



CHIHUAHUA
Juntos, una mejor ciudad
GOBIERNO MUNICIPAL 2016-2018

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (FAFM 2016)

EVALUACIÓN DE DISEÑO



Consultoría

Innovar, Desarrollar y Gestionar para el Futuro



**MUNICIPIO DE CHIHUAHUA
FONDO DE APORTACIONES PARA EL
FORTALECIMIENTO MUNICIPAL (FAFM), 2016**

EVALUACIÓN DE DISEÑO

DIRECTORIO

Mtra. María Eugenia Campos Galván

Alcaldesa del Municipio de Chihuahua

Lic. José de Jesús Granillo Vázquez

Director de Planeación y Evaluación Municipal

Ing. Ruth Fabiola Duarte Contreras

Encargada del Área de Evaluación y Planeación del Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte

C.P. Luis Raúl Rico Montes

Subdirector Administrativo de la Dirección de Seguridad Pública Municipal

Lic. Kenia Roció Ayala Pérez

Personal Especializado del Departamento de Administración de la Dirección de Desarrollo Humano y Educación

Mtro. Fernando Maeda Amaya

Subdirector Administrativo

C. Daniel Benítez Rojas

Jefe Administrativo de la Dirección de Desarrollo Económico y Turístico

Lic. Yanai Angulo Herrera

Jefa del Departamento de Licitaciones y Control de Obra

C.P. Pedro Cesar Ibarra Sarmiento

Jefe del Departamento de Recursos Financieros de la Dirección de Mantenimiento Urbano

C. Gabriel Cenicerros Salgado
Gerente Administrativo del Consejo de Urbanización Municipal

Lic. Armando Gutiérrez Torres
Subdirector de la Dirección de Desarrollo Rural

C.P. Víctor Hugo Nava
Coordinador Administrativo de la Dirección de Servicios Públicos Municipales

Ing. Ignacio Ramírez Salazú
Subdirector de la Dirección de Planeación y Evaluación

Mtro. Joel Rivera Saucedo
Jefe del Departamento de Evaluación de la Dirección de Evaluación Y Planeación



RESUMEN EJECUTIVO

Con el fin de institucionalizar y dar certidumbre jurídica a la inversión de recursos públicos federales en el ámbito estatal y de incidencia municipal, el 29 de diciembre de 1997 se publicó el Decreto que incorporó el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), denominado “De los Fondos de Aportaciones Federales” con los artículos del 25 al 42, que dieron origen, entre otros fondos, al “Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal”; posteriormente, se completó el nombre a “Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal” (FORTAMUN-DF), acotado su nombre, con el fin de su aplicación específica en el municipio, a Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (FAFM).

El presente documento contiene el Informe de la Evaluación de Diseño del FAFM en su ejercicio 2016 en el Municipio de Chihuahua.

La Evaluación Externa del FAFM en materia de Diseño, permite tomar decisiones para mejorar la lógica interna de operación del fondo en el municipio de Chihuahua, es decir, saber si su esquema 2016 contribuye a la solución del problema para el cual fue creado. En términos de planeación, ofrece información de los objetivos nacionales y sectoriales a los cuáles contribuye el fondo en el municipio y la relación que guarda con otros programas federales, estatales o municipales que buscan resolver problemáticas afines.

La aplicación de recursos económicos por parte del FAFM 2016 en el municipio de Chihuahua contempló acciones dentro de la normativa del fondo; sin embargo, el diseño de su estrategia de aplicación resultó incipiente. No existió una lógica de planificación documentada y desarrollada *ex profeso* para la aplicación del FAFM en el municipio y por lo tanto no se documentó de manera completa y sistemática la justificación de su implementación, la delimitación de la problemática y la población a atender, ni los mecanismos de atención, captación de la demanda y seguimiento a cobertura de beneficiarios y sus características. La aplicación se acopló, sólo en algunas áreas, a la normativa y términos de referencia de estrategias o programas nacionales. Aunque existió una alineación de acciones del FAFM con los instrumentos de política pública municipal y estatal vigentes en 2016, no se diseñó el alcance y características de su contribución específica en metas e indicadores de ningún tipo.

La valoración del diseño del FAFM 2016 en Chihuahua respecto a la atención del problema que atiende es de 17 puntos de 96 posibles, es decir, **la valoración cuantitativa global del FAFM en materia de Diseño indicó un cumplimiento del 17.7%**. Esta calificación varió desde un cumplimiento en 0% en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) y por tanto en evidencia de Alineación de fines y propósitos con otros esquemas de planeación, hasta un 50% de cumplimiento en aspectos de Presupuesto y rendición de cuentas.

Se requiere desarrollar y documentar diagnósticos específicos donde se caracterice y se determinen la problemática y la población que atenderá el FAFM en el municipio. Ello permitirá delimitar y programar el alcance del Fondo, especificando su alcance comparativo y complementario por área con otros fondos y recursos municipales. Se debe dejar claro el fin y el propósito de la aplicación del FAFM en el municipio, así como sus componentes, indicadores y metas a atender en cada ejercicio presupuestal.

Es necesario implementar un esquema de Planeación Estratégica para la ejecución del FAFM en el municipio de Chihuahua, que considere por lo menos: a) capacitación del personal en la Metodología Marco Lógico, b) diagnósticos municipales por Instancia Ejecutora, c) Matriz de Indicadores de Resultados para el FAFM, d) alineación de acciones del FAFM con Plan de Desarrollo Municipal y e) un esquema de mejora continua a través de un plan de seguimiento y evaluación de las acciones del FAFM.

Se recomienda también, elaborar un Manual de Organización y Procedimientos para sistematizar y reglamentar el control interno de las acciones realizadas por cada una de las áreas funcionales de la Instancia Responsable y las Instancias Ejecutoras de los recursos del FAFM en el municipio. Este manual puede estar ligado a un Sistema de Información del Fondo en el Municipio, donde sea posible conocer los tiempos de los procesos y el estatus de los proyectos, a la vez que permita cumplir de manera más sencilla con las exigencias de transparencia, de acuerdo a las especificaciones de la Ley de Coordinación Fiscal en la materia.

ÍNDICE

i	INTRODUCCIÓN	1
ii.	OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN	3
iii:	ENFOQUE METODOLÓGICO DE LA EVALUACIÓN	4
I.	CARACTERÍSTICAS DEL FONDO DE DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL (FAFM)	8
II.	JUSTIFICACIÓN DE LA CREACIÓN Y DEL DISEÑO DEL FAFM EN EL MUNICIPIO DE CHIHUAHUA.....	11
2.1	Problema o necesidad prioritaria que se pretende atender	11
2.2	Diagnóstico del problema que atiende el FAFM	11
2.3	Justificación teórica o empírica	12
2.4	Valoración cuantitativa	12
III.	CONTRIBUCIÓN A LAS METAS Y ESTRATEGIAS NACIONALES	13
3.1	Vinculación del Propósito del FAFM en Chihuahua con los objetivos del FAFM sectorial, especial, institucional o nacional.....	13
IV.	POBLACIÓN POTENCIAL, OBJETIVO Y MECANISMOS DE ELECCIÓN	15
4.1	Definición de poblaciones, potencial y objetivo	15
4.2	Identificación de la demanda y características de los solicitantes	15
4.3	Mecanismos y fuentes de información para identificar la población objetivo	15
4.4	Estrategia de cobertura de la población objetivo	16
4.5	Procedimientos para la selección de beneficiarios y/o proyectos	16
4.6	Procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo	16
4.7	Valoración cuantitativa	17
V.	PADRÓN DE BENEFICIARIOS Y MECANISMOS DE ATENCIÓN	18
5.1	Padrón de beneficiarios	18
5.2	Mecanismos de atención y entrega del apoyo	18
5.3	Recolección de información socioeconómica de sus beneficiarios	18
5.4	Valoración cuantitativa	19
VI.	MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS (MIR)	20
6.1	Lógica vertical de la Matriz de Indicadores para Resultados	20
a)	Actividades.....	20
b)	Componentes.....	21
c)	Propósito	22
d)	Fin	22
e)	Resumen narrativo.....	23
6.2	Lógica horizontal de la Matriz de Indicadores para resultados	24
a)	Indicadores	24
b)	Fichas Técnicas de indicadores	25
c)	Metas.....	25

d) Medios de verificación	26
e) Conjunto Objetivo-Indicadores-Medios de verificación (Renglón de la MIR)	26
6.3 Valoración final de la MIR (sugerencia de modificaciones o cambios)	27
VII. PRESUPUESTO Y RENDICIÓN DE CUENTAS	29
7.1 Registro de operaciones programáticas y presupuestales.....	29
7.2 Rendición de cuentas.....	30
7.3 Procedimientos de ejecución de obra y/o acciones.....	31
VIII. COMPLEMENTARIEDADES Y COINCIDENCIAS CON OTROS PROGRAMAS FEDERALES.....	32
8.1 Complementariedad y/o coincidencias de Programas federales y/o acciones de desarrollo social en otros niveles de gobierno.....	32
IX. VALORACIÓN DEL DISEÑO DEL FAFM	33
X. ANÁLISIS DE FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS.....	35
XI. CONCLUSIONES.....	37
XII. BIBLIOGRAFÍA	39
XIII. ANEXOS.....	41
ASPECTOS SUSCEPTIBLES DE MEJORA.....	41
a) Transparencia.....	41
b) Programación	41
c) Expediente Básico por Proyecto.....	41
d) Análisis de la Información.....	42
e) Capacitación del Personal.....	42
f) Área Administrativa	43
g) Situación Actual FAFM	44
h) Instrumentación de la Estrategia de Mejoras en el Diseño del FAFM	45



I INTRODUCCIÓN

Los “Fondos de Aportaciones”, son recursos económicos institucionalizados, asignados por la Federación a las Haciendas Públicas de los Estados, y Municipios, de acuerdo al convenio de adhesión previamente celebrado entre estos y la propia Federación.

El abatimiento de los niveles de pobreza y la disminución de la desigualdad que prevalece en el país, tanto en regiones como entre grupos, son aspectos fundamentales que debe contener la política de desarrollo social nacional. En este sentido, las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios o Ramo General 33, son el mecanismo presupuestario diseñado para transferir a los estados y municipios, recursos que les permitan fortalecer su capacidad de respuesta y atender demandas de gobierno.

Para lograr el propósito de buscar un mayor fortalecimiento en la gestión administrativa de los Municipios, para el cumplimiento de las exigencias sociales, es menester proponer mecanismos de participación institucional para la adecuada y correcta ejecución de los programas etiquetados con recursos del Ramo 33, de las aportaciones federales para Entidades Federativas y Municipios, específicamente del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FAFM), en su ejercicio fiscal 2016.

Los recursos del FAFM se deben destinar exclusivamente a la satisfacción de los requerimientos de los municipios, con 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 los habitantes del municipio.

En este sentido, la evaluación externa de programas y fondos federales, obedece a la necesidad de retroalimentar la toma de decisiones sobre la ejecución de los programas en los municipios, para incrementar la eficiencia y la eficacia de sus procesos y contribuir a mejorar la calidad del gasto público en el municipio.

En el presente documento presenta el Informe de la Evaluación Municipal de Diseño del FAFM en particular para los Conceptos de Obra Pública (Vialidad), Construcción y Rehabilitación de Infraestructura (Desarrollo Comunitario) y Estímulos a la Educación (Desarrollo Humano) operados por el municipio con recursos federales. La evaluación se centrará en el ejercicio fiscal 2016, aunque considerando que para algunos temas específicos todavía no se dispondrá de información sólida.

