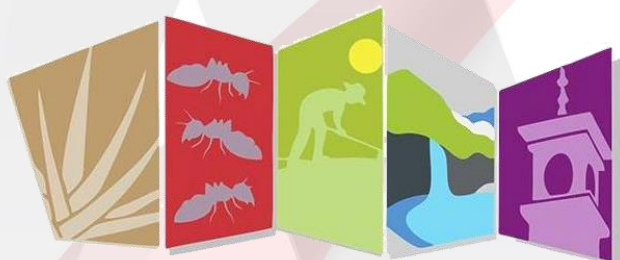




Asesores y Evaluadores Externos Asociados de Administración Pública

EL FORTAMUN en el desarrollo social de Tzicatlacoyan, Puebla: Resumen Ejecutivo 2019



TZICATLACOYAN

GOBIERNO 2018-2021

¡ donde se trabaja por la gente !

Mayo, 2021



Asesores y Evaluadores Externos Asociados de Administración Pública

Contenido

INTRODUCCIÓN	3
Objetivo general de la evaluación:.....	4
Objetivos específicos de la evaluación:	5
METODOLOGIA	6
Sesiones Temáticas	6
Técnicas y Métodos de Aplicación.	7
Criterios Generales para responder a las preguntas.	7
Formato de Respuesta.....	8
Consideraciones para dar respuesta.....	8
EVALUACIÓN Y ANÁLISIS DE LA MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS	10
ANÁLISIS DE FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES, AMENAZAS	11
RECOMENDACIONES	14



Asesores y Evaluadores Externos Asociados de Administración Pública

INTRODUCCIÓN

La percepción de inseguridad es un problema público que vulnera la calidad de vida al repercutir en la limitación del esparcimiento social, inhibir la posibilidad de generar cohesión social (Jasso, 2013). A decir de Ben-Nun (2015) existen elementos extraordinarios para los fundamentos de la Macroeconomía que perjudican el impulso del Producto Interno Bruto (PIB) y sus predicciones. Entre la falta de Estado de Derecho y la corrupción es notable el impacto del crimen a las operaciones de negocio, quitando recursos de las empresas y disminuyendo su capacidad de competir en los mercados nacionales e internacionales. La OCDE (2015) a través de su medición de calidad de vida, reportó a México en el último lugar de sus miembros en materia de seguridad, con 22.9 homicidios por cada 100 mil habitantes, que corresponde a cinco veces más que el promedio de 34 países. Sin embargo, la inseguridad en el país no es el único problema que repercute en su desarrollo; para objeto de la presente evaluación también centraremos la atención, además de la inseguridad, en la deuda pública. En años recientes se ha observado en México un deterioro de las finanzas públicas a nivel subnacional (las obligaciones de las entidades federativas, los municipios y los organismos de las entidades federativas y los municipios). La tendencia general creciente de endeudamiento de las entidades federativas que, en algunos casos, alcanza niveles poco manejables que podrían poner en riesgo la sustentabilidad financiera de los gobiernos locales para cumplir con sus responsabilidades constitucionales. Dado que la seguridad pública es una de las exigencias más sentidas de la ciudadanía y necesita ser atendida de manera eficiente y oportuna por el gobierno y que el saneamiento de las finanzas públicas a nivel subnacional es una prioridad del gobierno federal; en 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) (ASF, 2009). Debido principalmente al alto costo de oportunidad de los recursos fiscales, la asignación del gasto público debe ser cuidadosa. Una política pública puede resolver, disminuir, aumentar o no afectar al problema que le dio origen (De Janvry y Sadoulet 1995), para saberlo y retroalimentar el proceso decisorio es necesario analizar los efectos provocados, planeados o no. En este sentido, para fortalecer



Asesores y Evaluadores Externos Asociados de Administración Pública

la etapa de Evaluación del ciclo de las políticas públicas, la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Puebla, a través de la Dirección de Evaluación de la Subsecretaría de Planeación, en el marco de sus atribuciones y en concordancia con lo establecido en el Programa Anual de Evaluación (PAE) 2017, coordina la Evaluación Específica de Indicadores de los Programas presupuestarios del ejercicio 2018. La metodología de la evaluación específica en materia de indicadores se considera como indicada debido a que es un instrumento que permite medir el desempeño del FORTAMUN en cuanto a la pertinencia y cumplimiento de sus indicadores, así como en su diseño y consistencia, es así que los resultados de la presente evaluación ayudarán a identificar las áreas que tienen una mayor oportunidad de mejora. El objetivo del presente documento es evaluar los indicadores del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito 1 Disponible en línea: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/PAE_2017.pdf 5 Federal en el periodo del 01 de enero al 31 de diciembre de 2018 no obstante al cambio de Administración Pública del 15 de octubre del mismo año, para el Municipio de Tzicatlacoyan, Puebla. Con base en los términos de referencia emitidos por la Dirección de Padrones, Evaluaciones y Monitoreo, adscrita a la Coordinación General de Política Social de la Secretaría de Bienestar, y aprobados por la Dirección de Evaluación, adscrita a la Subsecretaría de Planeación de la secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Puebla para el FORTAMUN.

