



Asesores y Evaluadores Externos Asociados de Administración Pública

El FORTAMUN en el desarrollo social de Xochiltepec, Puebla: Dictamen Técnico en Materia de Evaluación Específica de Desempeño 2018



ABRIL, 2020



Asesores y Evaluadores Externos Asociados de Administración Pública

Contenido

DICTAMEN TÉCNICO EN MATERIA DE EVALUACIÓN ESPECÍFICA DE DESEMPEÑO.	3
MARCO LEGAL.	3
OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN.	4
Objetivo general:	4
Objetivos específicos:	4
NOTA METODOLÓGICA.	5
ALCANCE DE LA EVALUACIÓN	5
DESCRIPCIÓN DEL SERVICIO	5
Tabla 1. Productos de evaluación y plazos de entrega	6
Tabla 2. Descripción del perfil del equipo evaluador	7
METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN	9
Secciones temáticas.....	9
Tabla 3. Contenido para el análisis y valoración del FORTAMUN 2018	9
Técnicas y métodos de aplicación requeridas.....	9
Criterios generales para responder a las preguntas	10
Criterios técnicos empleados en la Evaluación externa de tipo Específica de Desempeño del FORTAMUN	11
Características generales del fondo.....	11
DICTAMEN DE CONCLUSIONES	12



Asesores y Evaluadores Externos Asociados de Administración Pública

DICTAMEN TÉCNICO EN MATERIA DE EVALUACIÓN ESPECÍFICA DE DESEMPEÑO.

José Christian Burguette Manzola, en mi carácter de Administrador General de AEXAP, Asesores y Evaluadores Externos Asociados de la Administración Pública, S.C. por medio de la presente, me permito rendir el presente Dictamen, correspondiente a la Evaluación Específica de Desempeño para el “Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal” del ejercicio comprendido del 01 de Enero al 31 de Diciembre 2018 se realizó trabajo de campo e investigación en la Dirección de Obras Públicas, Contabilidad y Contraloría del H. Ayuntamiento de Xochiltepec, Puebla.

MARCO LEGAL.

Con fundamento 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; 49 de la Ley de Coordinación Fiscal; 54 y 79 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; 7 fracción VIII del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019; 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 y sus municipios, 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. Bajo este contexto la Secretaría de Bienestar, de manera conjunta con la Secretaría de Finanzas y Administración, ambas del Gobierno del Estado de Puebla, a través de la Dirección de Padrones, Evaluaciones y Monitoreo, adscrita a la Coordinación General de Política Social, así como de la Dirección de Evaluación, adscrita a la Subsecretaría de Planeación respectivamente; en el marco de las atribuciones conferidas a dichas Unidades Administrativas en los artículos 108 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla; 10 fracción V, 11 fracción V, 46 y 52 de la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla; 35 fracción II, XXXVIII y LXXXVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla; 5 fracciones I



Asesores y Evaluadores Externos Asociados de Administración Pública

y XI, 105, 107, 114 fracciones III y XI, y 117 de la Ley de Presupuesto y Gasto Público del Estado de Puebla; 149 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Puebla y sus Municipios; 52 fracciones XXIX, XXX, XXXI, XXXII, XXXIII y 55 fracciones I, II, III, XIII y XV del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Administración; y artículos 4 fracciones V y V.2, 9 fracciones II, III, 23 fracciones II y X y 25 fracciones III y XI del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social; y a fin de dar cumplimiento a lo establecido en el Programa Anual de Evaluación 2019, emiten los Términos de Referencia (TdR) para la Evaluación de tipo Específica de Desempeño del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN) para el ejercicio 2018. 6 7 Cuyo propósito es facilitar la realización de la evaluación de desempeño del FORTAMUN, toda vez que en dicho documento se establecen las directrices metodológicas para la evaluación del fondo en mención, mediante las cuales se busca identificar Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) que permitan un mejor direccionamiento del quehacer gubernamental municipal hacia la creación de valor público.

OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN.