Como parte del contenido se presentan los Objetivos de la Evaluación, se describe el Enfoque Metodológico, las Características Generales del FAFM, su Diseño, Metas, Población Objetivo, Beneficiarios, Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), Presupuesto, Complementariedad con otros Fondos y/o Programas, se realiza una Valoración General de su Diseño, un análisis de Fortalezas, Oportunidades,

Debilidades y Amenazas (FODA) y finalmente, se emiten las Conclusiones y Recomendaciones más relevantes respecto a aspectos claves del Diseño del Programa y las áreas de oportunidad detectadas que requieren ser atendidas para alcanzar los objetivos y metas fijadas.

ii. OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN

Objetivo General

La Evaluación Externa del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (FAFM) pretende analizar y valorar su Diseño para proveer información que retroalimente el logro de sus metas y objetivos, a efecto de instrumentar mejoras en el municipio.

Objetivos Específicos

- 1) Analizar y valorar la justificación de la creación y diseño del FAFM.
- 2) Identificar y analizar su vinculación con la planeación estatal y municipal.
- 3) Identificar a sus poblaciones y mecanismos de atención.
- 4) Analizar y valorar el funcionamiento y operación del padrón de beneficiarios y entrega de apoyos.
- 5) Analizar y valorar la consistencia entre su diseño y la normatividad aplicable.
- 6) Identificar el registro de operaciones presupuestales y rendición de cuentas.
- 7) Identificar posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas gubernamentales.

iii: ENFOQUE METODOLÓGICO DE LA EVALUACIÓN

Tipo de Evaluación

La evaluación de diseño permite analizar las bases de planeación que permitan generar los cambios en las condiciones de los programas como consecuencia de los productos (tangibles e intangibles) entregados por una intervención pública (con base en resultados previamente definidos) en un horizonte de corto y mediano plazo.

La presente evaluación consideró un análisis de gabinete con base en el acopio, organización y valoración de información concentrada en registros administrativos, bases de datos, evaluaciones internas y/o externas y documentación pública, valiéndose para ello de información proporcionada por las direcciones municipales involucradas en la operación del FAFM, así como información oficial disponible al público y entrevistas a actores clave que la Entidad Evaluadora **IDG Consultoría** consideró necesaria para fundamentar su análisis.



Figura 1. Ruta Crítica de la Evaluación del FAFM

Enfoque y Alcances

El análisis se enfocó en los conceptos Desarrollo Comunitario (Construcción y Rehabilitación de Infraestructura), Desarrollo Humano (Estímulos a la Educación) y Vialidad (Obra Pública), operados por el municipio con recursos federales. Dicha priorización se estableció en la Propuesta Técnica de la Entidad Evaluadora, en acuerdo con la Dirección de Planeación y Evaluación del Municipio de Chihuahua, delimitando estas áreas con base en la frecuencia de acciones realizadas en el año, así como la proporción de los recursos utilizados en sus acciones, además de que estas áreas están dentro de los ejes prioritarios del Plan de Desarrollo Municipal.

Los recursos del FAFM 2016, operados por el municipio de Chihuahua, se distribuyeron en las actividades que se muestran en la siguiente figura:

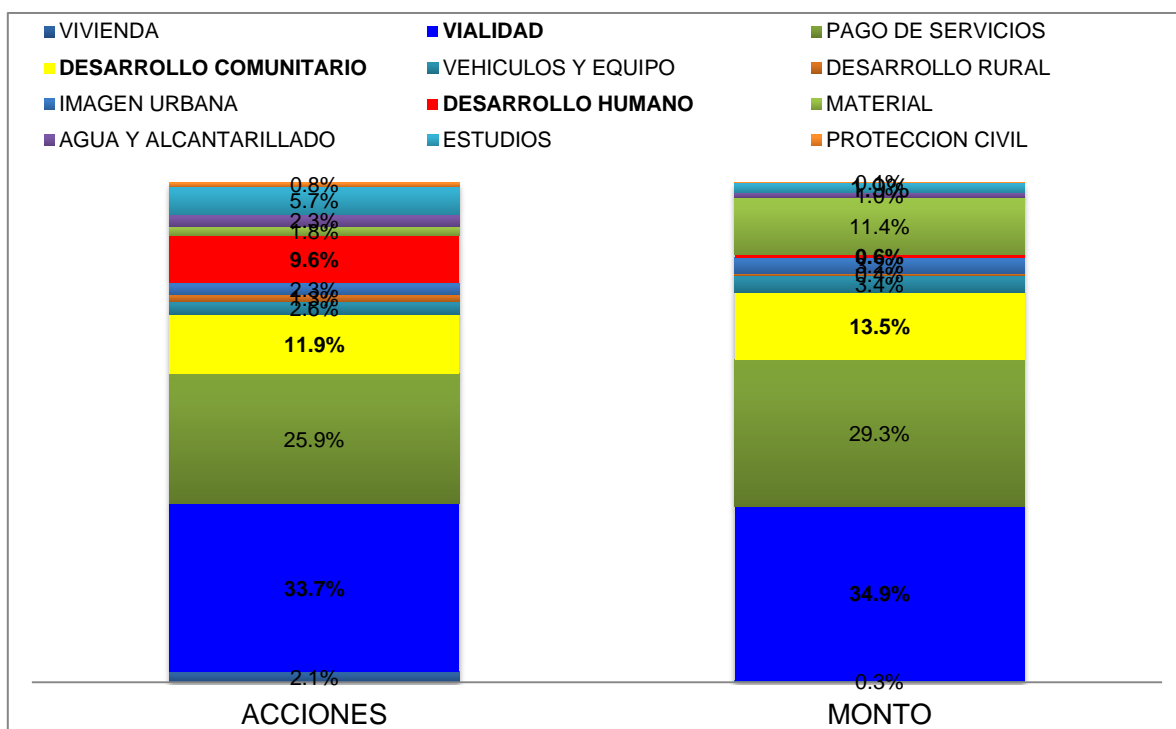


Figura 2. Distribución de acciones y montos derivados de los recursos de FAFM 2016 en el municipio de Chihuahua

Fuente: Elaboración propia con base en Información oficial del FAFM

La evaluación de Diseño se dividió en **siete apartados**:

APARTADO	
I.	Justificación de la creación y del diseño del FAFM
II.	Contribución a las metas y estrategias nacionales
III.	Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad
IV.	Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención
V.	Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)
VI.	Presupuesto y rendición de cuentas
VII.	Complementariedades y coincidencias con otros programas federales

Los apartados consideran un abordaje cualitativo y cuantitativo, con análisis que justifica respuestas binarias y otorgan valoraciones complementarias categóricas. Se aborda el análisis particular en los componentes de **Desarrollo Comunitario**, **Desarrollo Humano**, y **Vialidad**, por ser estos los componentes que mayor cantidad de recursos y/o proyectos recibieron del FAFM en el municipio de Chihuahua, además de considerarse aspectos prioritarios dentro del Plan de Desarrollo Municipal.

Criterios de Análisis

Se incluye la definición de problemas y, en su caso, la propuesta de modificación o recomendaciones de mejora. Asimismo, se indica si el problema considera diferencias entre hombres y mujeres, a fin de conocer las limitaciones y/o las oportunidades que presenta el entorno económico, demográfico, social, cultural, político, jurídico e institucional para la promoción de la igualdad entre los sexos. Se justifica por qué se considera que cumplen o no cada uno de los criterios establecidos en la evaluación de Diseño, especificando los Componentes que no cumplen y por qué. En todos los casos se utilizan como soporte anexos en específico de diferentes fuentes de información utilizadas.

Es importante señalar que cuando el FAFM no contaba con documentos oficiales en el que se respaldara las respuestas de evaluación de Diseño en el municipio, la información brindada se consideraba inexistente (valoración cero); mientras que si existía la documentación específica y esta cumplía con el total de las características solicitadas para ese renglón específico, y de acuerdo a la metodología establecida en los términos de referencia de la Evaluación, la valoración alcanzaba su puntaje máximo de 4 y; si existía la documentación pero no cumplía con el total de las características solicitadas, la valoración se establecida entre 1 y 3 puntos. Este puntaje se tradujo de manera esquematizada por medio de una **semaforización**, con los criterios que se muestran a continuación:

CRITERIOS	PUNTAJE
Verde	4
Amarillo	1-3
Rojo	0

Al final se realizó una valoración cuantitativa global del diseño del FAFM en Chihuahua a partir de los niveles asignados en 24 preguntas cuya respuesta es binaria y por niveles. Esta valoración cuantitativa global consideró la suma total de puntos obtenidos en la evaluación del FAFM (y puntos) divididos entre el total de puntos posibles de obtener ($24 \times 4 = 96$ puntos) y, de modo que se indica el porcentaje de puntos obtenidos del total de puntos posibles $\{(y/96) \times 100\}$ = valoración cuantitativa global del FAFM en materia de diseño}.

I. CARACTERÍSTICAS DEL FONDO DE DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL (FAFM)

Objetivos del FAFM. Al nivel nacional, el objetivo del fondo es contribuir al fortalecimiento de las finanzas públicas de los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, mediante la optimización en la aplicación de los recursos públicos federales transferidos.

Conceptos generales (bienes o servicios) que ofrece. De acuerdo a la Ley de Coordinación fiscal, los recursos del FAFM se deben destinar con prioridad al cumplimiento de las obligaciones financieras de los municipios, 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 los habitantes.

De acuerdo con los lineamientos nacionales del Fondo, sus recursos tienen como finalidad la generación de infraestructura, principalmente, pavimentación de calles y avenidas, alumbrado público, drenaje y alcantarillado, mantenimiento de vías; construcción, rehabilitación y remodelación de espacios educativos, artísticos y culturales; construcción, ampliación y mejoramiento de los espacios para la práctica del deporte, entre otras acciones de infraestructura urbana y social.

Origen del Presupuesto. El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipio y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, es uno de los 8 Fondos del Ramo General 33 y se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). El Diario Oficial de la Federación (DOF) publicó las cantidades y el calendario de ministración de los recursos en el “Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2016, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios; a su vez el periódico oficial de Gobierno del Estado de Chihuahua dio a conocer el acuerdo donde se identifican las variables y fórmulas utilizadas para determinar la distribución del monto que le corresponde a cada uno de los 67 municipios del Estado de Chihuahua.

Identificación del FAFM. La siguiente Ficha de identificación se refiere a la operación del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (FAFM) en el Municipio de Chihuahua, Chihuahua:

Aspecto	Descripción
Nombre	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal
Siglas	FAFM
Dependencia y/o entidad coordinadora	Dirección de Planeación y Evaluación del Municipio de Chihuahua
Principales Direcciones que operan el FAFM por área:	<p>Desarrollo Comunitario (Construcción y Rehabilitación de Infraestructura): Dirección de Desarrollo Humano y Educación, Dirección de Obras Públicas, Dirección de Mantenimiento Urbano, Dirección de Seguridad Pública Municipal.</p> <p>Desarrollo Humano (Estímulos a la Educación): Dirección de Desarrollo Humano y Educación.</p> <p>Vialidad (Obra Pública): Consejo de Urbanización Municipal, Dirección de Obras Públicas.</p>
Administración operante Ejercicio 2016	2013-2018*

*NOTA: Los tres primeros trimestres del ejercicio fueron operados por la administración 2013-2016, mientras que el último trimestre fue operado por la administración 2016-2018.

Vinculación del FAFM con metas y objetivos nacionales. El FAFM se vincula directamente con las metas y objetivos de la planeación nacional establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND), ello a través de los objetivos estratégicos de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) Federal de este Fondo. Los objetivos del PND y los objetivos estratégicos del Fondo, coinciden en acciones de aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, mantenimiento de infraestructura, y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de los habitantes.

Principales metas de Fin, Propósito y Componentes. Para la operación de los recursos del FAFM, no se identificó una planeación específica en Marco Lógico que establezca de manera puntal un arreglo específico de los componentes y acciones del fondo, es decir no se observa una MIR diseñada por el municipio, por lo tanto, no se identifican las Actividades de manera puntal para la entrega de los bienes y/o servicios dentro de Componentes desarrollados *ex profeso*.

