



Evaluación de Consistencia y Resultados en materia de Diseño



Al programa presupuestario de Seguridad Pública, financiado con Recursos del FORTAMUN y FORTASEG Para el año fiscal 2016.

(Incluye un análisis de uso y destino de los recursos de estos dos fondos según la normatividad aplicable a cada uno)

“E046 Salvaguarda de la Integridad Física y Patrimonial de los Habitantes”

SERIE 6-2017

Huimanguillo, Tabasco



Nombre de la evaluación:

Evaluación de Consistencia y Resultados en materia de Diseño al programa presupuestario de Seguridad Pública, financiado con Recursos del FORTAMUN y FORTASEG Para el año fiscal 2016. "E046 Salvaguarda de la Integridad Física y Patrimonial de los Habitantes". Huimanguillo Tabasco.

Fecha de inicio de la evaluación:

07 de agosto de 2017

Fecha de término de la evaluación:

04 de Diciembre de 2017

Presidente Municipal

M.V.Z. José Sabino Herrera Dagdug

Responsable de la evaluación:

Ing. Alfredo Torruco Cano

Unidad Administrativa:

Unidad de Evaluación del Desempeño del Municipio de Huimanguillo

Principales colaboradores:

Lic. José Luis Herrera Pelayo

Arq. José Luis Castillejos Gómez

M.V.Z. José Antonio Tejeda Jácome

Instancia Evaluadora:

Tecnología Social para el Desarrollo SA de CV

Coordinador de la evaluación:

Víctor Manuel Fajardo Correa

Principales colaboradores:

Lorena Gutiérrez Ugalde

Leivy Lizeth López Calderón

Kevin Castillo García

Contenido

Introducción	6
Metodología de la evaluación	10
1. Análisis de la inversión de los recursos de FORTAMUN	13
2. Análisis de la inversión de los recursos de FORTASEG	17
3. Análisis del programa presupuestario “E046 Salvaguarda de la Integridad Física y Patrimonial de los Habitantes”	24
3.1 Análisis de la justificación de la creación y del diseño del programa	27
3.2 Análisis de la contribución del programa a las metas y estrategias nacionales	30
3.3 Análisis de la población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad.....	37
3.4 Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención.....	39
3.5 Evaluación y análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados	40
De la lógica vertical de la Matriz de Indicadores para Resultados del programa E046	51
De la lógica horizontal de la Matriz de Indicadores para Resultados del programa E046	58
3.6 Presupuesto y rendición de cuentas.....	66
3.7 Análisis de posibles complementariedades y coincidencias entre programas	69
Análisis FODA y recomendaciones.....	71
Conclusiones	76
Fuentes de consulta	80

Índice de Cuadros y figuras

Cuadros

Cuadro 1. Destino de los recursos de FORTAMUN, 2016	14
Cuadro 2. Destino de los recursos del FORTAMUN dentro del programa "E046 Salvaguarda de la integridad física y patrimonial de los habitantes"	16
Cuadro 3. Destino de los recursos de FORTASEG, 2016	19
Cuadro 4. Relación Coparticipación-FORTASEG	20
Cuadro 5. Desglose de gasto de FORTASEG, 2016	21
Cuadro 6. Fuentes de financiamiento del programa E046 Salvaguarda de la integridad física y patrimonial de los habitantes	25
Cuadro 7. Valoración CONEVAL	26
Cuadro 8. Principal problemática municipal identificada en los instrumentos por el municipio en materia de seguridad pública	27
Cuadro 9. Comparación entre el Propósito del Programa E046, Programa de Seguridad Pública Municipal 2016-2018 y el Programa Sectorial de Seguridad Pública de Tabasco	31
Cuadro 10. Comparación entre el Propósito del Programa E046, el Programa Nacional de Seguridad pública y el Programa Sectorial de Gobernación	32
Cuadro 11. Comparación entre el fin del Programa E046 y los Planes Municipal, Estatal y Nacional de Desarrollo	33
Cuadro 12. Comparación entre el Fin del Programa E046, el Programa Nacional de Seguridad pública y el Programa Sectorial de Gobernación	33
Cuadro 13. Comparación entre los objetivos de propósito y fin del Programa E046 y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible	34
Cuadro 14. Desglose de la problemática central del árbol de problemas del programa E046	42
Cuadro 15. Traducción del árbol de problemas al árbol de objetivos	48
Cuadro 16. Relación entre el árbol de problemas, árbol de objetivos y MIR del Programa E046 del municipio de Huimanguillo	49
Cuadro 17. Desglose de gasto del programa E046 por capítulo	67
Cuadro 18. Complementariedad y coincidencias entre programas federales	70

Figuras

Figura 1. Vinculación de fin y propósito del programa E046, con objetivos de política pública sectorial, municipal, estatal y nacional	35
Figura 2. Árbol de problemas del programa E046 del municipio de Huimanguillo	40
Figura 3. Relación efectos con problema central del programa E046	41
Figura 4. Relación de CI1 con el problema central del programa E046	42
Figura 5. Análisis de la causa inmediata 2 del programa E046	43
Figura 6. Relación de la CI3 con el problema central del programa E046	44
Figura 7. Relación causa inmediata 1 con causa secundaria 1	45
Figura 8. Relación causa inmediata 2 con causa secundaria 2	45
Figura 9. Relación causa inmediata 3 con causa secundaria 3	46
Figura 10. Árbol de objetivos del programa E046 del municipio de Huimanguillo	47
Figura 11. Metodología de la lógica vertical aplicada al programa E046	51
Figura 12. Relación de Actividades y Componentes del programa E046	52
Figura 13. Relación de Componentes con Propósito del programa E046	54
Figura 14. Relación de Propósito y Fin del programa E046	55
Figura 15. Comparación de sintaxis del Fin del programa E046	56
Figura 16. Análisis de los supuestos, según Guía para el diseño de la MIR para el programa E046	57
Figura 17. Análisis de la lógica horizontal del Fin del programa E046	58
Figura 18. Análisis de la lógica horizontal del Propósito del programa E046	60
Figura 19. Análisis de la lógica horizontal del Componente 1 del programa E046	61
Figura 20. Análisis de la lógica horizontal del Componente 2 del programa E046	62
Figura 21. Análisis de la lógica horizontal de la actividad del componente 1 del programa E046	63
Figura 22. Análisis de la lógica horizontal de la actividad del componente 2 del programa E046	65