Objetivo general:

Valorar el desempeño del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN) aplicado a nivel municipal durante el ejercicio fiscal 2018, y mediante este análisis sistemático, generar información útil para mejorar la gestión, resultados y rendición de cuentas de dichos recursos públicos federales.

Objetivos específicos:

Examinar la pertinencia de la planeación estratégica de los recursos del FORTAMUN 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 2018, 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



Asesores y Evaluadores Externos Asociados de Administración Pública

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.

NOTA METODOLÓGICA.

Los Términos de Referencia que se aplican para la presente evaluación –FORTAMUN ejercicio fiscal 2018, municipio de Xochiltepec son los establecidos por la Secretaría de Bienestar del Gobierno del Estado de Puebla, publicado en el mes de abril de 2019, toda vez que cumplen con los requerimientos metodológicos del CONEVAL para una evaluación de tipo de Específica de Desempeño del FORTAMUN. La parte central de la metodología aplicada –TdR– se basa en la medición de las variables que intervienen en la planeación, los procesos de gestión y operación, así como los resultados del FORTAMUN ejercido por el municipio de Xochiltepec; en particular de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), elaborada bajo la Metodología de Marco Lógico (MML).

ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

Identificar las fortalezas, retos y recomendaciones sobre el desempeño del FORTAMUN del ejercicio fiscal 2018, a través de un método mixto ya que implica llevar a cabo un análisis de gabinete, el cual se realiza con base en las evidencias documentales proporcionadas por los responsables de la operación del fondo en el municipio evaluado, mismo que debe ser complementado con los resultados de entrevistas y reuniones de trabajo sostenidas con los servidores públicos municipales; es decir, con trabajo de campo, lo anterior a fin de conocer con mayor detalle la contribución, la gestión y el desempeño local de dichas aportaciones.

DESCRIPCIÓN DEL SERVICIO

Para cumplir con el objetivo general y los objetivos específicos de la evaluación, la instancia de evaluación externa debe: i. Organizar, revisar y valorar la información disponible sobre el ejercicio y resultados del fondo en 2018, para lo cual es importante considerar que las evidencias documentales deben ser proporcionadas por las instancias responsables del FORTAMUN en el



Asesores y Evaluadores Externos Asociados de Administración Pública

municipio. ii. Complementar la revisión documental con los resultados de las entrevistas a profundidad y de las reuniones de trabajo sostenidas con los servidores públicos a cargo de la operación del FORTAMUN en el municipio. iii. Responder las preguntas y completar los anexos que conforman los “Criterios técnicos para llevar a cabo la Evaluación Específica de Desempeño del FORTAMUN”, con base en las evidencias documentales recabadas, en la información derivada de las entrevistas y de las reuniones de trabajo realizadas, a partir de lo cual se generarán los productos de evaluación que se especifican más adelante. iv. Generar y entregar al municipio los productos de evaluación que se especifican en la Tabla 1: 1 El análisis de gabinete se define como el conjunto de actividades que involucra el acopio, la organización y la valoración de información concentrada en registros administrativos, bases de datos, evaluaciones y documentación pública. Sin embargo, de acuerdo con las necesidades de información y tomando en cuenta la forma de operar de cada Fondo, se podrán programar y llevar a cabo reuniones de trabajo con los servidores públicos relacionados con la aplicación del Fondo.

Tabla 1. Productos de evaluación y plazos de entrega		
Producto	Descripción del producto	Fecha de entrega
Plan de trabajo e instrumentos específicos para la recolección de información.	a. Plan de trabajo definitivo. b. Instrumento(s) para la realización de entrevistas a profundidad. c. Relación de las necesidades de información específica que la instancia evaluadora requiere del Fondo evaluado.	(Abril 2020)

<p>Informe Final de Evaluación del FORTAMUN</p>	<p>Versión impresa y digital (formato PDF) del Informe Final de Evaluación del FORTAMUN en extenso, el cual debe contener los siguientes elementos: Presentación Marco legal Nota metodológica* 1. Criterios técnicos para la Evaluación externa de tipo Específica de Desempeño del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN) Características generales del fondo. A. Planeación estratégica y contribución B. Orientación a resultados C. Rendición de cuentas y transparencia D. Calidad de la información de desempeño E. Análisis de resultados 2. Valoración final del fondo 3. Hallazgos 4. Análisis FODA Fortalezas Oportunidades Debilidades Amenazas 5. Recomendaciones 6. Conclusiones generales 7. Anexos 8. Fuentes de referencia</p>	<p>No realizado por falta de evidencia y documental de análisis.</p>
<p>Productos complementarios de la Evaluación del FORTAMUN</p>	<p>Versión digital (archivo fuente) de: a. La base de datos generada con la información de gabinete y/o de campo para el análisis de la evaluación. b. Los instrumentos de recolección de información: cuestionarios, entrevistas y formatos, entre otros. c. Evidencia fotográfica, audio u otra, recolectada para la evaluación del FORTAMUN 2018.</p>	<p>No realizado por falta de evidencia y documental de análisis.</p>
<p>Resultados finales de la Evaluación del FORTAMUN</p>	<p>Presentación de Power Point (u otra plataforma para presentaciones electrónicas) de los resultados finales de la evaluación del FORTAMUN, la cual debe contener, como mínimo, los siguientes elementos: a. Principales hallazgos. b. Principales recomendaciones. c. Valoración final del Fondo.</p>	<p>No realizado por falta de evidencia y documental de análisis.</p>
<p>* Nota metodológica: descripción de las técnicas y los modelos utilizados, acompañada del diseño por muestreo, especificando los supuestos empleados y las principales características del tamaño y dispersión de la muestra utilizada.</p>		

Tabla 2. Descripción del perfil del equipo evaluador

Cargo	Escolaridad y/o áreas de conocimiento	Experiencia
-------	---------------------------------------	-------------



Asesores y Evaluadores Externos Asociados de Administración Pública

<p>Coordinador de la evaluación</p>	<p>MARÍA JÉSICA ZAVALA PINEDA Doctor en Ciencias en Economía.</p>	<p>Experiencia en la realización de: Instructor en cursos optativos de la División de Ciencias Económico Administrativas (DICEA) de la UACH, Profesor de asignatura de la Universidad Privada del Estado de México (UPEM), socio accionista y consultor especialista para el despacho Asesores y Evaluadores Externos Asociados de la Administración Pública S.C. (AEXAP) del 2016 a la fecha, profesor invitado en el Instituto Superior Intercultural Ayuk en 2015 y 2017, profesor de asignatura de la IBERO Puebla desde 2014 a la fecha. Evaluación De Indicadores De Fism Y Fortamun 2014, 2015 *San Martín Texmelucan *Ayotoxco De Guerrero *Tochimilco Evaluación De Indicadores De Fism Y Fortamun 2014, 2015, 2016, 2017, 2018. *Chila De La Sal *Axutla *Aquixtla *Atztzintla *Quimixtlán *Cuautinchán *Teopantlán. Elaboración De Diagnósticos Participativos Para Mejoramiento Y Adecuación De Políticas Públicas. *Tlaxcala: Gobierno Del Estado. Evaluación De Indicadores Federales *Tehuacán: Administración 2018- 2021. Evaluación De Indicadores Federales./ Atlas De Riesgos *San Pablo Anicano *XICOTLÁN Elaboración De Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021.</p>
<p>Equipo evaluador</p>	<p>Dr. en Estadística Gerardo Terrazas González Dr. en Ciencias y Miembro del SNI Alberto Pérez Fernández Dr. en Ciencias y Miembro del SNI Karina Pérez Robles Mtro. En Fiscalización y Rendición de Cuentas. Vicente de Jesús Martínez Flores.</p>	<p>Evaluación De Indicadores De Fism Y Fortamun 2014, 2015 *San Martín Texmelucan *Ayotoxco De Guerrero *Tochimilco Evaluación De Indicadores De Fism Y Fortamun 2014, 2015, 2016, 2017, 2018. *Chila De La Sal *Axutla *Aquixtla *Atztzintla *Quimixtlán *Cuautinchán *Teopantlán. Elaboración De Diagnósticos Participativos Para Mejoramiento Y Adecuación De Políticas Públicas. *Tlaxcala: Gobierno Del Estado. Evaluación De Indicadores Federales *Tehuacán: Administración 2018- 2021. Evaluación De Indicadores Federales./ Atlas De Riesgos *San Pablo Anicano *XICOTLÁN Elaboración De Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021</p>

