

EVALUACIÓN DE PROCESOS (EP)

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN)

ALCALDÍA MILPA ALTA

2019



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	2
DISEÑO METODOLÓGICO Y ESTRATEGIA DEL TRABAJO DE CAMPO	5
CARACTERÍSTICAS, DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS GENERAL DEL FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL FORTAMUNDF	8
MARCO NORMATIVO DEL FORTAMUNDF	17
DESCRIPCIÓN DEL MACRO PROCESO	21
HALLAZGOS Y RESULTADOS	29
RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES	32
ANÁLISIS FODA	34
ANEXOS	36
FUENTES DE CONSULTA	62

INTRODUCCIÓN

La evaluación al ejercicio de los recursos públicos es un elemento necesario para contar con información que muestre la manera en que tal ejercicio se lleva a cabo, derivando en medidas para el constante mejoramiento del ejercicio de los recursos públicos mediante los diferentes planes y programas con los que cuenta el gobierno. En estos términos, existe un marco legal que enmarca la actividad del ejercicio de las evaluaciones en México y, específicamente, de las Evaluaciones de Procesos, como la que se presenta en este caso.

El marco legal que sustenta la presente evaluación tiene su base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Título séptimo denominado Previsiones Generales, artículo 134, párrafo primero y segundo, donde se señala la necesidad de la evaluación en el marco del ejercicio de recursos públicos, como a continuación se puede leer:

“Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente” (DOF, 2021a).

En cuanto a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), en el Título primero, denominado De la Programación, Presupuestación y Aprobación, artículos 27, 110 y 111, se enmarca la importancia de elementos tales como los indicadores, las metas y objetivos, así como su relación con el Sistema de Evaluación de Desempeño:

“Artículo 27: La estructura programática facilitará la vinculación de la programación de los ejecutores con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas, y deberá incluir indicadores de desempeño con sus correspondientes metas anuales. [...] Dichos indicadores de desempeño corresponderán a un índice, medida, cociente o fórmula que permita establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr en un año expresado en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social,

calidad y equidad. Estos indicadores serán la base para el funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño (DOF, 2021b: 23).

Artículo 110: La evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales (DOF, 2021b: 66).

Artículo 111: El sistema de evaluación del desempeño [...] será obligatorio para los ejecutores de gasto. Dicho sistema incorporará indicadores para evaluar los resultados presentados en los informes trimestrales, enfatizando en la calidad de los bienes y servicios públicos, la satisfacción del ciudadano y el cumplimiento de los criterios establecidos en el párrafo segundo del artículo 1 de esta Ley. [...] Los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos emitirán sus respectivas disposiciones por conducto de sus unidades de administración (DOF, 2021b: 67).

En cuanto a lo que se enuncia en el artículo 1 de la LFPRH, al cual hace referencia el párrafo citado anteriormente, expresa que “la administración de los recursos públicos federales se hará con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género” (DOF, 2021b: 1).

La fracción I del artículo 85 de la LFPRH hace referencia a aquellos que tendrán que ser evaluados por el uso de recursos federales y que tales evaluaciones se llevarán a cabo siguiendo lo marcado en el artículo 110, mencionado con anterioridad, esto es “[...] con base en indicadores estratégicos y de gestión, por instancias técnicas independientes de las instituciones que ejerzan dichos recursos, observando los requisitos de información correspondientes” (DOF, 2021b: 66).

Continuando con el tema de los recursos federales, en el artículo 41 fracción V de la Ley de Coordinación Fiscal haciendo referencia al artículo 110 de la LFPRH, establece que “la evaluación de las Aportaciones federales se llevará a cabo de acuerdo a lo marcado en tal artículo, para verificar el cumplimiento de los objetivos a los que se encuentran destinados los Fondos de Aportaciones Federales conforme a la presente Ley, incluyendo, en su caso, el

resultado cuando concurren recursos de las entidades federativas, municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México” (DOF, 2018: 37).

Con base en el artículo 110 de la LFPRH, el equipo de investigación que trabajó en el presente documento, accede como evaluador del programa, ya que en el artículo mencionado se establece que las instancias públicas a cargo de la evaluación del desempeño:

“Efectuarán las evaluaciones por sí mismas o a través de personas físicas y morales especializadas y con experiencia probada en la materia que corresponda evaluar, que cumplan con los requisitos de independencia, imparcialidad, transparencia y los demás que se establezcan en las disposiciones aplicables (DOF, 2018: 66).

En el numeral 11 de la “Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas”, podemos encontrar que para garantizar la evaluación orientada a resultados y retroalimentar el SED, los entes públicos podrán aplicar los tipos de evaluación determinados en el numeral 16 de los “Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal”, tales evaluaciones son: Evaluación de Consistencia y Resultados; Evaluación de Indicadores; Evaluación de Procesos; Evaluación de Impacto y Evaluación Específica (DOF, 2013).

La Evaluación de Procesos, es la que compete a la presente evaluación y de acuerdo con los Lineamientos: analiza mediante trabajo de campo si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuye al mejoramiento de la gestión (DOF, 2007).

Por último, como apoyo metodológico y referencia analítica de base, se tomará en cuenta el Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de Procesos que proporciona el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

DISEÑO METODOLÓGICO Y ESTRATEGIA DEL TRABAJO DE CAMPO

En materia de evaluación, existen diversas metodologías y enfoques según la etapa de la política pública que se pretenda analizar. Para el presente caso, es la metodología de Evaluación de Procesos la que ha de seguirse. El objetivo de dicha evaluación es, según CONEVAL, realizar un análisis sistemático de la gestión operativa de los Programas, que permita valorar si dicha gestión cumple con lo necesario para el logro de las metas y objetivos planteados en los mismos, es decir, conocer y valorar el encadenamiento de acciones llevadas a cabo por un programa en función de los resultados obtenidos por el mismo.

En cuanto a los objetivos específicos, el mismo CONEVAL propone:

- Describir la gestión operativa del Programa mediante sus procesos, en los distintos niveles de desagregación geográfica donde se lleva a cabo.
- Identificar y analizar los problemas o limitantes, tanto normativos como operativos, que obstaculizan la gestión del Programa, así como las fortalezas y buenas prácticas que mejoran la capacidad de gestión del mismo.
- Analizar si la gestión y la articulación de los procesos contribuyen al logro del objetivo del Programa.
- Elaborar recomendaciones generales y específicas que el programa pueda implementar, tanto a nivel normativo como operativo.

Es bajo este contexto, que se prosigue a proponer el desarrollo metodológico de la presente evaluación. El diseño metodológico parte de una propuesta deductiva: comienza por el análisis de las generalidades del fondo y el problema público que intenta atender, para luego enfocarse en la información referente a la implementación de los programas presupuestales de la Alcaldía Milpa Alta que ejercen recursos de este fondo.

El enfoque de análisis combinará lo cuantitativo con lo cualitativo: se revisará y generará información respecto al tema, misma que será analizada para generar explicaciones puntuales transitables hacia descripciones de los programas y sus procesos en términos cualitativos, cabe insistir, todo con base en evidencia.

De esta forma, se pretende hacer una revisión puntual de gabinete de las siguientes categorías de análisis a partir de sus instrumentos:

- **Normatividad.** Esta categoría implica la revisión de legislaciones, normas, reglamentos, vinculadas con la ejecución de los programas y del Fondo
- **Conceptualización del problema público.** La existencia de un programa presupuestal presupone la acción gubernamental en aras de la solución de un problema público. En ese sentido, se hará una revisión de diagnósticos, estudios y estadísticas generales sobre el tema, características de la población potencial y beneficiaria, para valorar la correcta operación del programa en función de la evidencia existente.
- **Implementación de los programas.** Esta es la categoría central dentro de la evaluación de procesos. En este punto, se hará una revisión de toda la evidencia documental relativa a la implementación de los programas: reportes, fotografías, evaluaciones previas, auditorías, sistemas de información, padrones de beneficiarios, convocatorias, entre otros, con la finalidad de valorar el grado de alineación entre el diseño del programa y su operación, así como para señalar elementos que limiten el libre tránsito de la cadena de procesos que implica la implementación de éste.
- **Resultados.** Esta categoría permitirá crear un hilo conductor entre la operación del programa y lo que pretende solucionar de forma puntual desde su diseño. Para hacer una correcta valoración, se revisarán los elementos del Marco Lógico (Árbol de problemas, Árbol de objetivos, Matriz de Indicadores para Resultados), los informes trimestrales de avance, aspectos susceptibles de mejora emanados de evaluaciones y auditorías, así como cualquier otra evidencia que confirme resultados del programa.

Es a través de la valoración de estas 4 categorías de análisis que se podrá hacer una relación entre las obligaciones y marco normativo del programa y, el diseño del programa, su implementación y resultados adjudicables a su acción en una estrategia ordenada y coordinada desde el gabinete.

Debido a la naturaleza del tipo de evaluación requerida, es necesario crear un enfoque mixto de doble dimensión: por una parte, un enfoque cualitativo y cuantitativo y, por otro, trabajo de gabinete y de campo.



Si bien las evaluaciones de procesos tienen un alto contenido cualitativo, esta propuesta potencia la comprensión amplia de la operación del programa no sólo con evidencia presistemática, sino también con la generación de información a partir de la experiencia de los mismos operadores del programa y sus beneficiarios.

En ese sentido se llevará a cabo una estrategia de levantamiento de información mediante grupos focales con los actores claves en la operación, lo cual permitirá mediante una entrevista grupal semiestructurada, obtener información sobre la implementación de los recursos del fondo a través de los programas presupuestales de cada Dirección General, en cada una de las etapas del proceso general, tomando en cuenta ocho puntos clave: la planeación, la difusión, la solicitud de apoyos, la selección de beneficiarios, la producción de bienes y servicios, la distribución de bienes y servicios, la entrega de apoyos y el seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos.

CARACTERÍSTICAS, DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS GENERAL DEL FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL FORTAMUNDF

En este apartado se exploran las características del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal FORTAMUNDF desde la perspectiva local. En la primera parte, se realiza una descripción del ramo al que pertenece el fondo; en segundo lugar, se indica el objetivo del fondo y por último, se detallan las condiciones bajo las que se operó el fondo en la Alcaldía en 2019.

Ramo 33

El FORTAMUNDF es uno de los fondos que integran el “Ramo General 33 Aportaciones Federales”, el cual es definido en la Ley de Coordinación Fiscal como “los recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal y en su caso, de los Municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece” (DOF, 2018: 25). En otras palabras, se trata de recursos federales transferidos y etiquetados para diferentes objetivos específicos que marca esta ley.

El Ramo 33 fue creado en 1998 como parte del proceso de descentralización, que responde a una coyuntura política específica, en la que existía una demanda por descentralizar el gasto y había señalamientos sobre una discrecionalidad excesiva en la asignación de los recursos públicos (CONEVAL, 2019). De esta forma, se buscó trasladar algunas responsabilidades y recursos a los estados y municipios mediante la creación de la figura de las *Aportaciones Federales*, en la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal.

La creación de esta figura tuvo como fundamento mejorar el desarrollo social de las entidades federativas y municipios, así como aumentar la equidad entre éstas, bajo dos consideraciones: primero, se tendrían acciones más efectivas debido a que los gobiernos locales conocen mejor las necesidades de su población y pueden adecuar los servicios y bienes públicos, y segundo, por tanto era necesario transferir más recursos de la Federación a los gobiernos locales (CONEVAL, 2010).

Originalmente, la propuesta de reforma presentada por el Ejecutivo para la creación del Ramo 33 integraba únicamente tres fondos: el de Educación Básica, el de Servicios de Salud y el de Infraestructura Social Municipal. Sin embargo, la Comisión Dictaminadora amplió y enriqueció esta propuesta, modificando e incorporando recursos y facultades a los tres fondos ya establecidos, además de aprobar la creación de dos fondos adicionales destinados a la satisfacción, en general, de las necesidades municipales y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, surgiendo así el **Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal** y el Fondo de Aportaciones Múltiples (CEFP, 2006).