Gráficas

Gráfica 1. Destino del monto ejercido del FORTAMUN (porcentaje)	15
Gráfica 2. Distribución de los recursos del FORTASEG	22

Evaluación de Consistencia y Resultados en materia de Diseño al programa presupuestario de Seguridad Pública, financiado con recursos del FORTAMUN y FORTASEG para el año fiscal 2016.

Introducción

El sistema actual de Evaluación de Desempeño en México tiene como antecedente un marco legal que se ha ido transformando a lo largo varios años de acuerdo con diferentes esquemas presupuestarios; para operacionalizar este enfoque, existe un marco normativo que se desprende de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la cual, en su artículo 134, expone que *“Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con **eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez**; para cumplir con los objetivos a los que están predestinados”* (DOF 29-01-2016).

Asimismo, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), en su Artículo 27 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”... Dichos **indicadores de desempeño**... permita establecer **un parámetro de medición** de lo que se pretende lograr en un año expresado en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad. **Estos indicadores serán la base para el funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño.** (DOF 30-12-2015).*

Por lo anterior, los indicadores de desempeño deben permitir **la evaluación de programas** y proyectos, que son **la base para el funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño**

También, la LFPRH en el Artículo 110 señala: *“La **evaluación del desempeño** se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, **con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales**”* y en su artículo 111 especifica que: *“El sistema de evaluación del*

desempeño [...] para identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la Administración Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público, [...] El sistema de evaluación del desempeño a que se refiere el párrafo anterior será obligatorio para los ejecutores de gasto" (DOF 30-12-2015).

El artículo 85 de la LFPRH refiere que los recursos transferidos por la federación que ejerzan las entidades federativas, los municipios, o cualquier ente público de carácter local, "**serán evaluados** conforme a las bases establecidas en el **artículo 110 de esta ley, con base en indicadores estratégicos y de gestión** por instancias técnicas independientes de las instituciones que ejerzan dichos recursos observando los requisitos de información correspondientes" (DOF 30-12-2015).

A este conjunto de normas se anexa la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) donde se señala la obligatoriedad de cumplir con la ley para todos los niveles de gobierno, lo que da origen a la armonización contable y al ente que la regula Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC). En esta ley se menciona la integración de la cuenta pública en las entidades federativas en su artículo 53: La cuenta pública de las entidades federativas contendrá como mínimo: "III. Información programática, de acuerdo con la clasificación establecida en la fracción III del artículo 46 de esta ley" el cual señala que la información programática deberá tener la desagregación siguiente: "a) Gasto por categoría programática; b) Programas y proyectos de inversión; **c) Indicadores de resultados**"; y "IV. Análisis cualitativo de los indicadores de la postura fiscal, estableciendo su vínculo con los objetivos y prioridades definidas en la materia, en el programa económico anual" (DOF 18-07-2016).

A su vez el CONAC en cumplimiento a la LGCG emite la NORMA para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas, en el numeral 11, refiere que para garantizar la evaluación orientada a resultados y retroalimentar el SED, **los entes públicos podrán aplicar los tipos de evaluación determinados en el numeral Décimo Sexto de los Lineamientos de Evaluación** de la APF, los cuales son los siguientes:

- ▶ **Evaluación de Consistencia y Resultados**
I. Materia de diseño

- ▶ Evaluación de Indicadores
- ▶ Evaluación de Procesos
- ▶ Evaluación de Impacto
- ▶ Evaluación Específica

Bajo este contexto legal, el H. Ayuntamiento constitucional de Huimanguillo del Estado de Tabasco, estableció realizar una Evaluación de los fondos federales: FORTAMUN y FORTASEG a través del análisis de Consistencia y Resultados en materia de diseño del programa presupuestario E-046 Salvaguarda de la Integridad Física y Patrimonial de los Habitantes para el ejercicio fiscal 2016. Los objetivos que contempla son:

Objetivo General:

Evaluar los fondos FORTAMUN y FORTASEG a través del análisis de consistencia y 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.
- ▶ Análisis de la inversión de los recursos de FORTASEG.
- ▶ 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 federales.

Así, el presente documento se compone de los siguientes apartados:

Primero se tiene la “Metodología de la evaluación” donde se describe el procedimiento empleado, seguido del capítulo 1. Análisis de los recursos de los fondos FORTAMUN y FORTASEG, donde se analizará el uso y destino de los recursos de dichos fondos, continuado con el capítulo 2. Análisis de consistencia y resultados del programa. En el siguiente apartado se establecen las principales “**Conclusiones**” y por último el “**Análisis FODA y Recomendaciones**”, estableciendo las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas en la ejecución del programa y las principales Recomendaciones derivadas del resultado de la evaluación.

Metodología de la evaluación

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 Huimanguillo, 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; artículo 61 de los lineamientos para el otorgamiento del subsidio a los municipios y demarcaciones territoriales del distrito Federal y en su caso a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función de seguridad pública (FORTASEG) para el ejercicio fiscal 2016; 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”, y al FORTASEG de acuerdo a los “Lineamientos para el otorgamiento del subsidio a los municipios y demarcaciones territoriales del distrito Federal y en su caso a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función de seguridad pública (FORTASEG) para el ejercicio fiscal 2016”.

