

**Términos de Referencia para la
Evaluación del Fondo de Aportaciones
para el Fortalecimiento de los Municipios
(FORTAMUN)**

Junio de 2021

Contenido

Antecedentes	4
Objetivos de la evaluación	5
Hipótesis de la evaluación.....	5
Alcance de la evaluación.....	5
Descripción del servicio de evaluación.....	6
Productos de la evaluación.....	6
Responsabilidad y compromisos del equipo evaluador.....	8
Consideraciones técnicas de la evaluación.....	8
Secciones y metodología	8
Criterios generales para responder a las preguntas.....	9
Criterios generales de la propuesta de recomendaciones y observaciones.....	9
Configuración del Resumen Ejecutivo	9
Consideraciones de formato.....	9
Evaluación.....	11
Características del fondo.....	11
Preguntas de evaluación	11
Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas	13
Propuesta de recomendaciones y observaciones	13
Conclusiones.....	13
Ficha técnica de la evaluación.....	14
Anexos.....	15
Anexo 1. Procesos clave en la gestión del Fondo.....	15

Siglas y acrónimos

Coneval	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
FORTAMUN	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios
SFU	Sistema de Formato Único
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LGCG	Ley General de Contabilidad Gubernamental
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Glosario

Análisis de gabinete	Conjunto de actividades que involucra el acopio, organización y análisis de información concentrada en registros, bases de datos, documentación pública y/o información que proporcione el municipio responsable del programa o fondo sujeto a evaluación.
Diagnóstico	Documento de análisis que busca identificar el problema que se pretende resolver y detallar sus características relevantes, y de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención.
Evaluación	Análisis sistemático y objetivo de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.
Hallazgo	Evidencias obtenidas de una o más evaluaciones para realizar afirmaciones basadas en hechos que pueden ser fortalezas, oportunidades, debilidades y/o amenazas.
Indicadores	Expresión cuantitativa o cualitativa construida a partir de variables cuantitativas o cualitativas que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros, tales como el cumplimiento de objetivos y metas establecidas y reflejar el resultado o cambios en las condiciones de vida de la población o grupo de enfoque atendido, derivados de la implementación de una intervención pública.
Propuesta de recomendaciones y observaciones	Sugerencias emitidas por el equipo evaluador derivadas de los hallazgos identificados en evaluaciones, cuyo propósito es contribuir a la mejora.

Antecedentes

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

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

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

Con base en lo anterior y de conformidad con los Artículos 7, 41 párrafo segundo, 77 Y 79 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado y Municipios de San Luis Potosí; Artículo 19 de la Ley del Presupuesto de Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2019, se lleva a cabo la Evaluación del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN).

Objetivos de la evaluación

Objetivo general

Evaluar el desempeño en el desempeño de las aportaciones provenientes del FORTAMUN en el municipio, para el ejercicio fiscal 2019, a fin de conocerla pertinencia de la planeación, los procesos de gestión, la operación, los resultados y la rendición de cuentas.

Objetivos específicos

- Analizar la planeación que el municipio lleva a cabo, respecto los recursos del Fondo, para la atención de las necesidades identificadas.
- Valorar los principales procesos en la gestión y operación de las aportaciones en el municipio.
- Examinarla contribución y orientación del destino de las aportaciones del Fondo, así como los criterios de distribución.
- Identificar los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en la gestión del Fondo.

Hipótesis de la evaluación

Hipótesis principal

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

Hipótesis adicionales

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

Alcance de la evaluación

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

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

El equipo evaluador podrá, de acuerdo con su experiencia, ampliar o aportar elementos que fortalezcan la evaluación, sin que esto represente un costo extra, debiendo cumplir como mínimo los presentes Términos de Referencia.

El análisis se concentra en los factores de desviación del resultado. Para ello, se analiza la trayectoria de planeación e implementación del FORTAMUN. La medición incluye indicadores de productos, de procesos y en gran medida de resultados. Las conclusiones se referirán a la esfera de objetivos, indicadores y gestión compartidos por los niveles de gobierno.

Descripción del servicio de evaluación

Para lograr los objetivos de la evaluación es necesario organizar, revisar, analizar y valorar la información documental que el municipio responsable del fondo proporcione para la evaluación. A partir de ello, el equipo evaluador debe desarrollar un informe de evaluación que contenga los elementos especificados en la sección [Evaluación](#) de estos Términos de Referencia.

