

Resumen Ejecutivo

Evaluación del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN) para el ejercicio fiscal 2016 a través del programa presupuestario “E-046 Salvaguarda de la Integridad Física y Patrimonial de los Habitantes” del municipio de Cárdenas, Tabasco, para el año fiscal 2016.

Introducción

En cumplimiento al mandato constitucional en donde se establece que los recursos de los 3 órdenes de Gobierno se administren con “**eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez**; para satisfacer los objetivos a los que este **destinados**”, como se señala en el Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en cumplimiento al Artículo 27 de Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) que menciona: “La estructura programática facilitará la vinculación de la programación de los ejecutores con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas, y deberá **incluir indicadores del desempeño** con sus correspondientes metas anuales”, que permitan la evaluación de programas y proyectos; estos indicadores serán la base para el funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño.

Para fines del análisis de la inversión de los recursos del Ramo 33 Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN), se consideró la Ley de Coordinación Fiscal vigente al ejercicio 2016, donde, de conformidad al artículo 37; se plantea que:

*“las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN), **se destinarán a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento***

de infraestructura, y a la **atención de las necesidades vinculadas con la seguridad pública de los habitantes**" (LCF, 2016:37).

Bajo este contexto legal, el H. Ayuntamiento constitucional de Cárdenas del Estado de Tabasco, estableció realizar una evaluación de Consistencia y Resultados en materia de Diseño, al programa presupuestario: "E046 Salvaguarda de la Integridad Física y Patrimonial de los Habitantes", para el ejercicio fiscal 2016 ejercido con fondos provenientes del FORTAMUN.

Esta evaluación contiene los siguientes objetivos:

Objetivo General:

Evaluar el FORTAMUN a través de la evaluación de consistencia y orientación a resultados en materia de diseño del programa Presupuestario de Seguridad Pública "E046 Salvaguarda de la Integridad Física y Patrimonial de los Habitantes", con la finalidad de proveer información que retroalimente su diseño, gestión y resultados.

Objetivos Específicos:

- ▶ Análisis de la inversión de los recursos de FORTAMUN
- ▶ Analizar la justificación de la creación y del diseño del programa
- ▶ Identificar y analizar la contribución del programa a las metas y estrategias nacionales.
- ▶ Analizar la población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad.
- ▶ Analizar el padrón de beneficiarios y mecanismos de atención.
- ▶ Analizar la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).
- ▶ Analizar el presupuesto y rendición de cuentas.
- ▶ Analizar las posibles complementariedades y coincidencias con otros programas.

Metodología de la evaluación

En cuanto a la metodología de la evaluación del programa se realizará conforme a lo establecido en el numeral décimo octavo en su apartado uno de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas

Federales de la Administración Pública Federal, publicados por Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2007 y el Programa Anual de Evaluación 2017 del municipio de Cárdenas, Tabasco; adicionalmente, estos recursos federales estarán sujetos a evaluación, en términos de lo que establecen los artículos 85, fracción I, y 110 de la LFPRH; 49, fracción V, de la LCF; así como en las demás disposiciones aplicables como lo son los Términos de Referencia emitidos por CONEVAL. Además se realizará un análisis sintético de los recursos del FORTAMUN, para ver su correspondencia de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal.

Cumpliendo con ello, Tecnología Social para el Desarrollo (TECSO) retomó el cuestionario de Evaluación de Consistencia y Resultados en materia de Diseño, desarrollado por CONEVAL; el cual se basa en el numeral Décimo octavo, apartado I, de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal.

El procedimiento requiere de la participación de las unidades responsables de los programas a evaluar y recaba la información que las dependencias pueden proporcionar. En ese sentido se trata de un proceso de revisión y autoevaluación. Una de las exigencias integradas al llenado de la cédula es la de sustentar documentalmente algunos temas. TECSO, como organismo evaluador, analiza y verifica la coherencia de la información. Dado el caso, solicita información no integrada por las unidades responsables del programa.

Paralelamente, TECSO realiza su propia investigación en bases de datos públicas para complementar o contrastar datos.

Así, los temas analizados fueron:

1. Análisis de la inversión de los recursos de FORTAMUN
2. Análisis del Programa presupuestario: Fortalecimiento de la Calidad Educativa en Educación Básica
 - 2.1 Análisis de la Justificación de la Creación y del Diseño del Programa.

