

Evaluación de consistencia y resultados, fondo de aportaciones para el fortalecimiento municipal, ejercicio fiscal 2015, Huauchinango, Puebla





HUAUCHINANGO

FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL 2015

1. ÍNDICE



2. INTRODUCCIÓN

“Sólo lo medible es mejorable”, suelen afirmar los expertos en políticas públicas. Una idea que se abre camino con dificultad en los ambientes administrativos. La cultura de la evaluación no acaba de ser entendida como el mejor mecanismo que existe para mejorar la acción pública y restablecer una relación mucho más estrecha entre gobernantes y gobernados. El conocimiento de aciertos y desaciertos es el mejor aliciente que se tiene para introducir cambios y hacer mucho más eficientes las acciones de gobierno, y refundar el consenso entre la población.

La literatura especializada sobre el tema suele recurrir a un ejemplo muy manido, pero no por eso carente de valor. Año con año los gobiernos suelen destinar grandes cantidades de dinero para (digamos) educación y salud; sin embargo, y al margen de las particularidades en cada caso, la mejora no parece corresponder con el tamaño de la inversión. Los resultados distan mucho de ser los esperados. El estado de las personas se mantiene en las mismas condiciones, sino es que empeoran.

Las explicaciones pueden ser muchas. Pero una que no debe descontarse es la que tiene que ver con la toma de decisiones. Muchas de ellas se hacen sin contar con la información indispensable. El Banco Mundial tiene varios estudios de caso en América Latina, en los que con información de primera mano se demuestra que el fracaso de muchos programas en la región tiene que ver con una mala gestión.

Independientemente de las razones que se tengan en cada caso, los organismos internacionales, asociaciones no gubernamentales y algunos gobiernos nacionales, ante los tímidos resultados de las políticas públicas en la región, están demandando algo que podría ser considerado un proceso ordinario. Evaluar las experiencias en curso, generar información, hacerla pública, y con base en ella,



tomar las decisiones, y también (las decisiones), hacerlas públicas. Primer paso de un pleno ejercicio de rendición de cuentas. Donde todavía no lo son, recomiendan incluso que las evaluaciones deben ser obligatorias.

En países pobres como el mexicano, con ingresos escasos y mal distribuidos, la máxima que debe prevalecer es “hacer más con menos”. La razón es conocida. Los recursos siempre serán insuficientes para hacer frente a la emergencia nacional. Los gobiernos eficientes descansan sobre la base de una permanente evaluación de sus acciones. La única garantía conocida de lograr altos niveles de eficiencia y eficacia.

En México, y de manera particular en los gobiernos municipales, la cultura de la evaluación libra sus propias batallas por ocupar su lugar, y arraigar como una práctica imprescindible para la buena marcha de los asuntos de gobierno.

A partir de la reforma de finales de 2013 a la Ley de Coordinación Fiscal, particularmente en lo tocante a la administración y ejecución de los recursos de los Fondos del Ramo 33, FISM y FORTAMUN, la evaluación, es una deber por principio de ley.

Los Fondos del Ramo 33 se crearon a finales de los años noventa y desde entonces su distribución presupuestal a Estados y Municipios se lleva a cabo mediante una fórmula técnica prevista en la propia ley. Los recursos transferidos por esta vía son la principal fuente de ingresos de ambos órganos de gobierno. Con lo cual refrendan el consenso entre la población.

La presente evaluación, denominada de Consistencia y Resultados (CONEVAL), corresponde al ejercicio fiscal 2015 del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN). Se realizó con base a los Términos de Referencia emitidos por la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado



de Puebla; dados a conocer a los municipios mediante un oficio-circular de fecha del 3 de junio de 2016.

Se trata de que las evaluaciones sean de utilidad pública y técnica. Que sean vistas como lo que son: una estrategia de corrección constante de las acciones de gobierno, y de consenso entre gobernantes y gobernados.

La evaluación se realizó mediante trabajo de gabinete y de campo. Se revisó la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), la documentación oficial disponible y entregada por el municipio. Se aplicó una entrevista a los responsables de la ejecución, se hicieron recorridos de campos y se conocieron alguna de las obras, y se habló con la población beneficiaria.

Finalmente se puso particular empeño en los hallazgos y recomendaciones; y en el análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA). Además de atender el cuestionario base, integrado por 20 preguntas, entre abiertas y cerradas.



3. GLOSARIO

ASM: Hallazgos susceptibles de mejora; se refiere a los hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas identificadas en las evaluaciones externas y/o informes que pueden ser atendidos para la mejora del programa

CARENCIAS: Se trata de seis carencias consideradas por CONEVAL, con base a las cuales construye el índice de Privación Social. Las carencias son rezago educativo, accesos a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos de la vivienda, y acceso a la alimentación

CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social

CONAC: Consejo Nacional de Armonización Contable

CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD: Características socioeconómicas o geográficas que debe tener una persona para que sea elegible y pueda recibir los beneficios de un programa o acción

CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE: La Cruzada Nacional Contra el Hambre es una estrategia de política social, integral y participativa. Pretende una solución estructural y permanente a un grave problema que existe en México: el hambre.

DOF: Diario Oficial de la Federación

EFICACIA: la eficacia de una política o programa podría entenderse como el grado en que se alcanzan los objetivos propuestos. Un programa es eficaz si logra los objetivos para que se diseñara. Una organización eficaz cumple cabalmente la misión que le da razón de ser.

EFICIENCIA: En las aplicaciones de *eficiencia* al análisis de políticas, la eficiencia típicamente se asocia con una relación entre medios y fines. Se propone que un programa es eficiente si cumple sus objetivos al menor costo posible.



EVALUACIÓN DE CONSISTENCIA Y RESULTADOS: Evalúa sistemáticamente el diseño y desempeño de los programas federales, ofreciendo un diagnóstico sobre la capacidad institucional, organizacional y de gestión de los programas orientada hacia resultados. La finalidad de esta evaluación es proveer información que retroalimente el diseño, la gestión y los resultados de los programas.

EVALUACIÓN: Análisis sistemático e imparcial 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.

FODA: también conocido como Matriz o Análisis FODA, es una metodología de estudio de la situación de una empresa o un proyecto, en la que se analizan sus características internas y su situación externa, en una matriz cuadrada. En general tiene que ver con fortalezas y debilidades. El nombre proviene de las siglas en inglés SWOT

FORTAMUN: fondo de aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios

IAPRS: Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social

INDICADORES: Se usa en plural. Es un parámetro de medición que permite dar seguimiento y evaluar el cumplimiento de los objetivos de la actividad institucional o el programa especial.

INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía

LINEAMIENTOS: Lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social

MIR: Matriz de Indicadores de Resultados

MML: Metodología de Marco Lógico

NGP: Nueva Gestión Pública

PASH: Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda



PbR: Presupuesto basado en Resultados

PED: Plan Estatal de Desarrollo de Puebla

PMD: Plan Municipal de Desarrollo

PND: Plan Nacional de Desarrollo

POBLACIÓN ATENDIDA: Población beneficiada por un programa en un ejercicio fiscal

POBLACIÓN OBJETIVO: Población que un programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad

POBLACIÓN POTENCIAL: Población total que presenta la necesidad o problema que justifica la existencia de un programa y que, por lo tanto, pudiera ser elegible para su atención.

POBREZA ALIMENTARIA: Incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar sólo los bienes de dicha canasta.

POBREZA DE CAPACIDADES: Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más que para estos fines.

POBREZA DE PATRIMONIO: Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios

POBREZA EXTREMA: Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice



de Privación Social y que, además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana.

POBREZA MODERADA: Es aquella persona que siendo pobre, no es pobre extrema. La incidencia de pobreza moderada se obtiene al calcular la diferencia entre la incidencia de la población en pobreza menos la de la población en pobreza extrema.

POBREZA MULTIDIMENSIONAL: Es la misma definición de pobreza descrita en este mismo glosario, la cual se deriva de la medición de la pobreza en México que define la Ley General de Desarrollo Social. La palabra multidimensional se refiere a que la metodología de medición de pobreza utiliza varias dimensiones o factores económicos y sociales en su concepción y definición.

POBREZA POR INGRESOS: Estimaciones realizadas anteriormente para la medición de la pobreza. Estas estimaciones cambiaron debido a que la Ley General de Desarrollo Social pide que la medición de la pobreza en el país se lleve a cabo con un enfoque multidimensional. La pobreza por ingresos consiste en comparar los ingresos de las personas con los valores monetarios de diferentes líneas alimentaria, capacidades y patrimonio:

POBREZA: Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.