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 Federal¹.

¹ En materia de Diseño: a. Si el programa federal identificó correctamente el problema o necesidad prioritaria al que va dirigido, y está diseñado para solventarlo; b. La contribución del programa federal a los objetivos estratégicos de la dependencia o entidad responsable del mismo; c. Si existe evidencia científica, nacional o internacional, que muestre que el tipo de bienes y/o servicios que brinda el programa federal contribuye positivamente a la

La evaluación del programa se realizó a partir de dicho cuestionario, por lo que se definieron los siguientes siete rubros de análisis:

- ▶ Justificación de la creación y del diseño del programa.
- ▶ Contribución del programa a las metas y estrategias nacionales.
- ▶ Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad.
- ▶ Padrón de beneficiarias/os y mecanismos de atención.
- ▶ Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).
- ▶ Presupuesto y rendición de cuentas.
- ▶ Complementariedades y coincidencias con otros programas federales.

Es importante destacar que, cumpliendo con las prescripciones establecidas por Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para la revisión y actualización de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), el modelo utilizado para el análisis del Diseño del Programa fue: la Metodología del Marco Lógico (MML).

Un último apartado se refiere a las “Conclusiones”, los rubros anteriormente mencionados se condensan en tres perfiles de análisis que se describen a continuación:

1. **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

consecución de su Fin y Propósito; d. La lógica vertical y horizontal de la matriz de indicadores del programa federal; e. La definición de población potencial y objetivo con base en la distribución de la necesidad que busca solventar el programa federal y si cuenta con mecanismos de selección de dicha población; f. La justificación por la cual los beneficios se dirigen específicamente a dicha población potencial y objetivo; g. Los criterios y mecanismos aplicados para seleccionar las unidades de atención del programa (regiones, municipios, localidades, hogares y/o individuos en su caso); h. En su caso, la estructura del padrón de beneficiarios del programa federal conforme a las disposiciones aplicables; i. Las reglas de operación o normativa que explique el funcionamiento y operación del programa federal, las posibles coincidencias, complementariedad o duplicidad de acciones con otros programas federales.

esta dimensión está normada, implica la realización de un análisis técnico sobre el tipo de gastos y su coherencia.

2. **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.

3. **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.

Por último, es necesario aclarar que TECSO distingue la valoración numérica propuesta por CONEVAL —obtenida a partir de lo declarado por la institución— de una evaluación que implica investigación y confrontación de fuentes.

1. Análisis de la inversión de los recursos de FORTAMUN

Con el fin de institucionalizar y dar certidumbre jurídica, el 29 de diciembre de 1997 se publicó el Decreto que incorporó el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), denominado “De los Fondos de Aportaciones Federales” con los artículos del 25 al 42, que dieron origen, entre otros fondos, al “Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal”; posteriormente, se completó el nombre a “Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal” (FORTAMUN-DF).

Así, el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN) se ha convertido en una fuente importante de ingresos para los municipios del país, principalmente en los municipios rurales y semiurbanos, sobre todo, con debilidades en los sistemas de recaudación.

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 (LCF) 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, **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).*

Así los recursos provenientes del FORTAMUN-DF se podrán destinar a:

- ▶ Obligaciones financieras.
- ▶ Pago de derecho y aprovechamientos por concepto de agua.
- ▶ Descargas de aguas residuales.
- ▶ Modernización de los sistemas de recaudación local.
- ▶ Mantenimiento de infraestructura.

► **Necesidades vinculadas con la seguridad pública.**

De acuerdo con el reporte de hacienda al cuarto trimestre de 2016 compartido por el municipio de Huimanguillo para el **ejercicio fiscal 2016** tuvo un **presupuesto** inicial **aprobado de FORTAMUN** de \$97,291,856.00 sin embargo, en el mismo reporte se muestra una modificación presupuestal quedando con **\$97,123,964.00**, es decir un ajuste (reducción) de \$167,892.00 de los cuales **se ejerció el 99.9%**, faltando por ejercer el 0. 1% lo que representa la cantidad de \$19,171.80.

Los recursos del Fondo fueron destinados a la operación de diferentes programas presupuestarios, como se muestra en el cuadro siguiente:

Cuadro 1. Destino de los recursos de FORTAMUN, 2016					
Clave	Nombre Programa	Monto Autorizado	Monto Modificado	Monto ejercido	Porcentaje Monto Ejercido
K042	Fortalecimiento del patrimonio municipal	\$ -	\$ 6,296,322.00	\$ 4,870,411.80	5%
E046	Salvaguarda de la integridad física y patrimonial de los habitantes	\$97,111,856.00	\$ 81,931,827.88	\$ 83,200,202.90	85.7%
E019	Vigilancia del tránsito	\$180,000.00	\$ 3,114,034.12	\$ 3,252,397.50	3.3%
E050	Servicio de alumbrado público	\$ -	\$ 5,781,780.00	\$ 5,781,780.00	5.9%
Total		\$ 97,291,856.00	\$ 97,123,964.00	\$ 97,104,792.20	99.9%