Objetivo general de la evaluación:

Valorar el desempeño de los Recursos Federales Transferidos a los Municipios aplicados a nivel municipal durante el ejercicio fiscal que se evalúa, y mediante este análisis sistemático, generar información útil para mejorar la gestión, resultados y rendición de cuentas de dichos recursos públicos federales.



Asesores y Evaluadores Externos Asociados de Administración Pública

Objetivos específicos de la evaluación:

- Examinar la pertinencia de la planeación estratégica de los Recursos Federales Transferidos a los Municipios realizada por el municipio, así como su contribución a la consecución de los objetivos del fondo.
- Analizar la orientación a resultados de los recursos del fondo en el ejercicio fiscal 2019, con base en la información del desempeño generada por el municipio.
- Examinar el cumplimiento de las disposiciones en materia de rendición de cuentas y transparencia aplicables al fondo, por parte del municipio.
- Valorar la calidad de la información que el municipio generó para dar seguimiento a los recursos del fondo, monitorear el desempeño y medir los resultados obtenidos al cierre del ejercicio.
- Analizar la cobertura, focalización y los resultados del programa respecto a la atención del problema para el que fue creado.
- Identificar Aspectos Susceptibles de Mejora y generar recomendaciones que permitan en el corto y mediano plazo, mejorar el desempeño del fondo.

METODOLOGIA

Sesiones Temáticas

La aplicación de los presentes TdR requiere la aplicación de un apartado de descripción del fondo, guiado por 6 características básicas, así como de 6 secciones temáticas conformadas por un total de 25 preguntas, de las cuales 17 son de respuesta cerrada y 8 de respuesta abierta, tal como se señala en la Tabla 3:

Tabla 3. Contenido para el análisis y valoración del Fondo

No.	Sección	Preguntas	Subtotal
	Características generales del fondo	a - f	
A	Justificación de la creación y del diseño del programa	1 - 4	4
B	Planeación estratégica y contribución	5 - 7	3
C	Generación de información y mecanismos de atención	8 - 9	2
D	Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	10 - 13	4
E	Orientación y medición de resultados	14 - 20	7
F	Transparencia y rendición de cuentas	21 - 25	5
	TOTAL		25



Asesores y Evaluadores Externos Asociados de Administración Pública

Técnicas y Métodos de Aplicación.

El análisis y valoración sistemática del fondo debe realizarse mediante un método mixto que implica:

- a) **Trabajo de gabinete**, el cual se define como "el conjunto de actividades que involucra el acopio, la organización y la valoración de información concentrada en registros administrativos, documentos normativos, bases de datos, evaluaciones internas y/o externas, entre otras". Por lo tanto, dicho trabajo se lleva a cabo con base en la información y evidencias documentales proporcionadas por los servidores públicos municipales responsables de la gestión de las aportaciones en el municipio; por lo que resulta conveniente para el municipio nombrar a una unidad específica como "Coordinadora de la evaluación", con el objetivo de que ésta funja como enlace institucional ante los involucrados y el evaluador externo durante todo el proceso de evaluación.
- b) **Trabajo de campo**, el cual consiste en la aplicación de entrevistas y la realización de reuniones de trabajo con los servidores públicos municipales involucrados en los procesos de gestión del fondo, los cuales deben ser convocadas por el evaluador externo en función de las necesidades de información complementarias que se requieran para realizar un análisis exhaustivo de las preguntas de cada sección temática.

Criterios Generales para responder a las preguntas.

Las seis secciones temáticas que conforman este documento metodológico incluyen preguntas específicas, de las cuales 17 deben responderse con base en un esquema binario "Sí"/ "No", asignar un nivel de cumplimiento y sustentar, con base en la revisión de las evidencias documentales disponibles, la respuesta general dada, para lo cual es indispensable hacer explícitos los principales argumentos empleados en el análisis. Es indispensable que en dichas preguntas se indique directamente "Sí"/ "No".