Posteriormente, en 1999 se le incorporaron dos fondos más al Ramo 33: el Fondo de Educación Tecnológica y de Adultos, y el Fondo de Seguridad Pública. Y en 2006, se adiciona el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas. De esta forma, el Ramo 33 Aportaciones Federales quedó integrado por ocho fondos, los cuales se mantienen hasta la actualidad, como se muestra en el siguiente cuadro:

Tabla 1. Fondos que integran las aportaciones federales a entidades federativas y municipios del Ramo 33			
Fondo	Destino de los recursos	Año de creación	Dependencia Coordinadora
Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto Operativo (FONE)	Educación básica	2015	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	Servicios de Salud a la población abierta	1998	Secretaría de Salud (SALUD)
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	Infraestructura social básica	1998	Secretaría de Bienestar (Antes SEDESOL)
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los	Obligaciones financieras y desarrollo	1998	Secretaría de Hacienda y

Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF)	municipal		Crédito Público (SHCP)
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	Desayunos escolares y acciones de asistencia social	1998	Secretaría de Salud (SALUD)
	Construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de educación básica y superior	1998	Secretaría de Educación Pública (SEP)
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	Educación tecnológica y educación para adultos	1998	Secretaría de Educación Pública (SEP)
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)	Seguridad pública	1998	Secretaría de Seguridad Pública (SSP)
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)	Infraestructura física y saneamiento financiero	2006	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

Fuente: elaboración propia con base en datos de CONEVAL (2010)

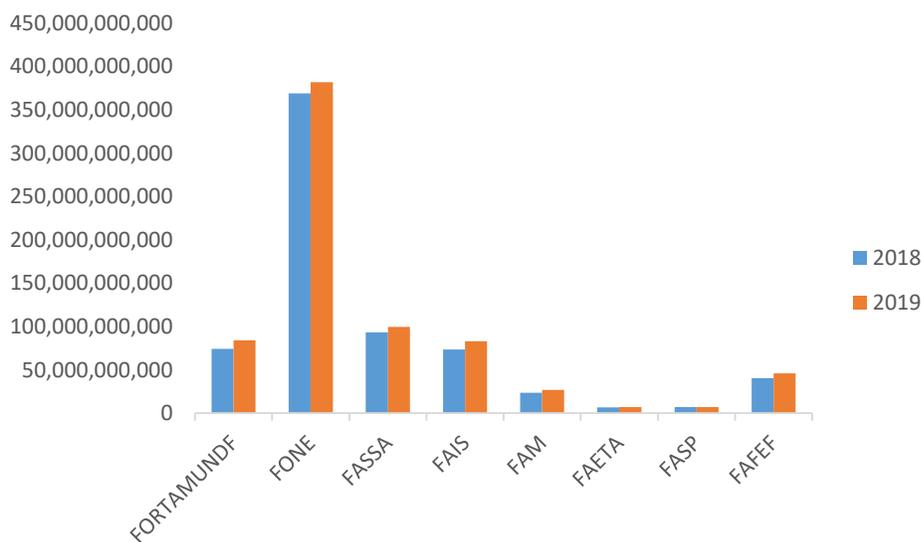
El cuadro anterior muestra de forma general, que el Ramo 33 es un rubro de la tributación federal etiquetada bajo esta denominación para coordinar acciones con el nivel estatal y municipal, fundamentalmente para el desarrollo social en materias específicas, como son la educación básica, servicios de salud a la población, infraestructura social básica; desayunos escolares y acciones de asistencia social; construcción, equipamiento y rehabilitación de

infraestructura educativa de nivel básico y superior; educación tecnológica y educación para adultos, así como la seguridad pública.

No obstante, el FORTAMUNDF se diferencia de los demás fondos del Ramo 33 porque **no fue creado para financiar alguna función específica** como las mencionadas en el párrafo anterior, sino que tiene como objetivo apoyar las finanzas de las haciendas municipales, es decir, la transferencia de estos recursos federales busca otorgar mayores recursos para que los municipios y demarcaciones federales del Distrito Federal atiendan sus funciones y atribuciones establecidas en el artículo 115 constitucional (ASF 2017). Por tal motivo, el FORTAMUN-DF es considerado como una de las principales fuentes de recursos de los municipios, para financiar sus necesidades bajo una normativa más flexible.

En la siguiente gráfica se muestran los recursos asignados a nivel federal para cada fondo en 2018 y 2019.

Gráfica 1. Recursos Ramo 33 2018-2019



Fuente: elaboración propia con base en datos del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos 2018 y 2019

Como se aprecia en el gráfico, el FORTAMUNDF es el fondo destinado a los municipios y demarcaciones territoriales con mayores recursos, seguido del FAIS, lo cual confirma que es una de las principales fuentes de recursos de los municipios. Sin embargo, a nivel del Ramo 33, es el cuarto fondo con mayores recursos, por debajo del FAFEF y el FONE, los cuales cuentan con más de 800 mil millones de pesos en recursos.

El Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal

La Ley de Coordinación Fiscal (LCF), en su artículo 37 señala que los recursos del fondo se destinarán a “la satisfacción de los **requerimientos del municipio** dando prioridad al **cumplimiento de sus obligaciones financieras**, al **pago de derechos y aprovechamientos** por concepto de agua, **descargas de aguas residuales**, a la **modernización de los sistemas de recaudación locales**, **mantenimiento de infraestructura**, y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la **seguridad pública** de sus habitantes” (DOF, 2018: 29).

Como se puede observar en el párrafo citado, la ley no establece un objetivo específico a atender con el Fondo, sólo establece criterios generales para priorizar el uso de los recursos sin descartar la posibilidad de utilizarlo en otras acciones, lo que permite una mayor apertura en su utilización, de acuerdo a las necesidades particulares de cada demarcación. Una pequeña descripción de estos rubros prioritarios se presenta a continuación:

1) Obligaciones financieras. Este rubro hace referencia al cumplimiento de los compromisos de carácter financiero contraídos por las haciendas de los gobiernos locales, entre los que se encuentra principalmente la deuda.

2) Pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales. Este rubro fue adicionado recientemente, con las reformas a los artículos 37 y 51 de la Ley de Coordinación Fiscal realizadas en diciembre de 2013, con lo que se estableció que el FORTAMUNDF se destinaría también para este rubro.

3) Modernización de los sistemas de recaudación locales. Este rubro es esencial, ya que incide en el incremento de los ingresos de los gobiernos locales y disminuye la dependencia financiera respecto a deuda externa y al gasto federalizado. Por lo que, a mayor capacidad recaudatoria del municipio, se garantiza la sostenibilidad de las finanzas públicas, lo cual a su vez aumenta la eficacia de las administraciones municipales e incrementa las libertades en el ejercicio de los recursos.

4) Mantenimiento de infraestructura. Derivado del acelerado crecimiento poblacional de las ciudades, es en una prioridad dar mantenimiento constante a la infraestructura existente

para evitar su deterioro, con el fin de que sigan funcionando y continúen satisfaciendo las necesidades para las que fueron creadas. De acuerdo con el Programa de Gobierno de la Alcaldía Milpa Alta, existe una demanda social en el tema de infraestructura, sobre todo enfocada al turismo.

5) Atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública. De acuerdo con el artículo 142 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública el FORTAMUNDF junto con el FORTASEG son los únicos recursos de gasto federalizado ministrados a los municipios o demarcaciones territoriales para la atención de sus requerimientos de seguridad pública en sus circunscripciones. Sin embargo, el FORTAMUNDF se diferencia porque no tiene lineamientos que especifiquen el uso de los recursos en materia de seguridad, la LCF lo deja abierto a “las necesidades”, dándole así libertad a los municipios y las demarcaciones territoriales de ejercerlo como mejor les convenga, siempre y cuando se considere dentro del tema de la seguridad pública.

En materia de planeación, el fondo cuenta con una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) desde 2013. Para el año fiscal 2019, la MIR señala que el propósito del fondo es que “Los municipios y alcaldías de la Ciudad de México fortalezcan sus finanzas públicas”. Este objetivo planteado guarda cierta relación con lo que establece la normatividad, y de manera específica orienta el uso de los recursos a un tema de finanzas públicas.

Sin embargo, es importante señalar que no todos los rubros que indica la ley están directamente relacionados con las finanzas públicas, como el mantenimiento de la infraestructura y la seguridad pública, por lo que esa poca vinculación dificulta el seguimiento de los resultados planteados en la MIR.

Aunado a que la imprecisión de la normatividad permite que los gobiernos locales destinen los recursos del fondo a sus necesidades más urgentes que no pueden ser atendidas con otras fuentes más rígidas en su normativa, y que no se fomente la vinculación del ejercicio del fondo a una estrategia integral de fortalecimiento del municipio y de sus finanzas públicas.

El FORTAMUNDF en la Alcaldía Milpa Alta

De acuerdo con la información proporcionada por la Alcaldía, los recursos del FORTAMUNDF 2019 fueron ejercidos en Milpa Alta, a través de tres direcciones:

1. Dirección General de Administración
2. Dirección de Recursos Materiales, Abastecimiento y Servicios.
3. Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano.

Las actividades institucionales que se ejecutaron mediante el ejercicio de los recursos del fondo fueron seis, y se presentan en el siguiente cuadro:

Tabla 2. Actividades institucionales asociadas a FORTAMUN 2018				
Actividad Institucional	Denominación	Aprobado	Modificado	Ejercido
131204	Coordinación De Políticas	0,00	58.484,12	58.484,12
171201	Apoyo A La Prevención Del Delito	0,00	324.339,48	324.339,48
185201	Apoyo Administrativo	107.084.119,00	100.084.782,29	100.084.782,29
215210	Prevención, Control Y Combate De Incendios Forestales	0,00	92.248,00	92.248,00
215216	Mantenimiento Del Suelo De Conservación	0,00	102.630,48	102.630,48
221219	Mantenimiento, Rehabilitación Y Conservación De Imagen Urbana	0,00	795.647,48	795.647,48
TOTAL		107.084.119,00	101.458.131,85	101.458.131,85

Fuente: elaboración propia con base en información proporcionada por la alcaldía

La actividad institucional que recibió mayor proporción de recursos del fondo fue “185201 Apoyo Administrativo”, ya que el monto recibido representó el 98.6% del total. Esto muestra que la necesidad que priorizó la alcaldía este año fiscal fue para cuestiones operativas diversas, y en mucha menor medida el rubro de seguridad pública y de mantenimiento de la infraestructura.

Por lo tanto, se muestra que hubo un ejercicio de los recursos del FORTAMUNDF en los términos que señala la ley, al destinarlo principalmente en los rubros que establece el artículo 37, es decir, hubo cumplimiento normativo en este aspecto.

En el siguiente cuadro se muestran las acciones realizadas con los recursos del FORTAMUNDF por partida presupuestaria.

Tabla 3. Actividades institucionales por partida presupuestaria asociadas a FORTAMUN 2018				
Partida	Denominación	Aprobado	Modificado	Ejercido
2421	Cemento y productos de concreto.	0,00	795.647,48	795.647,48
2481	Materiales complementarios.	0,00	324.339,48	324.339,48
2611	Combustibles, lubricantes y aditivos.	21.352.238,00	21.352.238,00	21.352.238,00
3112	Servicio de energía eléctrica.	32.112.093,00	33.430.176,54	33.430.176,54
3131	Agua potable.	5.191.542,00	5.190.230,00	5.190.230,00
3141	Telefonía tradicional.	8.656.946,00	2.000.000,00	2.000.000,00
3171	Servicios de acceso de Internet, redes y procesamiento de información.	2.000.000,00	0,00	0,00
3361	Servicios de apoyo administrativo y fotocopiado.	1.175.000,00	580.636,48	580.636,48
3381	Servicios de vigilancia.	18.613.205,00	20.059.510,00	20.059.510,00
3451	Seguro de bienes patrimoniales.	17.095.211,00	10.560.990,95	10.560.990,95
3969	Otros gastos por responsabilidades.	887.884,00	1.699.281,18	1.699.281,18
Proyecto de Adquisición				
A2D12900 3	Adquisición de mobiliario de oficina.	0,00	51.798,01	51.798,01
A2D12900 5	Adquisición de equipos y aparatos audiovisuales.	0,00	1.221.355,86	1.221.355,86

A2D12900 6	Adquisición de cámaras fotográficas, equipos y accesorios fotográficos.	0,00	58.484,12	58.484,12
A2D12900 9	Adquisición de automóviles y camiones para la operación de servicios públicos y a la operación de programas públicos.	0,00	456.805,50	456.805,50
A2D12901 8	Adquisición de Motosierras.	0,00	16.310,48	16.310,48
A2D12903 4	Adquisición de Torniquete electromecánico con gabinetes.	0,00	1.815.167,77	1.815.167,77
A2D12904 6	Adquisición de Ground Support PRT (Torres) para eventos culturales en la Alcaldía Milpa Alta.	0,00	800.000,00	800.000,00
A2D12904 8	Adquisición de lonas para cubrir los diferentes eventos que realiza la Alcaldía Milpa Alta.	0,00	1.045.160,00	1.045.160,00
TOTAL		107.084.119,00	101.458.131,85	101.458.131,85

Fuente: elaboración propia con base en información proporcionada por la Alcaldía Milpa Alta

El cuadro muestra que, los recursos del FORTAMUNDF 2019 se utilizaron principalmente en capítulo 2000, 3000 y 5000, es decir, para la adquisición de insumos y suministros, pago de servicios y adquisición de bienes muebles, inmuebles e intangibles. Por lo que no hubo ninguna inversión pública (capítulo 6000) durante este año fiscal con recursos del fondo. Este aspecto muestra que las necesidades más apremiantes que atiende la alcaldía con los recursos del fondo son para gasto corriente.