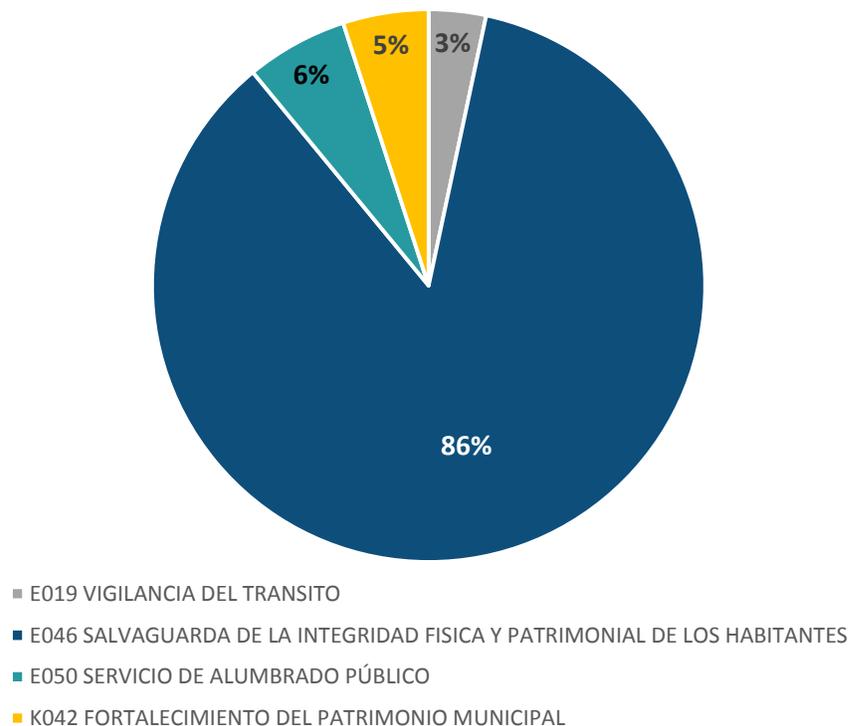
Fuente: Elaborado por TECSO con base a lo declarado por el municipio en el reporte de hacienda al cuarto trimestre del ejercicio fiscal 2016

Así podemos observar que el programa E046 concentraba el mayor monto autorizado del FORTAMUN, sin embargo, en el modificado hubo una reducción de \$15,180,028.12, mismos que fueron repartidos a los programas K042, E019 y E050.

Con esta redistribución de recursos destaca la importancia del recurso FORTAMUN para el fortalecimiento municipal de Huimanguillo, al permitir hacer frente a los servicios de Vigilancia del tránsito, programa E019, y a los servicios de alumbrado público, programa E050, los cuales dependieron de las aportaciones FORTAMUN para garantizar su operación en beneficio de la ciudadanía, con lo que se contribuye de forma directa en la seguridad de la población municipal.

El monto ejercido (\$97,104,792.20) **se aplicó principalmente en el programa presupuestario “E046 Salvaguarda de la integridad física y patrimonial de los habitantes” (86%)**, el resto se destinó a tres programas presupuestarios, en dos de los cuales la proporción del gasto es semejante, el “E050 Servicio de alumbrado público” (6%) y “K042 Fortalecimiento del patrimonio municipal” (5%), como se muestra en la gráfica siguiente:

Gráfica 1. Destino del monto ejercido del FORTAMUN (porcentaje)



Fuente: Elaborado por TECSO con base a lo declarado por el municipio en el reporte de hacienda al cuarto trimestre del ejercicio fiscal 2016

Dado que el FORTAMUN sirvió para financiar programas presupuestarios, que como ya se mencionó, la mayor parte fue destinado al **programa E046**, operado por la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Huimanguillo, es por ello que, dicho programa **fue seleccionado para realizar el análisis del fondo**.

Así los recursos provenientes del FORTAMUN destinados al programa E046 se dividieron de la siguiente manera:

Cuadro 2. Destino de los recursos del FORTAMUN dentro del programa “E046 Salvaguarda de la integridad física y patrimonial de los habitantes”		
Proyecto / Componente	Monto	Porcentaje
Gastos de operación de la dirección de seguridad pública	\$78,995,589.15	95%
Aportación municipal para la reestructuración y homologación salarial de su corporación policial y para mejora de las condiciones laborales o indemnizaciones del personal operativo policial	\$4,204,613.75	5%
Total	\$83,200,202.90	100%

Fuente: Elaborado por TECSO con base a lo declarado por el municipio en el reporte de hacienda al cuarto trimestre del ejercicio fiscal 2016

Así se puede observar que la mayoría de los recursos asignados al programa E046 fueron destinados a **Gastos de operación de la dirección de seguridad pública** (95%) y en menor proporción a la **Aportación municipal para la reestructuración y homologación salarial de su corporación policial y para mejora de las condiciones laborales o indemnizaciones del personal operativo policial** (5%).

Así, con base en los datos proporcionados por el municipio de Huimanguillo, se observa que **los recursos provenientes del FORTAMUN se invirtieron de forma correcta**, al ser usado en necesidades vinculadas con la seguridad pública, tal como se estipula en la LCF en su artículo 37, mediante los programas presupuestarios **K042, E019, E046 y E050**; así mismo los recursos fueron aplicados con oportunidad el ejercer el 99,9% del presupuesto modificado autorizado para el ejercicio fiscal 2016.

2. Análisis de la inversión de los recursos de FORTASEG

El FORTASEG tiene su origen en el “Subsidio para la Seguridad en los Municipios” (SUBSEMUN), el cual era un subsidio que se otorgaba a los municipios y, en su caso, a los estados, cuando éstos ejercían la función de seguridad pública en lugar con la finalidad de fortalecer las instituciones de seguridad municipales.

Con este subsidio se cubrían aspectos de prevención del delito evaluación de control de confianza de los elementos operativos de las instituciones policiales municipales, su capacitación, recursos destinados a la homologación policial y a la mejora de condiciones laborales de los policías, su equipamiento, la construcción de infraestructura y la conformación de bases de datos de seguridad pública y centros telefónicos de atención de llamadas de emergencia.