Productos de la evaluación

El plan de evaluación del equipo evaluador debe ajustarse a las actividades y productos descritos en la Tabla 1.

Tabla 1. Actividades y productos de la evaluación

Actividad	Productos
Reunión de apertura	• Minuta • Presentación ejecutiva del instrumento y proceso de evaluación
Reunión de la primera entrega del informe preliminar de la evaluación	• Resultados preliminares de las preguntas de evaluación • Minuta • Presentación ejecutiva de los resultados preliminares de las preguntas de evaluación
Reunión de la segunda entrega del informe preliminar de la evaluación	• Informe preliminar de Evaluación del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN): ○ Resumen ejecutivo (máximo 10 cuartillas) ○ Contenido ○ Introducción (máximo 3 cuartillas) ○ I. Ejercicio ○ II. Gestión ○ III. Transparencia y rendición de cuentas ○ Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas ○ Propuesta de recomendaciones y observaciones ○ Conclusiones (máximo 3 cuartillas) ○ Referencias ○ Ficha técnica de la evaluación ○ Anexos • Minuta • Presentación ejecutiva del Informe preliminar de Evaluación del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN) • Respuesta por escrito a los comentarios de la primera entrega

Los productos descritos en la Tabla 1 deben ser entregados al municipio responsable del fondo, en formato digital y físico.

Las reuniones para la entrega y presentación de los productos de la evaluación serán llevadas a cabo por el enlace responsable las actividades del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en coordinación con las áreas o direcciones responsables, por lo que las notificaciones para llevarlas a cabo deben hacerse con al menos 2 días hábiles de anticipación.

En la **reunión de apertura**, el equipo evaluador debe exponer el instrumento y proceso de evaluación, mientras que enlace responsable de coordinar las actividades del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) presenta, al menos, los siguientes elementos del fondo:

- Antecedentes
- Problema o necesidad que atiende el Fondo
- Objetivos
- Principales procesos de operación y responsables de la gestión del Fondo.
- Presupuesto histórico
- Principales logros, retos y riesgos
- Perspectivas

Asimismo, el responsable de la evaluación debe entregar cada producto de acuerdo con los plazos y condiciones de entrega establecidos en su propuesta técnica de trabajo y en el contrato correspondiente. Además, los productos son validados técnicamente por el enlace responsable de las actividades del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en coordinación con las áreas o direcciones responsables del FORTAMUN.

A partir de la validación técnica, el Coordinador del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en coordinación con las áreas o direcciones responsables del FORTAMUN, comunican al responsable de la evaluación sus comentarios por escrito en un plazo no mayor a **5 días hábiles** después de la fecha de recepción de los productos. El responsable de la evaluación cuenta con **5 días hábiles** después de la emisión del documento de comentarios para responder por escrito y, cuando aplique, hacer las adecuaciones derivadas de los comentarios a los productos de la evaluación.

Una vez validado técnicamente el Informe preliminar de Evaluación del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN), el Enlace del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en coordinación con las áreas o direcciones responsables. En caso de que la evaluación se dictamine como aprobada se considera a dicho documento como el Informe final de Evaluación.

Responsabilidad y compromisos del equipo evaluador

El responsable de la evaluación asume los costos y gastos que significan las instalaciones físicas, equipo de oficina, alquiler de servicios y transporte que se requiera para la realización de la evaluación; asimismo, es responsable del pago por servicios profesionales, viáticos y aseguramiento del personal profesional, técnico, administrativo y de apoyo que sea contratado para la ejecución de la evaluación y operaciones conexas.

Toda la información provista por el municipio responsable del fondo es de uso exclusivo para la evaluación, los datos e información sensible serán protegidos de acuerdo con la normatividad aplicable; durante el proceso, el equipo evaluador puede solicitar información adicional, así como entrevistas con funcionarios clave en la operación del fondo.

Toda la información que se produzca durante el proceso de evaluación es propiedad del municipio responsable del fondo, por lo que el equipo evaluador no tiene derecho alguno para su disseminación, publicación o utilización.

Consideraciones técnicas de la evaluación

Secciones y metodología

La Evaluación del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN) se divide en **3 secciones** y **7 preguntas** de acuerdo con la Tabla 2.

Tabla 2. Secciones de la evaluación

Sección	Preguntas	Total
I. Ejercicio de la operación del FORTAMUN	1 a 4	4
II. Gestión del FORTAMUN	5 a 8	4
III. Rendición de cuentas y participación ciudadana	9 a 10	2
Total	-	10

La evaluación se realiza mediante un enfoque predominantemente cualitativo, con alcance descriptivo y técnicas no experimentales como:

- Análisis de gabinete
- Observación directa
- Entrevistas a profundidad
- Grupos de enfoque

Las fuentes de información son sobre todo primarias, el uso de fuentes secundarias puede justificarse en función del aporte marginal al estudio y las necesidades de información. En todo caso, el equipo evaluador debe anexar las referencias y evidencias correspondientes.

Criterios generales para responder a las preguntas

Las **3 secciones** de la evaluación incluyen **10 preguntas** específicas, las cuales deben ser respondidas con base en un análisis sustentado en evidencia documental haciendo explícitos los principales argumentos empleados en el mismo.

Formato de respuesta

Cada una de las preguntas debe responderse en un máximo de **3 cuartillas** e incluir los siguientes conceptos:

- La pregunta
- El análisis que justifique la respuesta
- Las fuentes de información utilizadas

Para todas las preguntas, los Términos de Referencia especifican, de manera enunciativa más no limitativa, los elementos esperados en la respuesta y las fuentes de información mínimas.

Criterios generales de la propuesta de recomendaciones y observaciones

La propuesta de recomendaciones y observaciones emitida por el equipo evaluador debe estar fundamentada en los hallazgos de la evaluación y ser formulada según los criterios de claridad, relevancia, justificación y factibilidad, descritos a continuación:

- a) Claridad, estar expresado en forma precisa
- b) Relevancia, ser una aportación específica y significativa para el logro de los objetivos del Fondo
- c) Justificación, estar sustentado en los hallazgos
- d) Factibilidad, ser viable, con plazos de cumplimiento, de acuerdo con las capacidades institucionales

Configuración del Resumen Ejecutivo

El Resumen Ejecutivo del Informe de Evaluación del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN) debe responder a las hipótesis adicionales de la evaluación contenidas en estos Términos de Referencia.

Para cada una de las **3 hipótesis** se deberán enunciar los hallazgos que correspondan y la propuesta de recomendaciones y observaciones que de ellos deriven en un máximo de **10 cuartillas**. Adicionalmente, el Resumen Ejecutivo puede mencionar los aspectos que estuvieron fuera del alcance de la evaluación que merecen ser abordados en futuros ejercicios de evaluación y/o investigación.

Consideraciones de formato

El formato de los productos entregables debe respetar las siguientes consideraciones:

- Tipo del archivo electrónico: Word (.docx)
- Tamaño de hoja: Carta
- Márgenes: Normal (Superior 2.5 cm, Inferior 2.5 cm, Izquierdo 3 cm, Derecho 3 cm)
- Fuente: Microsoft Taille
- Tamaño de fuente: 12 puntos
- Interlineado: Simple
- Texto justificado
- Números de página al pie
- No incluir referencias personales o institucionales (nombres, logotipos, isotipos, etc.) en ningún área de los documentos, salvo las portadas.
- Incluir una marca de agua en todas las páginas del informe de evaluación con la leyenda «Versión preliminar»

Evaluación

Características del fondo

Con base en la información proporcionada por el municipio responsable del fondo en el municipio, se debe realizar una descripción en un máximo de **5 cuartillas** que contenga los siguientes aspectos:

1. Descripción de los objetivos del fondo de acuerdo con la LCF, la MIR y las leyes federales relacionadas. La descripción debe considerar la lógica y su consistencia con los objetivos establecidos en la LCF.
2. Análisis y descripción de la fórmula de distribución de los recursos de acuerdo con la LCF y normatividad aplicable, y del presupuesto asignado al municipio en el ejercicio fiscal evaluado y el porcentaje que este representa respecto al presupuesto nacional del fondo.
3. Evolución del presupuesto del fondo, que al menos considere la administración actual y la anterior.

Preguntas de evaluación

La Evaluación del Desempeño del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN) debe responder a las siguientes preguntas de evaluación:

Pregunta de evaluación	Elementos mínimos esperados en la respuesta
Fuentes mínimas de información: documentos diagnósticos, planes municipales de desarrollo, documentos de planeación del sector social, documentos normativos, documentos programáticos, financieros, contables, informes trimestrales, cuenta pública, manuales operativos, Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) y Avance físico-financiero	
I. Ejercicio de la operación del FORTAMUN	
1. ¿Los responsables en el manejo del Fondo conocen la normativa que le es aplicable?	• Se valora el grado de conocimiento del marco normativo, de los servidores relacionados con el Fondo
2. ¿Cuál es la contribución del fondo al logro de los objetivos de desarrollo del municipio?	• Se analizan las acciones que se desarrollan con los recursos del fondo y su impacto en el logro de los objetivos de desarrollo del municipio
3. ¿El municipio cuentan con un documento que identifique los procesos clave en la gestión del Fondo?	• Describir mediante diagramas de flujo los procesos e hitos en la gestión del Fondo a nivel municipal. Anexo 1 • Se valoran documentos normativos a nivel municipal como manuales de procedimientos o procesos • Se identifican las responsabilidades individuales de los involucrados en la gestión del Fondo
4. ¿El gobierno local documenta el destino de las aportaciones?	• Se describe la manera en que el gobierno local registra el destino de las aportaciones del fondo de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal.

Pregunta de evaluación	Elementos mínimos esperados en la respuesta
	○ Obligaciones financieras ○ Pago de derechos y aprovechamientos de agua ○ Descargas de aguas residuales ○ Modernización de los sistemas de recaudación. ○ Mantenimiento de infraestructura ○ Atención de necesidades en materia de seguridad pública • Se valora la contribución de los proyectos definidos de acuerdo con las obligaciones constitucionales de los municipios (Artículo 115 de la CPEUM) y/o su contribución a las carencias sociales.
II. Gestión del FORTAMUN	
5. ¿Qué criterios son empleados para la priorización y focalización de los recursos del FORTAMUN?	• Se valora el grado de autonomía en la gestión del municipio respecto a las definiciones por parte de la Federación • Se cuenta con información (diagnósticos) respecto de las obligaciones financieras, aprovechamientos y derechos de agua, sistema de recaudación, programa de mantenimiento de infraestructura y programa de seguridad pública.
6. ¿El gobierno local utiliza fuentes de financiamiento concurrentes para el cumplimiento de los objetivos del fondo?	• Se describe cómo el municipio hace frente a los compromisos con fuentes de financiamiento concurrentes (recurso federal de fondos o programas, convenios de descentralización, recursos estatales, entre otros).
7. ¿Existe complementariedad de los recursos de Fondo con programas federales, estatales o municipales?	• Se describen y analizan los programas que son complementarios a los recursos del Fondo
8. ¿Qué factores pueden desviar el resultado del objetivo del Fondo?	• Se identifican los principales riesgos de la gestión del Fondo. • Se analizan los mecanismos de control de riesgos que puedan comprometer los resultados comprometidos por el Fondo
III. Rendición de cuentas y participación ciudadana	
9. ¿Cómo comunica el municipio los resultados del Fondo a la población?	• Se identifican los mecanismos de comunicación de las obras y/o proyectos financiados con los recursos del Fondo
10. ¿Qué mecanismos de participación ciudadana instrumenta el municipio para la ejecución de obras y/o proyectos financiados con FORTAMUN?	• Se identifica la incidencia de la participación de la población en la operación del Fondo

Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas

Es necesario identificar las fortalezas y oportunidades, debilidades y amenazas identificadas a partir de los hallazgos de la evaluación. La información se presenta mediante la Tabla 3.

Tabla 3. Matriz de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas

Fortalezas	*	Debilidades	*
Oportunidades		Amenazas	

Nota: el símbolo (*) señala que en la columna debe incluirse el número de la pregunta de evaluación que sustenta la fortaleza, oportunidad, debilidad o amenaza mencionada.

Las fortalezas son aquellos elementos internos o capacidades de gestión o recursos tanto humanos como materiales que puedan usarse para contribuir al logro de los objetivos del fondo, y las oportunidades son los factores externos no controlables que representan elementos potenciales de crecimiento o mejora. Estos deben ser redactados en positivo de forma coherente y sustentada en los hallazgos de la evaluación. Cuando se identifiquen buenas prácticas en rubros evaluados, estas deben ser destacadas.

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

Propuesta de recomendaciones y observaciones

La propuesta de recomendaciones y observaciones del equipo evaluador debe considerar los [Criterios generales de la propuesta de recomendaciones y observaciones](#) de la evaluación de estos Términos de Referencia. La información se presenta mediante la Tabla 4.

Tabla 4. Propuesta de recomendaciones y observaciones

#	Recomendaciones y observaciones	Acciones propuestas	Resultados esperados

Nota: se sugiere que la redacción de cada elemento de la columna «Recomendaciones y observaciones» inicie con un verbo en infinitivo, por ejemplo: sistematizar, definir, elaborar, armonizar, etc.

Conclusiones

Las conclusiones deben ofrecer orientación para la toma de decisiones, y para la mejora en la gestión y desempeño del fondo en el municipio. La extensión máxima es de **2 cuartillas**.

Con base en la evaluación realizada se deben presentar una valoración sobre la gestión y el desempeño del fondo, en el que se integren y relacionen los hallazgos identificados en la evaluación. Para ello, se deben presentar conclusiones generales del fondo y específicas por sección temática. Además, derivado de los hallazgos de la evaluación, se debe valorar

la situación particular de del municipio con relación al diseño federal, y si este fortalece o limita la gestión y ejercicio del fondo.

Ficha técnica de la evaluación

Se debe incluir la ficha técnica de la evaluación que contiene datos generales del equipo evaluador, así como el costo total de la evaluación.

Nombre del responsable de la evaluación:
Nombres de los principales colaboradores:
Nombre de la organización evaluadora (en su caso):
Nombre de la unidad administrativa del municipio responsable del fondo responsable de dar seguimiento a la evaluación:
Nombre del titular de la unidad administrativa del municipio responsable del fondo responsable de dar seguimiento a la evaluación:
Forma de contratación del equipo evaluador u organización evaluadora:
Costo total de la evaluación:
Fuente de financiamiento de la evaluación:

Anexos

Anexo 1. Procesos clave en la gestión del Fondo

En el Anexo 1 se debe:

1. Diseñar el diagrama de los procesos¹. En el diseño del diagrama se deben considerar los elementos mínimos y simbología recomendada en la Guía para la Optimización, Estandarización y Mejora Continua de Procesos de la Secretaría de la Función Pública².
2. Completar la Tabla 1 en la que se identifiquen para cada proceso las actividades y los actores que participan así como una valoración general en las que se determine si los insumos disponibles (recursos humanos, financieros y materiales) son suficientes y adecuados para el funcionamiento de cada proceso.

Figura 1. Modelo general de procesos

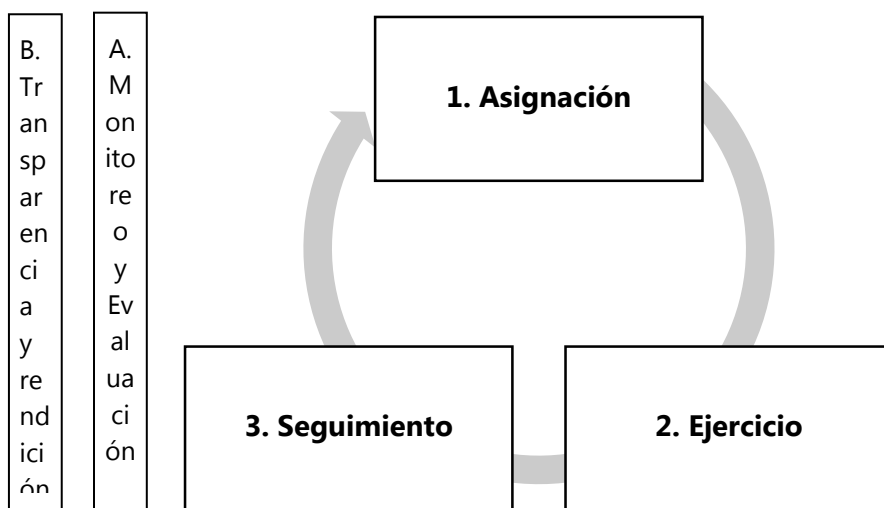


Tabla 1. Principales procesos del PROAGUA-AR

#	Nombre del proceso	Actividades	Áreas responsables	Valoración general	Riesgos asociados