- 2.2 Análisis de la Contribución del Programa a los objetivos nacionales y sectoriales.
- 2.3 Análisis de la Población Potencial y Objetivo y Mecanismos de elegibilidad.
- 2.4 Padrón de beneficiarios y mecanismo de atención.
- 2.5 Análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados
 - De la lógica vertical de la MIR
 - De la lógica horizontal de la MIR
- 2.6 Presupuesto y Rendición de Cuentas
- 2.7 Análisis de posibles complementariedades y coincidencias con otros programas

En las "Conclusiones", los rubros anteriormente mencionados se condensan en tres perfiles de análisis que se describen a continuación:

- ▶ **Análisis del marco normativo y rendición de cuentas:** Revisa los documentos oficiales vigentes que justifican la creación del Programa y evalúa la alineación del Programa con la Política Pública; es decir, valora la contribución del Programa a los objetivos nacionales y/o sectoriales.
- ▶ Además, valora si las dependencias cumplen con lo que exigen las normas en términos de transparencia y rendición de cuentas. Aunque esta dimensión está normada, implica la realización de un análisis sobre el tipo de gastos y su coherencia.
- ▶ **Análisis técnico:** Con base en la Metodología del Marco Lógico, se indaga la coherencia entre los diferentes instrumentos de planeación desarrollados para la Estructura Analítica del Programa Presupuestario: *Árbol de Problemas*, *Árbol de Objetivos* y *Matriz de Indicadores para Resultados*. Para cada uno de los tres instrumentos mencionados se analizan las relaciones de causalidad (*causa-efecto*, *medio-fin*) presentadas entre los elementos que los conforman.
- ▶ **Análisis comparativo:** Compara los planteamientos del Programa con los de otros Programas Presupuestarios que compartan características similares. Esto con la finalidad de evitar duplicidades en las funciones de distintos Programas.

Principales Hallazgos

La cédula integrada por la Secretaría de Seguridad Pública de Municipio de Cárdenas, Tabasco para el análisis del Programa, fue revisada de acuerdo con la metodología de CONEVAL en materia de cumplimiento a las disposiciones establecidas, los apartados de Justificación de la creación y del diseño del programa, y Contribución a las metas y estrategias nacionales, presentan el 100 por ciento de cumplimiento, desde la óptica de la metodología de evaluación utilizada.

Para el municipio de Cárdenas el **presupuesto** aprobado inicial de **FORTAMUN** fue de \$134,838,562, de acuerdo al presupuesto de egresos del mismo año2, sin embargo, en la evaluación presupuestal financiera del cuarto trimestre de 2016 compartida por el municipio se muestra una modificación presupuestal quedando con **\$134,617,212.16**, es decir un ajuste de \$221,349.84.

Con base en los datos proporcionados por el municipio de Cárdenas, los recursos derivados de FORTAMUN se invirtieron de forma correcta, al ser usado en necesidades vinculadas con la seguridad pública a través de la Dirección de Seguridad Pública.

El municipio de Cárdenas identifica como problema principal el “incremento de los índices de inseguridad en el estado de Tabasco, refiriéndose en lo particular al municipio de Cárdenas que se ha catalogado entre los más inseguros”, de acuerdo a lo establecido en el Plan Municipal de Desarrollo.

El fin y el propósito del Programa E046 tienen **vinculación directa con los objetivos y responden a algunas estrategias de los Planes Municipal y Estatal vigentes**, siendo el tema de seguridad pública el eje de dicha vinculación. Se observa la imprecisión de la definición de las poblaciones (potencial, objetivo y atendida).

Así mismo el municipio reporta no contar con documentos oficiales donde se establezcan los criterios de elegibilidad ni estandarización; esto se puede atribuir a que el servicio es brindado a toda la población del municipio sin distinción de ningún tipo.

Es importante señalar que **la cédula de levantamiento emitida por CONEVAL está diseñada para la evaluación de programas sociales, por lo que el lenguaje está enfocado a beneficiarios de subsidios**; sin embargo, para este tipo de programas se tienen sujetos receptores del servicio. Es decir, beneficiario es igual al receptor de servicio, mientras que el mecanismo de elegibilidad es igual al procedimiento de atención. En el caso del padrón de beneficiarios el municipio reporta contar con dicho elemento, por lo que se recomienda se defina un registro de atención para cada servicio otorgado por la dependencia para su caracterización y diferenciación, así diferenciar el tipo servicio que recibe y que éste cuente con un mecanismo documentado para su depuración y actualización.

En cuanto a los mecanismos de atención el municipio refiere no contar con procedimientos estandarizados; sin embargo, al ser un programa en materia de seguridad se infiere que se cuentan un registro de denuncias ciudadanas, cuyo procedimiento está regulado por la Dirección de Seguridad Pública.

En el análisis de la Matriz de Indicadores el análisis de la lógica vertical es aceptable ya que es consistente con lo establecido en la Metodología del Marco Lógico. Por el contrario en la lógica horizontal, se tiene que la Matriz de Indicadores para Resultados no cuenta con la sintaxis ni con la estructura establecida en la Guía para la Elaboración de la MIR, por lo cual existe inconsistencia entre objetivos e indicadores lo que impide medir el cumplimiento de los objetivos.