MARCO NORMATIVO DEL FORTAMUNDF

El marco normativo que rige el uso de los recursos del FORTAMUNDF en lo particular es únicamente la Ley de Coordinación Fiscal, particularmente los artículos 36, 37 y 38, en los cuales se establece: la determinación del monto del fondo, el objetivo y el proceso de distribución de los recursos.

Respecto a la determinación del monto del fondo a nivel federal, el artículo 36 señala que éste se determinará en el Presupuesto de Egresos de la federación anualmente con recursos federales de acuerdo con los siguientes criterios:

- Para los municipios. El 2.35% de la recaudación federal participable
- Para las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal. EL 0.2123% de la recaudación federal participable

Asimismo, señala que la distribución se realiza por conducto de los estados a los municipios, de forma mensual y por partes iguales. Para ello, cada entidad federativa debe publicar en sus periódicos oficiales el calendario de distribución con las variables y fórmulas para determinar los montos correspondientes a cada municipio o demarcación territorial.

Dentro de las variables a considerar para la determinación de los montos correspondientes a cada municipio y demarcación territorial, el artículo 38 de la LCF señala que para el caso de las demarcaciones del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) esta distribución se realiza tomando en cuenta dos variables: población residente y población flotante. Bajo la primera variable se asigna el 75% de los recursos, mientras que, el 25% restante se asigna tomando como base la variable de Población flotante.

El documento normativo en el cual se determina los montos y el calendario de distribución es el “Acuerdo por el que se dan a conocer las variables y fórmulas para determinar los montos que corresponden a cada demarcación territorial de la Ciudad de México por concepto del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, así como el calendario de ministraciones 2019”.

Como se puede apreciar, la normatividad federal sólo describe un proceso, el de la doble distribución de los recursos del fondo: de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a las entidades federativas, y de éstas a los municipios y demarcaciones territoriales. Mientras las etapas de planeación y ejecución para determinar el destino de los recursos, más allá de los criterios prioritarios generales que señala el artículo 37 de la LCF, no están especificada en este ordenamiento jurídico. La misma Ley de Coordinación Fiscal indica que “Las aportaciones federales serán **administradas y ejercidas por los gobiernos** de las entidades federativas y, en su caso, de los municipios y **las alcaldías de la Ciudad de México** que las reciban, **conforme a sus propias leyes en lo que no se contrapongan a la legislación federal [...]**”(DOF, 2018).

Cabe señalar en este punto que, el único señalamiento sobre porcentaje de uso de los recursos del FORTAMUNDF presente en un ordenamiento jurídico, es referente a la materia de seguridad y se encuentra en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, artículo 7, numeral 9, segundo párrafo. Este indica que “se promoverá que, por lo menos, el 20 por ciento de los recursos previstos en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN), se destinen a la atención de necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública (DOF, 2018)”, sin que ello se establezca como una obligatoriedad.

Por lo tanto, la forma en que se realizan los procesos para ejecutar los recursos sigue la normativa interna, relativa a la estructura orgánica, funciones y facultades de las áreas de gobierno de los municipios y demarcaciones territoriales, así como las leyes locales, que para el caso de Milpa Alta son de la Ciudad de México. De esta forma, se tiene el Manual de programación– presupuestación para la formulación del anteproyecto de presupuesto de egresos 2019, emitido por el Gobierno de la Ciudad de México, en el cual se establecen los elementos, criterios, procedimientos y lineamientos que facilitan el proceso de la programación y presupuestación del gasto público.

Siguiendo con lo señalado por la Ley de Coordinación Fiscal, el artículo 37 en su última frase señala que respecto al FORTAMUNDF, “los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal tendrán las mismas obligaciones a que se refiere el artículo 33, apartado B,

fracción II, incisos a) y c), de esta Ley” (DOF, 2018). La fracción e incisos citados hacen referencia a:

- A) Hacer del conocimiento de sus habitantes, al menos a través de la página oficial de Internet de la entidad federativa conforme a los lineamientos de información pública financiera en línea del Consejo de Armonización Contable, los montos que reciban, las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios.
- B) Informar a sus habitantes los avances del ejercicio de los recursos trimestralmente y al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados; al menos a través de la página oficial de Internet de la entidad federativa, conforme a los lineamientos de información pública del Consejo Nacional de Armonización Contable, en los términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental;

Estas obligaciones señaladas en la ley, describen dos elementos de la rendición de cuentas que implican un proceso de seguimiento y monitoreo, haciendo referencia incluso a que los recursos del fondo también se encuentran regidos por otras Leyes generales como la **Ley General de Contabilidad Gubernamental**.

En ese mismo sentido, los artículos 48 y 49 de la Ley de Coordinación Fiscal que son observancia general, es decir, para todos los fondos que constituyen las Aportaciones Federales, refuerzan elementos del proceso de seguimiento y establecen parte de la descripción de otro proceso que es la evaluación de los recursos.

El artículo 48 establece que los Municipios y Demarcaciones Territoriales deben entregar informes sobre el ejercicio y destino a su respectiva entidad federativa para que ésta la entregue a la Secretaría de Hacienda. De igual forma señala que deben publicar estos informes en los órganos locales oficiales de difusión y ponerlos a disposición del público en general a través de sus respectivas páginas electrónicas de Internet o de otros medios locales de difusión.

Mientras que el artículo 49 indica, por una parte, que la autoridad de control y supervisión interna de los gobiernos locales es la instancia responsable del control, la evaluación y fiscalización del manejo de los recursos federales, una vez que los recursos son recibidos por



los municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal y hasta su erogación total. Por otro lado señala que, el ejercicio de los recursos de los fondos debe ser evaluado en términos del artículo 110 de la **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**, con base en indicadores, para verificar el cumplimiento de los objetivos que señala la Ley.

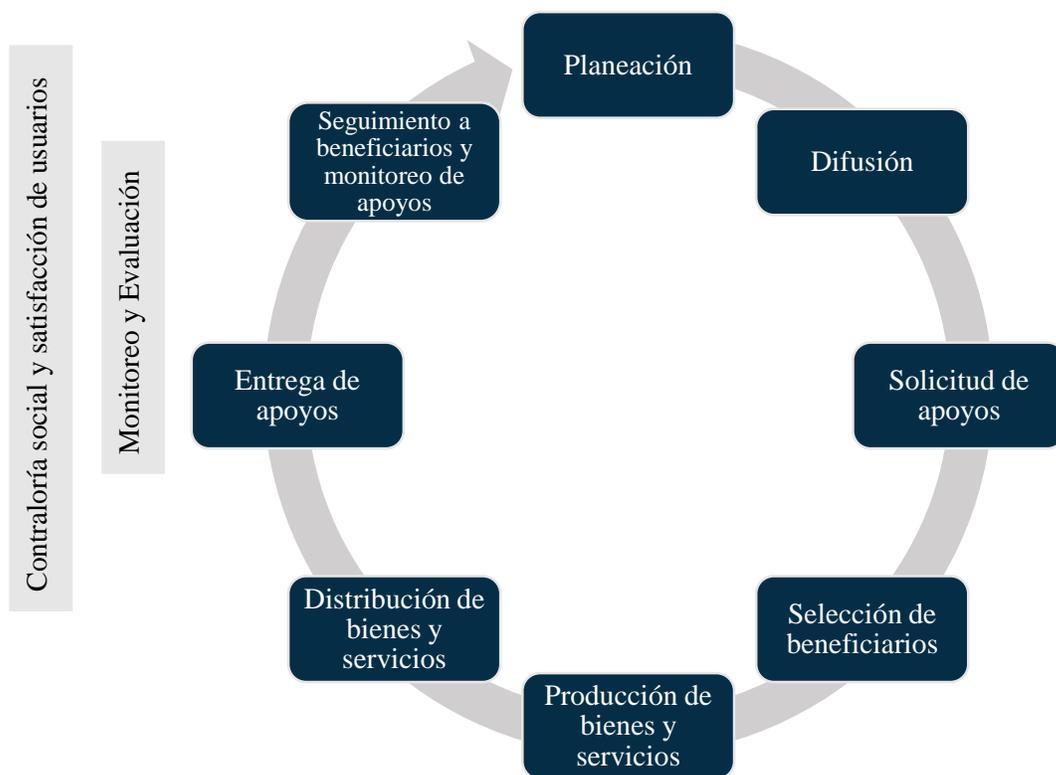
El recorrido por la normatividad que rige al fondo, muestra que las decisiones sobre el destino de los recursos del FORTAMUNDF están normadas desde la federación pero son ejecutadas por los gobiernos locales de acuerdo a sus propias leyes locales y procedimientos internos. En otras palabras, son estos últimos quienes orientan el uso de los recursos del fondo a sus necesidades, siguiendo las pautas que marca la federación en las leyes, pero con un amplio marco sobre la toma de decisiones.

DESCRIPCIÓN DEL MACRO PROCESO

En este apartado se muestra el proceso general de operación del fondo, acompañado de un análisis de las actividades desarrolladas por las instancias ejecutoras por cada una de las etapas o pasos de la implementación, de forma que se pueda conocer cómo se llevó a cabo el ejercicio de los recursos del fondo y con ello detectar áreas de mejora.

Este proceso de evaluación se hizo con base en el modelo general de procesos contenido en los Términos de Referencia emitidos por CONEVAL, el cual consta de 8 pasos: la planeación, la difusión, la solicitud de apoyos, la selección de beneficiarios, la producción de bienes y servicios, la distribución, la entrega de los apoyos y, por último, el seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos, los cuales se representan en la siguiente figura:

Figura. Esquema de macroprocesos de implementación de un programa público.



Fuente: Elaboración propia con base en los Términos de Referencia para la Evaluación de Procesos, CONEVAL, 2017.