RAMO 33: Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios o Ramo 33; atienden educación, salud, infraestructura básica, fortalecimiento financiero y seguridad pública y programa alimenticio. Son la principal fuente de ingreso de los municipios

ROP: Reglas de Operación

SEDESOL: secretaría de Desarrollo Social

TdR: Términos de Referencia



4. ANTECEDENTES DEL P6R

La d6cada de los a6os ochenta del siglo pasado es de grandes cambios en todos los 6rdenes de la vid social, en mucho obligados por la gran crisis econ6mica de aquellos a6os, el descr6dito y p6rdida de legitimidad de muchos gobiernos, y el consecuente amago de revoluciones sociales. En la administraci6n se introducen modificaciones profundas con la finalidad de modernizar los servicios p6blicos y hacerlos m6s eficientes y eficaces, y de ese modo responder a una ciudadan6a en ascenso y cada vez con un nivel m6s alto de exigencia. Ese movimiento en las finanzas gubernamentales fue denominado por sus promotores con el nombre de Nueva gesti6n P6blica (NGP).

Coincide con los cambios que se suscitan por entonces en el mundo y que tienen el rasgo de la democracia liberal por entonces en ascenso. No se trata solamente de M6xico sino de un movimiento internacional. En ese contexto (1993), por ejemplo, el presidente William Clinton y el vicepresidente Al Gore, en los Estados Unidos, presentan la iniciativa administrativa denominada *National Performane Review*, cuyo lema puede traducirse al espa6ol como “trabaje mejor por la naci6n y que le cueste menos”, y que al parecer report6 ahorros de entre 42 mil millones y 54 mil millones de d6lares.

Los pol6ticos mexicanos, obligados por el amasijo de agravios de aquellos a6os, tradujeron en la plaza p6blica aquella m6xima con el proverbial “hacer m6s con menos” y “apretarse el cintur6n”.

El origen de la NGP tiene que ver con la creaci6n de la Organizaci6n para la Cooperaci6n y el Desarrollo Econ6mico (OCDE), en 1960, encabezado por Francia y veinte pa6ses europeos ricos. Los cuales se proponen desarrollar



mecanismos institucionales que garanticen honradez y eficiencia en la administración y aplicación de los recursos públicos.

Es como se introducen en la administración pública de México las metodologías de Gestión para Resultados (GpR), Presupuesto basado en Resultados (PbR), y el Sistema de Evaluación de Desempeño (SED), hoy obligatorios en los tres niveles de gobierno, y organismos descentralizados.

En México será en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, cuando de manera explícita se plantea una reestructuración administrativa, con el fin de modificar la relación entre la sociedad y Estado, conocida con el nombre de Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP).

El sentido del cambio en la administración pública debe partir del análisis de dos ámbitos determinantes: el internacional y el nacional. Respecto al primero, se aprecia un permanente proceso de evolución y mejoramiento de los mecanismos para administrar y promover el desarrollo de diversos países, mediante la utilización de sus aparatos administrativos públicos como instrumento estratégico para otorgar mayor competitividad a sus respectivas economías, impulsar sus sectores productivos y promover la participación social en las decisiones y en la evaluación de la gestión gubernamental.¹

Y que:

Para responder a esta dinámica resulta indispensable escuchar las opiniones y sugerencias de los usuarios o consumidores, incorporando la consulta ciudadana como parte fundamental de la definición de políticas y el mejoramiento de los servicios públicos. Con ello se reforzará el proceso democrático al darse una interacción política más rica en contenido y propuestas, y se logrará que la función pública se realice con eficacia y oportunidad.

Para entonces ya se tiene en el discurso la idea de “una administración pública orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía”

¹ DOF, 28 de mayo de 1996. *Programa de modernización de la administración pública 1995-2000*



(Franco, 1977). Se habla de participación y atención ciudadana, de descentralización administrativa, y de medición y evaluación de la gestión pública. A partir de entonces, se reforma el artículo 134 de la Constitución, que obliga a administrar los recursos públicos bajo principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.

Puebla entidad no ha sido ajena a los cambios y modernización administrativa del país, incluso desde su ámbito de competencia ha emprendido medidas con el fin de hacer más eficientes los recursos públicos y ofrecer a la población servicios de mayor calidad. Por ejemplo, en sus documentos oficiales establece que mediante “el PbR asigna los recursos públicos prioritariamente a los programas que generan más beneficios a la población y corrige el diseño de aquellos que no están funcionando correctamente, así mismo el SED establece puntualmente los objetivos que se alcanzarán con los recursos asignados a sus programas y el grado de consecución”. La presente administración estatal puso en marcha el programa Presupuesto Ciudadano, con la finalidad de dar a conocer a los ciudadanos de forma clara y sencilla la manera de cómo se define el presupuesto, los recursos con los que cuenta la entidad, y la manera cómo se ejercen.

Es importante señalar que el PbR evalúa la producción de bienes y servicios y su impacto en la sociedad. En ambos casos toma en cuenta objetivos y metas mediante el establecimiento previo del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). A partir de 2006 es obligatorio evaluar los resultados y logros de los programas sociales en las entidades federativas y municipios.



5. FUNDAMENTO LEGAL

Con base en lo dispuesto en los artículos 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 85 fracción I, 110, 111 segundo párrafo de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 54 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; 49 de la Ley de Coordinación Fiscal; 15 fracción IV y XI, y 37 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; en los que se establece que el ejercicio de los recursos de los fondos de aportaciones y demás recursos federales que sean transferidos a las entidades federativas, deben ser evaluados por la instancia técnica de evaluación o por organismos independientes especializados en la materia, y reportar los hallazgos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante el sistema de información establecido para tal fin; la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Puebla, a través de la Dirección de Evaluación adscrita a la Subsecretaría de Planeación, en el marco de las atribuciones conferidas a dicha Unidad Administrativa en los artículos, 35 fracción XXXVIII y LXXXVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla; 5 fracciones I y IX y 117 de la Ley de Presupuesto y Gasto Público del Estado de Puebla; 49 fracciones XXXII y XXXIII y 53 fracciones II, X, XI, XIV y XV del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Administración, emite los Términos de Referencia (TdR) para la Evaluación de los Fondos Federales del Ramo 33, operados en el Estado de Puebla.



6. METODOLOGÍA

En términos generales, y como su nombre lo indica, la metodología tiene que ver con el método que se sigue para alcanzar un fin determinado, bajo la observación de un conjunto de preceptos. Los griegos hablaban del “camino hacia el conocimiento”, en referencia al quehacer de la ciencia, madre de todo saber. En fin, la metodología tiene que ver con el conocimiento científico y el método que se sigue para alcanzarlo. No es el lugar aquí para entrar en discusiones sobre las diversas corrientes que postulan una u otra posición respecto de los hechos sociales. Simplemente dejamos constancia de que el presente trabajo tiene un carácter científico², con el fin de alcanzar una mayor comprensión acerca de los resultados de FORTAMUN, ejercicio 2015, en el municipio de Huauchinango.

La estimación tiene como base la aplicación de los Términos de Referencia (TdR), emitidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), correspondientes al tipo de evaluación denominada de Consistencia y Resultados, instituida en el apartado décimo sexto de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública.

En el marco de sus de sus atribuciones, la Secretaría de Finanzas y Administración del gobierno del Estado de Puebla, a través de la Subsecretaría de Planeación, y de la dirección de Evaluación, y para alcanzar mejores resultados, ajustó los TdR a las peculiaridades de los municipios poblanos y de los Fondos, FORTAMUN y FISM, para los ejercicios fiscales 2014 y 2015, y los puso a disposición de los gobiernos municipales del Estado de Puebla mediante oficio-circular SFA/SSP/002/2016, emitido con fecha del 3 de junio del año en curso. Con base a

² Hasta donde eso es posible



su observación escrupulosa se realizó la presente evaluación. Denominada de Consistencia y Resultados. Según CONEVAL, tiene como fin “analiza sistemáticamente el diseño y desempeño global de los programas federales, para mejora de su gestión y medir el logro de sus resultados”.³

Para darle mayor consistencia, los autores determinaron adicionar ocho apartados para mejorarla. 1: una pequeña introducción al tema; 2: un glosario con los términos más usados; 3: antecedentes sobre el PbR, eje de la administración pública nacional; 4: fundamento legal que sustenta; 5: metodología, base del trabajo; 6: evaluación; 7: pobreza y 8: datos históricos del municipio a manera de contexto. Los que se suman a los cinco apartados correspondientes a las preguntas del Cuestionario.