Población potencial, objetivo y atendida. La población a beneficiar por parte del FAM no se restringe a una región o condición socioeconómica específica en los lineamientos nacionales, sino más bien es aquella que reciba beneficios de acciones que, de acuerdo con el artículo 37 de la Ley de Coordinación Fiscal, abonen a la satisfacción de los requerimientos de los municipios, con 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.

Presupuesto. El presupuesto municipal ha seguido el comportamiento que se muestra en el siguiente cuadro.

Año	Presupuesto Municipal (Miles de \$)	%	Presupuesto Estatal (Miles de \$)
2014	429,712.068	24.06	1,786,116.310
2015	433,273.787	24.06	1,800,920.746
2016	454,056.550	24.06	1,887,305.177
2017	509,832.277	24.69	2,065,066.070

Fuente: Elaborado con base en DOE, Gobierno del Estado de Chihuahua, para años respectivos.

El Municipio de Chihuahua, recibió en 2016 por concepto del FAFM 454,056,550 pesos, distribuido de manera mensual por partes iguales con base en los calendarios de ministración federal y estatal para invertirlo conforme lo señala el artículo 37 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), y que para darle seguimiento y monitoreo, el municipio utiliza la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) Federal, ya que no se cuenta con una a nivel municipal.

El recurso se ha mantenido con pocos cambios proporcionales con respecto al presupuesto estatal anual puesto que la distribución sigue un criterio de asignación sistemática entre municipios.

Valoración del diseño del FAFM respecto a la atención del problema o necesidad

La valoración del diseño del programa respecto a la atención del problema que atiende es de 17 puntos de 96 posibles, es decir, obtiene un cumplimiento del 17.7%. Lo anterior debido a que no se dispone de un documento de planeación *ex profeso* para la aplicación del FAFM en el municipio, donde se consideren las características especificadas en los Términos de Referencia de la presente evaluación.

A pesar de lo anterior, el FAFM buscó contribuir al fortalecimiento de las finanzas públicas del municipio, mediante la optimización en la aplicación de los recursos públicos federales transferidos.

Aunque su aplicación se acopló, en algunas áreas, a la normativa y términos de referencia de estrategias o programas nacionales, no se utilizó un diseño con bases sólidas de diagnóstico local documentado. Se requiere desarrollar diagnósticos específicos donde se caracterice y se determinen la problemática y la población afectada por la misma, para delimitar y programar el alcance del Fondo, especificando su alcance comparativo y complementario con otros fondos y recursos municipales.

Se debe establecer claramente fin y propósito de la aplicación del FAFM en el municipio, así como sus componentes, indicadores y metas a atender en cada ejercicio presupuestal del municipio de Chihuahua.

II. JUSTIFICACIÓN DE LA CREACIÓN Y DEL DISEÑO DEL FAFM EN EL MUNICIPIO DE CHIHUAHUA

En este apartado se analiza si el municipio de Chihuahua, a través de los responsables del FAFM, realizó una identificación del problema o necesidad que se espera resolver con la ejecución del fondo. Se realiza un análisis que aborda en qué medida está definido y delimitado **problema** que se pretende atender, la existencia de un **diagnóstico** asociado y su **justificación** teórica o empírica documentada.

2.1 Problema o necesidad prioritaria que se pretende atender

De acuerdo con los lineamientos nacionales, los recursos de este Fondo tendrán como finalidad la generación de infraestructura, principalmente, pavimentación de calles y avenidas, alumbrado público, drenaje y alcantarillado, mantenimiento de vías; construcción, rehabilitación y remodelación de espacios educativos, artísticos y culturales; construcción, ampliación y mejoramiento de los espacios para la práctica del deporte, entre otras acciones de infraestructura urbana y social.

En el caso de su aplicación en el municipio de Chihuahua en 2016, en aspectos de Desarrollo Comunitario (Construcción y Rehabilitación de Infraestructura) apoyado por el Fondo, se consideraron acciones en las áreas rurales del municipio, donde el problema o necesidad prioritaria que buscó resolver el fondo en esta materia no está identificado en un documento y las obras se ejecutaron en función de la demanda de la población.

Por otro lado, en términos de Desarrollo Humano en materia de Estímulos a la Educación, el problema o necesidad prioritaria que busca resolver el fondo si está identificado en un documento, se formula como una situación que puede ser revertida, se define la población que tiene el problema o necesidad, pero la información acerca de la problemática no se actualiza periódicamente, al no estar establecida un plazo para su revisión y/o actualización. Por lo anterior, para este aspecto, el FAFM tiene identificado el problema y cumple con al menos una de las características establecidas en la pregunta.

En materia de **Vialidades**, ocurre algo similar a lo anterior, el problema o necesidad prioritaria que busca resolver el FAFM en el municipio de Chihuahua está identificado en un documento, pero la información acerca de la problemática tampoco se actualiza periódicamente, al no estar establecida un plazo para su revisión y/o actualización.

2.2 Diagnóstico del problema que atiende el FAFM

El FAFM no contó con un diagnóstico documentado desarrollado *ex profeso* para el o los problema (s) de Desarrollo Comunitario (Construcción y Rehabilitación de Infraestructura) que pretende atender en el municipio de Chihuahua en el ejercicio 2016, por lo que no se manejó de manera específica las causas, efectos y características de la problemática, ni se cuantificó, caracterizó y ubicó territorialmente la población afectada. Sólo se tenían detectadas, de manera muy general, las regiones o localidades que presentaban necesidades más urgentes.

Por otro lado, el fondo si contó con documentos, información y/o evidencias que le permitían conocer la situación del problema que pretendía atender en Desarrollo Humano (específicamente en materia de Estímulos a la Educación) y Obra pública en Vialidades, pero no estaba elaborado y utilizado ex profeso para el fondo, por lo que no contó con todas las características establecidas por los términos de referencia para la presente evaluación.

2.3 Justificación teórica o empírica

El FAFM no contó con, o no consideró, una justificación teórica o empírica documentada que sustentará el tipo de intervención que llevó a cabo en materia de Desarrollo Comunitario (Construcción y Rehabilitación de Infraestructura) para los recursos del fondo operados en 2016 en el municipio.

En lo referente Estímulos a la Educación el FAFM contó con una justificación teórica o empírica documentada, donde se sustenta el tipo de intervención que se llevó a cabo, pero no se mostró evidencia de su consistencia con el diagnóstico nacional del problema, y tampoco existieron evidencias (nacional o internacional) de que la intervención realizada haya sido más eficaz para atender la problemática que otras alternativas.

Al igual que para las acciones de Desarrollo Comunitario, el FAFM no contó con, o no consideró, una justificación teórica o empírica documentada que sustentara el tipo de intervención que lleva a cabo en materia de Obra pública de Vialidad para los recursos del fondo operados en 2016 en el municipio de Chihuahua.

2.4 Valoración cuantitativa

Pregunta	Área			Valoración
	Desarrollo Comunitario	Desarrollo Humano	Vialidades	
1. El problema o necesidad prioritaria que busca resolver el FAFM está identificado en un documento que cuenta con la siguiente información:				1
2. Existe un diagnóstico del problema que atiende el FAFM que describa de manera específica:				1
3. ¿Existe justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el FAFM lleva a cabo?				0

III. CONTRIBUCIÓN A LAS METAS Y ESTRATEGIAS NACIONALES

3.1 Vinculación del Propósito del FAFM en Chihuahua con los objetivos del FAFM sectorial, especial, institucional o nacional

No existió un documento de planeación específico, como una MIR para la aplicación del FAFM 2016 en el Municipio de Chihuahua, donde se estableciera el Propósito de su aplicación y por lo tanto tampoco contó con un documento en el que se especificara con qué objetivo(s) del FAFM sectorial, especial o institucional se relacionaba. Por lo anterior, esta información se consideró inexistente, de acuerdo con la metodología establecida en los Términos de referencia para la presente evaluación.

Se recomienda construir el instrumento de planeación específico para la aplicación del FAFM en el Municipio en futuros ejercicios, y además establecer documentalmente el cómo las acciones del FAFM se vinculan con los objetivos del FAFM sectorial, especial, institucional o nacional.

Lo anterior no implica mayor esfuerzo, puesto que en general, las acciones se vinculan directamente con la planeación nacional en materia de Desarrollo Comunitario, Desarrollo Humano y Obra Pública en Vialidades, enmarcadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, esto se puede apreciar a través de los objetivos estratégicos de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) Federal de este Fondo.

3.2 Vinculación del objetivo sectorial, especial, institucional o nacional relacionado con el FAFM con las metas, objetivos y estrategias transversales del Plan Estatal y Municipal de Desarrollo vigente

De acuerdo a los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo, sus recursos tendrán como finalidad la generación de infraestructura, principalmente, pavimentación de calles y avenidas, alumbrado público, drenaje y alcantarillado, mantenimiento de vías; construcción, rehabilitación y remodelación de espacios educativos, artísticos y culturales; construcción, ampliación y mejoramiento de los espacios para la práctica del deporte, entre otras acciones de infraestructura urbana y social..

Para ello, los gobiernos locales deben incorporar a su plan de desarrollo estatal y municipal, la información contenida en el Informe Anual, el cual permite identificar qué indicadores de situación de pobreza y rezago social son prioritarios de atender para mejorar el bienestar de las comunidades.

3.3 Vinculación del Propósito del FAFM con los Objetivos del Desarrollo del Milenio o la Agenda de Desarrollo Post 2015

Al no existir una MML de planeación para la aplicación del FAFM en el municipio de Chihuahua, no existe un Propósito definido y se carece de información para definir y justificar la vinculación entre el FAFM y los Objetivos del Desarrollo del Milenio o la Agenda de Desarrollo Post 2015.

3.4 Valoración cuantitativa

Pregunta	Área			Valoración
	Desarrollo Comunitario	Desarrollo Humano	Vialidades	
4. El Propósito del FAFM está vinculado con los objetivos del FAFM sectorial, especial, institucional o nacional considerando que:				0
5. ¿Con cuáles metas y objetivos , así como estrategias transversales del Plan Estatal y Municipal de Desarrollo vigente está vinculado el objetivo sectorial, especial, institucional o nacional relacionado con el FAFM?	No procede valoración cuantitativa			
6. ¿Cómo está vinculado el Propósito del FAFM con los Objetivos del Desarrollo del Milenio o la Agenda de Desarrollo Post 2015?	No procede valoración cuantitativa			

IV. POBLACIÓN POTENCIAL, OBJETIVO Y MECANISMOS DE ELECCIÓN

4.1 Definición de poblaciones, potencial y objetivo

Aunque al nivel nacional no se define de manera expresa una población objetivo para la aplicación de los recursos del fondo; sin embargo, esta población debiera estar establecida documentalmente en lo local, ello con base en la problemática que se pretende atender en el municipio y con base en los conceptos de apoyo prioritarios.

El FAFM no tiene un documento oficial y/o diagnóstico en que se definan las poblaciones, potencial y objetivo de manera específica para los recursos del fondo 2016. Esto fue casi generalizado para las acciones en materia de Desarrollo Comunitario (Construcción y Rehabilitación de Infraestructura) y en materia de Obra pública de Vialidad con los recursos del FAFM. Solamente, en lo referente al concepto de Estímulos a la Educación, el FAFM contó con una definición documentada de la población objetivo, pero está alineada a una operación no específica del fondo y sin detallar la metodología para su cuantificación, fuentes de información y un plazo definido para su revisión y actualización.

4.2 Identificación de la demanda y características de los solicitantes

En materia de Estímulos a la Educación, el FAFM cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total de apoyos y algunas características socioeconómicas de los solicitantes; sin embargo, no existe evidencia de que la información sistematizada se utilice como fuente de información única de la demanda total de apoyos.