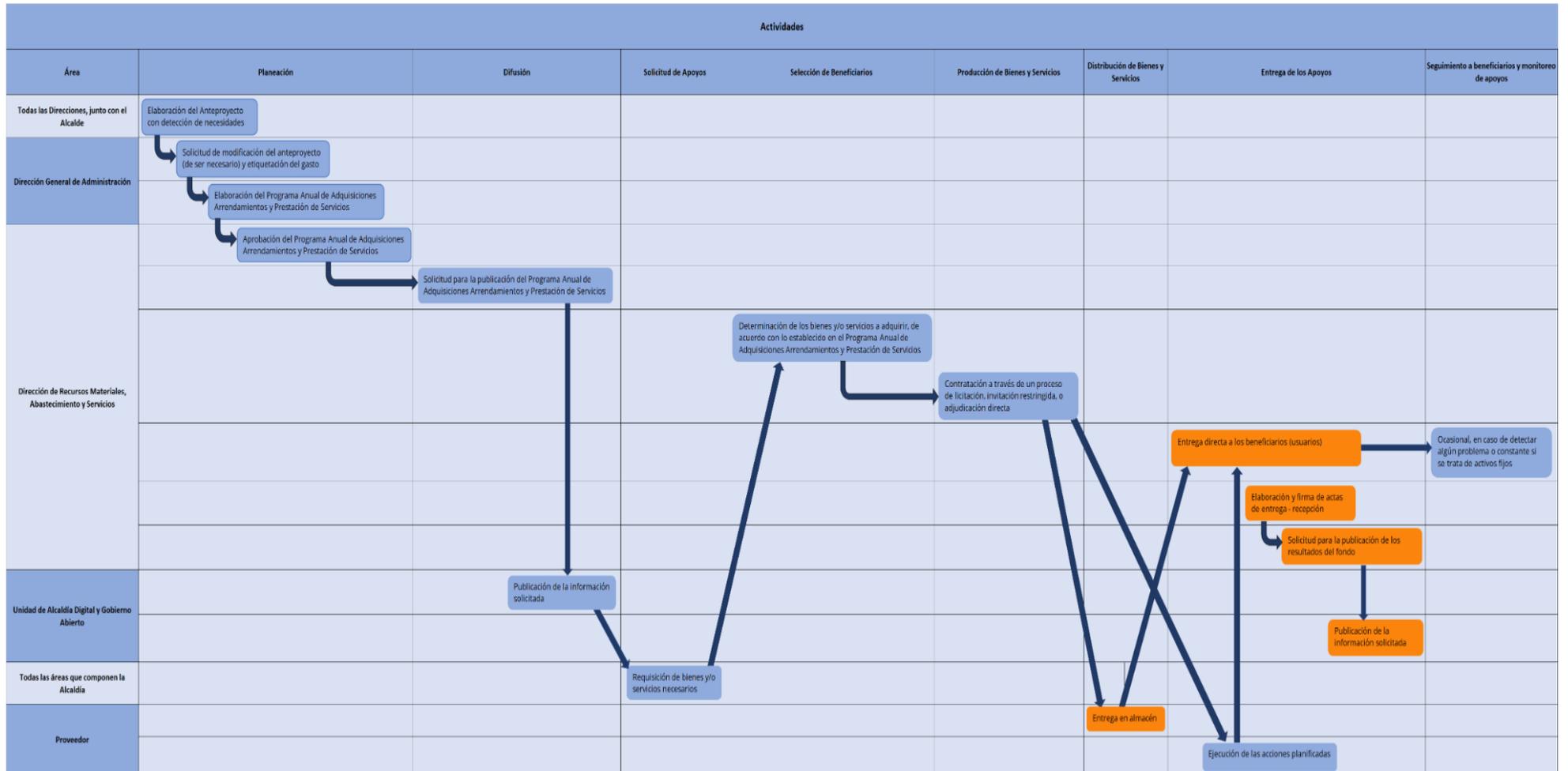
La etapa de la planeación, de acuerdo con CONEVAL, consiste en determinar el objetivo, las metas, la misión, la visión y las actividades para lograr el objetivo; en la difusión se propaga la información sobre el programa, dirigido a un público determinado; en el proceso de solicitud de apoyos se sistematiza la información de las necesidades de los beneficiarios; en la selección de beneficiarios es, como su nombre lo dice, la elección de la población que puede recibir el apoyo con base en las solicitudes recibidas; la obtención de los recursos se da en la etapa de la producción de bienes y servicios para, después, trasladar ese recurso en el proceso de distribución, así la población beneficiaria recibe los bienes y servicios en la etapa de entrega de apoyos; como último proceso se realiza un seguimiento y monitoreo, donde se evalúa si los bienes y servicios entregados son consistentes para con los objetivos planteados.

Aunado a las etapas anteriormente señaladas, destacan dos procesos importantes en implementación de un programa público, estos son la contraloría social y satisfacción de usuarios, y el monitoreo y evaluación, etapas que, como se puede ver en la figura anterior, son transversales a las demás etapas. Esto se debe a que, en la implementación ideal, a lo largo de todo el proceso se presentan dichas etapas para mantener un control de las acciones del programa del que se trate, en aras de verificar que éstas abonen al cumplimiento de sus objetivos.

De acuerdo con CONEVAL, la contraloría social y satisfacción de usuarios, es el proceso a través del cual, los beneficiarios pueden realizar las quejas o denuncias que tengan del programa; mientras que, el monitoreo y evaluación es el proceso mediante el cual, el programa implementa ejercicios sistemáticos de evaluación de sus procesos o resultados, así como el monitoreo en el avance de sus indicadores, metas, etc.

En la siguiente figura se pueden observar las diferentes acciones que se llevaron a cabo durante la implementación del FORTAMUNDF en la alcaldía Milpa Alta, durante el ejercicio fiscal 2019.

Figura 2. Flujoograma del proceso de implementación del FORTAMUNDF en la alcaldía Milpa Alta 2019



En el ejercicio de los Recursos del FORTAMUNDF intervienen la Dirección General de Administración, la Dirección de Recursos Materiales, Abastecimiento y Servicios, y la Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano. Sin embargo, para el ejercicio fiscal 2019, la Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano no tuvo participación, ya que no se realizaron proyectos de infraestructura, de ahí que en el flujo no se encuentre representada.

Cabe señalar que, las áreas mencionadas no cuentan con un manual interno de operación del fondo, ni algún documento similar que dé cuenta de los procesos para la ejercicio de los recursos, en ese sentido se reporta que la operación se hizo atendiendo lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal y el Manual de Programación y Presupuestación 2019, de ahí que haya actividades que no queda claro si se llevaron a cabo, pero tendrían que incorporarse, por lo que se marcaron en color naranja en el diagrama.

Como se observa en el flujo, para la implementación del FORTAMUNDF en el ejercicio fiscal 2019, se llevaron a cabo diversas actividades que se pueden agrupar en las etapas del ciclo del programa descrito anteriormente. En ese sentido, a continuación se explican cada una de dichas actividades enmarcadas en su etapa correspondiente.

Planeación

El proceso de planeación del ejercicio de los recursos del fondo se desarrolla en dos partes. La primera se inserta dentro del proceso general de planeación que realiza la Alcaldía cada año para determinar las acciones a llevar a cabo por los programas y las actividades institucionales, proceso que culmina con la elaboración del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos. La segunda parte, es un proceso a nivel de dirección donde, cada instancia ejecutora planea la ejecución de lo aprobado en el anteproyecto, como veremos más adelante.

La primera etapa incluye dos actividades generales, la primera de ellas es la “*Elaboración del Anteproyecto con detección de necesidades*”, esta se refiere al momento en el que todas las direcciones, en conjunto con el alcalde, se reúnen para crear un anteproyecto que reúna las diferentes necesidades detectadas por cada dirección, a través de un diagnóstico previo. De esta forma, se discuten y acuerdan las diferentes actividades para poder crear el plan de

trabajo de cada área. Una vez determinado el anteproyecto, éste es enviado a la Dirección de Finanzas para la revisión de su viabilidad.

En este punto, es importante señalar que se cuenta con un documento normativo que establece los lineamientos, criterios y procedimientos que deben considerarse en el proceso de la programación y presupuestación anual del gasto público. Este documento es el Manual de Programación – Presupuestación para la formulación del anteproyecto de presupuesto de egresos 2019, el cual es emitido por el Gobierno de la Ciudad de México, y por lo tanto es de observancia obligatoria para los titulares y servidores públicos de las Dependencias, encargados de la administración y ejecución de los recursos, así como para los encargados del proceso de formulación del Anteproyecto de Presupuesto.

La segunda actividad inicia a partir de la revisión que realiza la Dirección de Finanzas, esta es la “*Solicitud de modificación del anteproyecto (de ser necesario) y etiquetación del gasto*”. Si la Dirección de Finanzas tiene observaciones y solicita modificaciones, el anteproyecto es turnado a las direcciones correspondientes para que realicen los cambios necesarios. Una vez realizados dichos cambios, se envía nuevamente a la Dirección de Finanzas, quien debe dar el visto bueno para proceder a etiquetar el gasto. En caso de que la Dirección no solicite modificaciones, se pasa directamente al etiquetado del gasto para que se puedan ejercer los recursos.

La Dirección General de Administración elabora el Programa Anual de Adquisiciones Arrendamientos y Prestación de Servicios con base en las necesidades y requisiciones solicitadas por las áreas de la Alcaldía tomando en cuenta las actividades institucionales a realizarse. En este se incluyen las adquisiciones y servicios a cargo del FORTAMUNDF, de acuerdo con los criterios prioritarios que marca la Ley de Coordinación Fiscal. Este programa es enviado a Finanzas para la aprobación de los montos.

Difusión

El Programa Anual de Adquisiciones Arrendamientos y Prestación de Servicios, es turnado a la Unidad de Alcaldía Digital quienes son los responsables de difundirlo a través de las plataformas digitales de la Alcaldía.

De igual manera, esta área es la encargada de dar difusión a las licitaciones o convocatorias que realice la Alcaldía para la contratación de proveedores para la compra o adquisición de bienes y servicios, así como de los reportes trimestrales del uso de los recursos del fondo.

Este punto es de suma importancia en tanto que la Ley de Coordinación Fiscal, establece entre otras cosas, que se debe informar a los habitantes los avances del ejercicio de los recursos trimestralmente y al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados; a través de la página oficial de Internet.

Solicitud de Apoyo

En el caso del FORTAMUN, al utilizarse principalmente para el pago de bienes y servicios, las solicitudes son realizadas por áreas de la Alcaldía las que, de acuerdo con las necesidades que presentan derivadas de su planeación o inmediatas, hacen la solicitud de un bien o servicio a la Dirección de Recursos Materiales, Abastecimiento y Servicios. Cabe señalar que ésta actividad se enmarca dentro del proceso general de requisición de las áreas de la Alcaldía, no específicamente sobre los recursos del fondo.

Selección de beneficiarios

En concordancia con lo mencionado en la etapa anterior, si bien no existen beneficiarios directos, sino usuarios de los bienes y servicios adquiridos con recursos del fondo, por lo que, la actividad que se vinculó en esta etapa es la selección de los bienes o servicios a adquirir con los recursos del FORTAMUNDF.

De manera estricta no se trata de la selección de beneficiarios, sino de las áreas cuyas necesidades se van a atender con la compra o pago de servicio. Para ello, la Dirección general de Administración junto con la Dirección de Recursos Materiales elabora el Programa Anual de Adquisiciones, en el cual se establecen la programación y desarrollo de las adquisiciones

y arrendamientos para el año fiscal, con base a las necesidades de las áreas y su presupuesto anual, para la adquisición en tiempo y forma de los bienes y servicios que requiere la Alcaldía, de acuerdo con la información del Manual de Organización Administrativa de la Alcaldía Milpa Alta.

En cuanto a los criterios de selección, sobre que bienes o servicios se adquieren con los recursos del fondo, de acuerdo con los funcionarios, se basan en lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal sobre los criterios de priorización, aunque, no se profundizó sobre el procedimiento específico que siguen o si cuentan con un manual interno para ello, dado que la ley es muy general.

Producción de Bienes y Servicios

En esta etapa, se ubicó la compra o adquisición de materiales o equipamiento, proceso que sigue la Dirección General de Administración quien es la encargada de la contratación de los proveedores, para ello se realiza la *“Requisición de los bienes y servicios que se darán”*, a la Dirección de Recursos Materiales, Abastecimiento y Servicios, quien se encarga de realizar el proceso correspondiente para adquirir los bienes. En el caso de las adquisiciones se lleva a cabo un proceso de contratación a través de licitación pública, invitación a cuando menos tres personas o adjudicación directa, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y en la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal.

Distribución de Bienes y Servicios

Una vez que el proveedor contratado entrega los bienes éstos son resguardados en el almacén, el cual pertenece a la Dirección de Recursos Materiales, Abastecimiento y Servicios, hasta su entrega.

Entrega de apoyos

Respecto a la entrega, no se cuenta con información que indique cómo se lleva a cabo ésta, ni si se cuenta con actas de entrega-recepción. Sin embargo, en este punto cabe retomar lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal, la cual indica que las entidades están obligadas

a difundir en los diferentes canales de comunicación con los que cuenta la Alcaldía, lo que se adquirió con recursos del fondo, así como sus beneficiarios.

Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos

En esta etapa, se ubicó la entrega de los bienes a los funcionarios de la Alcaldía, quienes no son propiamente beneficiarios sino usuarios. Respecto al monitoreo de los apoyos, si se detecta algún problema, la Dirección de Recursos Materiales, Abastecimiento y Servicios le da seguimiento al bien adquirido a través de la empresa proveedora.