³ SHCP, S/f. *Guía de criterios para el reporte del ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos*



7. EVALUACIÓN

Como parte de las acciones de modernización de la administración pública, en el año 2004 se implementó la evaluación de programas presupuestarios con la finalidad de hacer mucho más efectivos el principio de rendición de cuentas y logro de resultados. En la APF la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) son las responsables de la evaluación. En su carácter rector conforman el Sistema de Evaluación al Desempeño federal (SED). En consecuencia, y en base a sus estructuras administrativas, los tres niveles de gobierno cuentan con sus respectivos sistemas de evaluación.

Independientemente de las opiniones que tengamos sobre el papel de la evaluación como herramienta indispensable para dar cumplimiento a metas y objetivos, y mejorarlos, en este trabajo nos amparamos en la definición oficial que ofrece la secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Afirma que la evaluación es un análisis sistemático y objetivo de intervenciones, principalmente de programas gubernamentales en los ámbitos federal, estatal y municipal, así como de conjuntos de programas o de políticas públicas.

El propósito de las evaluaciones a los programas es determinar su pertinencia y el logro de sus objetivos, así como la eficiencia, efectividad, impacto y sostenibilidad de éstos, aportando información confiable y útil sobre los resultados obtenidos, que permita mejorar el proceso de toma de decisiones.

La SHCP explica que las evaluaciones constituyen un elemento del ciclo presupuestario; parte del enfoque Presupuesto basado en Resultados (PbR). Las evaluaciones a programas gubernamentales se rigen por los Lineamientos



Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la APF. El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) es el documento eje de las evaluaciones de programas y presupuestos, el cual –como ya se dijo– es obligatorio para ejecutores de gasto público.

Por principio de ley, las dependencias y entidades deben elaborar su propia matriz de indicadores de los respectivos programas con base en la metodología del marco lógico (MML). El instrumento por excelencia para la planeación y monitoreo del proceso de programas y acciones de gobierno que impliquen presupuesto.



8. POBREZA

Aunque FORTAMUN no tiene como objetivo inmediato atacar las carencias sociales⁴ y la pobreza, sino contribuir a resolver problemas financieros municipales, de todos modos, y tratándose de un municipio como Huauchinango, en el que según la información oficial, 2 de cada 3 sufren de algún tipo de pobreza, toda acción pública tiene una redundancia en ella, así sea de manera colateral (“mantenimiento de infraestructura”). 65.1% de acuerdo con el Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social (IAPRS).

El tema de la pobreza es uno de los asuntos más dolorosos que México no ha logrado resolver en lo que lleva de país soberano. Sus orígenes son múltiples pero se les puede encontrar de manera notoria en los tres siglos de Colonia; con el establecimiento de las castas y la expropiación de la tierra a los pueblos originarios por los conquistadores españoles y enseguida por los “señores” encomenderos llegados poco después.

La desigualdad atraviesa el país de punta a punta y lo divide en un sector desarrollado muy minoritario y una mayoría sumida en la pobreza que –al día de hoy– alcanza los 55.3 millones de personas, según los últimos datos oficiales de CONEVAL (2014). La relación entre desigualdad y pobreza se antoja concomitante.

Ser pobre no tiene que ver con cuestiones azarosas o de mal fario, como se ha tratado de explicar por ahí con el fin deliberado de extirpar culpas. Y de paso

⁴ Se trata de un trabajo con mucha solidez académica realizado por un grupo de especialistas de la Universidad Metropolitana, Colegio de México, y el Centro de Investigaciones Superiores en Antropología Social. Aparece con el nombre de *Informe de Resultados 2013-2014. Evaluación piloto del modelo de Términos de Referencia para la evaluación de los Fondos del Ramo General 33*, CONEVAL, s/f de publicación. Textualmente afirman que el FASP y FORTAMUN “son fondos que no se puede asociar directa o indirectamente a ninguno de los indicadores de la medición multidimensional de la pobreza”.



acusar a los pobres de su pobreza. La literatura al respecto es abundante y coincide en que sus causas tienen que ver con razones históricas: bajo crecimiento económico, distribución inequitativa del ingreso, ausencia de oportunidades, y de un régimen económico que privilegia deliberadamente la concentración de la riqueza por encima de la equidad social.

Finalmente, y para concluir con estos breves apuntes introductorios, digamos que la desigualdad es la expresión oculta de nuestra contrahechura institucional, lo decimos con base a la postura teórica de uno de los libros más radicales que se han conocido al respecto en lo que va del nuevo siglo: *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*.⁵

La preocupación por los pobres es un tema reciente del estado mexicano. Rolando Cordera Campos, quien no requiere de presentación, escribió en 1998 a propósito de la primera evaluación sobre pobreza realizada por un grupo de especialistas, que “el combate a la pobreza más que a la desigualdad, se ha convertido en el objetivo primordial y más urgente de la política social del Estado en los últimos años.”⁶

El dato duro y la premonición del notable economista es que se combate la pobreza, no su origen, la desigualdad. Pero ese no es tema de este trabajo. Incluso esa advertencia no es nueva. La hizo un viajero alemán que hacia finales de la Colonia anduvo por acá y que esas andanzas lo llevó a declarar que “México es el país de la desigualdad. Acaso en ninguna parte la haya más espantosa en la distribución de las fortunas...”.

⁵ Daron Acemoglu y James A. Robinson, *Crítica*, 2013, México

⁶ Se refiere a Progresá, el programa estrella del sexenio zedillista y el que por primera vez tuvo un carácter integral, de educación, salud y alimentación. La cita corresponde al libro *alivio a la pobreza*, Ciesas-Progresá, ciudad de México, 1998. Se trata de las memorias de un seminario con el mismo nombre.



Como ya se habrá reconocido, se trata de Alexander von Humboldt. Y en efecto, las cosas no han cambiado mucho doscientos años después. La mayoría de los organismos internacionales reconocen que América Latina es el continente con más desigualdad en el mundo. En él México y Guatemala cargan con el raro honor de ser los más desiguales de todos.

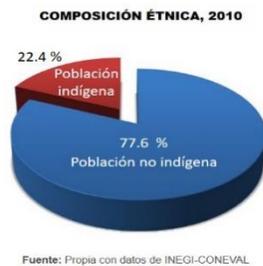
La desigualdad en medio de grandes bolsos de pobres es una amenaza latente contra la estabilidad política nacional, y freno para la consolidación de las reformas económicas emprendidas en el país en lo que va del sexenio.

Se trata de evidencias empíricas que obligaron a realizar la reforma administrativa, fiscal y de descentralización de finales de los años noventa, poco después del levantamiento zapatista en el sur de México, y de una cadena de homicidios que estremecieron al país.

Para finalizar digamos que el estado mexicano tiene en sus leyes una definición institucionalizada de pobreza y un procedimiento igualmente institucionalizado para medirla; una institución *ex profeso* para hacerlo; y una secretaría para combatirla. Nos referimos a la ley de Desarrollo Social (2004), al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo social (CONEVAL), y a la secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). En sus documentos oficiales el Estado mexicano habla de pobreza y prácticamente nunca de desigualdad

9. ALGUNOS DATOS HISTÓRICOS

¿De dónde proviene el nombre de Huauchinango? Del mismo lugar que procede la mayoría de los topónimos que dan sentido social y de pertenencia a los pueblos de origen prehispánico, y que no obstante vario siglos de colonización, y de un régimen nacional que aprisiona y reduce a sus minorías étnicas, los indios persisten con sus formas de pensamiento particulares y distintivas, que los hacen dueños de una de las culturas más sólidas y con mayor capacidad de adaptación en el mundo de hoy, como lo vemos palmariamente en el caso de Huauchinango, en la Sierra Norte de Puebla.



Según datos oficiales, (INEGI-2010) alrededor del 22 por ciento de la población del municipio de Huauchinango tiene como primera lengua una de origen indígena. Pero la cultura de los primeros mexicanos no se reduce a las lenguas prehispánicas, aunque tienen en ellas uno de sus principal reservorios de sobrevivencia, sino que discreta se encuentra diseminada entre la mayoría de la población. La mayoría de las veces sin

que se tenga conciencia clara de ello. Como en general ocurre con los valores. Puede decirse siguiendo al vate zacatecano que la cultura nacional y regional es “castellana y morisca, rayada de azteca”. Al respecto hay una discusión soterrada, ¿hasta dónde el desarrollo económico es determinado por la cultura, o cuánto la



cultura determinada las estructuras económicas? ¿Quién determina a quién? ¿O quien inhibe el bienestar y desarrollo de sectores y regiones?

