirigidas al personal de la Tesorería, responsable de operar una o varias etapas de los programas; y 3) interinstitucionales, dirigidas al personal de la Tesorería como también al personal de otras Dependencias municipales responsables de operar una o varias etapas de los programas.

El nivel de priorización Alto, Medio o Bajo sugerido se estima considerando el resultado que tendría la recomendación en los objetivos del programa, así como la factibilidad normativa y operativa de la implementación en un inmediato y corto plazo.



**Tabla 9.1. Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas y recomendaciones - Finanzas Públicas.**

Objetivo específico: Identificar Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas que deriven en recomendaciones de mejora específicas que el personal responsable de los programas pueda implementar.		
Apartado de la evaluación	Fortaleza, oportunidad, debilidad o amenaza	Recomendaciones por tipo y prioridad
<b>Fortalezas</b>		
Eficacia	En comparación a municipios como Guadalajara, Puebla, Tijuana y León el Municipio de Monterrey fue el que mayor impuestos recaudó por persona estimada en 2020, asimismo fue el que tuvo menor proporción de gasto corriente respecto a los ingresos de libre disposición en el mismo año.	No aplica.
	El saldo de la deuda pública del Municipio de Monterrey registró una variación real -33.8% de diciembre de 2015 a diciembre de 2020.	No aplica.
<b>Oportunidades</b>		
No se identificaron Oportunidades.		
<b>Debilidades</b>		
Impacto	El indicador de Fin del programa “Porcentaje del logro del objetivo de incrementar los ingresos presupuestales al menos en el crecimiento que representa el PIB” no es adecuado para medir a largo plazo el resultado que se propone a este nivel de la MIR (una administración pública eficiente), ya que en su lugar mide el esfuerzo recaudatorio municipal.	01 - Específica - Alta - Desarrollar un indicador que integre los aspectos del manejo eficiente del gasto corriente, la deuda municipal y la mejora en la percepción del cumplimiento de disposiciones normativas en materia financiera y que se fije metas que trasciendan un trienio de administración.
		02 - Específica - Media - Añadir indicadores que aporten información sobre las causas del aumento o disminución en la tasa de crecimiento de los ingresos presupuestales, por ejemplo: tasa de morosidad y tasa de variación en las tasas impositivas; y contrastar con respecto al contexto socioeconómico del Municipio.
Eficacia	El indicador de Propósito del programa “Porcentaje de acciones realizadas para contar con una administración financiera adecuada alcanzado” se mide con una sumatoria y división de valores porcentuales de los cuales no se conocen los valores absolutos de cada una y si son comparables, como también se desconoce qué se entiende por una administración financiera adecuada.	03 - Específica - Alta - Definir en el indicador “Porcentaje de acciones realizadas para contar con una administración financiera adecuada alcanzado” el concepto de administración financiera adecuada y con qué acciones se mide su cumplimiento, asimismo capturar valores absolutos en las variables.
	El indicador de Componente 1 “Porcentaje de acciones realizadas para lograr el objetivo de llevar a cabo manejo eficiente del gasto corriente” no es claro en definir cómo se mide un gasto eficiente, qué acciones son necesarias para obtener un eficiente gasto corriente y si todas estas se implementan en un periodo recurrente durante el año o una sola vez.	04 - Específica - Alta - Describir en las variables del indicador “Porcentaje de acciones realizadas para lograr el objetivo de llevar a cabo manejo eficiente del gasto corriente” el concepto de gasto eficiente y el listado de acciones medibles que éste comprende, así como la periodicidad de su implementación.

**Objetivo específico: Identificar Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas que deriven en recomendaciones de mejora específicas que el personal responsable de los programas pueda implementar.**

Apartado de la evaluación	Fortaleza, oportunidad, debilidad o amenaza	Recomendaciones por tipo y prioridad
	El indicador de la Actividad 1 del Componente 1 “Tasa de crecimiento de los ingresos presupuestales” se presenta como trimestral pero su cálculo no toma como fuente cifras definitivas trimestrales o anuales reportadas en la Cuenta Pública, lo que genera un hallazgo impreciso y con utilidad limitada para la toma de decisiones.	05 - Específica - Alta - Desarrollar una medición anual del indicador “Tasa de crecimiento de los ingresos presupuestales”, que describa los tipos de ingresos que comprende y que tome como fuente datos definitivos de la cuenta pública anual.

**Amenazas**

No se identificaron Amenazas.