El perfil de nuestro equipo es el que se sugiere en apego a lo dispuesto en el Capítulo III, Párrafo Trigésimo Segundo de los 'Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la



Asesores y Evaluadores Externos Asociados de Administración Pública

Administración Pública Federal’, en el que se establecen los requisitos mínimos de elegibilidad para la contratación de los evaluadores externos.

METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN

Secciones 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 **5 secciones temáticas** conformadas por un total de **26 preguntas**; de las cuales **18** 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 FORTAMUN 2018			
No.	Sección	Preguntas	Subtotal
---	Características generales del fondo	a – f	...
A.	Planeación estratégica y contribución	1 – 6	6
B.	Orientación a resultados	7 – 11	5
C.	Rendición de cuentas y transparencia	12 – 17	6
D.	Calidad de la información del desempeño	18 – 21	4
E.	Análisis de resultados	22 – 26	5
Total			26

Técnicas y métodos de aplicación requeridas

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

a. **Trabajo de gabinete**, que se definió como al “conjunto de actividades que involucró 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 llevó 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; motivo por el cual resultó conveniente para el municipio nombrar a una unidad específica como ‘Coordinadora de la evaluación’, con el objetivo de que esta fungiera como enlace institucional ante los involucrados y el evaluador externo durante todo el proceso de evaluación.

b. **Trabajo de campo**, que consistió 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, las cuales fueron convocadas por el evaluador externo en función de las necesidades de información complementarias que se requirieron para la realización de un análisis exhaustivo de las preguntas de cada sección temática.

Criterios generales para responder a las preguntas

Las cinco secciones temáticas que conforman este documento metodológico incluyen preguntas específicas, de las cuales **18** son respondidas con base en un esquema binario “**Sí**” / “**No**”, y sustentan, con base en la revisión de las evidencias documentales disponibles, la respuesta general dada; para lo cual se hace indispensable hacer explícitos los principales argumentos empleados en el análisis.

Asimismo, en los casos en los que la respuesta fue “**Sí**”, el evaluador valoró la consistencia, calidad y apego de la información o evidencias disponibles a las características establecidas en cada pregunta, para lo cual se aplicó una **tabla de criterios con niveles que van de 1 a 4**, donde el criterio con valor igual a 1 significa un cumplimiento mínimo de los parámetros de calidad y consistencia, así como de las características correspondientes; mientras que el criterio con valor igual a 4 representa un cumplimiento total de los parámetros de calidad y consistencia, así como de las características correspondientes. Por otra parte, las **8** preguntas que no tienen respuestas binarias (por lo que no incluyen criterios y niveles de cumplimiento) son respondidas con base en un análisis exhaustivo sustentado en evidencia documental y haciendo explícitos los principales argumentos empleados en el mismo.

• Formato de respuesta

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

- a. Pregunta.
- b. Respuesta binaria (“**Sí** / **No**”).
- c. Para las 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 deben responderse de manera binaria (“**Sí**” / “**No**”), se consideró 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 la pregunta, es decir si la respuesta general es “**Sí**”, se procede a asignar una valoración 1 a 4, considerando los criterios establecidos para cada nivel de cumplimiento.

Para el total de las preguntas, los términos de referencia incluyen los siguientes aspectos que se consideraron 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 incluyen son los siguientes:

- ANEXO 1 Indicadores de la MIR federal del fondo.
- ANEXO 2 Indicadores de la MIR municipal del fondo.
- ANEXO 3 Cumplimiento de conceptos de los indicadores de desempeño vigentes del fondo.
- ANEXO 4 Cumplimiento de conceptos de las metas de los indicadores de desempeño vigentes.
- ANEXO 5 Seguimiento a los ASM derivados de la evaluación del fondo.
- ANEXO 6 Informes trimestrales del Fondo en el SFU.



Asesores y Evaluadores Externos Asociados de Administración Pública

- ANEXO 7 Informes trimestrales del Fondo en el SRFT.
- ANEXO 8 Programas, proyectos o acciones financiadas con recursos del fondo.
- ANEXO 9 Análisis de las metas de los indicadores de desempeño federales del fondo.
- ANEXO 10 Eficacia presupuestal del fondo.
- ANEXO 11 Valoración final del fondo.
- ANEXO 12 Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas.
- ANEXO 13 Recomendaciones.

Criterios técnicos empleados en la Evaluación externa de tipo Específica de Desempeño del FORTAMUN

Características generales del fondo

De acuerdo con los datos de carácter jurídico y normativo relacionados con el FORTAMUN, así como de la información proporcionada por el municipio evaluado, se realiza una descripción detallada de las siguientes características:

No.

Característica

- | No. | Característica |
|---------------------------|---|
| Característica (a) | Objetivos del FORTAMUN de acuerdo con la LCF, la MIR y el marco normativo relacionado. |
| Característica (b) | Necesidades o problemas del municipio relacionados con los objetivos y rubros establecidos en la LCF y la demás normatividad aplicable al FORTAMUN. |
| Característica (c) | Fórmula de distribución de los recursos de acuerdo con la LCF y demás normatividad aplicable. |
| Característica (d) | Evolución del presupuesto del fondo en el municipio, considerando al menos tres ejercicios fiscales anteriores. |
| Característica (e) | Indicadores de la MIR federal a través de los cuales se da seguimiento al fondo evaluado.
Completar Anexo 1 de los presentes TdR. |
| Característica (f) | Los indicadores municipales a través de los cuales se da seguimiento al fondo evaluado.
Completar Anexo 2 de los presentes TdR. |



Asesores y Evaluadores Externos Asociados de Administración Pública

HECHOS

Una vez realizado el trabajo de investigación y análisis, AEXAP, ASESORES Y EVALUADORES EXTERNOS ASOCIADOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, S.C. DETERMINA INFORMAR DEL RESULTADO DE LA REVISIÓN Y ANÁLISIS MEDIANTE EL PRESENTE:

DICTAMEN DE CONCLUSIONES

No existe información suficiente para la realización de la Evaluación Específica de Desempeño de acuerdo a la metodología requerida, lo anterior, debido a que la administración 2014-2018 no entregó la información del 01 de enero al 15 de octubre 2018. Evidencia que se recaba en documental anexa. Oficio PAR/OIC/XOCHI/18-21/2019-001 emitido por el C. Ignacio Aguilar Pérez, Contralor Municipal del H. Ayuntamiento de Xochiltepec, Puebla, del cual se anexa copia simple del Dictamen de Acta Circunstanciada de Entrega Recepción de fecha 07 de febrero de 2019 en 27 fojas, así como diversos documentos de solicitud de información y Acta Entrega Recepción contenido en 25 fojas, mediante el cual solicita el Inicio de Procedimiento de Investigación por Probable(s) Falta(s) Administrativa(s) al dictamen y expediente referente a la Administración Entrante.

Por lo expuesto a usted, C. Alejandra Celestino Castro, Presidente Municipal Constitucional de Xochiltepec, Puebla, atentamente pido, se sirva.

ÚNICO.- Tenerme por presentado, rindiendo el presente DICTAMEN.

ATENTAMENTE

JOSÉ CHRISTIAN BURGUETTE MANZOLA.

ADMINISTRADOR GENERAL. AEXAP, ASESORES Y EVALUADORES EXTERNOS
ASOCIADOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, S.C.