De acuerdo con el Manual de Organización Administrativa, esta misma dirección da un seguimiento constante al bien adquirido si se trata de activos fijos, para conocer su estado y registrarlo o actualizar el inventario. Sin embargo, no se especifica cómo se lleva a cabo este seguimiento.

Contraloría Social

En esta etapa no se identificaron actividades. Ello puede deberse a que se atendieron principalmente materias administrativas, en las que no se involucra directamente la población, por lo que no es factible su participación en la planeación y ejecución, sin embargo, tampoco se identificaron actividades como parte de alguna otra etapa del proceso como el seguimiento y el monitoreo.

Evaluación y monitoreo

En esta etapa, respecto al monitoreo se identificó la realización de reportes trimestrales del ejercicio de los recursos en el SRFT, y de los indicadores del fondo, como se señaló anteriormente. Con relación a la evaluación, no se identifican actividades realizadas por la Alcaldía, dado que en 2019 no se realizó ningún ejercicio de evaluación de los recursos del fondo. Cabe señalar que es hasta el presente ejercicio que se está evaluando al fondo, subsanando esa área de oportunidad, y dando cumplimiento a lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal, lo cual es destacable.

HALLAZGOS Y RESULTADOS

En este apartado se integra un análisis general de los principales hallazgos del proceso que realizan las direcciones para ejercer los recursos del FORTAMUNDF a través de las actividades institucionales. Estos hallazgos tomarán en cuenta los principales problemas detectados en la normatividad, cuellos de botella, áreas de oportunidad y buenas prácticas detectadas.

Principales problemas detectados en la normatividad

Comenzando con la normatividad, se encontró que el FORTAMUNDF no cuenta con lineamientos específicos sobre el uso de los recursos, y que los criterios de priorización que establece la Ley de Coordinación Fiscal son muy generales, lo cual permite que la Alcaldía pueda destinarlos con apertura de acuerdo a sus necesidades primordiales. No obstante, esta misma condición propicia que los recursos del fondo sean utilizados en casi cualquier rubro que sea justificado por la Alcaldía, aunque ello deje de lado el objetivo del fondo que se marca en la Matriz de Indicadores de Resultados, dificultando posteriormente una evaluación del cumplimiento de los objetivos.

En ese mismo sentido, se observó que, la Alcaldía se basa en esta normativa federal y en la de la Ciudad de México para realizar sus procesos y acciones para ejercer los recursos del fondo, y que de manera interna no cuenta con documentos normativos como manuales, que documenten la forma en que se llevan a cabo éstas. Esto representa un área de oportunidad importante, porque, para que un proceso esté consolidado debe tener un documento que lo norme y por tanto que sea del conocimiento de todos los que lo operan.

Áreas de oportunidad

En su mayoría, las acciones realizadas con los recursos del FORTAMUNDF fueron de carácter administrativo, sin embargo, no se tiene evidencia de la forma y criterios que determinaron realizar esas acciones con el fondo. Esta es un área de oportunidad en la etapa de planeación, ya que al documentar esos criterios, además de consolidar el proceso, se puede entender y justificar porque la inversión de este fondo no fue mayoritaria en las necesidades de seguridad, considerando el aumento en de algunos delitos en la demarcación; o conocer de qué forma se seleccionan los proyectos que contribuyan a que la Alcaldía tenga finanzas

sanas o reduzca su dependencia a recursos federales, lo cual además abonaría a la rendición de cuentas y la transparencia.

Otra área de oportunidad que se encontró es que, sólo se cuenta con el Manual de Organización administrativa, el cual incluye el organigrama y principales funciones; sin embargo, es necesario contar también con un manual de procedimientos en donde se detalle claramente los procedimientos generales, y particularmente los que atañe a esta evaluación, que son los relacionados con las actividades para la ejecución de los recursos del fondo, como las etapas de distribución, entrega y seguimiento de los apoyos,

Cuellos de botella

No se cuenta con suficiente información para determinar un cuello de botella que haya sido identificado por los operadores del fondo; no obstante, se observó que es posible que éstos se desarrollen al no tener definidos en documentos y difundidos, los procedimientos que realizan las diferentes áreas de la Alcaldía para ejercer los recursos del fondo, sobre todo en caso de rotación del personal. Ya que el desconocimiento de estos procedimientos, alarga la curva de aprendizaje y retrasa el desempeño de las funciones.

Buenas prácticas

Una buena práctica encontrada en el proceso es que, se realiza un seguimiento a los usuarios y monitoreo de los bienes y servicios, en caso de que se presente algún problema con estos, sin embargo no se conoce el procedimiento, además de que no se explica con qué frecuencia se hace el monitoreo.

Amenazas y fortalezas

La principal fortaleza de la Alcaldía es la atención que da a sus áreas de oportunidad, dado que si bien en el ejercicio fiscal evaluado se encontraron dos grandes áreas de oportunidad que son la falta de documentación de procesos y la evaluación, en la actualidad se han ido implementando. A la fecha en que se realiza esta evaluación podemos dar cuenta de que ya se ha implementado una documentación de procesos que se ha agregado al Manual de Organización de la Alcaldía, además de que se están llevando a cabo ejercicios de evaluación a los recursos del fondo, como señala la normatividad.



No obstante, se mantiene el riesgo, en caso de que no se le dé seguimiento y continuidad a estos dos procesos, ya que en vez de lograr un avance se puede retroceder. Este es un riesgo que se presenta frecuentemente durante los cambios de gobierno, pues se acostumbra comenzar de cero y no se continúa el avance logrado.

RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES

Los recursos del FORTAMUNDF en 2019 se ejercieron a través de seis actividades institucionales, siendo la que recibió mayor cantidad de recursos la Actividad institucional de Apoyo Administrativo. De esta forma, los recursos se destinaron principalmente al pago de servicios, la compra de insumos y adquisiciones de diferentes materiales y equipos. Por lo tanto, las áreas que participaron en el proceso fueron la Dirección General de Administración, la Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano y la Dirección de Recursos Materiales, Abastecimiento y Servicios.

Al ejercerse los recursos del FORTAMUNDF en diferentes actividades institucionales, no se cuentan con procedimientos específicos o particulares para el ejercicio de los recursos del fondo, estos se encuentran insertos dentro de los procesos generales para el funcionamiento de la alcaldía, como lo son la planeación anual y las compras o adquisiciones. Por lo que, resultó una tarea compleja delimitar o trazar el procedimiento que siguen quienes ejercen particularmente el fondo. No obstante, bajo una lógica más generalizada, fue posible analizar los diferentes elementos que se describen a continuación.

Para el desarrollo del proceso de ejecución y ejercicio de los recursos del Fondo, se encontró que para el año fiscal evaluado 2019, la Alcaldía no contaba con documentos normativos sobre los procesos, más allá del Manual de Organización Administrativa, y del Manual de Programación y Presupuestación emitido por el Gobierno de la Ciudad de México y la Federación, así como la Leyes Federales que rigen al FORTAMUNDF.

Sin embargo, cabe señalar que para 2020 la alcaldía integró dentro del Manual de Organización Administrativa la documentación de algunos procedimientos por área, incluyendo su diagrama de flujo, lo cual representa un avance en la consolidación de los procesos, en general, de la Alcaldía. En ese sentido, se recomienda a la Alcaldía continuar documentando los procesos administrativos y elaborar los documentos normativos necesarios, además del manual, para que éstos estén sistematizados y puedan hacerse del conocimiento de todo el personal. Ello además reduciría los riesgos y cuellos de botella en el desarrollo de los procesos en casos de rotación de personal.

Otra conclusión sobre el proceso, es que la Alcaldía tuvo un cumplimiento normativo de la Ley de Coordinación Fiscal, que es la única normatividad que rige el ejercicio de los recursos del fondo, al invertir en algunos de los criterios prioritarios que establece ésta. No obstante, se recomienda a la Alcaldía generar un documento normativo que establezca los criterios para determinar la priorización de los recursos del fondo con base en una planeación a largo plazo orientada a mejorar las finanzas de la alcaldía y satisfacer las necesidades en seguridad pública, que se encuentren dentro de sus facultades, considerando principalmente el aumento con respecto a 2018 de los delitos de narcomenudeo (+295.9%), violación (85.2%), homicidio doloso (+56.7%), robo con violencia (+30.7%), robo a negocio (+36.8%), robo a transeúnte (+29%) en la demarcación, de acuerdo con datos del Reporte de Incidencia delictiva en la CDMX primer semestre 2019, del Observatorio Nacional Ciudadano.

Por otro lado, la participación de la contraloría social dentro de todos los procesos es esencial para contribuir a un gobierno transparente, dado que de esta forma la ciudadanía puede conocer el proceder de la Alcaldía y retroalimentar los procesos de toma de decisiones, ejecución, control, evaluación y vigilancia. Sin embargo, no se encontró evidencia de que esto se lleve a cabo en al menos una de las etapas de la ejecución de los recursos del fondo, por lo que se recomienda integrarlo dentro del proceso.

Finalmente, la etapa de evaluación, si bien, no se encontraron ejercicios de evaluación en los últimos tres años (2018-2020), actualmente la alcaldía está en un proceso de evaluación de los años fiscales anteriores mencionados, lo cual significa un avance en el cumplimiento de esta obligación y sobre todo para la generación de información relevante que contribuya a mejorar la gestión y el logro de los resultados de las acciones y decisiones de la Alcaldía. En ese sentido, se recomienda seguir impulsando estos esfuerzos.

Aunado al aspecto antes mencionado, destaca la reestructuración realizada en la Alcaldía, que incluyó el desarrollo de sus programas presupuestales bajo la metodología del Marco Lógico en 2020. Si bien, este elemento no corresponde al año fiscal evaluado es un aspecto destacable, ya que implica un avance que se cuente con la Matriz de Indicadores de Resultados de los Programas y por lo tanto se pueda dar seguimiento a los mismos.

ANÁLISIS FODA

Fortalezas	Recomendaciones
<p>La operación del fondo se hace con base en la normativa federal y local; es decir, según lo establecido en la operación se hizo atendiendo lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal y en el Manual de Programación y Presupuestación 2019.</p>	<p>Incluir en el Manual de Organización de la Alcaldía, información más detallada de cada una de las actividades que comprenden el macroproceso, de forma que cualquier funcionario pueda conocer lo que le corresponde hacer y así, agilizar el proceso.</p>
<p>La etapa de planeación es de las fases más consolidadas, pues se tiene claro qué es lo que tiene que hacer cada área, así como el procedimiento para generar tanto el anteproyecto, como el Programa Anual de Adquisiciones Arrendamientos y Prestación de Servicios.</p>	<p>Profundizar la descripción de las actividades que comprenden la generación del Programa Anual de Adquisiciones Arrendamientos y Prestación de Servicios, ya que para la presente evaluación no se pudo constatar el grado de consolidación que se tiene en este aspecto.</p>
<p>Se lleva a cabo el seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos.</p>	<p>Establecer actividades claras al respecto, para incorporarlas al Manual de Organización de la Alcaldía, que incluyan el mecanismo por el cual se llevan a cabo (ej. formularios de satisfacción para que los usuarios los llenen, visitas a los usuarios, etc.), la periodicidad en la que se realizarán, así como la o las áreas responsables de llevar este proceso.</p>

Debilidades	Recomendaciones
<p>La inversión de los recursos del fondo en el rubro de seguridad es baja, considerando el aumento en de los reportes de la comisión de algunos delitos en la demarcación.</p>	<p>Considerando que los recursos del fondo pueden destinarse a la seguridad de la Alcaldía, es importante realizar un diagnóstico al respecto para poder aprovechar estos recursos y así atender las problemáticas en materia de seguridad de una mejor manera. Y establecer en documentos normativos los criterios para la selección de los proyectos a realizar con el fondo.</p>

<p>Si bien se cuenta con un manual de organización administrativa en 2019, es necesario contar también con un manual de procedimientos que detalle los procesos en las etapas de distribución, entrega y seguimiento de los apoyos.</p>	<p>Identificar cada actividad necesaria para estas etapas e incluirla en un manual, procurando incorporar las actividades generales, así como las específicas que correspondan a cada tipo de apoyo.</p>
<p>En el proceso del ejercicio de los recursos del FORTAMUNDF, no se contó con evidencia de que estén establecidos procesos de contraloría social en al menos una de las etapas de la ejecución de las actividades.</p>	<p>Dara a conocer en que etapas del ejercicio de los recursos del fondo se llevan a cabo acciones de contraloría social. Y de no contar con ellas, establecerlas y aplicarlas.</p>