Dicho subsidio (SUBSEMUN) se reestructuró y en 2016 la Cámara de Diputados aprobó la creación del Subsidio para el Fortalecimiento de la Seguridad en Entidades Federativas y Municipios (FORTASEG), cuyos recursos serán utilizados para la profesionalización, certificación y equipamiento de los elementos de seguridad, así como para proyectos de prevención social de la violencia y la delincuencia (FENAM, 2016).

Así el FORTASEG sustituyó al SUBSEMUN y se destinó a 300 municipios beneficiarios, mismos que son seleccionados conforme a los siguientes criterios de elegibilidad:

- ▶ Municipios que ejerzan directamente la función de seguridad pública
- ▶ Entidades federativas que ejerzan la función de seguridad pública a nivel municipal
- ▶ Municipios y entidades federativas que ejerzan la función de seguridad pública municipal de manera coordinada

Para fines del análisis de la inversión de los recursos del programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG), se consideró la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) vigente al ejercicio 2016, donde, de conformidad al artículo 74; se plantea que:

*“El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, **autorizará la ministración de los subsidios y transferencias que con cargo a los***

presupuestos de las dependencias y, en su caso de las entidades, se aprueben en el Presupuesto de Egresos. **La Secretaría podrá reducir, suspender o terminar la ministración de subsidios** y transferencias **cuando** las dependencias y entidades **no cumplan lo establecido en esta Ley**, informando a la Cámara de Diputados y tomando en cuenta la opinión de la misma en el destino de los recursos correspondientes”.

Así mismo en los “Lineamientos para el otorgamiento del subsidio a los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal y, en su caso, a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función de seguridad pública (FORTASEG) para el ejercicio fiscal 2016” en su artículo 2, establece que:

“El objetivo general del FORTASEG es apoyar a los beneficiarios en la profesionalización, la certificación y el equipamiento personal de los elementos policiales de las instituciones de seguridad pública.”

Coincidiendo con lo mencionado en el Secretariado Ejecutivo, donde se menciona que:

“Con este subsidio se cubren aspectos de evaluación de control de confianza de los elementos operativos de las instituciones policiales municipales, su capacitación, recursos **destinados a la homologación policial y a la mejora de condiciones laborales de los policías**, su equipamiento, la construcción de infraestructura, prevención del delito y la conformación de bases de datos de seguridad pública y centros telefónicos de atención de llamadas de emergencia. En general apoyar la **profesionalización, certificación y equipamiento de los elementos de las instituciones de seguridad pública**” (SESNSP, 2016).

La principal diferencia con el SUBSEMUN es que el FORTASEG se basa en el desarrollo de las personas el fortalecimiento tecnológico, de equipo e infraestructura de las instituciones de seguridad pública, a la prevención social de la violencia y la delincuencia, así como a la capacitación, entre otras, en materia de derechos humanos e igualdad de género (SESNSP, 2016).

De acuerdo los *Lineamientos para el otorgamiento del subsidio a los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal* y, en su caso, a

las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función de seguridad pública (FORTASEG) 2016, conforme a la fórmula de asignación del recurso se tenía un presupuesto aprobado para el municipio de Huimanguillo de \$3,058,452.00, sin embargo, en el reporte de hacienda al cuarto trimestre de 2016 compartido por el municipio de Huimanguillo para el ejercicio fiscal 2016 no se tenía un presupuesto inicial aprobado para FORTASEG.

Posteriormente, este mismo reporte se muestra un **presupuesto autorizado modificado de \$16,818,455.00**, de los cuales en 2016 **se ejerció el 96.4%**, es decir \$16,210,341.66.

Así, los recursos otorgados al municipio mediante este subsidio fueron destinados a la operación de dos programas presupuestarios, como se muestra en el cuadro siguiente:

Cuadro 3. Destino de los recursos de FORTASEG, 2016					
Clave	Nombre Programa	Monto Autorizado	Monto Modificado	Monto ejercido	Porcentaje Monto ejercido
K042	Fortalecimiento del patrimonio municipal	\$ -	\$3,677,453.60	\$3,393,809.68	21%
E046	Salvaguarda de la integridad física y patrimonial de los habitantes	\$ -	\$13,141,001.40	\$12,816,531.98	79%
Total		\$ 3,058,452.00²	\$16,818,455.00	\$16,210,341.66	100%
Fuente: Elaborado por TECSO con base a lo declarado por el municipio en el reporte de hacienda al cuarto trimestre del ejercicio fiscal 2016					

De esta forma el programa E046 fue el que concentró el mayor monto asignado, ejerciendo el 79%, mientras que el 21% restante se destinó al programa K042. Es por ello, que **se seleccionó el programa E046 para realizar el análisis de consistencia y resultados en materia de diseño en materia de seguridad pública.**

De acuerdo con los “Lineamientos para el otorgamiento del subsidio a los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal y, en su caso, a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la

² Lineamientos para el otorgamiento del subsidio a los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal y, en su caso, a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función de seguridad pública (FORTASEG),2016.

función de seguridad pública (FORTASEG)”, en su artículo 7, el cual menciona;

“Los beneficiarios adicionalmente deberán aportar los recursos de coparticipación que serán equivalentes al veinticinco (25) por ciento del monto asignado”

De acuerdo con lo anterior tenemos el siguiente cuadro donde se muestra el monto de coparticipación y de FORTASEG modificado:

Cuadro 4. Relación Coparticipación-FORTASEG					
Convenio	Monto Modificado	Porcentaje de Monto Modificado	Monto Ejercido	Porcentaje de Monto Ejercido	Porcentaje de Monto Ejercido respecto de Modificado
Coparticipación	\$ 4,204,613.75	20%	\$3,246,370.76	17%	77.2%
Subsidio para el Fortalecimiento de la Seguridad (FORTASEG)	\$16,818,455.00	80%	\$16,210,341.66	83%	96.4%
Total	\$21,023,068.75	100%	\$19,456,977.54	100%	92.6%