**Tabla 9.2. Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas y recomendaciones - FORTAMUN.**

<b>Objetivo específico: Identificar Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas que deriven en recomendaciones de mejora específicas que el personal responsable de los programas pueda implementar.</b>		
<b>Apartado de la evaluación</b>	<b>Fortaleza, oportunidad, debilidad o amenaza</b>	<b>Recomendaciones por tipo y prioridad</b>
<b>Fortalezas</b>		
Eficacia	El Municipio cumplió con la normatividad de FORTAMUN en 2020 y mantuvo un avance del 100% en la mayoría de los indicadores de la MIR, excepto en Propósito donde redujo 5 puntos en dependencia financiera.	No aplica.
<b>Oportunidades</b>		
4. Insumos para lograr productos de la cantidad y calidad deseadas	El diseño federal de FORTAMUN no premia la eficacia, eficiencia o calidad y de esta forma no se incentiva a los órganos responsables de los conceptos pagados con FORTAMUN a diseñar indicadores con estas tres dimensiones, a cumplir las metas establecidas y a mejorar constantemente la operación interna de estos.	01 - Interinstitucional - Media - Diseñar un mecanismo al interior del Municipio de asignación prioritaria de los recursos de FORTAMUN a conceptos que establece el artículo 37 de la LCF que hayan producido resultados para la población beneficiaria o para el Municipio y que estén basados en evidencia.
<b>Debilidades</b>		
Identificación y cuantificación de la población potencial, objetivo y atendida.	Se omitió describir y cuantificar en el informe final de FORTAMUN 2020 el área de enfoque de suministros, servicios o equipamiento adquirido o la población de elementos con servicios personales pagados con el fondo, lo cual dificulta medir la cobertura.	02 - Específica - Alta - Definir y cuantificar la población o área de enfoque potencial, objetivo y atendida de los conceptos pagados con FORTAMUN, así como la cobertura al cierre contable del fondo.
Mejora continua	Las recomendaciones a las cuales el personal de Tesorería se comprometió atender como parte del uso de la evaluación de procesos a FORTAMUN y otros fondos aplicada en 2020 no han sido atendidas.	03 - Interinstitucional - Alta - Atender las recomendaciones comprometidas en el documento institucional que el personal responsable del fondo considere que son factibles dentro del ejercicio fiscal 2021 y que tendrán mayores efectos positivos en la programación y ejercicio del fondo en 2022.
<b>Amenazas</b>		
No se identificaron Amenazas.		

## Recomendaciones de mejora y resultados esperados

En las tablas 10.1 y 10.2 se presenta una mayor descripción de las acciones propuestas, resultados esperados y responsables por cada recomendación derivada del análisis FODA de los programas, a fin de que el personal involucrado en éstos decida cuáles recomendaciones atender en función a su ámbito de competencia, recursos humanos, financieros y materiales, así como en los resultados esperados que mayor valor le generen directamente al Municipio de Monterrey e indirectamente a la población. Es importante mencionar que el logro de los resultados esperados dependerá no solo de las acciones implementadas por las dependencias responsables, sino también de otros factores que están fuera del control de éstas.

**Tabla 10.1. Acciones propuestas por recomendación, resultados esperados y responsables – Finanzas Públicas.**

Objetivo específico: Fomentar entre el personal responsable de los programas el aprendizaje orientado a mejorar diversas áreas de estos hacia resultados tangibles.			
Recomendaciones	Acciones propuestas	Resultados esperados	Responsables
01 - Institucional - Alta - Desarrollar un indicador que integre los aspectos del manejo eficiente del gasto corriente, la deuda municipal y la mejora en la percepción del cumplimiento de disposiciones normativas en materia financiera y que se fije metas que trasciendan un trienio de administración.	<p>Medir como indicador de Fin la variación del balance presupuestario del Municipio cuya tendencia sea ascendente, comportamiento estable en números positivos y con una semaforización de metas que alerten si está en riesgo de no ser sostenible.</p> <p>Este indicador propuesto podría reemplazar al actual que se mide en el Fin, ya que el cálculo de los ingresos respecto al PIB depende de factores económicos que trascienden al Municipio y que no necesariamente reflejan el comportamiento incluso del Estado de Nuevo León.</p>	<p>Mayor coherencia del indicador respecto al objetivo que se propone medir.</p> <p>Mayor uso del indicador en acciones de competencia municipal.</p>	Dirección de Planeación Presupuestal.
02 - Específica - Media - Añadir indicadores que aporten información sobre las causas del aumento o disminución en la tasa de crecimiento de los ingresos presupuestales, por ejemplo: tasa de morosidad y tasa de variación en las tasas impositivas; y contrastar con respecto al contexto socioeconómico del Municipio.	<p>Añadir como indicador la tasa de morosidad del total de contribuyentes para cada uno de los impuestos municipales.</p> <p>Monitorear los cambios en cada una de las tasas tributarias municipales, y en caso de que éstas aporten valor marginal, añadir a la MIR como indicador adicional.</p> <p>Monitorear el porcentaje de población en el Municipio que se encuentra por arriba de los umbrales de pobreza establecidos por CONEVAL, es decir,</p>	<p>Mayor conocimiento sobre las razones detrás de las fluctuaciones en los ingresos locales y mejor toma de decisiones.</p>	Dirección de Ingresos.

**Objetivo específico: Fomentar entre el personal responsable de los programas el aprendizaje orientado a mejorar diversas áreas de estos hacia resultados tangibles.**