En los casos en los que la respuesta sea "Sí", el evaluador debe considerar la consistencia, calidad y apego de la información o evidencias disponibles a las características establecidas en cada pregunta, para lo cual se aplica una tabla de criterios con niveles que van de 1 a 4, donde el criterio con valor igual a 1 significa un cumplimiento



Asesores y Evaluadores Externos Asociados de Administración Pública

mínimo de los parámetros de calidad y consistencia, así como de las características correspondientes; mientras que el criterio con valor igual a 4 corresponde a un cumplimiento total de los parámetros de calidad y consistencia, así como de las características correspondientes.

Las 8 preguntas que no tienen respuestas binarias (por lo que no incluyen criterios y niveles de cumplimiento) se deben responder con base en un análisis exhaustivo sustentado en evidencia documental y haciendo explícitos los principales argumentos empleados en el mismo. En estos casos, siempre que sea posible el evaluador deberá expresar su respuesta relativa a "Sí" / "No" se cumple con lo señalado.

Formato de Respuesta.

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

- a) Pregunta
- b) Respuesta binaria (SI/NO).
- c) Para respuestas binarias, en los casos en que la respuesta sea "Sí", el nivel de respuesta (que incluya el nivel y el criterio).
- d) Análisis que justifique la respuesta.
- e) Fuentes de información utilizadas, y en caso de ser públicas, la dirección electrónica para ser consultadas.

Consideraciones para dar respuesta.

Para las preguntas que han de responderse de manera binaria ("Sí"/ "No"), se debe considerar lo siguiente:

- Cuando el fondo no cuente con documentos o evidencia para dar respuesta a la pregunta, se considera información inexistente y, por lo tanto, la respuesta debe ser "No".
- Si el fondo cuenta con información para responder a la pregunta, es decir si la respuesta general es "Sí" se procede a asignar una valoración 1 a 4, en virtud de los criterios establecidos para cada nivel de cumplimiento.



Asesores y Evaluadores Externos Asociados de Administración Pública

Para el total de las preguntas, los términos de referencia incluyen los siguientes aspectos que se deben considerar al responder.

- 1) De manera enunciativa más no limitativa, los elementos o conceptos mínimos de análisis, la información básica que se debe incluir en la respuesta y en los anexos que se indiquen.
- 2) Fuentes de información mínimas a utilizar para dar respuesta.
- 3) Congruencia entre respuestas. En caso de que la pregunta analizada tenga relación con otra(s), se señala(n) la(s) pregunta(s) con la(s) que debe haber coherencia en la(s) respuesta(s).
- 4) Anexos básicos para dar respuesta a las preguntas que lo requieran. Los anexos que se deben incluir son los siguientes:

Anexo 1. "Valoración Final del Programa".

Anexo 2. Datos generales de la instancia evaluadora y el costo de la evaluación.

Anexo 3. "Árbol de Problemas y Árboles de Objetivos".

Anexo 4. Ficha técnica de Indicadores del Programa.

Anexo 5. Matriz de Indicadores Para Resultados del Programa.

Anexo 6. "Localidades atendidas con recursos del fondo".

Anexo 7. Metas del Programa.

Anexo 8. "Informes trimestrales del fondo en el SRFT".

Anexo 9. "Eficacia presupuestal del fondo".

Anexo 10. Avance de los indicadores del Programa.

Anexo 11. "Evolución de la Cobertura de la población objetivo del programa".

Anexo 12. "Avance de las acciones para atender los aspectos susceptibles de mejora".



Asesores y Evaluadores Externos Asociados de Administración Pública

Anexo 13. Programas, proyectos o acciones financiadas con recursos del Fondo.

EVALUACIÓN Y ANÁLISIS DE LA MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS

Se identifica que el H. Ayuntamiento de Tzicatlacoyan, cumple con lo establecido en los Lineamientos Generales para la Operación del FORTAMUN, **LCF EN SU ÚLTIMA REFORMA publicados en el DOF el 30 de Enero de 2018) Art. 37...** señala que los recursos del FORTAMUN se determinarán anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales. Los recursos del FORTAMUN, de acuerdo con la SHCP, se destinarán a la satisfacción de los requerimientos de los municipios y demarcaciones territoriales del D.F., dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes, **la Administración Municipal ejerce el total del programa y asigna en términos porcentuales el 100% de los recursos asignados debidamente alineados a los términos establecidos del fondo, de acuerdo a la información oficial presentada (Portal SRFT, Estados Financieros, pólizas de egresos del Sistema Armonizado de la ASE, entre otros). Para Obligaciones Financieras \$3,769,160.81 (76.93%), Seguridad Pública \$609,156.00 (12.43%), Inversión Pública \$521,193.19 (10.64%), del total asignado y programado para el ejercicio 2019 \$4,899,510.00.**