En 2001 se puso en circulación en México la traducción del libro *La cultura importa. Los valores que definen el progreso humano*, de Lawrence Harrison y Samuel Huntington. A finales de los años ochenta el antropólogo mexicano Guillermo Bonfil Batalla, en esa misma dirección de examen, puso en circulación su muy mentado *México profundo: una civilización negada*. Ambos libros (particularmente el segundo) son un reproche al modelo homogeneizador impuesto a los países nacionales con culturas diversas y plurales, y con proyectos civilizatorios contrarios al de occidente. Se trata de un debate abierto. En el que ya participan instituciones internacionales de desarrollo.

Volviendo al punto de inicio, al de prosperidad y bienestar de las personas, en el cual uno de sus principales indicadores es la esperanza de vida al nacer, podemos afirmar que la cultura importa, e importa mucho. Nadie ya puede negar que la cultura tiene una influencia poderosa en la orientación de los temas sociales y económicos. Desde las ciencias sociales se han lanzado severos reproches contra economistas y expertos financieros que omiten el papel de la cultura en el diseño y operación de sus políticas de desarrollo, ya sean locales, nacionales o incluso regionales. Como hacen el BM y la OCDE.

Hay autores de crédito que afirman que el destino de las naciones se encuentra sellado por la naturaleza de su respectiva cultura.⁷ Sin embargo, no es el tema de este modesto trabajo, sino la evaluación acerca de la administración y aplicación de recursos federales provenientes del Ramo General 33.

⁷ Amartya Sen, “¿Cómo importa la cultura en el desarrollo?”, en *Letras libres*, noviembre de 2004



El topónimo de *Cuauhchinanco*⁸ en general refiere la existencia de una población ubicada en una zona boscosa, como con toda seguridad lo fue, hace por lo menos un milenio, dadas sus condiciones geográficas. Pueblo sujeto a las asechanzas de grupos enemigos y de una flora y una fauna adversas en todos los sentidos. Su domesticación fue un proceso dilatado que llevó varios siglos, que sigue, y que es prueba palpable de su voluntad civilizatoria.

En términos gramaticales, el nombre de Huauchinango, los especialistas lo ponen de la manera siguiente. *Cuautli*, árbol; *chinamitli*, muralla; y, *co*, en. Traducido al castellano puede leerse como "... en el lienzo de la arbolada". El nahuatlato Luciano Hernández Chávez habla de "un cercado de árboles".⁹ En ambos caso el nombre sirve para delimitar el territorio. En la época anterior a la presencia de los españoles, Huauchinango, tuvo una importancia relevante en la Sierra Norte, como gozne entre los pueblos habitantes de los valles centrales y los de las tierras bajas costeñas. Zona de refugio de unos y otros; y una de las fuentes de abastecimiento más importantes, en particular para las ciudades sofisticadas de la cuenta de la ciudad de México. En específico la gran Tenochtitlán.

Las crónicas de misioneros de los primeros años de la Colonia narran acerca de los diversos jefes militares que se sucedieron en el mando en la región de Huauchinango. Sobresalen los nombres de Xolotl, cuya presencia en la región es ubicada alrededor de los años de 1 120, junto a sus huestes, los muy temidos chichimecas. Más adelante (mediados del siglo XIV) encontramos un Huauchinango gobernado por un poeta: Tlaltecatzin. Juzgado el "Cantor del placer, la mujer y la muerte".

⁸ Cuauhchinanco, y no Cuauchinango, según León-Portilla, Miguel, *Trece poetas del mundo azteca*, UNAM, 1984. Torquemada (1557-1624), quien es un cronista tardío, escribió Quauchinanco

⁹ Hernández Chávez, "Toponimia de las comunidades de Huauchinango en boca de una hablante de la lengua local", en Mora, Libertad, *Huauchinango: el rumor del tiempo*, PIREDAE, 2001



La Conquista no tuvo la perturbación cultural que alcanzó en la zona de los valles de la ciudad de México y de Puebla-Tlaxcala, tal vez por sus condiciones inhóspitas y de difícil acceso. La presencia de los agustinos en Huauchinango y la región montañosa es tardía. Para entonces la conquista prácticamente había concluido y la Colonia se había institucionalizado con sus encomiendas y congregaciones. En nuestra región de estudio es mencionado un tal Alonso de Villanueva Torresillas como el primer encomendero, a quien le habrían asignado 2900 tributarios. Anteriormente, los pueblos de Huauchinango, fueron tributarios de Texcoco.

Lo cierto es que hasta mediados del siglo XVIII (1758), y para ponderar su relevancia, la cabecera de Huauchinango tuvo bajo su jurisdicción un territorio que ahora comprende a varios municipios, como Pahuatlán, Naupan y Tlatlauquitepec. Durante los periodos aciagos de Independencia, Reforma y Revolución, no fue ajeno a ellos, y tuvo sus líderes, sus facciones y revueltas. Desde 1861 ostenta el título de Ciudad, en memoria de Santos Degollado, a pesar de que el general José Nemesio Francisco Degollado Sánchez (su nombre de pila), nunca piso la Sierra. Pero así eran las decisiones patriotas de don Benito Juárez.

Paradojas de nuestro desarrollo. Huauchinango es considerado uno de los municipios más ricos de la Sierra Norte, y en efecto lo es, en primer lugar por la persistencia de una población de trabajo, y en segundo por sus recursos naturales. Por ejemplo, es parte de la cuenca hidrológica de los ríos Necaxa y San Marcos, amén de otras corrientes que cruzan hacia la desembocadura del Golfo. Tiene los vasos de agua de Nexapa y Tenango, con capacidad de 12,500 m³ y 41,922 m³ respectivamente. Los que juntos dan vida al complejo hidroeléctrico de Necaxa.

Petróleos Mexicanos y Luz y Fuerza del Centro, como empresas públicas, tuvieron una importancia muy relevante para la economía y prosperidad de Huauchinango y de la región. El general Lázaro Cárdenas decretó Área Natural Protegida a los



terrenos aledaños a la Cuenca, en el año de 1938, con el fin de garantizar el abasto de electricidad a la ciudad de México. Su riqueza biótica queda de manifiesto en el dato que consigna que de las especies en peligro de extinción, 45 de flora, 14 de anfibios, 30 de reptiles; 51 especies de aves, y 16 especies de mamíferos, sobreviven en su hábitat.

Lo verdaderamente paradójico, y que pone bajo severo cuestionamiento el modelo de desarrollo seguido hasta ahora con fe de carbonero, es que junto a esas fortalezas, Huauchinango es un municipio que acusa niveles de rezagos social altos.

Con la excepción de la cabecera y un par de poblaciones más, en el resto de las localidades la prosperidad es una promesa. 7 de cada diez personas en el municipio viven en pobreza; 2 de ellas en pobreza extrema.

De cada diez personas sólo una vive en la tranquilidad que da hallarse fuera de la pobreza y la vulnerabilidad, según datos de INEGI. La poca población ocupada está concentrada en el llamado sector primario. Que tiene que ver con actividades en la agricultura, la ganadería menor, el aprovechamiento forestal, la pesca y la caza. No se registran productos agrícolas comerciales, que no sea la economía doméstica.

La segunda actividad es el comercio menor concentrada en la cabecera. Sin embargo, Huauchinango registra una tasa de mortalidad infantil (niños que mueren antes de cumplir los cinco años por enfermedades curables) de 21.08%, muy por encima de la nacional y entidad. Pareciera como si las políticas públicas de los tres órdenes de gobierno no impactaran en la población; hasta donde se alcanza a mirar, no se están produciendo los cambios esperados.



10. VALORACIÓN CUALITATIVA ORDINAL

Sección 1. Descripción general del Fondo

A. Descripción del objetivo establecido para el fondo

En términos estrictos, y de acuerdo a lo que mandata la Ley de Coordinación Fiscal, el objetivo del Fondo tiene que ver con la satisfacción de los requerimientos de los municipios, con prioridad en el cumplimiento de sus obligaciones financieras; el pago de derechos y aprovechamiento por concepto de agua, y descargas de aguas residuales; la modernización de sus sistemas recaudatorios, mantenimiento de infraestructura; y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes.

El FORTAMUN y el FAIS forman parte del Ramo 33. En los hechos son las principales aportaciones financieras que reciben los municipios de la federación. La ejecución es responsabilidad de las autoridades locales. Para su aplicación en el terreno, y a diferencia de su par el FISM, el FORTAMUN no cuenta ni con Lineamientos debidamente protocolizados y con validez oficial, ni de otros instrumentos de planeación.

La inversión anual es determinada en el Presupuesto de Egresos de la Federación, con base a una fórmula. Se entrega mensualmente a los municipios a través del gobierno del Estado.