Fuente: Elaborado por TECSO con base a lo declarado por el municipio en el reporte de hacienda al cuarto trimestre del ejercicio fiscal 2016

Así podemos observar que inicialmente se autorizó aportar en coparticipación el 25% del total del monto FORTASEG asignado, de acuerdo a lo **establecido en el artículo 7 de los lineamientos para el otorgamiento del subsidio**; sin embargo, solo se ejerció el 77.2% de la coparticipación, igual al 20% del monto asignado, por lo que falta por ejercer \$958,242.99, lo que pone en riesgo el cumplimiento de la aportación del 5% restante.

De igual forma el FORTASEG se ha ejercido al 96.4%, restando por ejercer \$608,113.34 (3.6%), por lo que al ser mínima la proporción no ejercida se considera que en general los recursos fueron aplicados con oportunidad, contando el municipio con un acertado sistema de aplicación de recursos.

A continuación, se muestra el desglose del FORTASEG, de acuerdo con el objetivo del subsidio; Evaluación, Profesionalización y Equipamiento de elementos policiales:

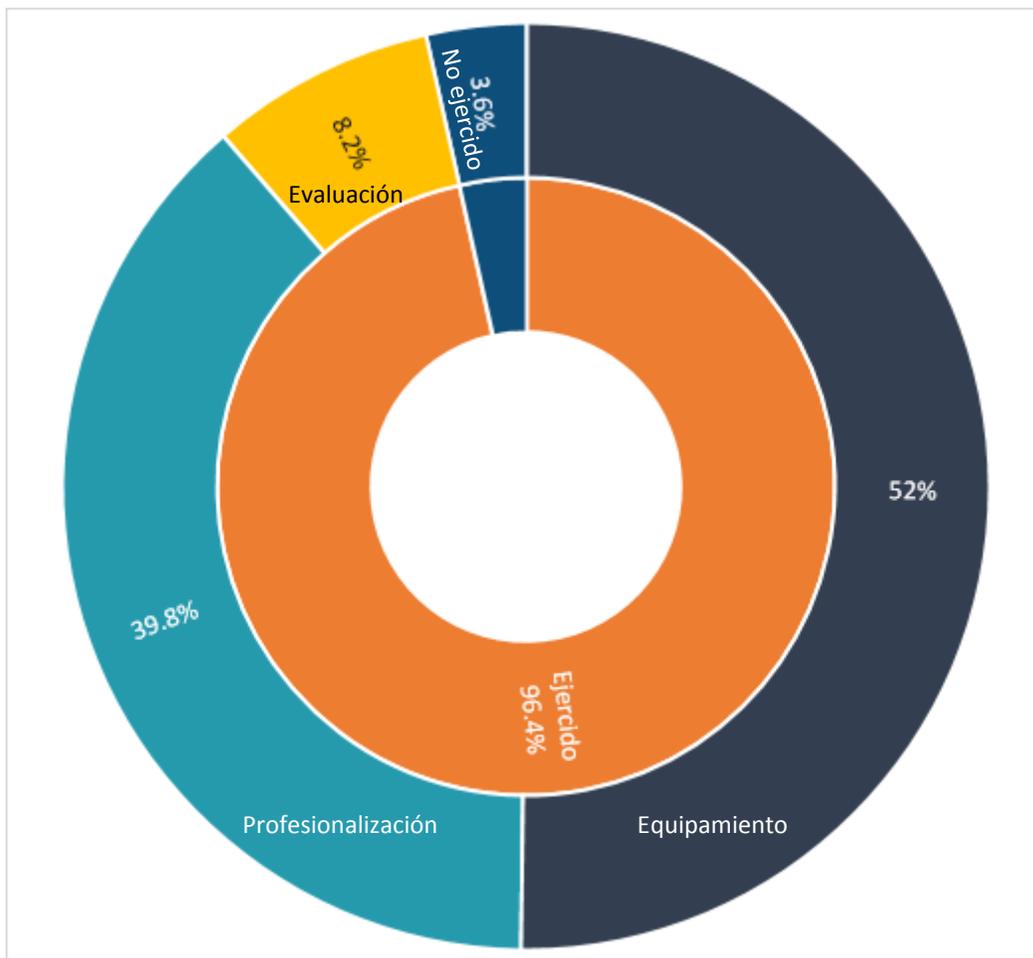
Cuadro 5. Desglose de gasto de FORTASEG, 2016