Recomendaciones	Acciones propuestas	Resultados esperados	Responsables
	<p>que se encuentran en condiciones de pagar impuestos; y contrastar este porcentaje con la tasa de morosidad. Esto puede ser indicativo de la población objetivo hacia la que se deben dirigir las estrategias de recaudación.</p> <p>En base con la información obtenida, definir estrategias de recaudación que se enfoquen en incentivar a la población al pago de impuestos. Para esto, recurrir al diseño de políticas públicas con base en la teoría de economía del comportamiento de Thaler y Sunstein (2009).</p>		
<p>03 - Específica - Alta - Definir en el indicador “Porcentaje de acciones realizadas para contar con una administración financiera adecuada alcanzado” el concepto de administración financiera adecuada y con qué acciones se mide su cumplimiento, asimismo capturar valores absolutos en las variables.</p>	<p>Ampliar la definición del indicador en lo que respecta a una administración adecuada, tomando como base términos reconocidos por la legislación mexicana en materia presupuestal y contable, o los términos de la OCDE, en específico que se relacionen con uno de los tres principios que establece el Propósito de la MIR y no los tres.</p> <p>Describir tanto para la variable de valor alcanzado como valor meta las acciones medibles que cada mes, trimestre o año deben verificarse para medir el indicador, según su periodicidad, priorizando la captura de números enteros en lugar de porcentuales..</p>	<p>Mayor precisión en los hallazgos producidos por el indicador.</p>	<p>Dirección de Planeación Presupuestal.</p>
<p>04 - Específica - Alta - Describir en las variables del indicador “Porcentaje de acciones realizadas para lograr el objetivo de llevar a cabo manejo eficiente del gasto corriente” el concepto de gasto eficiente y el listado de acciones medibles que éste comprende, así como la periodicidad de su implementación.</p>	<p>Se sugiere consultar la definición de eficiencia que establece la OCDE (2018): “Costos por unidad de producción. La medición de la eficiencia tiene como objetivo medir si las políticas, programas y/o las organizaciones están logrando el máximo rendimiento de un nivel dado de recursos (insumos).”</p> <p>Una sugerencia de indicadores que se aproximan a medir la eficiencia es la capacidad de pago de la operación del Municipio, medido con la razón de gasto corriente respecto a los ingresos</p>	<p>Mayor precisión en los hallazgos producidos por el indicador.</p>	<p>Dirección de Planeación Presupuestal.</p>

**Objetivo específico: Fomentar entre el personal responsable de los programas el aprendizaje orientado a mejorar diversas áreas de estos hacia resultados tangibles.**

Recomendaciones	Acciones propuestas	Resultados esperados	Responsables
	de libre disposición; otro indicador de ejercicio presupuestal es la sumatoria de diferencias entre el presupuesto pagado y modificado de los programas del Municipio.		
05 - Específica - Alta - Desarrollar una medición anual del indicador "Tasa de crecimiento de los ingresos presupuestales", que describa los tipos de ingresos que comprende y que tome como fuente datos definitivos de la cuenta pública anual.	<p>Cambiar la periodicidad del indicador trimestral por anual.</p> <p>Indicar en la descripción del indicador que los ingresos presupuestales comprenden aquellos publicados en la cuenta pública anual derivados de impuestos, productos, derechos y aprovechamientos y contribuciones de mejora, es decir, ingresos locales.</p> <p>Precisar que este indicador se reporta el mes de enero, fecha de publicación de la cuenta pública.</p>	Mayor precisión en los hallazgos producidos por el indicador.	Dirección de Ingresos.

**Tabla 10.2. Acciones propuestas por recomendación, resultados esperados y responsables – FORTAMUN.**

Objetivo específico: Fomentar entre el personal responsable de los programas el aprendizaje orientado a mejorar diversas áreas de estos hacia resultados tangibles			
Recomendaciones	Acciones propuestas	Resultados esperados	Responsables
01 - Interinstitucional - Media - Diseñar un mecanismo al interior del Municipio de asignación prioritaria de los recursos de FORTAMUN a conceptos que establece el artículo 37 de la LCF que hayan producido resultados para la población beneficiaria o para el Municipio y que estén basados en evidencia.	<p>Establecer información que deba cumplir cada persona o cosa que presente una necesidad financiera susceptible de pagarse con recursos de FORTAMUN, por ejemplo, metas e indicadores de desempeño o informes de percepción de los usuarios respecto a la calidad de los productos o servicios adquiridos.</p> <p>Probar la efectividad de este mecanismo en un ejercicio hipotético, antes de aplicarlo en la programación 2022 del fondo.</p>	<p>Mayor claridad en la asignación de los recursos de FORTAMUN.</p> <p>Mayores incentivos a los responsables de los programas pagados con FORTAMUN para cumplir sus metas.</p>	Dirección de Egresos, Dirección de Planeación y Evaluación del Desempeño y Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipales de Monterrey.
02 - Interinstitucional - Alta - Definir y cuantificar la población o área de enfoque potencial, objetivo y atendida de los conceptos pagados con FORTAMUN, así como la cobertura al cierre contable del fondo.	<p>Desarrollar al inicio de la programación físico-financiera de FORTAMUN una tabla en la que por cada concepto al que se destine el recurso se defina lo siguiente:</p> <p><i>Población o área de enfoque potencial:</i> El conjunto de personas o cosas que presentan una necesidad financiera susceptible de pagarse con recursos federales, estatales o municipales.</p> <p><i>Población o área de enfoque objetivo:</i> El conjunto de personas o cosas que presentan una necesidad financiera susceptible de pagarse con recursos federales, estatales o municipales, que la Tesorería Municipal definió como susceptibles de pagarse con recursos de FORTAMUN.</p> <p><i>Población o área de enfoque atendida:</i> Las personas o cosas cuya necesidad financiera efectivamente se pagó con recursos de FORTAMUN.</p>	Mayor trazabilidad de la cobertura del fondo y a los resultados del fondo a un nivel de gestión.	Dirección de Egresos en coordinación con la Secretaría de Seguridad Pública y Vialidad u otra dependencia responsable de ejecutar los recursos asignados del fondo en el año.
03 - Interinstitucional - Alta - Atender las recomendaciones comprometidas en el documento institucional que el personal responsable del fondo considere que son factibles dentro del ejercicio fiscal 2021 y que tendrán mayores efectos positivos en la programación y ejercicio del	Elaborar y ejecutar un plan de trabajo que defina por cada recomendación actividades y responsables, productos y fechas límite de entrega; concentrar personal y tiempo en las recomendaciones que tengan mayor utilidad en la programación del fondo al año siguiente.		Direcciones de la Tesorería y la Contraloría, Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipales y Ayuntamiento.