Oportunidades	Recomendaciones
<p>Gracias a la transición de acciones sociales y actividades institucionales a programas públicos, se presenta la oportunidad de definir claramente cada etapa del programa con base en lo aquí presentado, y con ello poder mejorar los procesos y los resultados.</p>	<p>Seguir la Metodología del Marco Lógico (MML) en el diseño de los programas para con ello tener bien definido lo que se hará, así como los elementos que se requerirán para la implementación, monitoreo y evaluación de los mismos (por ejemplo, la Matriz de Indicadores para Resultados).</p>

Amenazas	Recomendaciones
<p>El cambio de administración en 2021, en la alcaldía podría detener el avance que se haya logrado en los procesos de documentación, ya que es común que se renueven varios de los elementos y se establezcan nuevas estrategias y prioridades.</p>	<p>Informar los Aspectos Susceptibles de Mejora que debe seguir la Alcaldía, en los próximos años, para establecer compromisos vinculantes independientes de los periodos de gobierno.</p>

ANEXOS

Anexo 1. Ficha técnica de identificación del fondo

	Variable	Datos
Datos generales	Unidad Responsable	Dirección General de Administración
	Responsable titular	Luis Ángel Pérez Yañez
	Teléfono de contacto	(55) 5862-3150 Ext. 2037
	Correo electrónico de contacto	luis.perez@milpa-alta.cdmx.gob.mx
Objetivos	Objetivo general	Se destinarán a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus Obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de Aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura, y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes.
	Principal Normatividad contemplada para operarlo	Ley de Coordinación Fiscal
	Normas consideradas en el proceso del fondo (NOM)	-
	Eje del Plan Nacional de Desarrollo con el que está alineado	Economía
	Alineación con Plan Estatal y/o políticas públicas locales	
	Objetivo del PND con el que está alineado	Mantener Finanzas Sanas
	Tema del PND con el que está alineado	Mantener Finanzas Sanas

	Programa (Sectorial, Especial o Institucional) con el que está alineado	Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2020-2024
	Objetivo (Sectorial, especial o institucional) con el que está alineado	Federalismo fiscal. Mejorar la coordinación fiscal entre los tres órdenes de gobierno con la finalidad de promover finanzas públicas subnacionales sanas y sostenibles.
	Indicador (Sectorial, Especial o Institucional) con el que está alineado	Deuda bruta del sector público no financiero como porcentaje del PIB
	Propósito del fondo	Los municipios y alcaldías de la Ciudad de México fortalecen sus finanzas públicas.
Población potencial	Definición de la población potencial	Población total de la Alcaldía
	Unidad de medida de la población potencial (persona, familia, etc.)	S/D
	Cuantificación de la población potencial	138,170
Población objetivo	Definición de la población objetivo	Población total de la Alcaldía
	Unidad de medida de la población objetivo (persona, familia, etc.)	S/D
	Cuantificación de la población objetivo	138,170
Población atendida	Definición de la población atendida	Población total de la Alcaldía

	Unidad de medida de la población atendida (persona, familia, etc.)	S/D
	Cuantificación de la población atendida	138,170
Presupuesto	Presupuesto original (MDP)	107.084.119,00
	Presupuesto modificado (MDP)	101.458.131,85
	Presupuesto ejercido (MDP)	101.458.131,85

Anexo 2. Ficha de identificación y equivalencia de procesos evaluación de procesos del programa/fondo

Nombre del Fondo/programa	Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal FORTAMUN
Modalidad	
Dependencia/entidad	Alcaldía Milpa Alta
Unidad Responsable	Dirección General de Administración
Tipo de Evaluación	De Procesos
Año de Evaluación	2019

Para la identificación y clasificación de los procesos se sugieren los siguientes pasos:

1. Listar los procesos identificados.
2. Comparar los procesos identificados del fondo con aquellos correspondientes al Modelo general de procesos. Colocar en el renglón correspondiente el nombre de cada proceso del fondo identificado como equivalente.
3. Colocar al final de la lista aquellos procesos del fondo no son equivalentes en el Modelo general de procesos.

Modelo general de procesos	Número de secuencia	Procesos del fondo identificados por el evaluador
		(Escriba nombre y describa brevemente de qué trata)
Planeación (planeación estratégica, programación y presupuestación): Proceso en el cual se determinan misión, visión, fin, objetivos y metas en tiempos establecidos, los indicadores de seguimiento verificables, los recursos financieros y humanos		Elaboración del Anteproyecto con detección de necesidades
		Elaboración del Programa Anual de Adquisiciones

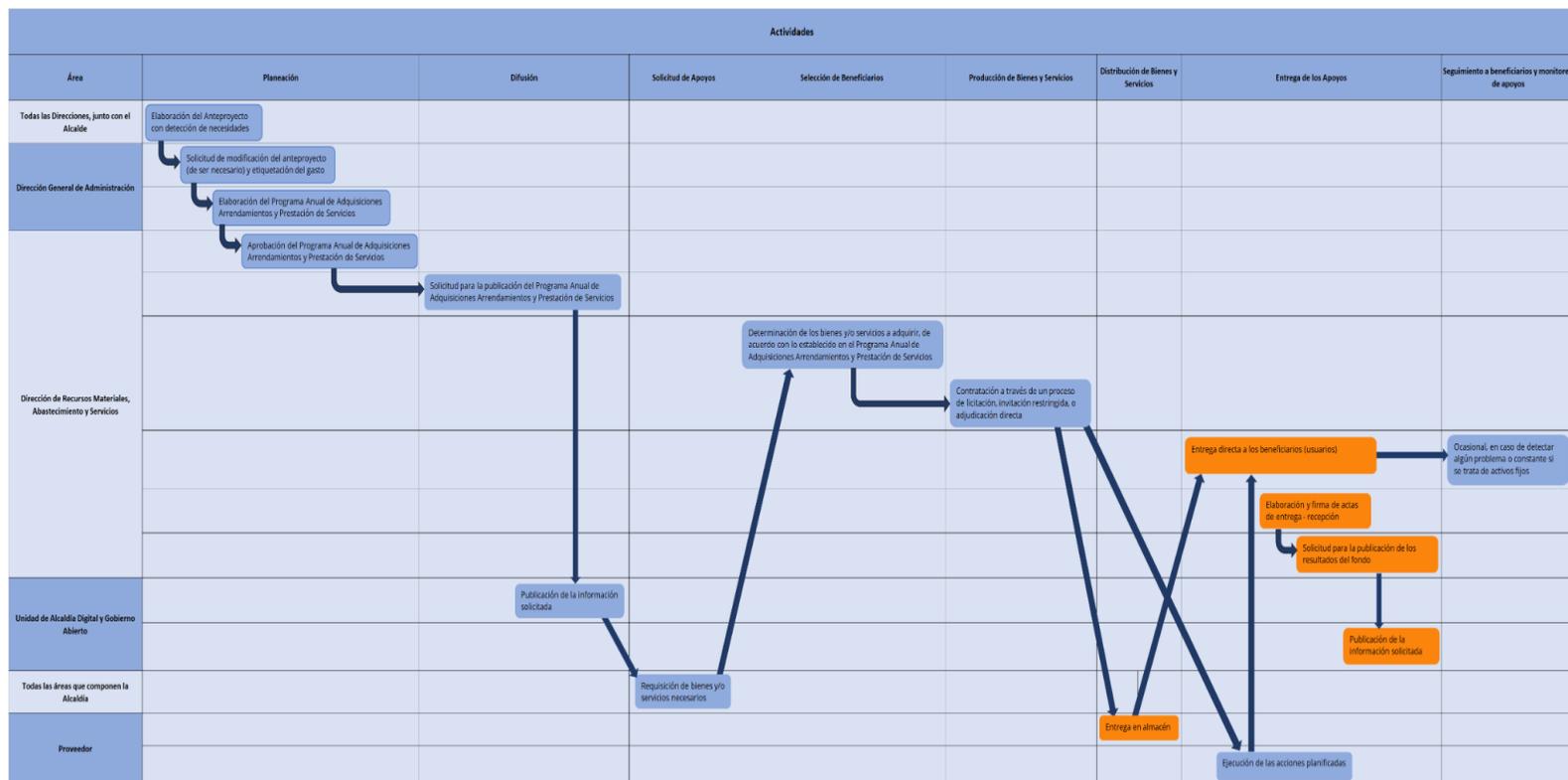
necesarios, y las principales actividades y métodos a seguir para el logro de los objetivos del fondo.		
Difusión: Proceso sistemático e institucionalizado de información sobre las principales características del fondo/programa, sus beneficios y requisitos de inscripción, dirigido hacia un público determinado.		Difusión a través de Plataformas Digitales de la Alcaldía
		Difusión a través de la Gaceta Oficial de la Ciudad de México
Solicitud de apoyos: Conjunto de acciones, instrumentos y mecanismos que ejecutan los operadores del fondo con el objetivo registrar y/o sistematizar la información de las solicitudes de apoyo de los posibles beneficiarios.		Requisición de las áreas
Selección de beneficiarios: Proceso realizado por los operadores para seleccionar a los beneficiarios y obtener finalmente el padrón actualizado y validado.		Programa Anual de Adquisiciones
Producción de bienes o servicios: Herramientas, acciones y mecanismos a través de los cuales se obtienen los bienes y servicios que serán entregados a los beneficiarios.		Proceso de adquisición de bienes
Distribución de apoyos: Proceso a través del cual se envía el apoyo del punto de origen (en donde se obtuvo dicho bien o servicio) al punto de destino final (en donde se encuentra el beneficiario).		Entrega de los bienes por parte del proveedor
Entrega de apoyos: Conjunto de instrumentos, mecanismos y acciones por los cuales los beneficiarios o afiliados reciben los diferentes servicios o tipos de apoyo.		Entrega de los bienes o servicios adquiridos a los usuarios

<p>Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos: Acciones y mecanismos mediante los cuales se comprueba que los apoyos entregados a los beneficiarios son utilizados y funcionan de acuerdo al objetivo planteado.</p>		<p>Seguimiento del bien adquirido</p>
<p>Contraloría social y satisfacción de usuarios: Proceso a través del cual los beneficiarios puede realizar las quejas o denuncias necesarias.</p>		
<p>Evaluación y monitoreo: Proceso a través del cual el fondo es factible de lograr ejercicios sistemáticos de evaluación de sus procesos o resultados, así como el monitoreo en el avance de sus indicadores, metas, etcétera.</p>		<p>Reporte trimestralmente del ejercicio de los recursos en el SRFT</p>

Si hay algún proceso no contemplado, ponerlo y explicarlo a continuación:

Anexo 3. Flujogramas

Nombre del Fondo/programa	Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal FORTAMUN
Modalidad	
Dependencia/entidad	Alcaldía Milpa Alta
Unidad Responsable	Dirección General de Administración
Tipo de Evaluación	De Procesos
Año de Evaluación	2019



Anexo 4. Grado de consolidación operativa del programa

Nombre del Fondo/programa	Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal FORTAMUN
Modalidad	
Dependencia/entidad	Alcaldía Milpa Alta
Unidad Responsable	Dirección General de Administración
Tipo de Evaluación	De Procesos
Año de Evaluación	2019

Criterio de valoración	Puntaje				Comentarios
	Sí (2)	Parcial-Mente (1)	No (0)	NA	
1) Si existen documentos que normen los procesos;		X			Los documentos normativos son los establecidos a nivel Federal para el ejercicio del fondo. A nivel local solo se presentó evidencia del Manual de Programación y Presupuestación y del Manual de Organización Administrativa.
2) Si son del conocimiento de todos los operadores los procesos que están documentados		X			Se encontró desconocimiento del proceso por parte de algunos funcionarios.
3) Si los procesos están estandarizados, es decir son utilizados por todas la instancias ejecutoras		X			Las etapas de Planeación, difusión y producción de bienes y servicios tienen elementos estandarizados. El resto de las etapas puede variar.
4) Si se cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión		X			A nivel Federal se cuenta con indicadores del Fondo. La Alcaldía reporta los resultados de los indicadores, pero ello no aporta elementos para el monitoreo del ejercicio del fondo a nivel local o del proceso. Cabe señalar que no se cuenta con programas presupuestales para el ejercicio de los recursos.
5) Si se cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras					No se cuenta con datos
Grado de consolidación operativa					4/10

Anexo 5. Límites, articulación, insumos y recursos, productos y sistemas de información de los procesos del programa

Nombre del Fondo/programa	Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal FORTAMUN
Modalidad	
Dependencia/entidad	Alcaldía Milpa Alta
Unidad Responsable	Dirección General de Administración
Tipo de Evaluación	De Procesos
Año de Evaluación	2019

Proceso: Planeación y difusión		
Dimensión del proceso		Actividad o actividades del proceso
Límites	Inicio	Comienza con la elaboración del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos
	Fin	Con la Publicación de la Información en la Gaceta Oficial de la CDMX y/o Plataformas digitales de la Alcaldía
¿Los insumos y recursos son suficientes y adecuados?	Tiempo	S/D
	Personal	Participan en la planeación todas las direcciones y en la difusión sólo el área de Alcaldía Digital y Gobierno Abierto
	Recursos financieros	No se tiene evidencia sobre una medición específica del recurso orientado a este proceso.
	Infraestructura	Para la planeación no se requiere de infraestructura, sin embargo, para la difusión es necesario contar con acceso a internet y con plataformas digitales.
	Otros	
Productos	Productos del Proceso	Anteproyecto de Egresos y publicaciones difundidas
	¿Sirven de insumo para el proceso siguiente?	Sí
Sistemas de información	Sistema(s) empleado	Reuniones y Plataformas digitales
	Tipo de información recolectada	S/D
	¿Sirve de información para el monitoreo?	N/A

¿Es adecuada la coordinación entre actores para la ejecución del proceso?	Sí, porque esta parte del proceso cuenta con elementos consolidados.
¿El proceso es pertinente para el cumplimiento de los objetivos?	Si es pertinente en tanto se generan los insumos para la siguiente etapa del proceso. Sin embargo, no se señala de la existencia de algún diagnóstico que permita conocer las principales carencias a atender y las localidades prioritarias.

Proceso: Solicitud de apoyos y Selección de Beneficiarios		
Dimensión del proceso		Actividad o actividades del proceso
Límites	Inicio	Recepción de requisiciones de las áreas
	Fin	Programa Anual de Adquisiciones
¿Los insumos y recursos son suficientes y adecuados?	Tiempo	S/D
	Personal	No se tiene evidencia de si el personal es suficiente para la recepción y sistematización de requisiciones
	Recursos financieros	No se tiene evidencia sobre una medición específica del recurso orientado a este proceso.
	Infraestructura	S/D
	Otros	
Productos	Productos del Proceso	Solicitudes sistematizadas
	¿Sirven de insumo para el proceso siguiente?	Sí, sirve en tanto esté sistematizada y actualizada
Sistemas de información	Sistema(s) empleado	No se tiene datos del sistema de información utilizado para la sistematización de la información
	Tipo de información recolectada	Requisiciones
	¿Sirve de información para el monitoreo?	N/A
¿Es adecuada la coordinación entre actores para la ejecución del proceso?		No se tiene clara la coordinación entre la recepción de las solicitudes y la selección de adquisiciones.
¿El proceso es pertinente para el cumplimiento de los objetivos?		No se tiene evidencia de que las solicitudes ingresadas sean incluidas en el próximo ciclo.

Proceso: Producción, Distribución y Entrega de Apoyos		
Dimensión del proceso		Actividad o actividades del proceso
Límites	Inicio	Inicio del proceso de licitación
	Fin	Entrega de bienes o servicios a usuarios finales
	Tiempo	S/D

¿Los insumos y recursos son suficientes y adecuados?	Personal	No se tienen suficientes datos para la determinación de la suficiencia de personal para el proceso.
	Recursos financieros	No se tiene evidencia sobre una medición específica del recurso orientado a este proceso.
	Infraestructura	La infraestructura para la entrega del bien o servicio es proporcionada por la empresa contratada.
	Otros	
Productos	Productos del Proceso	Licitación, contrato, adquisiciones
	¿Sirven de insumo para el proceso siguiente?	Sí, para conocer lo adquirido y darle seguimiento.
Sistemas de información	Sistema(s) empleado	Sistema de registro de licitaciones y contratos
	Tipo de información recolectada	Datos de la empresa, licitantes y de la adquisición.
	¿Sirve de información para el monitoreo?	Los datos recolectados sirven para el monitoreo de la adquisición y de sus usuarios.
¿Es adecuada la coordinación entre actores para la ejecución del proceso?		No se tiene suficiente información para saber si la coordinación entre actores es adecuada. Sin embargo, gran parte del proceso de licitación y construcción están consolidados.
¿El proceso es pertinente para el cumplimiento de los objetivos?		El proceso es pertinente en tanto se logra la adquisición de bienes y servicios.

Proceso: Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos		
Dimensión del proceso		Actividad o actividades del proceso
Límites	Inicio	Registro de entrega del bien adquirido
	Fin	
¿Los insumos y recursos son suficientes y adecuados?	Tiempo	S/D
	Personal	El seguimiento lo realiza el personal encargado de materiales
	Recursos financieros	No se tiene evidencia sobre una medición específica del recurso orientado a este proceso.
	Infraestructura	Para esta etapa no se requiere mayor infraestructura
	Otros	
Productos	Productos del Proceso	Registro
	¿Sirven de insumo para el proceso siguiente?	Para el monitoreo constante
Sistemas de información	Sistema(s) empleado	Llenado de formatos
	Tipo de información recolectada	Datos sobre la adquisición y usuario



	¿Sirve de información para el monitoreo?	Sí, la información recolectada sirve para el seguimiento y monitoreo de las adquisiciones y del uso de los recursos del fondo
	¿Es adecuada la coordinación entre actores para la ejecución del proceso?	No se tiene suficiente información para saber si la coordinación entre actores es adecuada.
	¿El proceso es pertinente para el cumplimiento de los objetivos?	No se cuenta con información suficiente.

Anexo 6. Propuesta de modificación a la normatividad del programa

Nombre del Fondo/programa	Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal FORTAMUN
Modalidad	
Dependencia/entidad	Alcaldía Milpa Alta
Unidad Responsable	Dirección General de Administración
Tipo de Evaluación	De Procesos
Año de Evaluación	2019

Tipo de normatividad	Dice:	Problema generado (causas y consecuencias):	Se recomienda decir:	Efecto esperado de aplicar la recomendación de cambio	Restricciones prácticas que puedan existir para su implementación
Federal	El fondo no cuenta con lineamientos específicos sobre el uso de los recursos, y que los criterios de priorización que establece la Ley de Coordinación Fiscal son muy generales	Existe mayor apertura del uso de los recursos de acuerdo a sus necesidades primordiales. No obstante, esta misma condición propicia que los recursos del fondo sean utilizados en casi cualquier rubro que sea justificado por la Alcaldía, aunque ello deje de lado el objetivo del fondo.	Se sugiere que se generen lineamientos más específicos que ayuden a guiar el uso de los recursos hacia el cumplimiento de su objetivo.	Mayor contribución al cumplimiento del objetivo del fondo sobre finanzas sanas de los municipios.	El fondo es una de las principales fuentes de financiamiento para gasto corriente, en la práctica.

Anexo 7. Análisis FODA

Nombre del Fondo/programa	Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal FORTAMUN
Modalidad	
Dependencia/entidad	Alcaldía Milpa Alta
Unidad Responsable	Dirección General de Administración
Tipo de Evaluación	De Procesos
Año de Evaluación	2019

Fortalezas	Recomendaciones
La operación del fondo se hace con base en la normativa federal y local; es decir, según lo establecido en la operación se hizo atendiendo lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal y en el Manual de Programación y Presupuestación 2019.	Incluir en el Manual de Organización de la Alcaldía, información más detallada de cada una de las actividades que comprenden el macroproceso, de forma que cualquier funcionario pueda conocer lo que le corresponde hacer y así, agilizar el proceso.
La etapa de planeación es de las fases más consolidadas, pues se tiene claro qué es lo que tiene que hacer cada área, así como el procedimiento para generar tanto el anteproyecto, como el Programa Anual de Adquisiciones Arrendamientos y Prestación de Servicios.	Profundizar la descripción de las actividades que comprenden la generación del Programa Anual de Adquisiciones Arrendamientos y Prestación de Servicios, ya que para la presente evaluación no se pudo constatar el grado de consolidación que se tiene en este aspecto.
Se lleva a cabo el seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos.	Establecer actividades claras al respecto, para incorporarlas al Manual de Organización de la Alcaldía, que incluyan el mecanismo por el cual se llevan a cabo (ej. formularios de satisfacción para que los usuarios los llenen, visitas a los usuarios, etc.), la periodicidad en la que se realizarán, así como la o las áreas responsables de llevar este proceso.

Debilidades	Recomendaciones
<p>La inversión de los recursos del fondo en el rubro de seguridad es baja, considerando el aumento en de los reportes de la comisión de algunos delitos en la demarcación.</p>	<p>Considerando que los recursos del fondo pueden destinarse a la seguridad de la Alcaldía, es importante realizar un diagnóstico al respecto para poder aprovechar estos recursos y así atender las problemáticas en materia de seguridad de una mejor manera. Y establecer en documentos normativos los criterios para la selección de los proyectos a realizar con el fondo.</p>
<p>Si bien se cuenta con un manual de organización administrativa en 2019, es necesario contar también con un manual de procedimientos que detalle los procesos en las etapas de distribución, entrega y seguimiento de los apoyos.</p>	<p>Identificar cada actividad necesaria para estas etapas e incluirla en un manual, procurando incorporar las actividades generales, así como las específicas que correspondan a cada tipo de apoyo.</p>
<p>En el proceso del ejercicio de los recursos del FORTAMUNDF, no se contó con evidencia de que estén establecidos procesos de contraloría social en al menos una de las etapas de la ejecución de las actividades.</p>	<p>Dara a conocer en que etapas del ejercicio de los recursos del fondo se llevan a cabo acciones de contraloría social. Y de no contar con ellas, establecerlas y aplicarlas.</p>

Oportunidades	Recomendaciones
<p>Gracias a la transición de acciones sociales y actividades institucionales a programas públicos, se presenta la oportunidad de definir claramente cada etapa del programa con base en lo aquí presentado, y con ello poder mejorar los procesos y los resultados.</p>	<p>Seguir la Metodología del Marco Lógico (MML) en el diseño de los programas para con ello tener bien definido lo que se hará, así como los elementos que se requerirán para la implementación, monitoreo y evaluación de los mismos (por ejemplo, la Matriz de Indicadores para Resultados).</p>

Amenazas	Recomendaciones
<p>El cambio de administración en 2021, en la alcaldía podría detener el avance que se haya logrado en los procesos de documentación, ya que es común que se renueven varios de los elementos y se establezcan nuevas estrategias y prioridades.</p>	<p>Informar los Aspectos Susceptibles de Mejora que debe seguir la Alcaldía, en los próximos años, para establecer compromisos vinculantes independientes de los periodos de gobierno.</p>

Anexo 8. Recomendaciones del programa

Nombre del Fondo/programa	Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal FORTAMUN
Modalidad	
Dependencia/entidad	Alcaldía Milpa Alta
Unidad Responsable	Dirección General de Administración
Tipo de Evaluación	De Procesos
Año de Evaluación	2019

En este anexo el *proveedor* debe valorar si la recomendación implica una consolidación o una reingeniería del proceso.