Los estudios académicos afirman que el Ramo 33 es uno de los programas gubernamentales federales más estudiados por la diversidad de temas que atiende y por su tamaño. Lo integran ocho fondos. Sin embargo, y no obstante sus estudios, cuenta con escasa documentación sobre su nivel de eficiencia en la atención de necesidades. De allí la importancia de estudios municipales como el presente.



Un estudio encargado por el CONEVAL y realizado por estudiosos del Colegio de México y la Universidad Metropolitana, entre otras instituciones académicas relevantes, publicado en 2011, concluye que (el Ramo 33) “a pesar de los estudios desde su creación, se mantienen interrogantes cruciales eficacia: ¿cuáles son los resultados del ejercicio de estos recursos en el bienestar de la población en general?, ¿La distribución actual de los recursos del Ramo 33 contribuye al cumplimiento de su objetivo?, ¿cuál es la relación entre la distribución actual de recursos y variable que miden el desarrollo social?, ¿los indicadores establecidos por las dependencias coordinadoras de cada uno de los fondos que integran el fondo permiten medir adecuadamente los resultados?, ¿qué mejoras se podrían incorporar para la operación de los fondos? Y ¿la gestión de los recursos del Ramo 33 corresponde a la hipótesis de que los gobiernos locales conocen mejor las necesidades de la población que el Gobierno Federal?”. El estudio se publicó con el nombre de *El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública*, y se puede consultar en línea en el portal de CONEVAL.

B. Los objetivos nacionales, sectoriales, estatales y municipales con los que se vincula el *fin y propósito* del fondo

De acuerdo con el artículo 37 de la Ley de Coordinación Fiscal, el objetivo del Fondo tiene que ver con la satisfacción de requerimientos de los municipios, otorga prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras; el pago de derechos y aprovechamiento por concepto de agua, y descargas de aguas residuales; la modernización de sus sistemas recaudatorios, mantenimiento de



infraestructura; y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes.

En una revisión genral se encontró que el Fondo tiene alineación con la planeación nacional. Con respecto al Plan Nacional de Desarrollo (PND) se encontró vínculo con la meta “México Próspero”, objetivo 4.1., que se propone “mantener la estabilidad macroeconómica del país”; en el 4.1.2., “Fortalecer los ingresos del sector público”, y con la línea de acción “Revisar el marco del federalismo fiscal para fortalecer las finanzas públicas de las entidades y municipios”. En la alineación sectorial se encontró alineación al Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (2013-2018), en el objetivo 4, que se propone “Impulsar el fortalecimiento del federalismo fiscal para que las entidades federativas y municipios puedan lograr y preservar el equilibrio de las finanzas públicas”.

La seguridad pública esta vincualda con la meta nacional “México en Paz”, la cual se propone garantizar el avance de la democracia, la gobernabilidad y la seguridad de su población”, a través del objetivo 1.3., “mejorar las condiciones de seguridad pública”, la estrategia 1.3.2., “Promover la transformación institucional y fortalecer las capacidades de las fuerzas de seguridad”; las líneas de acción “Establecer una coordinación efectiva entre las instancias y órdenes de gobierno en materia de seguridad”, “Generar información y comunicaciones oportunas de calidad para mejorar la seguridad”, y “Orientar la planeación en seguridad hacia un enfoque de resultados, transparencia y rendición de cuentas”.

En lo tocante al Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018, tiene vinculos con el objetivo 2: “Consolidar una coordinación efectiva para el diseño, implementación y evaluación de la política de seguridad”, con “Reducir la incidencia de los delitos con mayor impacto en la población, en el objetivo 4:



“Desarrollar en las instituciones de seguridad pública esquemas de proximidad y cercanía con la sociedad”, y en el objetivo 5 que se propone “Fortalecer las capacidades de las instituciones policiacas” (DOF, 30-04-2014).

Fin: Contar con recursos federales transferidos que contribuyan al fortalecimiento de las finanzas públicas de los municipios (municipio).

Propósito: Los municipios deben satisfacer sus requerimientos financieros más apremiantes, otorgando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras

C. La explicación de los bienes y servicios que el fondo proporciona a la población objetivo o beneficiaria

Los bienes y servicios que otorga el Fondo se encuentran debidamente expuestos en la Ley de Coordinación Fiscal.

- I. Satisfacción de requerimientos municipales con prioridad en las obligaciones financieras;
- II. Pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y descargas de aguas residuales,
- III. Modernización de los sistemas recaudatorios locales;
- IV. Mantenimiento de infraestructura; y
- V. Atención a las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes.

D. La identificación de las poblaciones potencial, objetivo y atendida con las aportaciones del fondo

El Fondo no focaliza sus acciones sobre una población o poblaciones en particular. Como se enlistó arriba, su atención está distribuida en cinco áreas diferentes. El



propósito central es el fortalecimiento de las finanzas municipales, elevar el bienestar de la población y mejorar las condiciones de seguridad de la población.

E. El presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal evaluado y los correspondientes a los dos años anteriores

1. Presupuesto, 2015 FORTAMUN	65,475,325.
2. Presupuesto, 2014 FORTAMUN	50,434,746.20
3. Presupuesto 2013 FORTAMUN	44,646,788.00

F. Principales indicadores utilizados para la evaluación, así como la comparación entre los logros obtenidos y las metas establecidas para el año fiscal evaluado

Los indicadores utilizados son los correspondientes a la evaluación denominada de Consistencia y Resultados (CONEVAL); previamente revisados por el gobierno del Estado de Puebla, con el fin de ajustarlos a las necesidades locales, conforme a un documento oficial de apoyo a municipios, distribuido por la Dirección de Evaluación de la Secretaría de Finanzas y Administración del (SFA), con fecha del 3 de junio de 2016. La finalidad del gobierno estatal es coadyuvar con los municipios en las evaluaciones externas a los Fondos federales.

G. Programas o acciones federales, estatales o municipales que son complementarias al fondo

Por la cobertura programática del Fondo se encontró complementariedad con varios planes, como se explica más adelante; con programas, de manea explícita, con ninguno.



Sección 2. Alineación estratégica y programática

1. ¿Está definido de forma explícita el objetivo del fondo?

Respuesta cerrada

Positiva 3

El objetivo del Fondo se encuentra claramente identificado en el artículo 37 de la Ley de Coordinación Fiscal. Allí se establece que “las aportaciones se destinarán a la satisfacción de los requerimientos municipales, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamiento por concepto de agua, descargas de aguas residuales, modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura y atención de necesidades de seguridad pública”.

El Fondo cuenta con una definición clara y debidamente institucionalizada en principio de ley

2. ¿Existe vinculación entre el objetivo del fondo con el Plan Nacional de Desarrollo o con algún programa sectorial o especial a nivel federal?

Respuesta abierta

Como ya se dijo páginas atrás, su vínculo son con el Plan Nacional de Desarrollo (PND), es a través de la meta ***México Incluyente***, en los objetivos: objetivo 4.1., que se propone “mantener la estabilidad macroeconómica del país”, y “Ejercer una política fiscal responsable que fomente el desarrollo económico”; en el 4.1.2., “Fortalecer los ingresos del sector público”, y con la línea de acción “Revisar el marco del federalismo fiscal para fortalecer las finanzas públicas de las entidades y municipios”. En la alineación sectorial se encontró ordenamiento con



el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (2013-2018), en el objetivo 4, que se propone “Impulsar el fortalecimiento del federalismo fiscal para que las entidades federativas y municipios puedan lograr y preservar el equilibrio de las finanzas públicas”.

En seguridad pública, tiene vinculación con la meta nacional “México en Paz”, que se propone “Garantizar el avance de la democracia, la gobernabilidad y la seguridad de su población”, a través del objetivo 1.3., “Mejorar las condiciones de seguridad pública”, la estrategia 1.3.2., “Promover la transformación institucional y fortalecer las capacidades de las fuerzas de seguridad”; las líneas de acción “Establecer una coordinación efectiva entre las instancias y órdenes de gobierno en materia de seguridad”, “Generar información y comunicaciones oportunas de calidad para mejorar la seguridad”, y “Orientar la planeación en seguridad hacia un enfoque de resultados, transparencia y rendición de cuentas”.

En lo tocante al Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018, tiene vínculos con el objetivo 2: “Consolidar una coordinación efectiva para el diseño, implementación y evaluación de la política de seguridad”, con “Reducir la incidencia de los delitos con mayor impacto en la población”, en el objetivo 4: “Desarrollar en las instituciones de seguridad pública esquemas de proximidad y cercanía con la sociedad”, y en el objetivo 5 que se propone “Fortalecer las capacidades de las instituciones policíacas” (DOF, 30-04-2014).

3. ¿Existe vinculación entre el objetivo del Fondo con los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo (PED)?

Respuesta abierta

En lo tocante al Plan Estatal de Desarrollo (2011-2017) la vinculación es limitada. En los objetivos, indicadores y metas, 2011-2017. Se encuentra relación en el



numeral “3. Gobierno honesto y al servicio de la gente”, en el 3.1.1., “Incrementar los ingresos del Estado, para contar con finanzas públicas sanas, sustentables y crecientes en el tiempo”; en el “4.3. Firmeza en el combate a la delincuencia”, en el 4.3.1., “Promover un Sistema de Seguridad Pública Estatal de vanguardia para combatir a la delincuencia”, y 4.3.7., “Fortalecer el Sistema Penitenciario Estatal para lograr la reinserción social efectiva”.

4. ¿Existe vinculación entre el objetivo del Fondo con los objetivos del Plan Municipal de Desarrollo (PMD)?

Respuesta abierta

Se encuentra en el Eje Seguridad y Justicia. En el número 2 denominado Gobierno Abierto y Eficiente, en el 2.4., que se propone “Contribuir al fortalecimiento institucional”; en el Eje 3, Seguridad y Justicia, “3.1. Mejorar la convivencia y reconstruir el tejido social de Huauclínango”

5. ¿Existe un diagnóstico con alguna problemática identificada que justifique los proyectos a los que se destinaron los recursos del fondo en el ejercicio fiscal 2014?

Pregunta cerrada

Negativa 0

No se cuenta con un diagnóstico oficial específico u académico que agrupe los cinco temas programáticos que atiende el Fondo. La información al respecto se encuentra dispersa, tanto a nivel municipal como la que generan las diversas instituciones estatales y federales. El financiamiento del Fondo atiende cinco temas con poca relación entre sí. Esa condición programática incluso pone en riesgo la unidad del programa y sus acciones. Sin embargo, a nivel municipal, las autoridades tienen claridad sobre la inversión. Su principal herramienta de Planeación es el artículo 37 de la LCF.



Sección 3. Cobertura y focalización

6. ¿Se cuenta con la definición de las poblaciones potencial, objetivo y atendida, en las que se aplican las aportaciones del fondo?

Pregunta cerrada

Negativa 0

El Fondo no cuenta con una definición sobre la población potencial, objetivo y atendida. Su naturaleza tiene un carácter territorial municipal. Al respecto la Ley de Coordinación Fiscal es muy clara sobre en qué acciones se deben invertir los recursos presupuestales provenientes de la federación vía el Fondo, y en ninguna parte habla de población. Los gobiernos municipales llevan a cabo su planeación anual con base a los preceptos de esa misma Ley, porque hasta ahora no se cuentan con Lineamientos de operación.

La definición que ofrece Coneval de población potencial, objetivo y atendida ninguna se ajusta a sus acciones.

Un estudio de 2014 concluye que:

El Ramo 33 ha sido objeto de investigaciones de diversas disciplinas, ya que los ocho fondos que actualmente lo componen, surgieron para atender distintos problemas de la población. No obstante, la ausencia de una normativa precisa, así como la heterogeneidad y las limitaciones de la información disponible acerca del destino de los recursos, han derivado en una escasa documentación de los resultados obtenidos mediante la aplicación de los fondos respecto de su eficacia para atender las necesidades de la población.¹⁰

¹⁰ CONEVAL, 2014. *El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública*, versión digital



7. Enuncie la cuantificación de las poblaciones potencial, objetivo y atendida, en las que se aplican las aportaciones del fondo.

Respuesta abierta

El Fondo no tiene como base de su planeación población particular alguna, según la LCF.

8. ¿Existen mecanismos de participación social normados, que sustenten la participación comunitaria en los procesos de planeación (priorización de obras y cobertura) aplicación y vigilancia de los recursos del fondo?

Esta pregunta no aplica para FORTAMUN

9. ¿La priorización de obras y cobertura que presenta el Fondo para el 2015, fue el adecuado considerando el objetivo general del mismo?

Pregunta cerrada

Positiva 3

Los recursos del Fondo en el ejercicio de evaluación se hizo con base a la normatividad de la LCF. La SEDESO aprobó el paquete de obras que propuso el ayuntamiento y su conclusión al cien por ciento a fin de año. La relación de obras ejecutadas que aparecen en el portal www.transparenciahuachinango.com tienen, cada una de ellas, la leyenda “La obra se ejecutó correctamente”.

La priorización de obras se hace en la reunión a la que convoca a principio de año FORTAMUN, a la que concurren las autoridades locales, allí en presencia de la mayoría de los sectores del municipio, y de un representante del gobierno del Estado y Federal, se presenta ante el pleno la demanda social por localidad. La asamblea de COPLADEMUN, encabezada por el presidente municipal, la recoge y determina su planeación con base a su validez normativa y presupuestal.



10. ¿Las localidades atendidas con obras o acciones financiadas con recursos del fondo son las de mayor rezago social?

Esta pregunta no aplica para FORTAMUN

Sección 4. Elementos sobre la eficiencia

11. ¿Existen lineamientos claros y suficientes para que las aportaciones del Fondo se destinen de acuerdo a los mandatos establecidos en la ley de Coordinación Fiscal o normatividad aplicable?

Pregunta cerrada

Negativa 0

FORTAMUN no cuenta con lineamientos generales de operación. El único documento normativo es el artículo 37 de la Ley de Coordinación Fiscal. Es la base de planeación con la que cuentan los responsables municipales de la gestión del programa.

12. ¿Existen mecanismos de Transparencia y Rendición de Cuentas relacionados al Fondo que cuenten con las características establecidas en la normatividad aplicable?

Respuesta cerrada

Positiva 3

La priorización de obras del FORTAMUN se realiza en una asamblea abierta a la que convoca la asamblea del COPLADEMUN, la cual es encabezada por el presidente municipal, los regidores, funcionarios de área, representantes de la sociedad civil del municipio y la presencia de enviados del gobierno del Estado y Federal. En esa asamblea, la que es pública como ya se dijo, los representantes de las localidades presentan sus peticiones al pleno. Allí se da a conocer el monto



anual del Fondo. La planeación anual se realiza sobre la base del “universo de obra”, la normatividad de la LCF y la disponibilidad presupuestal.

En la página electrónica del municipio www.transparenciahuauchinango.com y en la liga http://transparenciahuauchinango.com/transparencia/informes_avances_obras.html puede consultarse la información completa correspondiente a los proyectos financiados con recursos del FORTAMUN, ejercicio 2014. La información es clara y se encuentra disponible a tres clics. Contiene los informes trimestrales y de fin de año.

13. ¿Existe información que permita conocer quiénes reciben los apoyos (bienes o servicios) financiados con recursos del Fondo (padrón de beneficiarios, regiones o localidades)?

Pregunta cerrada
Negativa 0

No se cuenta con padrones de población que se puedan identificar como beneficiarias del Fondo. El objetivo no tiene un carácter focalizado sino territorial y municipal. Conseguir niveles altos de seguridad pública o contar con finanzas sanas, son beneficios de alcance universal. Las salvedades pueden ser las obras de “mantenimiento de infraestructura” realizadas en algunas localidades.

En el presente ejercicio el municipio priorizó en acciones de “mantenimiento de infraestructura”, (como algunas obras de bacheo, rehabilitación de la fachado del palacio municipal con pintura) en la cabecera y localidades que acusan niveles altos de rezago.

**14. ¿Cuenta el Municipio con estudios o evaluaciones sobre el desempeño del Fondo?**

Respuesta cerrada

Negativa 0

El municipio no cuenta con evaluaciones externas como exigen los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración pública Federal.

Los responsable de la gestión del Fondo explicaron que periódicamente se hacen evaluaciones internas, pero no las suben al portal del municipio ni las mostraron cuando las solicitamos.

15. ¿Cuál es el nivel de atención a los Aspectos Susceptibles de Mejora implantados a partir de las evaluaciones externas realizadas al Fondo?

Respuesta cerrada

Negativa 0

Hasta ahora no se cuenta con Aspectos Susceptibles de Mejora para el Fondo en el municipio. Las evaluaciones a los ejercicios 2014 y 2015 se hicieron y entregaron de manera simultánea. Incluso la Secretaría de Finanzas emitió los términos de referencia en la segunda mitad de 2016, para ambos Fondos, y conminó a los ayuntamientos sobre la urgencia de realizar evaluaciones.



Sección 5. Información para la Eficiencia y Resultados Obtenidos

16. ¿Cuenta el Fondo con indicadores de desempeño: estratégicos y de gestión, obligatorios, para medir sus procesos y resultados?