**Objetivo específico: Fomentar entre el personal responsable de los programas el aprendizaje orientado a mejorar diversas áreas de estos hacia resultados tangibles**

Recomendaciones	Acciones propuestas	Resultados esperados	Responsables
fondo en 2022.	Documentar la percepción de utilidad o cumplimiento del resultado esperado que el personal responsable de atender las recomendaciones tenga una vez implementadas éstas.		



## Conclusiones

A partir de esta evaluación estratégica de desempeño de los programas de Finanzas Públicas y FORTAMUN del ejercicio fiscal 2020 se concluye que ambos cumplieron con la normatividad que los rige y mostraron evidencia de cumplir en su mayoría sus metas a nivel de gestión. Asimismo, ambos tuvieron una variación real mínima de su presupuesto pagado en 2020 respecto a 2019 debido principalmente a la recesión económica de 2020. Por cada criterio de la evaluación enseguida se resumen las principales conclusiones.

En cuanto a las características de los programas, Finanzas Públicas contó con un mayor soporte documental de su teoría de cambio, la que incluye diagnóstico y árboles de problemas y objetivos, una Matriz de Indicadores para Resultados con fichas técnicas en la que se indican las direcciones responsables, así como un presupuesto clasificado por objeto del gasto a nivel partida genérica. En contraste con FORTAMUN, en el que se contó solo con la MIR que establece la SHCP y con el informe final sobre el ejercicio de los recursos; no obstante su diseño no es competencia del Municipio.

Se identifica que en la MIR de Finanzas Públicas de 2020 no se incluyeron actividades relativas a la elaboración del Presupuesto de Ingresos y Egresos conforme legislación contable, en específico al desarrollo de este último con base en resultados de los programas y fondos. Estas actividades representan una de las principales funciones de la Tesorería Municipal y son imprescindibles en el ciclo presupuestario.

### *Impacto*

En ningún programa fue posible medir los efectos netos o los resultados de largo plazo en un área de enfoque como son las Secretarías y Entidades de la Administración Pública Municipal, ya que en ninguno es factible hacer una evaluación de impacto con los datos disponibles, por ejemplo, ambos tienen indicadores de Fin no aptos para la medición de resultados de este objetivo. De manera que en este hallazgo se deriva la recomendación para el programa Finanzas Públicas de desarrollar un indicador que mida características de una administración pública eficiente y no solo el esfuerzo recaudatorio municipal. En cuanto a FORTAMUN es complejo proponer un indicador que mida el bienestar social y la igualdad ya que los recursos de este fondo se destinaron a pagar insumos de seguridad pública y deuda pública de los cuales no se tienen datos que midan la incidencia en las condiciones de vida de la población.

### *Eficacia*

3 de los 13 indicadores (Fin, Propósito, y Actividad 1.1) del programa Finanzas Públicas presentaron inconsistencias de cálculo en la fórmula y las variables, lo cual dificultó una medición precisa del avance físico. De los 10 indicadores restantes en 5 se cumplió la meta (Componente 1 y Actividades 1.2 y 1.3; Componente 2 y Actividad 2.1) y en 5 no (Actividad 2.1; Componente 3, Actividades 3.1, 3.2 y 3.3), aunque en 4 de estos se superó el valor de línea base de 0% fijada en 2018.

En cuanto a FORTAMUN las metas de los indicadores de Fin, Componente y Actividad se cumplieron en 2020 en un 100% al igual que en 2019, excepto en el indicador descendente de Propósito de Índice de Dependencia Financiera, cuyo valor de 0.31 puntos no representa un riesgo, aunque fue menor a la meta en cuatro puntos, y menor al avance de 2019 en cinco puntos.

#### *Sostenibilidad*

Fue impreciso definir si los resultados del programa Finanzas Públicas podrían mantenerse al término o ausencia de éste porque se carece del medio de verificación completo en el indicador de Propósito, que no establece claramente qué acciones comprende una administración financiera conforme a los estándares presupuestales, legales y económicos, ni si se podrían implementar por otras dependencias. En cuanto al Fin se tiene un indicador que mide el esfuerzo recaudatorio respecto al crecimiento económico del país, el cual no depende del Municipio y, aun cuando este programa no existiera, el resultado se vería afectado solo en la variación de los ingresos propios recaudados.

En lo que se refiere a FORTAMUN, el Fin de contribuir al bienestar social e igualdad no se mide con un indicador acorde al objetivo ya que es complejo asociar este resultado al fondo, sino que es un indicador de gestión que incluso puede cumplirse sin necesidad de los recursos de éste. En cambio, el Propósito de fortalecer las finanzas públicas de los municipios y alcaldías se mide con un indicador de dependencia financiera del cual el Municipio tiene control solo en los ingresos propios, de manera que si no recibiera este recurso federal tendría una menor dependencia financiera federal, aunque el gasto en deuda pública y seguridad sería pagado con ingresos de libre disposición, lo que afectaría a los programas pagados con este recurso.

#### *Eficiencia*

El presupuesto pagado en 2020 de ambos programas fue menor a 2019 en términos reales, -8.4% en Finanzas Públicas y -0.07% en FORTAMUN. En ninguno de los programas se incurrió en sobre ejercicio del presupuesto pagado respecto al modificado, como tampoco en reintegro de recursos a la federación por montos no ejercidos. Un reto para medir la eficiencia de ambos programas fue que en Finanzas Públicas no se tiene contabilizado el presupuesto por objeto del gasto desglosado por componente o actividad, precisamente porque se trata de tres servicios difícilmente medibles en unidades materiales o de tiempo.