A) Consolidación

Proceso	Situación actual (hallazgo o problema detectado)	Recomen-dación	Principales responsables de la implementación	Recursos e insumos necesarios para su implementación	Breve análisis de viabilidad de la implementación	Efectos potenciales esperados	Medio de verificación	Nivel de priorización (Alto, Medio, o Bajo)*
Planeación	La inversión de los recursos del fondo en el rubro de seguridad es baja, considerando el aumento en de los reportes de la comisión de algunos delitos en la demarcación.	Considerando que los recursos del fondo pueden destinarse a la seguridad de la Alcaldía, es importante realizar un diagnóstico al respecto para poder aprovechar estos recursos y así atender las problemáticas en		Recursos humanos especializados para el levantamiento de información y análisis.	Es viable ya que se puede contratar a una empresa que realice el diagnóstico como parte de gastos indirectos.	Orientación de los recursos del fondo a la atención de necesidades diagnosticadas.	Reportes e informes de resultados de indicadores	Medio



		materia de seguridad de una mejor manera. Y establecer en documentos normativos los criterios para la selección de los proyectos a realizar con el fondo.						
Transversal	Si bien se cuenta con un manual de organización administrativa en 2019, es necesario contar también con un manual de procedimientos que detalle los procesos en las etapas de distribución, entrega y seguimiento de los apoyos.	Identificar cada actividad necesaria para estas etapas e incluirla en un manual, procurando incorporar las actividades generales, así como las específicas que correspondan a cada tipo de apoyo.		Recursos humanos para la documentación de los procesos	Es altamente viable porque se cuenta con personal y el conocimiento	Mayor consolidación de los procesos	Manuales y procedimientos	Medio
Contraloría Social	En el proceso del ejercicio de los recursos del FORTAMUNDF, no se contó con evidencia de que estén establecidos procesos de contraloría social en al menos una de las etapas de la ejecución de las actividades.	Dara a conocer en que etapas del ejercicio de los recursos del fondo se llevan a cabo acciones de contraloría social. Y de no contar con ellas, establecerlas y aplicarlas.		Recursos humanos para realizar las acciones de contraloría	Es altamente viable porque se cuenta con un área de contraloría social	Mejorar el control y rendición de cuenta del ejercicio de los recursos del fondo	Reportes e informes	Alto

B) Reingeniería de procesos

Proceso	Situación actual (hallazgo o problema detectado)	Recomendación	Objetivo	Principales responsable de la implementación	Recursos e insumos necesarios para su implementación	Breve análisis de viabilidad de la implementación	Metas y efectos potenciales esperados	Elaboración de flujograma del nuevo proceso	Medio de verificación	Nivel de priorización (Alto, Medio, o Bajo)*

*El nivel de priorización Alto, Medio o Bajo, se estimará considerando la mejora en la operación del programa, la viabilidad de la implementación de la recomendación, así como el efecto potencial que esto pueda tener el alcance del objetivo del programa.

Anexo 9. Sistema de monitoreo e indicadores de gestión del programa

Nombre del Fondo/programa	Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal FORTAMUN
Modalidad	
Dependencia/entidad	Alcaldía Milpa Alta
Unidad Responsable	Dirección General de Administración
Tipo de Evaluación	De Procesos
Año de Evaluación	2019

Las acciones realizadas para el ejercicio del fondo en el año fiscal evaluado no cuentan con Matriz de Indicadores de Resultados, ya que no se tratan de Programas Presupuestales, por lo tanto, se puede señalar que carezca de un sistema de monitoreo e indicadores de gestión, en consecuencia, se recomienda el diseño de un sistema que permita dar seguimiento y monitorear el cumplimiento de objetivos, por lo cual debe contener indicadores suficientes y necesarios para medir diferentes dimensiones.

Anexo 10. Trabajo de campo realizado

Nombre del Fondo/programa	Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal FORTAMUN
Modalidad	
Dependencia/entidad	Alcaldía Milpa Alta
Unidad Responsable	Dirección General de Administración
Tipo de Evaluación	De Procesos
Año de Evaluación	2019

En este apartado el proveedor deberá presentar el diseño metodológico, así como la estrategia de trabajo de campo final, en el que se señale de manera puntual los cambios que se realizaron respecto de la propuesta original del diseño metodológico y de la estrategia de trabajo de campo, sobre todo en cuanto a la muestra seleccionada. A esto se deberá incluir la justificación a cada uno de los cambios.

DISEÑO METODOLÓGICO Y ESTRATEGIA DEL TRABAJO DE CAMPO

En materia de evaluación, existen diversas metodologías y enfoques según la etapa de la política pública que se pretenda analizar. Para el presente caso, es la metodología de Evaluación de Procesos la que ha de seguirse. El objetivo de dicha evaluación es, según CONEVAL, realizar un análisis sistemático de la gestión operativa de los Programas, que permita valorar si dicha gestión cumple con lo necesario para el logro de las metas y objetivos planteados en los mismos, es decir, conocer y valorar el encadenamiento de acciones llevadas a cabo por un programa en función de los resultados obtenidos por el mismo.

En cuanto a los objetivos específicos, el mismo CONEVAL propone:

- Describir la gestión operativa del Programa mediante sus procesos, en los distintos niveles de desagregación geográfica donde se lleva a cabo.
- Identificar y analizar los problemas o limitantes, tanto normativos como operativos, que obstaculizan la gestión del Programa, así como las fortalezas y buenas prácticas que mejoran la capacidad de gestión del mismo.
- Analizar si la gestión y la articulación de los procesos contribuyen al logro del objetivo del Programa.
- Elaborar recomendaciones generales y específicas que el programa pueda implementar, tanto

a nivel normativo como operativo.

Es bajo este contexto, que se prosigue a proponer el desarrollo metodológico de la presente evaluación. El diseño metodológico parte de una propuesta deductiva: comienza por el análisis de las generalidades del fondo y el problema público que intenta atender, para luego enfocarse en la información referente a la implementación de los programas presupuestales de la Alcaldía Milpa Alta que ejercen recursos de este fondo.

El enfoque de análisis combinará lo cuantitativo con lo cualitativo: se revisará y generará información respecto al tema, misma que será analizada para generar explicaciones puntuales transitables hacia descripciones de los programas y sus procesos en términos cualitativos, cabe insistir, todo con base en evidencia.

De esta forma, se pretende hacer una revisión puntual de gabinete de las siguientes categorías de análisis a partir de sus instrumentos:

- **Normatividad.** Esta categoría implica la revisión de legislaciones, normas, reglamentos, vinculadas con la ejecución de los programas y del Fondo
- **Conceptualización del problema público.** La existencia de un programa presupuestal presupone la acción gubernamental en aras de la solución de un problema público. En ese sentido, se hará una revisión de diagnósticos, estudios y estadísticas generales sobre el tema, características de la población potencial y beneficiaria, para valorar la correcta operación del programa en función de la evidencia existente.
- **Implementación de los programas.** Esta es la categoría central dentro de la evaluación de procesos. En este punto, se hará una revisión de toda la evidencia documental relativa a la implementación de los programas: reportes, fotografías, evaluaciones previas, auditorías, sistemas de información, padrones de beneficiarios, convocatorias, entre otros, con la finalidad de valorar el grado de alineación entre el diseño del programa y su operación, así como para señalar elementos que limiten el libre tránsito de la cadena de procesos que implica la implementación de éste.
- **Resultados.** Esta categoría permitirá crear un hilo conductor entre la operación del programa y lo que pretende solucionar de forma puntual desde su diseño. Para hacer una correcta valoración, se revisarán los elementos del Marco Lógico (Árbol de problemas, Árbol de objetivos, Matriz de Indicadores para Resultados), los informes trimestrales de avance, aspectos susceptibles de mejora emanados de evaluaciones y auditorías, así como cualquier

otra evidencia que confirme resultados del programa.

Es a través de la valoración de estas 4 categorías de análisis que se podrá hacer una relación entre las obligaciones y marco normativo del programa y, el diseño del programa, su implementación y resultados adjudicables a su acción en una estrategia ordenada y coordinada desde el gabinete.

Debido a la naturaleza del tipo de evaluación requerida, es necesario crear un enfoque mixto de doble dimensión: por una parte, un enfoque cualitativo y cuantitativo y, por otro, trabajo de gabinete y de campo.

Si bien las evaluaciones de procesos tienen un alto contenido cualitativo, esta propuesta potencia la comprensión amplia de la operación del programa no sólo con evidencia presistemática, sino también con la generación de información a partir de la experiencia de los mismos operadores del programa y sus beneficiarios.

En ese sentido se llevará a cabo una estrategia de levantamiento de información mediante grupos focales con los actores claves en la operación, lo cual permitirá mediante con una entrevista grupal semiestructurada, obtener información sobre la implementación de los recursos del fondo a través de los programas presupuestales de cada Dirección General, en cada una de las etapas del proceso general, tomando en cuenta ocho puntos clave: la planeación, la difusión, la solicitud de apoyos, la selección de beneficiarios, la producción de bienes y servicios, la distribución de bienes y servicios, la entrega de apoyos y el seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos.

Bitácora de trabajo

Se propone el uso del siguiente formato para presentar la bitácora de trabajo:

Entidad/ Institución	Localidad/ Municipio/ Dirección o Área	Fecha	Entrevistador	Entrevistado (puesto)	Instrumento empleado	Duración de la entrevista	Observaciones
	Alcaldía Milpa Alta	13/07/202 1	Zendy Martínez Alfredo Méndez	Directora de Planeación del Desarrollo Director de Obras	Focus Group Entrevista Semiestructura da	2 horas	

			Estefany Castro Manuel Polo	Públicas y Desarrollo Urbano, Coordinadora de Comunicación Social Analista de Dirección de Finanzas Dirección de Alcaldía Digital y Gobierno Abierto			
	Alcaldía Milpa Alta	13/08/2021	Estefany Castro Alfredo Méndez	Analista de Dirección de Finanzas Director de Obras Públicas y Desarrollo Urbano	Focus Group	2 horas	
	Alcaldía Milpa Alta	20/08/2021	Estefany Castro Manuel Polo	Analista de Dirección de Finanzas, Director de Obras Públicas y Desarrollo Urbano	Focus Group	1 hora	
	Alcaldía Milpa Alta	13/09/2021	Estefany Castro Alfredo Méndez	Analista de Dirección de Finanzas, Director de Obras Públicas y Desarrollo Urbano	Focus Group	1 hora	

Anexo 11. Instrumentos de recolección de información de la evaluación de procesos del programa

Nombre del Fondo/programa	Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal FORTAMUN
Modalidad	
Dependencia/entidad	Alcaldía Milpa Alta
Unidad Responsable	Dirección General de Administración
Tipo de Evaluación	De Procesos
Año de Evaluación	2019

Taller Focus Group con operadoras del fondo teniendo como guía los siguientes tópicos.

- Recreación de los procesos.
- Planeación: objetivos, metas, normatividad.
- Difusión: mecanismos de publicidad.
- Solicitud de apoyos: población y solicitudes.
- Producción de bienes y/o servicios
- Distribución de apoyos
- Entrega de apoyos
- Seguimiento a beneficiarios posterior a la entrega
- Cuellos de botella (tiempo, infraestructura, personal...) y áreas de oportunidad (eje transversal).

Entrevista semiestructurada

1. Planeación. ¿Cuál es el proceso que se sigue para la planeación de los recursos del fondo?, ¿existe una planeación estratégica que oriente elementos para lograrlo con éxito?
2. Difusión. ¿La información publicitada es suficiente y clara?
3. Solicitud de apoyos. ¿A través de qué mecanismos se solicita el apoyo?, ¿el proceso es ágil, responde a las necesidades y tiempos operativos?

4. Selección de beneficiarios. ¿El programa apoya a la población a la que está enfocado en su planeación?, ¿los mecanismos para ser seleccionado realmente obedecen a las condiciones de la población objetivo?
5. Producción de bienes y/o servicios. ¿Los apoyos obtenidos son pertinentes?, ¿los mecanismos por los que se logran son ágiles y adecuados?
6. Distribución de apoyos. ¿Los mecanismos de distribución son adecuados y estandarizados?
7. Entrega de apoyos. ¿Se tiene un control puntual de la entrega de apoyos?, ¿se cumple en tiempo y forma?, ¿los apoyos cumplen con las características esperadas?
8. Seguimiento a beneficiarios posterior a la entrega. ¿Se da seguimiento a los beneficiarios posterior a la entrega?, ¿a cuántos?, ¿qué tipo de seguimiento se da? En caso de que no se de seguimiento, ¿considera pertinente que se haga seguimiento a los beneficiarios y a los apoyos entregados?, ¿existen antecedentes de seguimiento a beneficiarios/apoyos en ejercicios anteriores o en otros programas similares?

FUENTES DE CONSULTA

DOF (2021a). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Disponible en:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf

DOF (2021b). Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Disponible en:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_200521.pdf

DOF (2018). Ley de Coordinación Fiscal. Disponible en:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf

DOF (2013). Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas. Disponible en:

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5294474&fecha=04/04/2013

DOF (2007). Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal. Disponible en:

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4967003&fecha=30/03/2007