Derivado del análisis obtenido y homologado en la MIR del Estado, aplicada al fondo evaluado, los resultados de los indicadores son los siguientes:

Índice de Aplicación Prioritaria de los Recursos.- 100% \$4,899,510.00

Índice de Dependencia Financiera.- 90.42%

Índice de Logro Operativo.- 100%

Porcentaje de Avance en las Metas 100%

Recomendación general:

Crear escenarios para valorar ¿De qué manera, el Fondo puede contener o disminuir las cifras anteriores? Sobre todo, en el Índice de Dependencia Financiera IDF.

ANÁLISIS DE FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES, AMENAZAS

Apartado de la Evaluación	SECCIÓN	Fortaleza y Oportunidad
A	Justificación de la creación y del diseño del programa	<p>El Ayuntamiento posee las herramientas básicas para la aplicación del fondo y realiza una correcta distribución de los recursos de acuerdo a la normatividad vigente.</p> <p>Cuenta con información que permite la toma de decisiones para la aplicación del recurso.</p> <p>El Ayuntamiento realiza una correcta distribución de los recursos de acuerdo a la normatividad vigente, es congruente con sus Políticas Públicas y la caracterización del Municipio.</p>
B	Planeación estratégica y contribución	<p>Lleva a cabo una Planeación adecuada de acuerdo a lineamientos vigentes y estrategias planeadas y se reflejan en el SRFT y en sus Estados Financieros emitidos a la ASE.</p> <p>Alinea adecuadamente el PMD a sus homólogos del Estado y la Federación mediante estrategias lineales.</p> <p>Promueve la participación de la sociedad en la distribución anualizada de los proyectos de inversión.</p>
C	Generación de información y mecanismos de atención	<p>Es adecuada la información generada y sustentada de la cual se constata y verifica con la documental exhibida.</p> <p>La información es validada y resguardada en la dirección de obras, asegura el control de la generación de instrumentos de planeación del fondo.</p>

		En su programa anual, contempla revisión de metas y alcances por un ejercicio determinado.
D	Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	<p>Posee las directrices y establece metas operativas desde su PMD mediante un diagnóstico (págs. 29 a 46).</p> <p>Genera información del resultado obtenido con base en su PP.</p>
E	Orientación y medición de resultados	<p>Mide y aplica eficientemente los resultados a partir de los lineamientos actuales del fondo, invierte de manera adecuada los recursos mediante sus necesidades, identifica correctamente las obras y acciones de atención a la población.</p> <p>Se conoce la manera en que opera el fondo y se aplica el recurso orientado a resultados de acuerdo a lineamientos establecidos.</p> <p>Reporta oportunamente sobre el ejercicio y aplicación del gasto orientado a resultados en la plataforma establecida para ello.</p>
F	Transparencia y rendición de cuentas	<p>Informa en las plataformas establecidas la información requerida de acuerdo a lineamientos SRFT y Estados Financieros ASE.</p> <p>Posee un documento normativo de planeación de rendición de cuentas (Plan Anual de Evaluación).</p> <p>Tiene página activa de transparencia.</p>
Apartado de la Evaluación	SECCIÓN	Debilidad o Amenaza
A	Justificación de la creación y del diseño del programa	Se requiere incluir un Árbol de Problemas y Objetivos acorde a las características de sus Políticas Públicas y en congruencia con la caracterización del Municipio.

		<p>No identifica el impacto a la población beneficiada de manera específica mediante indicadores de acuerdo a la normativa del fondo.</p> <p>No dimensiona riesgos a mediano y largo plazo.</p> <p>Tiene un alto índice de dependencia económica del fondo respecto a los ingresos generales como Impuestos, Derechos, Productos, Aprovechamientos, Otros, (representa un bajo nivel de captación de ingresos Municipales) IDF 90.42%.</p> <p>No se identifica o comprueba que posea árboles de problemas y soluciones, aun cuando se menciona en su PMD.</p>
B	Planeación estratégica y contribución	<p>Aun cuando cumple, no posee manuales de procedimientos y guías metodológicas para un completo aseguramiento de planeación a mediano y largo plazo.</p> <p>No promueve el conocimiento de los planes y proyectos a mediano y largo plazo. Ello implica un menor compromiso de la sociedad a los proyectos de inversión a futuro.</p>
C	Generación de información y mecanismos de atención	<p>No posee un manual de procedimientos para generar información oportuna a la población en general.</p> <p>No genera registros, control y evidencia del seguimiento a formas o mecanismos de seguimiento de la atención a beneficiarios.</p>
D	Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	<p>Aun cuando contempla en su PMD ejes de acción de manera general, no se identifica una MML y los componentes como fin, propósito, componentes y actividades.</p> <p>No se identifica la frecuencia de medición por indicador, por población objetivo, de manera general se obtienen resultados que poco abonan a una medición objetiva.</p> <p>El personal que opera el fondo, conoce medianamente los objetivos de una MIR.</p>

		No cuenta con una MIR propia, se sugiere implementar una Matriz del fondo como la del Estado para optimizar y medir resultados no contenidos en su PMD.
E	Orientación y medición de resultados	<p>No tienen definidos los objetivos en el mediano y largo plazo para el logro del mejoramiento del rezago en el municipio.</p> <p>No posee una estrategia sólida en las acciones que deben generar para disminuir el gasto en los rubros de Seguridad, obligaciones financieras e inversión, así como la disminución de su IDF, principal objetivo del fondo.</p> <p>Adecuar desde la MML las acciones a realizar y mejorar la definición de alcance, población objetivo, (actividades- componentes- propósito- fin.</p>
F	Transparencia y rendición de cuentas	<p>En su página de transparencia no informa sobre el resultado de los recursos aplicados del fondo.</p> <p>No emite actualizaciones del comportamiento presupuestal y los planes del PP y PMD (efecto- avance- mejora).</p> <p>No existe evidencia que sean publicados los resultados en su página oficial.</p>

RECOMENDACIONES

La creación o incorporación del o los Árboles de Problemas y Objetivos o Soluciones que dé certeza e identifique cualitativa y cuantitativamente a la Población Potencial y a la Población Objetivo, direccionando las metas de obras y acciones específicas de un periodo determinado, a su vez, la sugerencia inicial de crear o actualizar un padrón actualizado de esta población, objeto principal de atención y aplicación de recursos del Fondo.

Realizar un manual de procedimientos de cada área involucrada en el manejo y operación de los recursos, con la finalidad de eficientar los procesos administrativos, así como



Asesores y Evaluadores Externos Asociados de Administración Pública

generar reportes mensuales adecuados y transparentes en términos de eficiencia, eficacia y economía.

La realización de un manual de procedimientos, se establezcan modelos de formatos definidos con registro de solicitudes y su alcance o dictaminación de viabilidad en su caso.

Se sugiere al personal encargado directo de la operación del programa, realizar un censo e integrar un padrón actualizado con características más específicas de la Población Objetivo con la finalidad de tomar decisiones más puntuales respecto a las inversiones del fondo.

Incorporar una MIR homóloga a la del Estado como base para realizar un análisis del comportamiento del fondo tomando los valores y datos obtenidos de la aplicación del mismo en la inversión a obras, acciones y proyectos durante el ejercicio. Dicho modelo se sugiere sea incorporado a los procesos de la actual administración con la finalidad de que se analice de esa manera los alcances y tomar decisiones medibles y eficientes en lo sucesivo.

Capacitación y actualizar al personal encargado del manejo y operación del fondo para generar mejores oportunidades en la toma de decisiones.

Se recomienda que el Municipio, a través de la instancia administrativa responsable, haga públicos los resultados del comportamiento presupuestal y emita los informes del resultado de la aplicación de los recursos Federales así como de las metas operativas anualizadas descritas en su PP y el PMD por fondo y rubro.

Se prevé que en el ejercicio 2021 y con los hallazgos generados de la presente, pueda reorientar sus políticas públicas para realizar acciones propias en materia de legalidad, oportunidad, transparencia, eficiencia y eficacia del fondo evaluado.

Se identifica que el Municipio posee un documento normativo (Programa Anual de Evaluación y un Plan Anual de Evaluación) donde contempla las metas y ASM a seguir, sin embargo, no han sido implementados a cabalidad.



Asesores y Evaluadores Externos Asociados de Administración Pública

Actualizar los datos desde la MML, implementar las acciones a corregir y mejorar desde la postura institucional.

Se señala que la presente Evaluación es extemporánea, pues se debió efectuar el primer trimestre de 2020 y esta es realizada en Mayo 2021.