Si se compara el uso de recursos con el avance de las metas se encuentra que en FORTAMUN se cumplieron a un nivel de gestión desde la perspectiva contable, mas no se obtuvo información sobre la eficacia desde una perspectiva del área de enfoque o población atendida que fue usuaria de los insumos pagados con el recurso. Con relación a Finanzas Públicas se identificó que los indicadores sin inconsistencias en su método de cálculo, incluidos los de Fin y Propósito, la mitad cumplió la meta fijada en 2020 y la mitad no. Esto podría limitar el requerimiento de mayor presupuesto en futuros ejercicios fiscales, pues la calidad del monitoreo y el avance físico del programa aún tienen áreas de mejora pendientes.

### *Economía*

En la respuesta a la pregunta de este criterio no se obtuvo suficiente información, por lo cual no se generó un hallazgo representativo. Sin embargo, se describió la información necesaria para medir cómo se optimizar los recursos y se garantizan las mejores condiciones de un proceso de adquisición de insumos para el programa, aplicable particularmente a FORTAMUN.

### *Cobertura*

La cobertura de ambos programas no fue posible medirse, ya que en lo que respecta a Finanzas Públicas, no se contó con la definición de las unidades administrativas que integran el área de enfoque objetivo y atendida, aun cuando se infiere que son las 13 secretarías y 3 entidades de la APM con procesos de adquisición, recaudación y manejo de recursos financieros. De manera similar en FORTAMUN no se contó con datos de cuántos insumos se adquirieron o personal del cual se pagó servicios personales, respecto a la cantidad objetivo susceptibles de pagarse con recursos de este fondo, lo que habría permitido calcular una cobertura.

Si bien es complejo estimar una población o área de enfoque para programas internos al Municipio que entregan servicios de administración financiera o financiamiento federal, en el caso de FORTAMUN es posible aproximarse a una medición de este tipo; por ello se deriva una recomendación al respecto.

### *Mejora continua*

Dado que el programa de Finanzas Públicas no había sido evaluado hasta ahora y que al momento de realizar esta evaluación no se atendieron las recomendaciones hechas con relación a los procesos y el desempeño de FORTAMUN, no fue posible analizar las mejoras hechas y los resultados reflejados. Un análisis para conocer la percepción del personal responsable de ambos programas respecto al uso instrumental de este informe podrá hacerse al margen de una siguiente evaluación, como parte de un proceso interno de Presupuesto basado en Resultados.

### *Enfoque de política pública*

Ambos programas comparten como problema la cantidad limitada de recursos públicos que obliga a la Tesorería Municipal y al Ayuntamiento a priorizar su asignación con base en resultados y a llevar un control de su ejercicio. Con base en los servicios de cada uno, se identifica que son complementarios, por un lado FORTAMUN representa una fuente de ingresos federales etiquetados para el Municipio, y por otro Finanzas Públicas representa el medio administrativo para garantizar que las fuentes de financiamiento de origen federal, estatal y municipal cumplan con la normatividad aplicable en materia de contabilidad, transparencia y evaluación de desempeño. Una intersección entre ambos y que puede precisarse en el diagnóstico de Finanzas Públicas es en el seguimiento del indicador de dependencia financiera del Municipio de los recursos federales.

### *Enfoque de derechos humanos*

Ambos programas contribuyen indirectamente a garantizar que las Secretarías y Entidades del Municipio con incidencia directa en uno o varios derechos humanos tengan los recursos

financieros suficientes para desempeñar sus funciones apegadas a las normas contables, de transparencia y evaluación de desempeño. Los documentos que comprende el diseño de estos programas no están expresamente orientados a resolver un problema público que vulnere un derecho humano y del cual el Municipio tenga competencia. No obstante, en lo que respecta a los conceptos de seguridad pagados con FORTAMUN con el 71.3% del presupuesto de 2020 se identifica una contribución a garantizar el derecho a la libertad y seguridad personales, que a su vez son obligaciones del Estado mexicano.

*Enfoque de desarrollo sostenible*

Se encontró que los objetivos y metas del programa Finanzas Públicas no están vinculados directamente a metas de dimensiones social, ambiental o económica, pues se limita a actividades administrativas que, si bien inciden indirectamente en aquellas tres dimensiones, la contribución del programa a metas de otros programas y fondos es difícilmente medible. En contraste, en FORTAMUN sí se identifica una contribución a metas de dimensión social y económica en el pago de insumos de seguridad pública, pues con las actividades que comprende este servicio del Municipio y con una ejecución efectiva y coordinada con otras instancias de seguridad, se busca que la población pueda ejercer sus derechos humanos en un entorno de libertad y también existan condiciones para que haya desarrollo y crecimiento económico.

## Referencias y anexos

- Cardozo, Myriam (2021). "Evidencia: conceptos y usos en la evaluación de políticas y programas públicos". *Iztapalapa Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, núm. 90 · año 42, · enero-junio de 2021 · pp. 205-232.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2006). *Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios*. Obtenido de: <https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0362006.pdf>
- CFI. (2021). *Laffer Curve The relationship between tax rates and tax revenues*, Corporate Finance Institute. Obtenido de: <https://corporatefinanceinstitute.com/resources/knowledge/economics/laffer-curve/>
- COTAI (2020). *Semáforo de la Transparencia – 3er trimestre de 2020*. Obtenido de: [http://www.cotai.org.mx/descargas/resultados/2020/3er\\_trim/Semaforo%20Transparencia%203%20trimestre%202020.pdf](http://www.cotai.org.mx/descargas/resultados/2020/3er_trim/Semaforo%20Transparencia%203%20trimestre%202020.pdf)
- CONAPO (s.f.). *Proyecciones de la Población de los Municipios de México, 2015-2030. Nuevo León > Monterrey*. Obtenido de: <http://indicadores.conapo.gob.mx/Proyecciones.html>
- Cuenta Pública 2020 y formatos de la LDFFEM de los municipios de Monterrey, Guadalajara, Puebla, Tijuana y León. Obtenidos de: [http://www.monterrey.gob.mx/pdf/Portal\\_N/CUENTA\\_PUBLICA\\_2020\\_FIRMADA.pdf](http://www.monterrey.gob.mx/pdf/Portal_N/CUENTA_PUBLICA_2020_FIRMADA.pdf), <https://transparencia.guadalajara.gob.mx/cuentapublica2020>, <https://gobiernoabierto.pueblacapital.gob.mx/component/k2/item/3821-informacion-fiscal>, [https://www.tijuana.gob.mx/cp/CP\\_5\\_210329125606.pdf](https://www.tijuana.gob.mx/cp/CP_5_210329125606.pdf) Y <https://sitiosweb.leon.gob.mx/tesoreria/download/2245/>
- Hernández Bautista, Oscar Iván, y Venegas-Martínez, Francisco. (2014). *Efectos del gasto en seguridad pública en el crecimiento económico: un modelo macroeconómico estocástico*. Investigación económica, 73(288), 117-147. Obtenido de: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-16672014000200005&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16672014000200005&lng=es&tlng=es)
- Municipio de Monterrey (2015-2021). *Analítico de la deuda pública y otros pasivos al cuarto trimestre*. Obtenido de: <http://portal.monterrey.gob.mx/transparencia/articulo10-15.html#tabs-21>
- Municipio de Monterrey (2017-2021). *Cuentas Públicas del Municipio de Monterrey de 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020*. Obtenido de: [http://portal.monterrey.gob.mx/transparencia/.4\\_rendicion\\_de\\_cuentas.html](http://portal.monterrey.gob.mx/transparencia/.4_rendicion_de_cuentas.html)
- Municipio de Monterrey (2019a). *Dictamen Proyecto de Presupuesto de Egresos 2020*. Páginas 22-25. Obtenido de: [http://portal.monterrey.gob.mx/pdf/dictamenes\\_cabildo/2019/DICTAMEN%20PRESUPUE](http://portal.monterrey.gob.mx/pdf/dictamenes_cabildo/2019/DICTAMEN%20PRESUPUE)

[STO%20DE%20EGRESOS%20DEL%20MUNICIPIO%20DE%20MONTERREY%20PARA%20EL%20EJERCICIO%202020.pdf](#)

Municipio de Monterrey (2019b y 2020a). *Matriz de Seguimiento de Cumplimiento de Metas 2020, 2019 y 2018.* Obtenido de: [http://www.monterrey.gob.mx/transparencia/Oficial/Index\\_Sistema\\_cumplimiento\\_de\\_metas.asp](http://www.monterrey.gob.mx/transparencia/Oficial/Index_Sistema_cumplimiento_de_metas.asp)

Municipio de Monterrey (2020b). *Programa presupuestario de Finanzas Públicas.* Obtenido de: [http://www.monterrey.gob.mx/transparencia/Oficial/Index\\_PPOA.asp](http://www.monterrey.gob.mx/transparencia/Oficial/Index_PPOA.asp)

Municipio de Monterrey (2021a). *Programa Anual de Evaluación, Términos de Referencia, evaluación del desempeño y Aspectos Susceptibles de Mejora.* Obtenido de: [http://www.monterrey.gob.mx/transparencia/Oficial/Index\\_ProgramaAnual.asp](http://www.monterrey.gob.mx/transparencia/Oficial/Index_ProgramaAnual.asp)

Municipio de Monterrey (2021b). *Acta número 2. Sesión extraordinaria del Ayuntamiento. 19 de febrero de 2021. Dictamen referente al Informe Final de Recursos del FORTAMUN 2020,* página 59. Obtenido de: <http://portal.monterrey.gob.mx/pdf/actas/2021/Acta2SESIONEXTRAORDINARIA19DEFEBDE2021.pdf>

Municipio de Monterrey (2021c). *Refrenda S&P calificación positiva de las finanzas de Monterrey.* Obtenido de: <http://www.monterrey.gob.mx/oficial/Noticias-N.asp?idNoticia=6006>

Municipio de Monterrey (2021d). *Avance al documento de posición institucional de la evaluación de procesos al fondo de Fortalecimiento del Desempeño en Materia de Seguridad Pública (FORTASEG), al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN) y al Programa de Agua Potable, Drenaje y Tratamiento (PROAGUA-APAUR) para el ejercicio fiscal 2019. ASM de FORTAMUN a junio de 2021.* Obtenido de: [http://www.monterrey.gob.mx/pdf/portaln/PPOA/CMU-PLC-53\\_Avance\\_Documento\\_de\\_Trabajo\\_FORTAMUN.pdf](http://www.monterrey.gob.mx/pdf/portaln/PPOA/CMU-PLC-53_Avance_Documento_de_Trabajo_FORTAMUN.pdf)

IMCO (2020). *Barómetro de Información Presupuestal Municipal 2020.* Obtenido de: <https://imco.org.mx/barometro-de-informacion-presupuestal-municipal-2020/>

OCDE (2018). *Glossary. 2018 OECD Performance Budgeting Survey.* Obtenido de: <https://www.oecd.org/governance/budgeting/2018-OECD-Performance-Budgeting-Glossary.pdf>

SHCP (2020a). *Gasto Federalizado (Indicadores) 2019 - Trimestre 4.* Obtenido de: [https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/Entidades\\_Federativas/2019/indicadores\\_4t.zip](https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/Entidades_Federativas/2019/indicadores_4t.zip)

SHCP (2020b). *Matriz de Indicadores para Resultados I005 FORTAMUN. Presupuesto de Egresos de la Federación 2020. Ramo 33 – Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. Objetivos, Indicadores y Metas para Resultados.* Obtenido de: [https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2020/docs/33/r33\\_oimpp.xlsx](https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2020/docs/33/r33_oimpp.xlsx)

- SHCP (2021a). *Sistema de Alertas de los municipios*.  
[https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA\\_FINANCIERA/Municipios\\_2020](https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA_FINANCIERA/Municipios_2020)
- SHCP (2021b). *Deflatores del Producto Interno Bruto*.  
[https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/Programacion/Deflatores/Deflatores\\_PIB.xlsx](https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/Programacion/Deflatores/Deflatores_PIB.xlsx)
- SHCP (2021c). *Gasto Federalizado (Indicadores) 2020 - Trimestre 4*. Obtenido de:  
[https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/Entidades\\_Federativas/2020/indicadores.zip](https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/Entidades_Federativas/2020/indicadores.zip)
- SHCP (s.f.) *Transparencia Presupuestaria – Glosario – Ciclo presupuestario*. Obtenido de:  
<https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Glosario>
- Thaler, R. & Sunstein, C. R. (2009) *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*. Penguin Books, New York.
- Unda Gutiérrez, Mónica (2018). Los límites de la recaudación predial en los municipios urbanos de México: un estudio de casos. *Estudios demográficos y urbanos*, 33(3), 601-637.

### Anexo 1. Matriz de Indicadores para Resultados del programa Finanzas Públicas 2020.

Nivel	Objetivo / Resumen narrativo	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
Fin	Contribuir a lograr una administración pública eficiente mediante el manejo eficiente del gasto corriente, la deuda municipal y la mejora en la percepción del cumplimiento de disposiciones normativas en materia financiera dentro de las unidades Administrativas de la Tesorería Municipal.	Porcentaje del logro del objetivo de incrementar los ingresos presupuestales al menos en el crecimiento que representa el PIB.	Informes trimestrales de Ingresos Informe emitido por la SHCP que presenta el (Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el párrafo tercero del artículo 80 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental 2019)	Retrasos en la emisión de los informes y en el cumplimiento o integración de resultados de la encuesta.
Propósito	La administración financiera del Gobierno Municipal para el ejercicio fiscal 2020 sea adecuada conforme a los estándares presupuestales, legales y económicos.	Porcentaje de acciones realizadas para contar con una administración financiera adecuada alcanzado.	Cuenta pública y sistema de alertas	Nuevas modificaciones legales, administrativas o de la situación macroeconómica que afecten el resultado.
Componente 1	Emisión de información respecto al eficiente manejo del gasto corriente.	Porcentaje de acciones realizadas para lograr el objetivo de llevar a cabo manejo eficiente del gasto corriente.	Sistema de alertas/informe	Dificultades en la formalización del informe y que su administración se desarrolle de forma correcta
Actividad 1.1	Administración de los Ingresos presupuestales.	Tasa de crecimiento de los ingresos presupuestales.	Cuenta pública/ Informe trimestral de transparencia	Incremento de otros impuestos que afecte la economía de los contribuyentes o reducciones en las tasas lo que representaría una reducción en los montos aun y cuando aumentara la recaudación.
Actividad 1.2	Gestión de mejoras para el proceso transversal de pagos.	Porcentaje de implementación de mejoras en el proceso transversal de pagos.	Informe de cumplimiento	Negativa por parte de las demás unidades administrativas o la compleja relación con las diversas secretarías que inician trámites en la Tesorería.
Actividad 1.3	Fondeo de Gasto de Nómina.	Porcentaje de cumplimiento al fondeo.	Todos los meses deben ser 100%	La inminente necesidad de nuevas contrataciones no previstas en la planeación presupuestal original.
Componente 2	Emisión de información respecto al manejo adecuado de la deuda municipal.	Razón de la Deuda Pública como proporción de sus ingresos de Libre disposición.	Sistema de Alertas/ Informe trimestral de transparencia	Disminución en los Ingresos de Libre Disposición por factores de Política Pública o Macroeconómica.
Actividad 2.1	Administración de costo de la deuda y sus accesorios.	Razón del servicio de la deuda como proporción de sus ingresos de libre disposición.	Sistema de Alertas/Informe trimestral de Transparencia	Disminución en los Ingresos de Libre Disposición por factores de Política Pública o Macroeconómica.
Actividad 2.2	Administración de costos de la deuda con proveedores.	Razón de proveedores.	Sistema de Alertas/ Informe trimestral de transparencia	Disminución en los Ingresos de Libre Disposición por factores de Política Pública o Macroeconómica.