El programa se complementó con el Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG), y por el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) cuyo uso y destino se orienta a la seguridad pública.

Análisis FODA

Fortalezas

- ▶ Hubo una adecuada inversión del fondo del Programa, pues al cuarto trimestre del 2016 se ejerció el 100% del presupuesto asignado, conforma a lo establecido en el Artículo 37 de la Ley de Coordinación Fiscal.

- ▶ El programa “E-046 Salvaguarda de la Integridad Física y Patrimonial de los Habitantes”, cuenta con elementos importantes para la justificación de su creación desde el artículo 21 y 115 constitucional, donde se menciona que la seguridad les corresponde a los 3 órdenes de gobierno.
- ▶ El fin y el propósito del Programa tienen vinculación con objetivos y estrategias de los Planes Municipal y Estatal vigentes siendo el tema de la seguridad pública el eje de dicha vinculación.
- ▶ El programa cuenta con una MIR que, aunque falta precisar, coloca al municipio en la ruta de construcción de una administración orientada al logro de resultados.

Oportunidades

- ▶ Existen otros fondos federales que podrían utilizarse para complementar al programa “E046 salvaguarda de la Integridad Física y Patrimonial de los Habitantes”, por lo que es importante que se busque la forma de obtenerlos y así alcanzar los objetivos.
- ▶ Detectar aquellos programas sociales que están enfocados a intervenir en las causas que provocan la violencia y la inseguridad pública y generar una estrategia con los ejecutores de estos, de enfoque preventivo además de los patrullajes como enfoque preventivo receptivo.

Debilidades

- ▶ El programa “E-046 Salvaguarda de la Integridad Física y Patrimonial de los Habitantes” es que no se cuenta con un diagnóstico municipal, específico de la problemática que este atiende, aun cuando se cuenta con datos suficientes para su elaboración.
- ▶ No se toman en cuenta los formatos de control y registro de solicitudes de las denuncias de actos delictivos
- ▶ Al ser un programa dirigido a seguridad pública no se cuenta con un padrón de beneficiarios.
- ▶ En caso de los indicadores de Fin y propósito las características de claridad, relevancia y adecuación no son cubiertas.
- ▶ No se cuenta con una distinción entre población potencial, objetivo y atendida, como se establece en los TdR's emitidos por la CONEVAL.

- ▶ No se cuenta con actividades e indicadores que permitan evaluar y cuantificar la totalidad de los servicios prestados por la Dirección de Seguridad Pública a la ciudadanía, de acuerdo al artículo 92 de la Ley Orgánica Municipal del estado de Tabasco
- ▶ No se cuenta con árbol de problemas y de objetivos
La Matriz de Indicadores para Resultados muestra insuficiencia para medir el logro o avance en materia de infraestructura.

Amenazas

- ▶ Recortes en los presupuestos federales, lo que puede afectar el pago de la nómina.
- ▶ No conseguir recursos complementarios de otros fondos federales.
- ▶ Los índices delictivos al estar asociados a las condiciones económicas del entorno

Conclusiones

En el apartado de **Justificación de la creación y del diseño del programa** se concluye que al no contar con un árbol de problemas el municipio de Cárdenas identificó las principales causas del programa con base en el Plan Municipal de Desarrollo, pues cuenta con la información documentada sobre las necesidades principales que en el tema de seguridad pública se debe intervenir.

Para el caso del Análisis de la **Contribución del Programa a los objetivos nacionales y sectoriales** se tiene que el fin y el propósito del programa tienen vinculación con los objetivos y estrategias del Plan Municipal y Estatal vigentes en tema de seguridad pública, así como a nivel Nacional. Así, la operación del Programa abona a cumplimiento de objetivos de política pública superiores.

Para el apartado de Análisis de **Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad** se concluye que el programa no cuenta con mecanismos de elegibilidad, pues de acuerdo a lo establecido en el artículo 115 constitucional, donde se dice que la seguridad es una función a cargo del municipio, por ello el servicio es brindado a toda la población del municipio sin distinción de ningún tipo; Así mismo no se cuenta con procedimientos

para la actualización de base de datos y finalmente no existe diferencia entre el tipo de población (potencial, objetivo y atendida) pues existe imprecisión de la definición de los servicios ofertados por el programa.

En el apartado del **Padrón de beneficiarios y mecanismo de atención** el municipio reportó que no se cuenta con un padrón de beneficiarios, Esto puede deberse a que al ser un servicio municipal se atiende a la población del municipio en su totalidad. En cuanto a los mecanismos de atención el municipio refiere no contar con procedimientos estandarizados; sin embargo, al ser un programa en materia de seguridad se infiere que se cuentan un registro de denuncias ciudadanas, cuyo procedimiento está regulado por la dependencia.

Para la Evaluación y **Análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados** se realizó un análisis vertical y horizontal de la MIR del programa E046, mostrando ser insuficiente para medir el logro en materia de seguridad pública.