Clave	Nombre del Programa	Concepto de gasto	Monto Modificado	Monto Ejercido	% Monto Ejercido
E046	Salvaguarda de la integridad física y patrimonial de los habitantes	Evaluaciones de permanencia	\$774,000.00	\$774,000.00	4.8%
		Evaluaciones promoción / ascensos	\$9,000.00	\$9,000.00	0.1%
		Evaluaciones nuevo ingreso	\$540,000.00	\$540,000.00	3.3%
Total Evaluaciones			\$1,323,000.00	\$1,323,000.00	8.2%
E046	Salvaguarda de la integridad física y patrimonial de los habitantes	Profesionalización formación inicial (aspirantes)	\$800,000.00	\$800,000.00	4.9%
		Profesionalización becas para aspirantes a policía municipal	\$360,000.00	\$360,000.00	2.2%
		Profesionalización formación inicial (elementos en activo)	\$4,160,000.00	\$4,160,000.00	25.7%
		Profesionalización técnica de la función policial	\$798,000.00	\$798,000.00	4.9%
		Profesionalización, diplomado para mandos de la policía municipal	\$100,000.00	\$100,000.00	0.6%
		Profesionalización evaluación de habilidades, destrezas y conocimientos para policías municipales	\$198,800.00	\$198,800.00	1.2%
		Profesionalización evaluación del desempeño	\$40,400.00	\$40,400.00	0.2%
		Profesionalización curso de capacitación primer respondiente (40 hrs.)	\$19,943.00	\$-	0%
Total Profesionalización			\$6,477,143.00	\$6,457,200.00	39.8%
K042	Fortalecimiento del patrimonio municipal	Equipamiento cámara fotográfica de operación para primer respondiente	\$509,889.60	\$509,889.60	3.1%
K042	Fortalecimiento del patrimonio municipal	Equipamiento personal chaleco balístico mínimo nivel iii-a, con dos placas balísticas para escalar a nivel iv	\$1,250,000.00	\$1,248,740.00	7.7%
K042	Fortalecimiento del patrimonio municipal	Equipamiento personal armas cortas	\$237,500.00	\$-	0%
K042	Fortalecimiento del patrimonio municipal	Adquisición de camionetas pick up doble cabina	\$1,400,000.00	\$1,393,972.00	8.6%
K042	Fortalecimiento del patrimonio municipal	Equipamiento institucional terminal digital móvil (radio)	\$250,064.00	\$241,208.08	1.5%
K042	Fortalecimiento del patrimonio municipal	Equipamiento institucional terminal digital portátil (radio)	\$30,000.00	\$-	0%
E046	Salvaguarda de la integridad física y patrimonial de los habitantes	Equipamiento kit de operación de primer respondiente (patrulla)	\$509,820.00	\$509,820.00	3.1%
E046	Salvaguarda de la integridad física y patrimonial de los habitantes	Equipamiento kit de operación de primer respondiente (pie a tierra)	\$479,265.60	\$479,265.60	3.0%
E046	Salvaguarda de la integridad física y patrimonial de los habitantes	Equipamiento material de apoyo de operación para primer respondiente	\$800,000.00	\$799,472.00	4.9%
	Salvaguarda de la integridad física y patrimonial de los habitantes	Equipamiento material para procesamiento de indicios o elementos materiales probatorios y equipo de protección personal	\$1,043,748.00	\$1,042,956.00	6.4%
E046	Salvaguarda de la integridad física y patrimonial de los habitantes	Equipamiento personal vestuarios y uniformes	\$2,389,500.00	\$2,204,818.38	13.6%
E046	Salvaguarda de la integridad física y patrimonial de los habitantes	Equipamiento personal municiones para armas cortas	\$80,000.00	\$-	0.0%
E046	Salvaguarda de la integridad física y patrimonial de los habitantes	Equipamiento personal municiones para armas largas	\$37,500.00	\$-	0.0%
Total Equipamiento			\$9,017,287.20	\$8,430,141.66	52.0%

E046	Salvaguarda de la integridad física y patrimonial de los habitantes	Saldos no ejercidos (FORTASEG 2016)	\$1,024.80	\$-	0%
Total FORTASEG			\$16,818,455.00	\$16,210,341.66	100%
Fuente: Elaborado por TECSO con base a lo declarado por el municipio en el reporte de hacienda al cuarto trimestre del ejercicio fiscal 2016					

De los poco más de 16 millones ejercidos de FORTASEG la mayor parte fue destinado al Equipamiento con 52% del recurso, seguido de la profesionalización con 39.8% y en menor proporción la evaluación de elementos policiales con 8.2%, dicha distribución se puede observar en la gráfica siguiente:

Gráfica 2. Distribución de los recursos del FORTASEG



Fuente: Elaborado por TECSO con base a lo declarado por el municipio en el reporte de hacienda al cuarto trimestre del ejercicio fiscal 2016

Dado que el **FORTASEG** busca el desarrollo del personal los elementos policiales de las instituciones de seguridad pública, se observa que **este recurso fue invertido correctamente** al ser destinado a la evaluación, Profesionalización y Equipamiento de elementos policiales, de acuerdo a lo establecido en el artículo 2 de los *“Lineamientos para el otorgamiento del subsidio a los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal y, en su caso, a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función de seguridad pública (FORTASEG) para el ejercicio fiscal 2016”*.

Asimismo, el municipio de Huimanguillo aplicó los recursos con oportunidad al haber ejercido el 96.4% del total de los recursos recibidos del Subsidio para el Fortalecimiento de la Seguridad (FORTASEG) y el 92.6% del total de los recursos en coparticipación municipio-FORTASEG; sin embargo, el municipio deberá seguir trabajando en fortalecer el sistema de aplicación de recursos a fin de lograr ejercer en tiempo y forma el 100% de los mismos.

3. Análisis del programa presupuestario “E046 Salvaguarda de la Integridad Física y Patrimonial de los Habitantes”

El Programa presupuestario “E046 Salvaguarda de la Integridad Física y Patrimonial de los Habitantes” es operado por la Dirección de Seguridad Pública municipal de Huimanguillo, Tabasco, para el ejercicio fiscal 2016 y tiene como objetivo general:

Contribuir a la paz social y calidad de vida de la población, mediante el mejoramiento de la seguridad pública en el territorio municipal

Por ello, la problemática que busca resolver el programa planteada en el árbol de problemas es la “Deficiente salvaguarda de integridad física y patrimonial a los habitantes del municipio”. Mientras que en el anexo 1 refieren que es: “Reducir los altos niveles de violencia y delincuencia en el municipio de Huimanguillo, Tabasco”; Finalmente en el Plan Municipal de Desarrollo 2016-2018 (PMD) se señala que: “Las ciudades, villas y poblados del municipio de Huimanguillo, experimentan una serie de irregularidades en sus calles y lugares públicos, para ello se requiere la acción de un eje que atienda la seguridad ante la delincuencia que actualmente se ha convertido en el cáncer de la sociedad...”

Si bien, la problemática no está planteada uniformemente, es importante señalar que mantienen el fin común que es atender en materia de seguridad pública a los habitantes del municipio, a través del mejoramiento del servicio.

Con base en el artículo 115 constitucional, al tratarse de un servicio municipal se debe de atender a los 179,285 habitantes del municipio, mismos que fueron reportados en el anexo 2A “Población objetivo”, este dato corresponde con la información del censo de población y vivienda 2010 (INEGI), sin embargo, se cuenta con datos de la encuesta Intercensal en 2015(INEGI) con una población de 188,792, teniendo así un incremento de 9,507 habitantes respecto de 2010, mismos que se pueden sumar a la población a atender.

El programa presupuestario “E046 Salvaguarda de la integridad física y patrimonial de los habitantes” tuvo un presupuesto aprobado de

\$97,111,856.00, sin embargo, se tuvo una modificación quedando con \$99,277,443.03, es decir, un aumento de \$2,165,587.03. De los cuales se ejercieron \$99,263,370.76 (99.99%) restando \$14,072.26 (0.01%).

Para dicho programa contó con diversas fuentes de financiamiento como se muestra en la tabla siguiente:

Cuadro 6. Fuentes de financiamiento del programa E046 Salvaguarda de la integridad física y patrimonial de los habitantes					
Fuente Financiamiento	convenio	Monto Autorizado	Monto Modificado	Monto Ejercido	Porcentaje del Monto Ejercido
Ramo 04. Gobernación	Coparticipación	\$ -	\$4,204,613.75	\$3,246,635.88	3.27%
Ramo 04. Gobernación	subsidio para el Fortalecimiento de la Seguridad (FORTASEG)	\$ -	\$13,141,001.40	\$12,816,531.98	12.91%
Ramo 33. Aportaciones federales para entidades federativas y municipios	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN)	\$97,111,856.00	\$81,931,827.88	\$83,200,202.90	83.81%
Total		\$97,111,856.00	\$99,277,443.03	\$99,263,370.76	99.99%
Fuente: Elaborado por TECSO con base a lo declarado por el municipio en el reporte de hacienda al cuarto trimestre del ejercicio fiscal 2016					

De esta forma el municipio asignó para la operación de este programa del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (**FORTAMUN**) el 83.81%, seguido de los recursos del programa de Fortalecimiento para la Seguridad (**FORTASEG**) con 12.91% y en menor cantidad la **coparticipación** con 3.27% complementado al FORTASEG, esto con la finalidad de dar cumplimiento al fin mencionado anteriormente y el Propósito; “La población municipal obtiene mayor seguridad pública en su persona y en su patrimonio”.

La cédula integrada por la Dirección de Seguridad Pública Municipal para el análisis del Programa fue revisada de acuerdo con la metodología del CONEVAL en materia de cumplimiento a las disposiciones establecidas. Como resultado, se observa un cumplimiento de **64%**, al obtenerse **61** puntos de calificación de los 96 posibles, como se detalla en el cuadro siguiente:

Cuadro 7. Valoración CONEVAL			
APARTADO	VALORACIÓN MÁXIMA	VALORACIÓN OBTENIDA	%
Justificación de la creación y del diseño del programa	12	10	83
Contribución a las metas y estrategias nacionales	4	4	100
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	20	10	50
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	8	3	38
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	40	27	68
Presupuesto y rendición de cuentas	12	7	58
Complementariedades y coincidencias con otros programas federales	No Procede valoración cuantitativa		
TOTAL	96	61	64
Fuente: Elaborado por TECSO con base en los TdR's emitidos por CONEVAL			

A continuación, se detalla cada uno de los apartados.

3.1 Análisis de la justificación de la creación y del diseño del programa

Como se mencionó anteriormente el municipio de Huimanguillo identifica su principal problemática en tres instrumentos; en el **Plan Municipal de Desarrollo**, en el **árbol de problemas** y el **anexo 1**, siendo conceptualmente diferente, aunque mantienen el fin en común. Como se muestra en el cuadro siguiente:

Cuadro 8. Principal problemática municipal identificada en los instrumentos por el municipio en materia de seguridad pública		
Plan Municipal de Desarrollo 2016-2018	Árbol de problemas	Anexo 1 “Descripción general del programa”
Las ciudades, villas y poblados del municipio de Huimanguillo, experimentan una serie de irregularidades en sus calles y lugares públicos, para ello se requiere la acción de un eje que atienda la seguridad ante la delincuencia que actualmente se ha convertido en el cáncer de la sociedad.	Deficiente salvaguarda de integridad física y patrimonial a los habitantes del municipio.	Reducir los altos niveles de violencia y delincuencia en el municipio de Huimanguillo, Tabasco.
Fuente: Elaborado por TECSO con base en el Plan Municipal de Desarrollo 2016-2018 de Huimanguillo, árbol de problemas y anexo 1 “Descripción general del programa”.		

Referente a la existencia del diagnóstico del problema, el municipio señaló que:

“Están plasmadas en el plan de desarrollo municipal 2016-2018 en el eje rector 6 seguridad pública y tránsito, programa 17 Modernización y profesionalización del cuerpo de seguridad pública municipal”.

Así en el Plan Municipal de Desarrollo se establece como diagnóstico causal:

“La principal preocupación de quienes habitan en Huimanguillo, sigue siendo la **seguridad pública**, como se manifestó en los diversos procesos de consulta ciudadana. