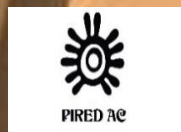

***Resumen ejecutivo correspondiente a la
evaluación de consistencia y resultados, fondo de
aportaciones para el fortalecimiento municipal,
ejercicio fiscal 2015, Huauchinango, Puebla***





RESUMEN EJECUTIVO

En acatamiento a lo que establecen los *Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*, en los que se instituye que en las evaluaciones externas a programas sociales, el autor deberá incluir un apartado en el que se exponga de manera breve y resumida las fortalezas y oportunidades, las debilidades y amenazas, así como recomendaciones de cada uno de los temas de la evaluación que se haya realizado.

En general las evaluaciones de programas de desarrollo social gubernamentales se centran en la valoración del diseño, ejecución, eficiencia, efectividad, procesos y resultados de un programa en ejecución o terminado, de acuerdo con la definición del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Otras definiciones hablan de la pertinencia de los programas y el logro de sus objetivos y metas. Sea cual sea la definición que mejor se ajuste a sus intereses, se trata de un gran avance para mejorar las políticas públicas y sus resultados, pero sobre todo para elevar el nivel de vida de la población.

La presente evaluación se hizo con base a los términos de referencia que la Secretaría de Finanzas y Administración del gobierno del Estado de Puebla hizo llegar a los 217 municipios, con el fin de coadyuvar en la evaluación de los recursos provenientes del Ramo 33, correspondientes a los fondos de FORTAMUN y FISM, para los ejercicios fiscales 2014 y 2015. El oficio circular es de junio de 2016.

Los TdR corresponden a la evaluación de Consistencia y Resultados. Se trata de una metodología que pondera el trabajo de gabinete, que identifica si el programa en cuestión ubicó correctamente el problema o necesidad al que está dirigido, y revisa si contribuye o no a los objetivos de la planeación nacional. Se trata de un modelo



de planeación organizado alrededor de una matriz de indicadores; en este tipo de modelo la población beneficiaria tiene una presencia fugaz.



HALLAZGOS

1. El hallazgo más notorio es que el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (FORTAMUN) carece de lineamientos para su operación; se sigue rigiendo por el artículo 37 de la Ley de Coordinación Fiscal, que le ha dado vida desde su nacimiento, en la segunda mitad de los años noventa del siglo pasado.
2. Sus acciones no se focalizan sobre un tema nacional en particular; se dispersa hasta en cinco acciones diferentes con poca relación entre sí (para no decir que ninguna), y en muchos casos esas mismas acciones son atendidas por otros Fondos, del mismo Ramo 33.
3. La ambigüedad en su objetivo (todo cabe) puede traducirse en un incentivo para la dispersión de acciones, de poco impacto entre la población y sin mayor trascendencia de mediano y largo plazo.
4. Su alineación con la planeación nacional es vaga y poco clara; sin embargo, junto con el FAM y el FAEB, son los tres Fondos que mayor crecimiento experimentaron entre 2008 y 2014.
5. Hipotéticamente podemos suponer que esa condición de indeterminación es una de las razones por las que los municipios y las instancias federales – inclusive– carecen de un diagnóstico y estudios sobre la cuestión que atiende el Fondo. Algunos estudiosos afirman que, cumplido su objetivo durante la crisis de los noventa, “ya no tiene razón de ser”.



ANÁLISIS FODA

FORTALEZAS

1. El FORTAMUN cuenta con un objetivo claramente definido en la Ley de Coordinación Fiscal; la inversión 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, en su artículo 37
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 son el principal medio que tienen para dar respuesta a las demandas de la población
4. La información de su gestión se encuentra estructurada en una Matriz de Indicadores para Resultados, que ante los ojos de observadores le otorga confianza
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.transparenciahuauclínango.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 su objetivo; con base en él determinan la planeación local anual; además las acciones son revisadas periódicamente por la Secretaría de Desarrollo Social de Puebla.
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 allí 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 tecnológicos 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 procedimientos, con validez oficial, vinculados con el Fondo, como establece la ley.
3. Es deseable que la planeación anual, a nivel de municipio, se concentre en uno solo 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. Deben buscarse medios alternos para hacerlo y llegar a la mayoría de la población.



5. Es deseable una reorganización total del Fondo, en 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 mayor 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 nacional, 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”. No hay conexión.
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 de operación, derivadas de la Ley de Coordinación Fiscal, 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; una de ellas 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).



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 algunas 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 tienen 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 corroborar 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



CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES

1. Es urgente que el FORTAMUN se fortalezca institucionalmente, y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o en la que sea sectorizado, en caso de cambios, expida los lineamientos correspondientes, para mayor solidez institucional
2. El Fondo debe reorganizarse y focalizarse en la atención de un asunto nacional único, o en 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. 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.
5. 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
6. 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.
7. 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).