Nivel	Objetivo / Resumen narrativo	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
Componente 3	Emisión de informe de cumplimiento en materia financiera.	Porcentaje de cumplimiento de las acciones para lograr una percepción de cumplimiento en materia financiera	Sistema de alertas	Nuevas modificaciones legales, administrativas o de la situación macroeconómica que afecten el resultado.
Actividad 3.1	Gestión de mejoras en el manejo de información en el portal de transparencia.	Porcentaje de cumplimiento de las acciones necesarias para lograr las mejoras en el manejo de la información financiera en el portal de transparencia.	Sistema de alertas/informe	Negativa o dificultades administrativas en las solicitudes de cambios al portal de transparencia.
Actividad 3.2	Gestión de la implementación del PbR.	Porcentaje de acciones desarrolladas para la implementación del PbR.	Sistema de alertas/Informe emitido por la SHCP que presenta el (Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el párrafo tercero del artículo 80 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental 2019)	Nuevas modificaciones legales, administrativas o de la situación macroeconómica que afecten el resultado.
Actividad 3.3	Administración de las acciones para mejorar la competitividad en los resultados de las calificaciones del IMCO.	Porcentaje de cumplimiento de las acciones implementadas para la mejora de la competitividad en los resultados de las calificaciones del IMCO.	Sistema de alertas/ Informe IMCO	Nuevas modificaciones legales, administrativas o de la situación macroeconómica que afecten el resultado.

Fuente: Elaboración propia con base en información documental del Municipio de Monterrey (2020b).

**Anexo 2. Matriz de Indicadores para Resultados del FORTAMUN 2020.**

<b>Objetivos, Indicadores y Metas de la MIR</b>					
<b>Nivel: Fin</b>					
<b>Objetivo</b>	<b>Nombre del Indicador</b>	<b>Método de cálculo</b>	<b>Unidad de medida</b>	<b>Tipo - Dimensión - Frecuencia</b>	<b>Meta anual programada</b>
Contribuir al bienestar social e igualdad mediante el fortalecimiento de las finanzas públicas de los municipios y alcaldías de la Ciudad de México.	Índice de Aplicación Prioritaria de Recursos	((Gasto ejercido en Obligaciones Financieras + Gasto ejercido en Pago por Derechos de Agua + Gasto ejercido en Seguridad Pública + Gasto ejercido en Inversión) / (Gasto total ejercido del FORTAMUN DF)) * 100	Porcentaje	Estratégico - Eficacia - Anual	
	Mejora de la calidad crediticia estatal acumulada	La MCCEA es un contador simple de la mejora o deterioro en la calidad crediticia agregada de las entidades federativas. Dónde: MCCEA= Sumatoria <sub>i=1 a 32</sub> [ICC] <sub>[i,t]</sub> [ICC] <sub>i=1</sub> si [MMC] <sub>(i,t)</sub> > [MCC] <sub>(i,13)</sub> [ICC] <sub>i=0</sub> si [MMC] <sub>(i,t)</sub> = [MCC] <sub>(i,13)</sub> [ICC] <sub>i=1</sub> si [MMC] <sub>(i,t)</sub> < [MCC] <sub>(i,13)</sub> Es el indicador de evolución de calidad crediticia de la entidad i en el año de medición t. Este indicador puede tomar los valores 1, 0 y 1, dependiendo de [MCC] <sub>(i,t)</sub> . Es la menor calificación crediticia quirografaria otorgada por alguna de las calificadoras reconocidas en el país, de la entidad i en el año de medición t. En caso de que una entidad que hubiera tenido calificación dejara de estar calificada, se considerará como una disminución		Estratégico - Eficacia - Anual	
<b>Nivel: Propósito</b>					
<b>Objetivo</b>	<b>Nombre del Indicador</b>	<b>Método de cálculo</b>	<b>Unidad de medida</b>	<b>Tipo - Dimensión - Frecuencia</b>	<b>Meta anual programada</b>
Los municipios y alcaldías de la Ciudad de México fortalecen sus finanzas públicas.	Índice de Dependencia Financiera	(Recursos ministrados del FORTAMUN DF al Municipio o demarcación territorial / Ingresos propios registrados por el Municipio o demarcación territorial del Distrito Federal)	Otra-Razón	Estratégico - Eficacia - Semestral	
<b>Nivel: Componente</b>					
<b>Objetivo</b>	<b>Nombre del Indicador</b>	<b>Método de cálculo</b>	<b>Unidad de medida</b>	<b>Tipo - Dimensión - Frecuencia</b>	<b>Meta anual programada</b>
Programas, obras o acciones financiadas con el FORTAMUN implementados.	Porcentaje de avance en las metas	(Promedio de avance en las metas porcentuales de i / Promedio de las metas programadas porcentuales de i) * 100	Porcentaje	Estratégico - Eficacia - Trimestral	
<b>Nivel: Actividad</b>					
<b>Objetivo</b>	<b>Nombre del Indicador</b>	<b>Método de cálculo</b>	<b>Unidad de medida</b>	<b>Tipo - Dimensión - Frecuencia</b>	<b>Meta anual programada</b>
Aplicación de los recursos federales transferidos a los municipios y a las demarcaciones territoriales, en los destinos de gasto establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal.	Índice en el Ejercicio de Recursos	(Gasto ejercido del FORTAMUN DF por el Municipio o demarcación territorial / Monto anual aprobado del FORTAMUN DF al Municipio o demarcación territorial)*100	Porcentaje	Gestión - Eficacia - Trimestral	

Fuente: SHCP (2020b).