Respuesta cerrada

Positiva 3

Los indicadores con los que cuenta el Fondo son los que indica la MIR. Cuenta con Fin, Propósito, Componente y Actividades. Los indicadores de la MIR son estratégicos y de gestión. Con nombre, definición, método de cálculo, línea base, unidad de medida, metas y medios de verificación.

La MIR se encuentra estructurada con base a la Metodología del Marco Lógico (MML), como corresponde a los recursos federales transferidos a entidades y municipios, y a los Lineamientos Generales para la Evaluación de Programas Federales de la Administración Pública Federal. La MIR es parte sustantiva del Sistema Evaluación del Desempeño (SED). Se presume que es una de las grandes fortalezas de los programas gubernamentales.

17. ¿Cuenta el Fondo con indicadores adicionales a los obligatorios que permitan complementar o realizar una evaluación integral del mismo?

Respuesta cerrada

Negativa 0

El Fondo no cuenta con indicadores adicionales



18. ¿Se generan los indicadores vigentes (obligatorios y adicionales) de forma sistemática y cuentan con un grado de aceptación confiable?

Pregunta cerrada

Positiva 3

El reporte de la información del Fondo se encuentra debidamente institucionalizada en el artículo 48 de la Ley de Coordinación Fiscal, 68, 71, 72 y 80 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, en la que se establece la obligación de informar de manera pormenorizada sobre el avance físico de las obras y acciones, la diferencia entre el monto de los recursos transferidos y aquellos erogados, y resultados de las evaluaciones aplicadas, en el caso que las tengan.

La información se aloja en el PASH cada tres meses; corresponde a la categoría de “Informe Trimestrales”. La información es confiable y se genera de manera sistemática, con base a los avances de los proyectos. Los gestores resguardan la información en sistemas informáticos, para seguridad cuentan con los respectivos códigos. En la parte administrativa, se dispone de un programa especial “obligatorio” armonizado con la administración nacional.

19. ¿Los municipios de manera veraz, oportuna y consistente reportaron la información del Fondo en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH)? ¿Dicha información fue difundida en medios oficiales?

Pregunta abierta

En términos generales el municipio cumplió con la información trimestral obligatoria y fue alojada en el portal de Hacienda dispuesto para el caso. Como se sabe, las modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal entraron en vigor en los primeros meses de aquel año, y los nuevos alcaldes tomaron posesión en febrero



de aquel mismo periodo. Por lo que se presentaron algunas contingencias, pero al cabo todos los informes fueron solventados, según la información mostrada para el año de análisis.

La información se encuentra alojada en el portal del municipio, tanto general, como trimestral y de fin de año. Cada proyecto cuenta con 28 datos, entre indicadores e información general.

20. ¿Cuáles han sido los resultados obtenidos por el Fondo, con base en los indicadores de desempeño: estratégicos y de gestión (obligatorios y adicionales)?

Respuesta cerrada

Positiva

Los indicadores, en la medida que son instrumentos de medida, contribuyen a un mayor control y conocimiento de los procesos del Fondo y de sus proyectos. Son la base de la generación de información con la que se estructuran los informes trimestrales. Se encuentran organizados en una MIR, la que a su vez corresponde a la metodología del marco lógico (MML). Una de sus principales funciones es medir la calidad de los bienes y servicios que entrega el programa.

Desde una perspectiva más abierta se puede concluir que los indicadores le han otorgado al Fondo seguridad y estabilidad en sus diversos procesos de producción de bienes y servicios en su género, y contribuyen a dar cumplimiento a los principios constitucionales (artículo 134: CPEUM) de eficiencia, eficacia, calidad, transparencia y economía en la aplicación del gasto. Un indicador es un instrumento técnico que provee información cuantitativa y cualitativa sobre el avance y logro de un determinado programa, proyecto u objetivo.



11. ANÁLISIS FODA

FORTALEZAS

1. Cuenta con un objetivo claramente definido en la Ley de Coordinación Fiscal, se determina anualmente en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, mediante una fórmula relacionada con la población de municipios, entidades y demarcaciones de la ciudad de México
2. No obstante carecer de Lineamientos de operación, la distribución presupuestal se realiza en base a las necesidades más apremiantes del municipio, sin salirse de la regla suprema dictada por la LCF
3. Los ingresos de los Fondos (FORTAMUN y FISM) son la principal fuente de ingresos con la que cuenta la mayoría de los municipios, y principal medio para dar respuesta a las demandas de la población local
4. La información de su gestión se encuentra estructurada en una Matriz de Indicadores para Resultados
5. La información del Fondo se encuentra a disposición de los internautas en una página electrónica del municipio (que no es la que se tiene como oficial), llamada www.transparenciahuauchinango.gob, y que al parecer no se trata de una determinación local, sino que se aplica a nivel estatal y federal, para alojar información de carácter administrativo-financiero, de los diferentes niveles de gobierno.
6. Los responsables de la operación y administración del Fondo conocen el objetivo del Fondo y con base en él determinan la planeación local anual



7. La priorización de obra se hace en un acto público, a principio de año, frente a autoridades municipales y locales, organizados en una asamblea denominada COPLADEMUN; en la que se canta el presupuesto anual asignado al Fondo y se definen las acciones por localidad



OPORTUNIDADES

1. Una de las grandes oportunidades que se abren para el fortalecimiento del FORTAMUN a nivel municipal, es que por primera vez es evaluado por instancias externas, mediante una metodología previamente avaladas por el órgano nacional responsable de medir la pobreza y evaluar los programas y políticas de desarrollo social, CONEVAL; una de las instituciones que goza de mayor prestigio y confianza en el país. Por primera vez contará con un banco de datos de alcance nacional, imprescindible para su retroalimentación y mejora.

Se dice en el argot que sólo lo que es medible es mejorable.

Aunque en el caso que nos ocupa, y en términos estrictos, no se puede hablar de oportunidad, sino de obligación. Porque las evaluaciones a nivel local ya son por principio de ley.

2. Con los avances que tiene, la infraestructura que dispone y su condición política de cabecera de distrito, es deseable que el municipio formule y apruebe manuales de organización y procedimiento indispensable, con validez oficial, vinculados con el Fondo, como establece la ley y en atención a su postulado.
3. Es deseable que la planeación anual se concentre solo en uno de los cinco ejes del Fondo, con el fin de que el impacto y cobertura entre la población sean mayores, y evitar la dispersión de acciones.
4. La transparencia no debe circunscribirse únicamente a la colocación de información en la página electrónica del municipio; sobre todo tratándose de población con bajo acceso, pues en el municipio ni dos de cada cinco tiene internet.



5. Es deseable una reorganización total con base a una sola alineación a la planeación nacional, con el fin de hacerlo más efectivo en cuanto a eficiencia y eficacia en sus acciones.



DEBILIDADES

1. El Fondo no cuenta con lineamientos de operación, como en general lo tiene la mayoría de los programas presupuestales federales, para su seguridad y eficiencia.
2. Carecen de un sentido social en la medida que no cuenta con la dimensión de participación social, una de las bases del desarrollo social, según la Ley de General de Desarrollo Social.
3. La gente no identifica el nombre de FORTAMUN, menos sabe que muchas de las acciones en el municipio y localidad se realizan con recursos provenientes a su cargo. Lo que demandan es que las obras “se hagan y que sirvan”.
4. La población en general ignora los costos por acciones, proyectos y presupuesto anual, salvo los que asisten a la asamblea de COPLADEMUN. El internet sigue siendo un medio limitado a ciertos sectores.
5. La falta de reglas mucho más precisas, derivadas de la LCF, son una permanente amenaza para la dispersión de acciones.



AMENAZAS

1. En la medida que el FORTAMUN no se encuentra alineado con una de las grandes acciones nacionales, que carece de reglas de operación y no goza de consenso entre los estudiosos de la administración pública, su permanencia es indecisa.
2. Las recurrentes crisis económicas y sus consecuentes recortes, pueden ocasionar que la Cámara de Diputados tome decisiones sobre él; uno de ellos puede ser que le aplique reducciones presupuestales.
3. Problemas políticos locales, como ocurre en el caso concreto de Huauchinango, entre el gobierno federal y el ex sindicato de ex electricistas.
4. Desatender la metodología de Presupuesto basado en Resultados (PbR), que rige para toda la administración pública nacional, y de manera particular para los recursos federalizados
5. Desastres naturales (en el caso específico de la Sierra Norte de Puebla y del municipio en cuestión).



12. RECOMENDACIONES POR TEMA

1. Sección. Descripción general del Fondo

En términos generales el Fondo se encuentra debidamente institucionalizado (LCF), y responde a los objetivos para los que fue diseñado: la satisfacción de requerimientos municipales, con prioridad en el cumplimiento de sus obligaciones financieras; pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y descargas de aguas residuales; la modernización de los sistemas de recaudación fiscal locales; mantenimiento de infraestructura; y a la atención de necesidades directamente vinculada con la seguridad pública de sus habitantes

2. Sección. Alienación estratégica y programática

El objetivo del Fondo se encuentra alineado con varias de las metas de los planes Nacional de Desarrollo, Estatal de Desarrollo y Municipal de Desarrollo. En la sección correspondiente de este trabajo se enuncian y enumeran cada una de ellas y su vinculación.

Es deseable que el municipio ajuste su Plan Municipal de Desarrollo a los objetivos del Fondo con el fin de alcanzar una mayor armonización en las acciones y en la administración. No se cuenta con un diagnóstico en específico para el objetivo del programa.

3. Sección: cobertura y focalización

El municipio cuenta con un PMD con su respectivo diagnóstico con base a fuentes oficiales confiables. Sin embargo, no tiene un apartado que en específico revise las necesidades vinculadas con el objetivo del Fondo.



El municipio no cuenta (por la misma naturaleza del objetivo) con una definición precisa sobre población potencial, objetivo y atendida. Tampoco se cuenta con documentos oficiales para el caso, o metodologías recomendadas para hacerlo.

Los bienes y servicios del programa tiene un alcance territorial municipal, sin distinciones en cuanto a características de población.

Como ya fue dicho, el Fondo no cuenta con mecanismos de participación social, como se exige en el caso de la mayoría de los programas presupuestales de aplicación local.

4. Sección: Elementos sobre eficiencia

El Fondo cumple con los preceptos de cada una de las etapas, particularmente las correspondientes a ejercicio y control, seguimiento y evaluación, como puede corroborarse en la información trimestral que se sube al PASH.

La planeación del Fondo y su administración y gestión se realiza de acuerdo a lo que se establece en la Ley de Coordinación Fiscal. El municipio distribuye las acciones de acuerdo a lo que manda el Artículo 37 de la mentada ley.

5. Información para la eficacia y resultados obtenidos

Los responsables de la operación del Fondo, reportan trimestralmente los avances de cada uno de los proyectos financiados con recursos del Fondo, así se hizo durante el 2015, no obstante que la entrada en vigor de las nuevas reglas del programa coincidieron con el ingreso a sus cargos de los nuevos alcaldes.

La planeación anual se hace con base al artículo 37 de la Ley de Coordinación Fiscal.



La información se remite con base a indicadores establecidos nacionalmente para el Fondo; su organización tiene como base una MIR; y se actualiza permanentemente. Hasta ahora no cuenta con Aspectos Susceptibles de Mejora



13. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES

1. Es urgente que el FORTAMUN se fortalezca institucionalmente, y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público expida los lineamientos correspondientes
2. El Fondo debe reorganizarse y focalizarse en la atención de un asunto nacional único, o de más de uno pero vinculados entre sí, con el fin de alcanzar un mayor impacto y cobertura.
3. Es recomendable que las acciones de seguridad pública salgan de FORTAMUN y se reagrupen en el FASP (Fondo de aportaciones para la Seguridad Pública), para eficacia de ambos fondos.
4. Lo mismo se recomienda en lo tocante a “mantenimiento a infraestructura”, que debe estar en FISM (como de hecho ya lo está).
5. Se recomienda la conformación de un consejo ciudadano para el Fondo, para otorgarle un carácter social a sus acciones, y para mayor eficacia y transparencia.
6. Es deseable que en los lineamientos (en el hipotético caso que sean expedidos) se ordene que la planeación anual se haga en base a las necesidades más apremiantes del municipio
7. El internet no es el mecanismo ideal para comunicar cuando se trata de población que no alcanza la cifra del 20% de acceso a internet. Se deben buscar mecanismos de transparencia alternativos
8. La recomendación que hacemos como grupo de análisis (PIRED AC) es la desaparición del FORTAMUN, y la creación de un nuevo fondo con el fin específico de atender problemas ambientales intermunicipales, particularmente relacionados con la gestión del agua (junto con el hambre, el otro gran problema nacional, y del que se habla poco).



Aparato bibliográfico

BID-FCE, 1997

Cómo organizar con éxito los servicios de sociales, Chile

BOHÓRQUEZ MOLINA (COORDINADOR), 2003

Los pobres del campo queretano. Política social y combate a la pobreza en el medio rural, INAH-INI-CONACYT, México

Bonfil Batalla. *México profundo*, CIESAS, México

CASTAÑEDA, JORGE G Y AGUILAR CAMIN, 2009

“Un futuro para México”, en revista *Nexos*, noviembre, México

CASTAÑEDA, JORGE G Y AGUILAR CAMIN, 2012

“Un camino para México”, en revista *Nexos*, noviembre, México

CIESAS-PROGRESA, 1998

Alivio a la pobreza. Análisis del programa de educación, salud y alimentación dentro de la política social, CIESAS-PROGRESA, México

GARCIA DEL CASTILLO, RODOLFO, 1999

Los municipios en México. Los retos ante el futuro, CIDE, México

HANSON, GORDON; ROS, JAIME; ESQUIVEL, GERARDO; HERNANDEZ TRILLO, FAUSTO, 2011

“¿Por qué no somos ricos?”, en revista *Nexos*, diciembre, México

Harrison y Huntington. *La cultura importa. Los valores que definen el progreso humano*,

KLIKSBERG Y TOMASSINI, BERNARDO Y LUCIANO, 2000



Capital social y cultura. Claves estratégicas para el desarrollo, BID, Argentina,

LUSTIG, NORA (COMPILADORA), 1997

El desafío de la austeridad. Pobreza y desigualdad en la América Latina, México

MARTÍNEZ, GABRIEL (COMPILADOR), 1997

Pobreza y política social en México, ITAM-FCE, México

PNUD-CDI, 2004

Los pueblos indígenas de México, PNUD-CDI, México

Documentos tomados de portales oficiales gubernamentales

Ayuntamiento de Huauchinango, 2014. *Plan Municipal de Desarrollo*

Ayuntamiento de Huauchinango. *Actas de Coplademun, 2014 y 2015*

CONEVAL s/f. *Fichas de monitoreo y evaluación, 2014-2015*

CONEVAL-2010-2014. *El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evolución de ocho fondos de política pública*

CONEVAL-S/F. *Metodología para la medición de la pobreza en los municipios de México, 2010*

CONEVAL, INFORME DE RESULTADOS 2013-2014. *Evaluación piloto de Modelo de Términos de Referencia para la evaluación de los Fondos del Ramo General 33*

DOF, 2007. *Lineamientos generales para la Evaluación de los Programas Federales de la administración pública federal*



Gob. De la República. *Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018* y sus modificaciones

Gob. De Puebla. *Plan Estatal de Desarrollo, 2011-2017*

INE-2014. *Índice de desarrollo democrático en México, 2015*

INEGI-2015. *Encuesta Nacional sobre Ingreso Gasto en los Hogares, 2014*

OXFAM-2016 y GERARDO ESQUIVEL-COLMEX-2016. *La desigualdad extrema en México*

PND-2014. *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México*

SEDESOL s/f. *Programa Sectorial de Desarrollo Social*

SEDESOL-CONEVAL, 2010. *Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Socialmunicipal* (proyecciones a 2014 y 2015)

SEDESOL, 2015. *Evaluación en materia de Diseño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, 2014*

SEDESOL, s/f. *Programa Nacional de Desarrollo Social*

SFyA-Gob, Puebla, s/f. *Informe de resultados de la Evaluación Complementaria del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, FISM-2013*

SFyA-Gob. De Puebla, 2015. *Análisis, importancia e instrumentos de evaluación y su alineación al ciclo presupuestario*

SHCP, s/f. *Evaluaciones de programas presupuestarios*

SHCP, s/f. *Guía para evaluar el ramo 33*

SHCP, S/F. *Nota metodológica, 2014 y 2015.*

SHCP-CONEVAL-SFP. *Mecanismos vigentes para el seguimiento a los ASM derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la APF*



HUAUCHINANGO

FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL 2015

Subsecretaría de Planeación, Gobierno de Puebla, S/F. *Asesoría para la Evaluación*, ejercicio 2014

Subsecretaría de Planeación, Gobierno de Puebla, S/F. *Propuesta de Términos de Referencia para la Evaluación de los fondos Federales del Ramo 33, FISM y FORTAMUN.*