Por otro lado, en torno a la aplicación de los recursos del FAFM en materia de Desarrollo Comunitario (Construcción y Rehabilitación de Infraestructura) y de Obra pública de Vialidad, el Fondo no cuenta con información sistematizada que permita conocer la demanda total de apoyos y características socioeconómicas de los solicitantes; sin embargo.

Se sugiere diseñar un sistema de información que muestre la demanda total de apoyos y las características socioeconómicas de los solicitantes, este sistema deberá ser desarrollado exclusivamente para el proceso de aplicación de recursos del FAFM en el municipio de Chihuahua, aunque con alineación a los planes Municipal, Estatal y Nacional de Desarrollo.

4.3 Mecanismos y fuentes de información para identificar la población objetivo

En general, el FAFM no mostró información sistematizada que permitiera conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes para los recursos específicos del fondo en 2016 y no mostró evidencia de que la información que posea se utiliza como fuente de información única de la demanda total de apoyo.

El FAFM aplicó sólo algunos mecanismos para identificar su población objetivo en materia de Estímulos a la Educación en 2016, aunque no están definidos en

específico para los recursos del fondo, sino más bien generalizados para la Dirección de Desarrollo Humano y Educación.

4.4 Estrategia de cobertura de la población objetivo

En general, la estrategia de cobertura documentada para atender a su población objetivo en 2016 es incipiente. Se incluye la definición de la población objetivo sólo de manera generalizada y ambigua, sin especificar metas de cobertura anual, ni horizonte de mediano y largo plazo, lo cual es natural al no existir un diseño y diagnóstico del FAFM en el municipio.

4.5 Procedimientos para la selección de beneficiarios y/o proyectos

No se identificó un procedimiento oficial, sistematizado y homogéneo para la selección de los beneficiarios de los bienes y/o servicios otorgados con los recursos del FAFM; solamente, en algunos conceptos se aplican procedimientos generalizados y ambiguos.

4.6 Procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo

Los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo con recursos del FAFM 2016 corresponden a las características de la población objetivo delimitada en Plan de Desarrollo Municipal y en programas de carácter nacional para algunos componentes, para ello existen formatos definidos en algunos casos, pero siguen existiendo solicitudes con formato libre, donde por ejemplo, para el caso de desarrollo rural, se pide que la solicitud venga de autoridades de representación regional.

En general se requiere de homogeneidad en este proceso, existiendo gran variación entre dependencias, áreas y componentes de apoyo otorgados.

4.7 Valoración cuantitativa

Pregunta	Área			Valoración
	Desarrollo Comunitario	Desarrollo Humano	Vialidades	
7. Las poblaciones, potencial y objetivo , están definidas en documentos oficiales y/o en el diagnóstico del problema y cuentan con la siguiente información y características:				0
8. ¿El FAFM cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes? (socioeconómica en el caso de personas físicas y específica en el caso de personas morales).				1
9. ¿El FAFM cuenta con mecanismos para identificar su población objetivo ? En caso de contar con estos, especifique cuáles y qué información utiliza para hacerlo.	No procede valoración cuantitativa			
10. El FAFM cuenta con una estrategia de cobertura documentada para atender a su población objetivo con las siguientes características:				2
11. Los procedimientos del FAFM para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen las siguientes características:				1
12. Los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo cuentan con las siguientes características:				2

V. PADRÓN DE BENEFICIARIOS Y MECANISMOS DE ATENCIÓN

5.1 Padrón de beneficiarios

Aunque existe información que permite conocer quiénes recibieron los apoyos del FAFM (padrón de beneficiarios), esta no está sistematizada, homogénea y actualizada en todas las direcciones y áreas involucradas. La información incluye algunas de las características de los beneficiarios establecidas en su documento normativo, el tipo de apoyo otorgado y carece de mecanismos documentados para su depuración y actualización.

El padrón de beneficiarios nace sólo de la necesidad de llenar información en las plataformas nacionales que solicitan la información para dar seguimiento a los proyectos implementados.

Existen dos tipos de padrones de beneficiarios: uno que se sube a una plataforma, en la que se destaca un perfil de beneficiario (cantidad, sexo, localidad) todo en términos agregados o medias; el otro es el que se tiene cuando se forman los comités vecinales, es mejor y de mayor uso aunque es el menos utilizado, debido a las horas de trabajo que se requieren para crearlo y darle seguimiento.

5.2 Mecanismos de atención y entrega del apoyo

Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios no están estandarizados, ni sistematizados, es decir, son utilizados de manera heterogénea por todas las instancias ejecutoras. Los procedimientos no siempre son difundidos públicamente, aunque buscan apegarse al esquema normativo del fondo.

5.3 Recolección de información socioeconómica de sus beneficiarios

En general fueron escasas las evidencias de que el FAFM utilizó en 2016 un mecanismo sistemático, homogéneo y actualizado para la recolecta de información socioeconómica de sus beneficiarios (adicional a la registrada en las solicitudes). En el caso específico de las acciones en materia de Estímulos a la Educación, se cumple al mostrar la atención a población definida como prioritaria, en lo general para la Dirección, y existir formatos definidos, disponibles y congruentes con la normativa del fondo.

Se requiere establecer un procedimiento sistemático, generalizado y actualizado, de manera que se cuente con información sobre las características socioeconómicas para personas físicas y características específicas para personas morales. Este sistema debe señalar las variables que mide y la temporalidad con que realiza las mediciones. Se debe procurar también, recolectar información de no beneficiarios con fines de comparación con la población beneficiaria en cuanto a indicadores de cobertura e impactos.

5.4 Valoración cuantitativa

Pregunta	Área			Valoración
	Desarrollo Comunitario	Desarrollo Humano	Vialidades	
13. Existe información que permita conocer quiénes reciben los apoyos del FAFM (padrón de beneficiarios) que:				2
14. Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios tienen las siguientes características:				2
15. Si el FAFM recolecta información socioeconómica de sus beneficiarios , explique el procedimiento para llevarlo a cabo, las variables que mide y la temporalidad de las mediciones.	No procede valoración cuantitativa			

VI. MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS (MIR)

La Metodología de Marco Lógico es una herramienta para facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de programas. Su énfasis está centrado en la orientación por objetivos, la orientación hacia grupos beneficiarios y el facilitar la participación y la comunicación entre las partes interesadas. Puede utilizarse en todas las etapas del programa:

- En la identificación y valoración de actividades que encajen en el marco de los programas,
- En la preparación del diseño de los programas de manera sistemática y lógica,
- En la valoración del diseño de los programas,
- En la implementación de los programas aprobados y
- En el Monitoreo, revisión y evaluación del progreso y desempeño de los programas.

6.1 Lógica vertical de la Matriz de Indicadores para Resultados

La matriz de marco lógico, se construye de forma tal que se puedan examinar los vínculos causales de abajo hacia arriba entre los niveles de objetivos, a esto se le denomina Lógica Vertical. Si el programa está bien diseñado, lo que sigue es válido:

- Las Actividades especificadas para cada Componente son necesarias para producir el Componente;
- Cada Componente es necesario para lograr el Propósito del programa;
- No falta ninguno de los Componentes necesarios para lograr el Propósito del programa;
- Si se logra el Propósito del programa, contribuirá al logro del Fin;
- Se indican claramente el Fin, el Propósito, los Componentes y las Actividades;
- El Fin es una respuesta al problema más importante en el sector.

a) Actividades

Las Actividades son aquellas que el ejecutor tiene que llevar a cabo para producir cada Componente e implican la utilización de recursos. Es importante elaborar una lista detallada de Actividades debido a que es el punto de partida del plan de ejecución, las cuales deben estar en orden cronológico y agrupadas por componente.

Se construye de forma tal que se puedan examinar los vínculos causales de abajo hacia arriba entre los niveles de objetivos, a esto se le denomina Lógica Vertical.

Si el programa está bien diseñado, lo que sigue es válido:

- Las Actividades especificadas para cada Componente son necesarias para producir el Componente.

Conforme a la información obtenida en las entrevistas a funcionarios de primer y segundo nivel de la Administración del Municipio de Chihuahua, en el año 2016, **No** existió una Matriz de Indicadores de Resultados para el FAFM; lo cual no quiere decir que se careció planeación, sino que no se utilizó una metodología en específico para dar seguimiento a las acciones implementadas, debido a que cada Instancia Ejecutora las realizó conforme a sus necesidades.

Existe el caso particular del concepto de Vialidades donde existen evidencias de seguimiento a las actividades a través de la Matriz de Indicadores de Desarrollo Social (MIDS); sin embargo, solamente se alimentaba el programa SIPSO, (perteneciente a la Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL), el cual es el único referente al respecto.

b) Componentes

Los Componentes son las obras, estudios, servicios y capacitación específicos que se requiere que produzca la Instancia Ejecutora del programa dentro del presupuesto que se le asigna. Cada uno de los Componentes del programa tiene que ser necesario para lograr el Propósito, y es razonable suponer que si los Componentes se producen adecuadamente, se logrará el Propósito.

La Instancia Ejecutora del programa es responsable de la producción de los Componentes del proyecto. Los Componentes son el contenido del contrato del proyecto. Deben expresarse claramente. En la matriz de marco lógico, los Componentes se definen como resultados, vale decir, como obras terminadas, estudios terminados, capacitación terminada.

En concordancia con las evidencias proporcionadas por las distintas Instancias Ejecutoras, **No** existió un protocolo homogeneizado para determinar las obras financiadas por parte del FAFM, es decir, no existe evidencias de sistematización y análisis documentado. La evidencia existente corresponde a los procedimientos administrativos que se requieren para el ejercicio transparente de los recursos de procedencia federal. Se trató de establecer lineamientos o programas en los cuales se generaran proyectos de impacto social, pero no fue sistematizada dicha información.

c) Propósito

El Propósito describe el efecto directo (cambios de comportamiento) o resultado esperado al final del periodo de ejecución. Es el cambio que fomentará el programa. Es una hipótesis sobre lo que debiera ocurrir a consecuencia de producir y utilizar los Componentes. El título del programa debe surgir directamente de la definición del Propósito. La matriz de marco lógico requiere que cada programa tenga solamente un Propósito. La razón de ello es claridad. Si existe más de un Propósito, hay ambigüedad. Si hay más de un Propósito puede surgir una situación de trueque en el cual el programa se aproxima más a un objetivo al costo de alejarse de otro. En tal situación la Instancia Ejecutora puede escoger perseguir el Propósito que percibe como el de mayor importancia, o el más fácil de lograr, o el menos costoso. Esto, sin embargo, puede no ser el que otros involucrados conciban como el más importante.

Dado que es una hipótesis, es importante reconocer que el logro del Propósito del proyecto está fuera del control de la Instancia Ejecutora del programa; sin embargo, tiene la responsabilidad de producir los Componentes (las obras físicas, las cooperaciones técnicas y la capacitación).

La Instancia Ejecutora del FAFM 2016 en el municipio de Chihuahua, **No** presenta evidencia documental sistematizada de una planeación o diseño de programa con los procedimientos metodológicos del Marco Lógico, existiendo evidencia aislada de las acciones y componentes implementados que lleven a realizar un propósito definido. Dichas acciones se observan con un mayor grado de desarrollo en las dependencias encargadas de las vialidades.

d) Fin

El Fin de un programa es una descripción de la solución a problemas de nivel superior e importancia regional o municipal que se han diagnosticado. El fin representa un objetivo de desarrollo que generalmente obedece a un nivel estratégico (Plan Municipal de Desarrollo), es decir, ayuda a establecer el contexto en el cual el programa encaja, y describe el impacto a largo plazo.

Deben enfatizarse dos cosas acerca del Fin. Primero, no implica que un programa o proyecto, en sí mismo, será suficiente para lograr el Fin. Es suficiente que contribuya de manera significativa al logro del Fin. Segundo, la definición del Fin no implica que se logrará poco después de que el programa o proyecto esté en funcionamiento

En concordancia con las evidencias proporcionadas por las distintas Instancias Ejecutoras del municipio de Chihuahua, **No** existe un proceso de planeación

sistematizado y documentado que proporcione elementos suficientes para determinar que se está contribuyendo a un Fin en específico. La evidencia existente corresponde a los procedimientos administrativos que se requieren para el ejercicio transparente de los recursos de procedencia federal.

e) Resumen narrativo

En la metodología marco lógico, los objetivos (resumen narrativo) son logros, éxitos y metas cumplidas. Esto es importante porque establece la forma en que se medirán los objetivos, esto es, en relación con la especificación del producto o resultado que se busca.

Los objetivos o resumen narrativo deben ser:

- Realistas, es decir, se deben poder alcanzar con los recursos disponibles dentro de las condiciones generales dadas.
- Eficaces, es decir, no sólo deben responder a los problemas presentes, sino a aquellos que existirán en el tiempo futuro en el que se ubica el objetivo.
- Coherentes, si el cumplimiento de un objetivo no imposibilita el cumplimiento de otro.
- Cuantificables, es decir, que puedan ser medibles en el tiempo.

En el proceso de planeación de los recursos del FAFM 2016 la Instancia Ejecutora, utilizó otros procesos, principalmente basándose en la demanda de la sociedad, por lo que **No** existe evidencia documental que respalde que se realizaron los procesos de lógica vertical de una Matriz de Marco Lógico, por lo cual su calificación se resume en la siguiente tabla:

Pregunta	Área			Valoración
	Desarrollo Comunitario	Desarrollo Humano	Vialidades	
16. Para cada uno de los Componentes de la MIR del FAFM existe una o un grupo de Actividades				0
17. Los Componentes señalados en la MIR cumplen con las siguientes características:				0

18. El Propósito de la MIR cuenta con las siguientes características:				0
19. El Fin de la MIR cuenta con las siguientes características:				0
20. ¿En el documento normativo del FAFM es posible identificar el Resumen Narrativo de la MIR (Fin, Propósito, Componentes y Actividades)?				0

6.2 Lógica horizontal de la Matriz de Indicadores para resultados

El conjunto Objetivo–Indicadores-Medios de Verificación define lo que se conoce como Lógica Horizontal en la matriz de marco lógico. Ésta puede resumirse en los siguientes puntos:

- Los medios de verificación identificados son los necesarios y suficientes para obtener los datos requeridos para el cálculo de los indicadores.
- Los indicadores definidos permiten hacer un buen seguimiento del proyecto y evaluar adecuadamente el logro de los objetivos.

a) Indicadores

Los indicadores hacen específicos los resultados esperados en tres dimensiones: cantidad, calidad y tiempo. Aunque hay varios indicadores potenciales de resultados esperados, la matriz de marco lógico debe especificar la cantidad mínima necesaria para concluir que el Propósito se ha logrado.

Los indicadores deben medir el cambio que puede atribuirse al programa o proyecto, y deben obtenerse a costo razonable, preferiblemente de las fuentes de datos existentes. Los mejores indicadores contribuyen a asegurar una buena gestión y permiten que las Instancias Ejecutoras decidan si serán necesarios componentes adicionales o correcciones de rumbo para lograr el Fin, Propósito, Componente y Actividades de los proyectos en ejecución.

Considerando las evidencias proporcionadas por las Instancias Ejecutoras, **No** existe diseño de indicadores, por lo cual, el seguimiento y la recopilación de datos es inexistente. La única evidencia es el llenado en línea de programas como el SIPSO, en el cual solamente se manifiesta información general de la obra en ejecución.

Nivel de Objetivo	Fin	Propósito	Componente	Actividades
Nombre del Indicador	No	No	No	No
Método de Cálculo	No	No	No	No
Claro	No	No	No	No
Relevante	No	No	No	No
Económico	No	No	No	No
Monitoreable	No	No	No	No
Adecuado	No	No	No	No
Definición	No	No	No	No
Unidad de Medida	No	No	No	No
Frecuencia de Medición	No	No	No	No
Línea Base	No	No	No	No
Metas	No	No	No	No
Comportamiento del Indicador	No	No	No	No

b) Fichas Técnicas de indicadores

Para evaluar de la columna de los indicadores de una Matriz de Marco Lógico, los indicadores (fichas técnicas) deben de cumplir con las siguientes restricciones:

- Los indicadores de Propósito no sean un resumen de los Componentes, sino una medida del resultado de tener los Componentes en operación;
- Los indicadores de Propósito midan lo que es importante;
- Todos los indicadores estén especificados en términos de cantidad, calidad y tiempo;
- Los indicadores para cada nivel de objetivo sean diferentes a los indicadores de otros niveles.

Conforme a la evidencia recopilada ante las Instancias Ejecutoras del FAFM 2016, **No** existió seguimiento a los indicadores, debido a que no se elaboraron las fichas técnicas de los mismos. Cabe señalar que en los procesos administrativos, y en particular aquellos donde es necesario alimentar sistemas federales (caso particular de Vialidades y Desarrollo Humano), existe información en el sistema de las MIDS; sin embargo, no se cuenta con documentación de respaldo.

c) Metas

Las metas sirven para establecer el compromiso de la Instancia Ejecutora de acuerdo con los recursos y resultados previstos; de tal modo que tanto quien ejecuta, tengan claridad en los desempeños, tanto en el sentido de responsabilidad, como en el de exigencia. Por ello, el uso de metas para los indicadores apoya el monitoreo de los proyectos.

Una vez formulado el indicador, es necesario establecer metas intermedias para ver cómo avanza el proyecto. El uso de metas intermedias permite conocer cómo se está avanzando hacia la meta o indicador final. Esto nos puede indicar atrasos o desviaciones y la necesidad de tomar acciones correctivas. En éste sentido, **No** se encontraron elementos aislados que permitieran determinar que el Ejecutor del FAFM 2016, propusiera metas y a su vez las monitoreara.

Nivel de Objetivo	Fin	Propósito	Componente	Actividades
Nombre del Indicador	No	No	No	No
Meta	No	No	No	No
Unidad de Medida	No	No	No	No
Justificación	No	No	No	No
Orientada a Impulsar el Desempeño	No	No	No	No
Justificación	No	No	No	No
Factible	No	No	No	No
Justificación	No	No	No	No
Propuesta de Mejora de la Meta	No	No	No	No

d) Medios de verificación

En la matriz de marco lógico los medios de verificación indican dónde el ejecutor o el evaluador pueden obtener información acerca de los indicadores, por esto es necesario tomar algunas precauciones al momento de redactarlos. Además está decir que así como los indicadores, los medios de verificación deben ser prácticos y económicos y que proporcionan, ambos, la base para supervisar y evaluar el programa o proyecto.

Realizando un análisis de la información proporcionada por las distintas Instancias Ejecutoras del FAFM 2016, **No** existe disponibilidad de información que permita hacer una síntesis sobre el logro de las acciones (medios de verificación utilizados). La verificación del gasto realizado es específicamente a través de las evidencias administrativas y físicas. Ratificándose que no se cuenta con evidencia del proceso de planificación del gasto del FAFM 2016.

e) Conjunto Objetivo-Indicadores-Medios de verificación (Renglón de la MIR)

La lógica horizontal de la Matriz de Marco Lógico del FAFM 2016, es **inexistente**, careciendo de los medios de verificación e indicadores definidos permiten hacer un buen seguimiento del proyecto y evaluar adecuadamente el logro de los objetivos. Considerando la evidencia recopilada ante las Instancias Ejecutoras, la valoración de la lógica horizontal se sintetiza en la siguiente tabla:

Pregunta	Área			Valoración
	Desarrollo Comunitario	Desarrollo Humano	Vialidades	
21. En cada uno de los niveles de objetivos de la MIR del FAFM (Fin, Propósito, Componentes y Actividades) existen indicadores para medir el desempeño del FAFM con las siguientes características				0
22. Las Fichas Técnicas de los Indicadores del FAFM cuentan con la siguiente información:				0
23. Las Metas de los indicadores de la MIR del FAFM tienen las siguientes características:				0
24. Cuántos de los Indicadores incluidos en la MIR tienen especificados medios de verificación con las siguientes características:				0
25. Considerando el conjunto Objetivo-Indicadores-Medios de verificación , es decir, cada renglón de la MIR del FAFM es posible identificar lo siguiente:				0

6.3 Valoración final de la MIR (sugerencia de modificaciones o cambios)

La aplicación del FAFM 2016, en materia de Desarrollo Comunitario, Desarrollo Humano y Vialidades, se basó en las políticas implementadas y plasmadas en el Plan Municipal de Desarrollo 2013-2016; sin embargo, su planeación no siguió una ruta metodológica clara, que permitiera dar seguimiento y evaluar las acciones, así como el impacto generado en la sociedad, prácticamente se basó en dar solución a las demandas de la sociedad, sin una visión clara. Por ello, se sugieren las siguientes recomendaciones a las Instancias Ejecutoras del municipio de Chihuahua:

Lógica Vertical	Lógica Horizontal
<ul style="list-style-type: none"> • Generar diagnósticos municipales conforme a las Instancias Ejecutoras. • Actualizar los diagnósticos del municipio, lo que permitirá la eficiencia de los recursos federales • Generar una Matriz de Marco Lógico (MML) para implementar el FAFM • Alinear la MML del FAFM a la MML del Plan Municipal de Desarrollo 2016-2018 • Priorizar proyectos que impacten a la sociedad y contribuyan al Fin planteado. • Capacitar al personal de la administración del municipio en metodología Marco Lógico • Todos los involucrados en el ejercicio del FAFM, conozcan la normativa y la planeación de la administración • La administración del municipio de Chihuahua se apropie de la metodología de Marco Lógico 	<ul style="list-style-type: none"> • Generar a través de la actualización de diagnósticos, las líneas base del municipio • Generar los indicadores a monitorear • Generar indicadores de gestión, resultados e impactos • Desagregar los indicadores en base a las especificidades requeridas • Homologar procedimientos para la recopilación de información • Generar procedimientos para sistematizar y analizar información que permita generar los medios de verificación • Generar canales de comunicación que permita cruzar información entre distintas Instancias Ejecutoras • Capacitar al personal en diseño, seguimiento y evaluación de indicadores • Crear una plataforma de seguimiento al FAFM

VII. PRESUPUESTO Y RENDICIÓN DE CUENTAS

7.1 Registro de operaciones programáticas y presupuestales

El FAFM identifica y cuantifica los gastos en los que incurre para generar los bienes y los servicios (Componentes) que ofrece y los desglosa en los siguientes conceptos:

- a) Gastos en operación: Se deben incluir los directos (gastos derivados de los subsidios monetarios y/o no monetarios entregados a la población atendida, considere los capítulos 2000 y/o 3000 y gastos en personal para la realización del FAFM, considere el capítulo 1000) y los indirectos (permiten aumentar la eficiencia, forman parte de los procesos de apoyo. Gastos en supervisión, capacitación y/o evaluación, considere los capítulos 2000, 3000 y/o 4000).
- b) Gastos en mantenimiento: Requeridos para mantener el estándar de calidad de los activos necesarios para entregar los bienes o servicios a la población objetivo (unidades móviles, edificios, etc.). Considere recursos de los capítulos 2000,3000 y/o 4000.
- c) Gastos en capital: Son los que se deben afrontar para adquirir bienes cuya duración en el FAFM es superior a un año. Considere recursos de los capítulos 5000 y/o 6000 (Ej: terrenos, construcción, equipamiento, inversiones complementarias).
- d) Gasto unitario: Gastos Totales/población atendida (Gastos totales=Gastos en operación + gastos en mantenimiento). Para programas en sus primeros dos años de operación se deben de considerar adicionalmente en el numerador los Gastos en capital.

De acuerdo a la información proporcionada por la Tesorería del Municipio de Chihuahua y por la forma en la que se operan los recursos del programa FAFM para el ejercicio 2016, se pudo verificar que los recursos si son clasificados por objeto del gasto, ya que sus registros contables corresponde a la normativa del CONAC para la Ley General de Contabilidad Gubernamental, sin embargo no fue posible obtener la información de egresos total del ejercicio durante periodo de la evaluación, debido que que la información que genera la Tesorería del municipio, no distingue la fuente de financiamiento.

Los importes de gastos de mantenimiento no pudieron ser identificados al momento de la evaluación, por lo que se sugiere generar controles que puedan facilitar la obtención de información de este rubro.

Pregunta	Área			Valoración
	Desarrollo Comunitario	Desarrollo Humano	Vialidades	
El FAFM identifica y cuantifica los gastos en los que incurre para generar los bienes y los servicios (Componentes) que ofrece y los desglosa en los siguientes conceptos:				2

7.2 Rendición de cuentas

El FAFM cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas con las siguientes características:

- a) Las ROP o documento normativo están disponibles en la página electrónica de manera accesible, a menos de tres clics.
- b) Los resultados principales del FAFM son difundidos en la página electrónica de manera accesible, a menos de tres clics.
- c) Cuenta con un teléfono o correo electrónico para informar y orientar tanto al beneficiario como al ciudadano en general, disponible en la página electrónica, accesible a menos de tres clics.
- d) La dependencia o entidad que opera el FAFM no cuenta con *modificación de respuesta* a partir de recursos de revisión presentados ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

El Municipio de Chihuahua cuenta con una página electrónica en donde aparece la sección de Transparencia y dentro de ella se pueden visualizar los informes financieros, trimestrales y definitivos del programa FAFM para el ejercicio 2016, en tres clics. Sin embargo no fue posible encontrar las reglas de operación o documentos normativos, por lo que se sugiere la creación de un apartado específico de FAFM en donde puedan ser visualizadas toda la información referente a normatividad, informes financieros e informes físicos en cumplimiento de objetivos y alcance de metas. Adicionalmente la información que se encuentra en ésta página carece de lógica y claridad, debido a que dicha información esta repetido e incompleta, por lo que es necesario realizar filtros internos antes de subir dicha información a la plataforma municipal.

Pregunta	Área			Valoración
	Desarrollo Comunitario	Desarrollo Humano	Vialidades	
El FAFM cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas con las siguientes características:				2

7.3 Procedimientos de ejecución de obra y/o acciones

Las Instancias Ejecutoras involucradas en el ejercicio de FAFM 2016, en los conceptos de Desarrollo Comunitario, Desarrollo Humano y Vialidades fueron: Dirección de Desarrollo Humano y Educación, Dirección de Obras Públicas, Dirección de Servicios Públicos Municipales, Dirección de Mantenimiento Urbano y Consejo de Urbanización Municipal.

Se procedió a la revisión de los expedientes de obra, a través de la realización de entrevistas con los encargados, coordinadores y/o supervisores del gasto FAFM 2016, se observó que las dependencias municipales trabajan y desarrollan sus procesos administrativos alineándose al Plan Municipal de Desarrollo 2013-2016, sin embargo, son heterogéneos en los procesos administrativos internos.

Cabe destacar que dichos procedimientos, si bien no poseen similitudes en su mayoría, los procesos se llevan a cabo y se realizan cumpliendo con las metas establecidas en tiempo y forma. Por ello, dentro de los expedientes solicitados, existe una variedad amplia de información. Al interior de las Instancias Ejecutoras existe una estandarización en la solicitud y ejecución de obra y/o acción, la cual nace de los procedimientos administrativos de la Dirección de Planeación y Desarrollo. A continuación se valoran los procedimientos de ejecución de obra:

Pregunta	Área			Valoración
	Desarrollo Comunitario	Desarrollo Humano	Vialidades	
29. Los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones tienen las siguientes características				1

VIII. COMPLEMENTARIEDADES Y COINCIDENCIAS CON OTROS PROGRAMAS FEDERALES

8.1 Complementariedad y/o coincidencias de Programas federales y/o acciones de desarrollo social en otros niveles de gobierno

La aplicación del FAFM se alinea con programas y proyectos de índole federal, estatal y municipal. La concurrencia de recursos en la actualidad es necesaria para incrementar la cobertura de beneficiarios, generando eficiencia, eficacia y economía en el ejercicio fiscal de los recursos económicos.

El municipio de Chihuahua, generó estrategias para acceder a un número mayor de fondos y programas federales, lo que permitió incrementar la cobertura tanto de beneficiarios como de acciones. En la siguiente lista se enumeran los programas que complementaron las acciones del FAFM 2016.

Complementariedad	Área		
	Desarrollo Comunitario	Desarrollo Humano	Vialidades
Propósito	<ul style="list-style-type: none"> a) Fondo de Infraestructura Social Municipal b) Recursos Municipales (Propios) c) Fortalecimiento Financiero para Inversión (FORTAFIN) 	<ul style="list-style-type: none"> a) Fondo de Infraestructura Social Municipal b) Recursos Municipales (Propios) 	<ul style="list-style-type: none"> a) SCT (Empleo Temporal), b) Recursos Municipales
Población Objetivo	<ul style="list-style-type: none"> a) Fondo de Infraestructura Social Municipal b) Recursos Municipales (Propios) c) Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano HABITAT d) Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal (FORTALECE) e) Fortalecimiento Financiero para Inversión (FORTAFIN) 	<ul style="list-style-type: none"> a) Fondo de Infraestructura Social Municipal b) Recursos Municipales (Propios) c) Proyecto Rescate d) SCT (empleo Temporal) e) Fondo para el Fortalecimiento Financiero (FORTAFIN) f) Fideicomiso Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) 	<ul style="list-style-type: none"> a) Fondo de Infraestructura Social Municipal b) Recursos Municipales (Propios) c) Sistema de Evaluación de Inversión Ramo 23 (SEFIR23)

Tipo de Apoyo	<ul style="list-style-type: none"> a) Recursos Municipales (Propios) b) Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal (FORTALECE) c) Fortalecimiento Financiero para Inversión (FORTAFIN) d) Fideicomiso Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) 	<ul style="list-style-type: none"> a) Recursos Municipales (Propios) 	<ul style="list-style-type: none"> a) Recursos Municipales (Propios) b) Fondo de Infraestructura Social Municipal
Cobertura Geográfica	<ul style="list-style-type: none"> a) Fondo de Infraestructura Social Municipal b) Recursos Municipales (Propios) c) Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal (FORTALECE) d) Fortalecimiento Financiero para Inversión (FORTAFIN) e) Fideicomiso Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) 	<ul style="list-style-type: none"> a) Fondo de Infraestructura Social Municipal b) Recursos Municipales (Propios) c) Proyecto Rescate d) Fideicomiso Fondo de Desastres Naturales (Fonden) 	<ul style="list-style-type: none"> a) Fondo de Infraestructura Social Municipal b) Recursos Municipales (Propios)

IX. VALORACIÓN DEL DISEÑO DEL FAFM

Para generar la valoración del FAFM se utilizó las respuestas que integran cada uno de los apartados, de manera cuantitativa. Asimismo, se calculó la valoración cuantitativa global a partir de los niveles asignados en las 18 preguntas cuya respuesta debe ser binaria y por niveles.

Esta valoración cuantitativa global consideró el total de puntos posibles de obtener (24 x 4 = 96 puntos) y los puntos obtenidos en la evaluación.

Considerando la información proporcionada y las entrevistas a los funcionarios de primer y Segundo nivel de la administración del municipio de Chihuahua, se concluye que el estado del Diseño de Programa de FAFM es incipiente; aunque es necesario

recalcar que la Fortaleza en el ejercicio de los recursos es la parte administrativa. A continuación se sintetiza la valoración del FAFM 2016:

Tema	Nivel	Justificación
Justificación de la creación y del diseño del FAFM	2/12	A nivel local se cuenta con la información necesaria para justificar la creación de un diseño de programa del FAFM; sin embargo, la información se encuentra dispersa y sin análisis. Se tiene claro cuáles son las áreas de mejora o necesidades de la población, pero no se documenta la toma de decisiones sobre acciones, estrategias, población, áreas de interés, entre otras.
Contribución a la meta y estrategias nacionales	0/4	La concepción en términos generales de la administración del recurso FAFM 2016, fue de reacción, determinando acciones y proyectos de acuerdo a las necesidades o peticiones de la sociedad, y no como un proceso de estrategia coordinada entre todos los actores. Por ello, la alineación a los propósitos estatales y/o nacionales no se encuentran definidos, ni claros. Principalmente a la gran variedad de acciones y necesidades que se tienen.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	6/20	La población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad, no se tiene cuantificada, ni existen procedimientos para la elegibilidad; todo parte de una solicitud o demanda de la población. Las acciones que se implementan son resultados de las demandas de la población, limitando la planeación estratégica. Las metas y en ocasiones las demandas son ambiguas, lo que permite el uso de los recursos de forma discrecional, siempre y cuando cumpla con las normas administrativa. Los formatos para detectar las demandas de la población son heterogéneos entre las Instancias Ejecutoras, por lo que el cruce de información y análisis es escaso, es decir, las demandas están por encima de las necesidades.
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	3/8	En este tema existe una reacción de la administración del municipio, pues la cuantificación de la población beneficiada se realiza una vez que se está emprendiendo el proyecto. El padrón de beneficiarios nace sólo de la necesidad de llenar información en las plataformas nacionales que solicitan la información para dar seguimiento a los proyectos implementados. Existen dos tipos de padrones de beneficiarios: uno que se sube a una plataforma, en la que se destaca un perfil de beneficiario (cantidad, sexo, localidad) todo en términos agregados o medias; el otro es el que se tiene cuando se forman los comités vecinales, es mejor y de mayor uso aunque es el menos utilizado, debido a las horas de trabajo que se requieren para crearlo y darle seguimiento.
Matriz de Indicadores para Resultados	0/40	No existe una matriz de indicadores para resultados en el FAFM 2016, por lo que las acciones y planeaciones quedaron aisladas, con un escaso seguimiento y por ende una seria dificultad para emprender áreas de mejora que permitieran focalizar de mejor manera los recursos, reducir y/o aumentar indicadores de resultados e impacto. Es necesario implementar esta acción, ya que estos recursos representan para el municipio entre el 5 y 10% del presupuesto anual.
Presupuesto y rendición de cuentas	6/12	La administración contable de los recursos federales por parte de la administración del municipio está bajo normativa del Consejo Nacional de Armonización Contable. El área de mejora en ésta sección es la homogenización de los procesos al interior de cada una de las Unidades Ejecutoras del municipio.
Complementarie		La complementariedad de los recursos para incrementar las acciones

dades y coincidencias con otros programas federales	NA	susceptibles de apoyo del FAFM, son principalmente con fuentes de financiamiento federales y en menor medida se complementan con los recursos propios. Es necesario mayor sinergia con el Estado, debido a que es un área fértil y con mucho potencial.
Valoración final	17/96	17.7%

Bajo estos preceptos la evaluación global del Diseño del FAFM 2016, en el municipio de Chihuahua, arroja un cumplimiento del 17.7%.

Por lo que se concluye que existe un Diseño incipiente del Programa; sin embargo, existen los elementos en materia de recursos económicos y humanos para generar un Programa municipal de inversión social sólido.

X. ANÁLISIS DE FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS

Con base en análisis de la información y las entrevistas realizadas a actores clave se realizó una matriz FODA, en la que resalta que la mayor parte de las acciones de mejora son a través de dos instancias, el Despacho de la Presidencia Municipal y la Dirección de Planeación y Evaluación. Requiriéndose una planeación estratégica del recurso FAFM, el cual deberá alinearse al Plan Municipal de Desarrollo.

FORTALEZA	INSTANCIA EJECUTORA	OPORTUNIDAD	INSTANCIA EJECUTORA
1. Administración del recurso federal (proceso administrativo) 2. Equipo multidisciplinario 3. Organización de información en el área de tesorería y obras públicas 4. Información disponible para la planeación estratégica 5. Visión integral por parte de la nueva administración del municipio 6. Pensamiento sistémico y a largo plazo 7. Actitud al cambio 8. Trabajo sobre objetivos 9. Experiencia en el trabajo 10. Experiencia en la ejecución de obra civil	DPYE	1. Gestión de recursos con el gobierno del Estado 2. Áreas prioritarias para el estado 3. Sinergia de programas en población objetivo 4. Objetivos del desarrollo sustentable (acceso a fondos) 5. Concurrencia de presupuestos de los tres órdenes de gobierno	PRESIDENCIA
DEBILIDAD		AMENAZA	
1. Diagnóstico de la situación actual 2. Sistematización de la	DPYE	1. Reducción presupuestal 2. Mayor candados para el ejercicio fiscal	PRESIDENCIA

<p>Información para la planeación</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Visión administrativa en todo el proceso de ejecución 4. Proactividad limitada 5. Limitada capacidad en la planeación estratégica 6. Deficientes canales de comunicación 7. Escasa coordinación entre Instancias Ejecutoras 8. Escaso seguimiento a los proyectos y sus indicadores 9. Heterogeneidad en expedientes de proyectos 		<ol style="list-style-type: none"> 3. Incremento de los fondos de ejercicio directo 4. Cambio en las reglas de operación 5. Cambio de prioridades en el gobierno 	
--	--	---	--

XI. CONCLUSIONES

Con base en la información proporcionada por las Instancias Ejecutoras del FAFM 2016 en el municipio de Chihuahua se concluye que:

- 1) En general, la aplicación del FAFM 2016 en el municipio de Chihuahua contempló obras y acciones sociales establecidos en la normativa, pero el diseño de su estrategia de instrumentación resultó incipiente al no existir una lógica interna documentada que permita saber si su esquema actual contribuye a la solución de una problemática delimitada, justificada y con bases sólidas de diagnóstico.
- 2) La excepción a la generalidad la constituyeron algunos conceptos operados bajo lineamientos de algún programa federal con diseño preestablecido. Tal fue el caso de acciones de vivienda (construcción de cuartos y desarrollo de capacidades asociadas) alineadas al Programa de Apoyo a la Vivienda de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU). En estos casos se atendió una problemática específica formulada como una situación que puede ser revertida, con delimitación de la población que tiene el problema o necesidad, pero sin la definición de plazos para su revisión y actualización.
- 3) Existió una alineación de algunas acciones del FAFM con los instrumentos de política pública municipal y estatal vigentes en 2016, pero no se diseñó documentalmente el alcance y características de su contribución específica en metas e indicadores de ningún tipo.
- 4) No se mostró evidencia documental del diseño y sistematización de mecanismos de atención de la población por parte del FAFM, por lo que la atención y el seguimiento de la cobertura de beneficiarios fue heterogénea y principalmente basada en la demanda. Por tanto, la población objetivo del FAFM en el municipio no tiene un perfil definido y sólo en algunos casos se procesa y cuantifica la información de los beneficiarios una vez que son atendidos.
- 5) Existe un padrón definido de beneficiarios sólo en sistema federal (MIDS), con evidencia de entrega de apoyos.
- 6) Al ser incipiente el diseño del FAFM en el municipio, también fueron incipientes las evidencias de su relación con la normativa aplicable.
- 7) El proceso administrativo bajo el cual se operó el FAFM en el municipio de Chihuahua fue correcto, pero con deficiencia marcadas en la rendición de cuentas, tal como se evidenció en revisiones al portal de transparencia.
- 8) Las instancias ejecutoras (Direcciones) del FAFM en el municipio de Chihuahua operaron el recurso conforme criterios no sistematizados y heterogéneos, pues no existió un documento de planeación estratégica

específico para el FAFM 2016 en el municipio de Chihuahua (Matriz de Indicadores de Resultados). Se careció de análisis de la problemática (árbol de problemas), análisis de objetivos y metas (árbol de objetivos), análisis de los involucrados (complementariedades, población objetivo, población meta, beneficiarios) y de la definición de indicadores específicos para el FAFM en el municipio.

- 9) La estrategia de complementariedad del FAFM en Chihuahua le permitió incrementar la cobertura tanto de beneficiarios como de acciones; sin embargo esta complementariedad sólo se evidenció con otros fondos federales y recursos propios.
- 10) Finalmente, la valoración del diseño del FAFM 2016 en Chihuahua, respecto a la atención del problema que atiende, es de 17 puntos de 96 posibles, es decir, la **valoración cuantitativa global del FAFM en materia de Diseño indica un cumplimiento del 17.7%**. El cumplimiento por aspectos varió desde 0% en la existencia de una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) (y por tanto en evidencia de alineación de fines y propósitos con otros esquemas de planeación), hasta un 50% en el renglón de presupuesto y rendición de cuentas de la aplicación de los recursos específicos del fondo.

XII. BIBLIOGRAFÍA

- ✓ Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión, 2016. Ley de Coordinación Fiscal. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/Ley_de_Coordinacion_Fiscal.pdf. Consultada el 15 de noviembre de 2017.
- ✓ Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). 2017. Agenda de Desarrollo post 2015. Disponible en: <http://www.un.org/es/development/desa/development-beyond-2015.html>. Consultado el 18 de diciembre de 2017.
- ✓ Diario Oficial de la Federación (DOF), 2016. Lineamientos de Operación del Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5423969&fecha=29/01/2016. Consultado el 12 de noviembre de 2017.
- ✓ Diario Oficial de la Federación (DOF), 2015. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU). Reglas de Operación del Programa de Apoyo a la Vivienda para el ejercicio fiscal 2016. Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421787&fecha=30/12/2015. Consultado el 12 de noviembre de 2017.
- ✓ Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF). 2009. Disponible en: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo5/05_FORTAMUNDF_a.pdf. Consultado el 04 de noviembre de 2017.
- ✓ Gobierno Municipal de Chihuahua 2016-2018. 2017. Portal de Transparencia. Disponible en: <http://www.municipiochihuahua.gob.mx/Transparencia>. Consultado el 30 de noviembre de 2017.
- ✓ Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, 2015. Gobierno del Estado de Chihuahua. Fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FAFMDF) para el ejercicio fiscal del año 2016. Periódico Oficial. Disponible en: <http://www.chihuahua.gob.mx/attach2/sf/uploads/indtfisc/Acuerdos/FAFM2016.pdf>. Consultado el 15 de noviembre de 2017.
- ✓ Plan Estatal de Desarrollo 2010-2016. Gobierno del Estado de Chihuahua. Disponible en: <http://www.chihuahua.gob.mx/attach2/contraloria/uploads/Plan%20Estatal%20de%20Desarrollo%202010-2016%20Final.pdf>. Consultado el 16 de noviembre de 2017.

- ✓ Plan Municipal de Desarrollo 2013-2016. H. Ayuntamiento del Municipio de Chihuahua. Disponible en: http://www.implanchihuahua.gob.mx/transparencia/2016/3Trimestre/FraccionVII_PMD%202013-2016.pdf. Consultado el 16 de noviembre de 2017.
- ✓ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Gobierno de la República Mexicana. Disponible en: <http://itcampeche.edu.mx/wp-content/uploads/2016/06/Plan-Nacional-de-Desarrollo-PND-2013-2018-PDF.pdf>. Consultado el 16 de diciembre de 2017.
- ✓ Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), 2017. Reportes Trimestrales FAFMDF 2016. Disponible en: http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Reportes_Trimestrales_FAFMDF_2016. Consultado el 15 de enero de 2018.
- ✓ Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), 2015. Fondo de Desastres Naturales (FONDEN). Reglas de Operación 2016. 2015. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/23758/Reglas_de_Operacion_del_Fondo_de_Desastres_Naturales_FONDEN_19_de_Septiembre_de_2006.pdf. Consultado el 10 de enero de 2018.

XIII. ANEXOS

ASPECTOS SUSCEPTIBLES DE MEJORA

A continuación se desarrollan los aspectos susceptibles de mejora que se encontraron en el proceso de evaluación de diseño del FAFM 2016.

a) Transparencia

Es necesario un cambio sustancial en la página electrónica del municipio en la sección de transparencia, en la cual se deberá incluir una liga en específico de los fondos federales, en la cual se incluyan: archivos depurados y homogéneos de las distintas Instancias Ejecutoras del FISM, en el cual se plasme información trimestral de las acciones y montos en ejercicio (Ley de Coordinación Fiscal), adicionalmente incluir la normativa vigente a nivel federal, estatal y municipal en el ejercicio de los recursos. Para verificar la información de las distintas Instancias Ejecutoras, será necesario nombrar enlaces de las mismas, cuya función es la coordinación y verificación de la información, antes de ser publicada.

b) Programación

Existe la necesidad de realizar una adaptación al sistema que utiliza el municipio en la programación-presupuestación (ORACLE), principalmente en relación a la visualización del estatus de cada una de las solicitudes, por los distintos usuarios del municipio. Aprovechando el registro de los momentos presupuestales es necesario adecuar el sistema para crear apartados que permitan adjuntar documentación digital, con el fin de agilizar los procesos.

c) Expediente Básico por Proyecto

Debido a que los procesos administrativos internos de cada Instancia Ejecutora del municipio son distintos, se generó un cotejo de sus procedimientos y expedientes con la finalidad de homologar los procedimientos en la integración de expedientes por proyecto permitiendo un seguimiento puntual y generar información para la toma de decisiones y la mejora continua, dando como resultado la siguiente propuesta de Expediente básico por proyecto, el cual deberá tener el resguardo de la Instancia Ejecutora del municipio.

EXPEDIENTE BÁSICO POR PROYECTO

Cedula de Información básica por proyecto (cedula, caratula, beneficiarios, presupuesto, calendario, ficha técnica, ubicación y evidencia fotográfica)

Cedula de Información Administrativa (Oficio de Autorización de Afectación Presupuestal, Oficio de Aprobación, Anexo Técnico de Afectación Presupuestal, Contratos, Generador de Estimación, Bitácora de Obra, Acta de Fallo de Licitación, Póliza de Fianza, Oficio de Solicitud de Pago, Requisición y Orden de Compra, Finiquito de Obra)

Acta de formación de comité de beneficiarios del FAFM

Cédula de Entrega (formato para la entrega de recepción de obras realizadas con recursos del fondo de aportaciones para la infraestructura social)

d) Análisis de la Información

En la actualidad la toma de decisiones se basa en información útil, por lo cual el municipio de Chihuahua tiene la necesidad de generar información confiable y actual que le permita hacer un uso eficiente y eficaz de sus recursos económicos; por lo que es necesario:

- 1) Realizar y/o actualizar los diagnósticos del municipio
- 2) Generar las líneas base del municipio
- 3) Generar una Matriz de Marco Lógico (MML) para implementar el FAFM
- 4) Generar indicadores de gestión, resultados e impactos
- 5) Generar procedimientos para sistematizar y analizar información que permita generar los medios de verificación
- 6) Crear una plataforma de seguimiento al FAFM

e) Capacitación del Personal

Es necesario que la administración del municipio de Chihuahua se apropie de una metodología de planeación estratégico como es la de Marco Lógico, para lo cual es fundamental que capacite y actualice a su personal en:

- 1) Metodología Marco Lógico
- 2) Normativa del FAFM
- 3) Plan de Desarrollo Municipal
- 4) Procedimientos para sistematizar y analizar información
- 5) Generación de medios de verificación
- 6) Cruce información
- 7) Diseño, seguimiento y evaluación de indicadores
- 8) Alineación de Matrices de Indicadores de Resultados

f) Área Administrativa

En la operación de este fondo es importante que exista una buena comunicación entre todas las personas o dependencias que intervienen o colaboran en alguna parte del proceso. Existe la necesidad de mejorar la comunicación o divulgación de las modificaciones a los procesos administrativos al interior de la administración del municipio. Debido a que se detectó una escasez al seguimiento a la información o instrucciones que se derivan de los cambios en formatos o procedimientos administrativos, es imperante generar líneas de comunicación o circulares alternas a las actuales, ya que existen cuellos de botella en la información que baja hasta los operativos, siendo éstos últimos los que en realidad utilizan los procedimientos administrativos. Estas nuevas líneas de comunicación deberán ser a través de los correos oficiales dirigidos a los operativos de los programas.

g) Situación Actual FAFM

El FAFM en el municipio de Chihuahua cuenta con un Diseño de programa incipiente, debido a que carece de una planeación estratégica que incluya: el análisis de la problemática (árbol de problemas); el análisis de objetivos y metas (árbol de objetivos); análisis de los involucrados (complementariedades, población objetivo, población meta, beneficiarios); y una Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), por lo que la semaforización de los Componentes de un Programa de apoyo se visualiza de la siguiente manera:



Figura 3. Semaforización de los componentes del FAFM en el Municipio de Chihuahua, rumbo a una Programación Estratégica.

Aunque la aplicación de recursos económicos por parte del FAFM 2016 en el municipio de Chihuahua contempló acciones dentro de la normativa del fondo; no existió una lógica de planificación documentada y desarrollada ex profeso para la aplicación del FAFM en el municipio y por lo tanto no se documentó de manera completa y sistemática la justificación de su implementación, la delimitación de la problemática y la población a atender, ni los mecanismos de atención, captación de la demanda y seguimiento a cobertura de beneficiarios y sus características.

La aplicación del fondo se acopló, sólo en algunas áreas, a la normativa y términos de referencia de estrategias o programas nacionales. Aunque existió una alineación de acciones del FAFM con los instrumentos de política pública municipal y estatal vigentes en 2016, no se diseñó el alcance y características de su contribución específica en metas e indicadores de ningún tipo.

No se ha desarrollado ni documentado diagnósticos específicos por área de apoyo, donde se caracterice y se determinen la problemática y la población que atenderá el FAFM en el municipio. Ello impide delimitar y programar el alcance del Fondo, especificando su alcance comparativo y complementario por área con otros fondos y recursos municipales. No existió claridad en el fin y el propósito de la aplicación del FAFM 2016 en el municipio, ni de sus componentes, indicadores y metas a atender en el ejercicio presupuestal. Es decir, en general se carece de una Planeación Estratégica para la ejecución del fondo en el municipio.

h) Instrumentación de la Estrategia de Mejoras en el Diseño del FAFM

Para desarrollar las acciones del FAFM en el municipio de Chihuahua, en el marco de un Diseño de Programa que garantice el cumplimiento de objetivos y el alcance de metas en indicadores clave, es necesario desarrollar una estrategia basada en el aprovechamiento de las fortalezas existentes y la reducción de las debilidades actuales. En este sentido, se recomienda emprender acciones con un grado de urgencia semafórica como se muestra en la figura 4.

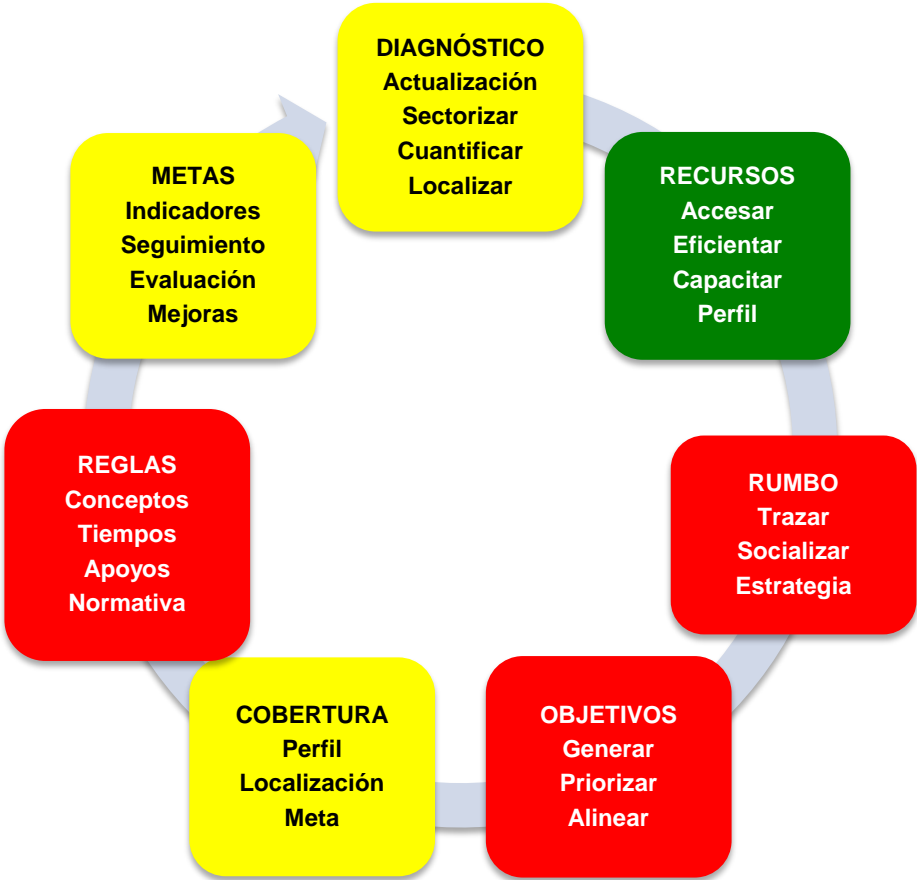


Figura 4. Acciones a desarrollar para el FAFM en el Municipio de Chihuahua, rumbo a una Programación Estratégica.

Enseguida se describen los requerimientos y recomendaciones concretas por etapa:

DIAGNÓSTICO. Se debe actualizar el diagnóstico de la problemática específica que pretende atender el FAFM en el municipio de Chihuahua, de modo que se delimite, cuantifique y ubique geográficamente la problemática existente, con análisis y especificaciones por Área, e indicando las Dirección, Subdirecciones y/o Departamentos que corresponderá su atención de manera programática.

RECURSOS. Propiciar el acceso a nuevas fuentes de recursos financieros y hacer eficiente el uso de los recursos ya disponibles. Se requiere capacitar y sensibilizar al recurso humano de las direcciones en planeación estratégica y planeación basada en resultados, generando perfiles adecuados para los colaboradores del municipio.

RUMBO. Es necesario trazar el rumbo en la aplicación de los recursos del FAFM, generando una estrategia a mediano y largo plazo en el cumplimiento de metas y socializando la misión y visión de la administración municipal en el uso de los recursos del fondo.

OBJETIVOS. Se debe establecer de manera clara el objetivo general de la aplicación del FAFM en el municipio, definiendo y priorizando objetivos específicos en forma alineada a los objetivos del Plan de Desarrollo Municipal.

COBERTURA. Determinar el perfil de los beneficiarios del Programa FAFM Municipal, estableciendo documentalmente prioridades geográficas y determinando metas progresivas en cobertura.

REGLAS. Elaborar un Manual de Organización y Procedimientos para sistematizar y reglamentar el control interno de las acciones realizadas por cada una de las áreas funcionales de la Instancia Responsable y las Instancias Ejecutoras de los recursos del FAFM en el municipio. En este se debe delimitar claramente los conceptos de apoyo del fondo, así como los tiempos de recepción de solicitudes y ejecución de las acciones y procedimientos. Se debe también especificar, sistematizar y uniformizar la forma de registro y rendición de cuentas de los apoyos otorgados a los beneficiarios.

METAS. Especificar indicadores con los que se dará seguimiento y evaluará al FAFM en Chihuahua. Evaluar y dar seguimiento para implementar un esquema de mejora continua en la aplicación de recursos del fondo en el municipio.

Formato del Anexo 13 “Ficha técnica con los datos generales de la instancia evaluadora y el costo de la evaluación”

Ficha Técnica con los datos generales de la evaluación

Nombre o denominación de la evaluación	Programa Anual de Evaluación PAE 2017
Nombre o denominación del Fondo evaluado	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios
Ramo	<i>Ramo 33</i> <i>Clave 01-51331020001-999999-04-14001-131-000-02R0104-33201-1-4-PDAM-000</i>
Unidad(es) Responsable(s) de la operación del FAFM	<i>Dirección de Obras Públicas</i> <i>Dirección de Desarrollo Humano y Educación</i> <i>Dirección de Desarrollo Rural</i> <i>Dirección de Mantenimiento Urbano</i> <i>Dirección de Servicios Públicos Municipales</i> <i>Dirección de Planeación y Evaluación</i> <i>Tesorería Municipal</i>
Titular(es) de la(s) unidad(es) responsable(s) de la operación del FAFM	<i>Ing. Carlos Humberto Cabello Gil</i> Director de Obras Públicas <i>Lic. Marco Antonio Bonilla Mendoza</i> Director de Desarrollo Humano y Educación <i>Ing. Mauro Parada Muñoz</i> Director de Desarrollo Rural <i>Lic. Félix Arturo Martínez Adriano</i> Director de Mantenimiento Urbano <i>Ing. Mario Humberto Vázquez Robles</i> Director de Servicios Públicos <i>Lic. José de Jesús Granillo Vázquez</i> Director de Planeación y Evaluación <i>C.P. Aída Amanda Córdova Chávez</i>

Ficha Técnica con los datos generales de la evaluación

	Tesorera Municipal
Año del Programa Anual de Evaluación (PAE) en que fue considerada la evaluación	<i>PAE 2017 Evalúa el año fiscal 2016</i>
Instancia de Coordinación de la evaluación	<i>Instancia globalizadora: Unidad de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Unidad Técnica de Evaluación: Dirección de Planeación y Evaluación de la Administración Pública Municipal de la ciudad de Chihuahua, Chih</i>
Año de conclusión y entrega de la evaluación	<i>2017</i>
Tipo de evaluación	<i>Evaluación de Diseño</i>
Nombre de la instancia evaluadora	<i>IDG Consultoría Empresarial S.C.</i>
Nombre del(a) coordinador(a) externo(a) de la evaluación	<i>Dr. Mario Edgar Esparza Vela</i>
Nombre de los(as) principales colaboradores(as) del(a) coordinador(a) de la evaluación	<i>Dr. Eduardo Santellano Estrada M.I. Omar René Giner Chávez Lic. Edith Julieta Hernández González Lic. Iván Alejandro González Andazola Lic. Alan Miguel Chávez Anchondo</i>
Nombre de la Unidad Administrativa Responsable de dar seguimiento a la evaluación (Área de Evaluación)	<i>Departamento de Evaluación de la Dirección de planeación y Evaluación</i>
Nombre del(a) Titular de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación (Área de Evaluación)	<i>Ing. Joel Rivera Saucedo Jefe del Departamento de Evaluación</i>
Nombres de los(as) servidores(as) públicos(as), adscritos(as) a la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación, que	<i>Ing. Ignacio Ramírez Salazú Ing. Joel Rivera Saucedo Ing. Paulo Adrian Quintana Carrasco</i>

Ficha Técnica con los datos generales de la evaluación

coadyuvaron con la revisión técnica de la evaluación	<i>Lic. Brenda Paola González Venegas</i>
Forma de contratación de la instancia evaluadora	<i>CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS DE EVALUACION, POR MEDIO DE LICITACION RESTRINGIDA EN SU MODALIDAD DE ADJUDICACION DIRECTA.</i>
Costo total de la evaluación con IVA incluido	<i>50,000.00</i>
Fuente de financiamiento	<i>PDM Presupuesto Directo Municipal</i>