En el análisis de la lógica vertical se concluye que existe una relación causal entre los niveles del resumen narrativo, sin embargo, existen problemas conceptuales. Así mismo tenemos que existe una contribución a un objetivo superior de política pública como es el caso del mejoramiento de la calidad de vida.

En el caso de la lógica horizontal, se tiene que los indicadores son inconsistentes para medir el cumplimiento de los objetivos. Los medios de verificación son iguales para cada uno de los niveles, por lo que se sugiere se definan para cada una de las variables; así mismo los supuestos no son planteados como factores externos que impidan el cumplimiento del objetivo.

De acuerdo al Análisis de **presupuesto y rendición de cuentas** se observa que se gastó el total del presupuesto programado para el fondo de acuerdo a lo establecido en el Artículo 37 de la Ley de Coordinación Fiscal, sin embargo no se encontró evidencia de la publicación acerca de los principales resultados del programa.

En el apartado de Análisis de posibles **complementariedades y coincidencias entre programas**, aunque el municipio reportó que se complementó con el programa de Infraestructura para la seguridad pública, en el estado analítico por clasificación económica y objeto del gasto no se corroboró su existencia.

Además el programa se complementó con el Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG), y por el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) cuyo uso y destino se orienta a la seguridad pública.

Recomendaciones

1. Realizar un replanteamiento de los instrumentos de planeación (Árbol de Problemas, Árbol de Objetivos y MIR).
2. Ajustar los indicadores para medir el logro y/o avance del programa.
3. Se recomienda establecer arboles de problemas y objetivos que responda a la metodología del marco lógico con la estructura establecida en la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados
4. Se recomienda ajustar los indicadores para medir el logro del programa, lo que implica que se modifiquen todos los elementos que componen la MIR
5. Se sugiere replantear el número de componentes de acuerdo a los servicios brindados por el programa, así como, ajustar los supuestos ya que no se identifican como factores externos que influyan en el logro de los objetivos. Se recomienda realizar un diagnóstico del problema donde se plasmen las causas de la inseguridad pública y violencia en el municipio, y establecer plazos para su revisión y actualización, esto con el fin de contar con herramientas que permitan un adecuado diseño del programa y así lograr mayor eficiencia en su desarrollo.
6. Establecer los formatos para el control y registro de las solicitudes de las denuncias de la población diferenciado la por tipo de caso y establecer los mecanismos de atención con procedimientos que estén estandarizados, sistematizados y difundidos públicamente, es decir, establecer procedimientos para la atención de los ciudadanos.
7. Identificar cada uno de los servicios ofertados por el programa, ya que esto da la oportunidad de contar con registros diferenciados, por ejemplo; los comités vecinales o los sistemas de patrullaje.

8. Se recomienda continuar con la estrategia de implementación del recurso del fondo.
9. Establecer criterios que permitan hacer una distinción entre las poblaciones de acuerdo a lo señalado en los TDR's emitidos por CONEVAL, por lo que se debe Identificar el tipo de enfoque del programa a partir de los servicios ofertados ya sea preventivo o reactivo y recabar información sobre las localidades y las características de su población, identificando posibles zonas vulnerables a actos delictivos.
10. Se recomienda establecer objetivos, actividades, indicadores y metas, que permitan cuantificar y evaluar los servicios prestados a la ciudadanía en materia de Seguridad Pública.
11. Continuar con la justificación en caso de implementar otro programa enfocado a la seguridad pública
12. Continuar con la visión de vinculación a una política pública superior.
13. Generar sinergias con programas sociales enfocados a prevenir la violencia, con la finalidad de garantizar una mayor eficiencia en la seguridad pública

Identificación del programa y la dependencia

Nombre de la evaluación:

Evaluación del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN) para el ejercicio fiscal 2016 a través del programa presupuestario "E-046 Salvaguarda de la Integridad Física y Patrimonial de los Habitantes"
Cárdenas, Tabasco

Fecha de inicio de la evaluación:

10 de febrero de 2017

Fecha de término de la evaluación:

30 de abril de 2017

Presidente Municipal

Lic. Rafael Acosta León

Responsable de la evaluación:

Tec. Betina León León

Unidad Administrativa:

Unidad de Evaluación de Desempeño del Municipio de Cárdenas, Tabasco

Principales colaboradores:

Ing. Rusbel Márquez García

Lic. Concepción Gallegos Castillo

Lic. Héctor Ramos Olan

Lic. Nelson Humberto Gallegos Vaca

Instancia Evaluadora:

Tecnología Social para el Desarrollo SA de CV

Coordinador de la evaluación:

Víctor Manuel Fajardo Correa

Principales colaboradores:

Lorena Gutiérrez Ugalde

Kevin Castillo García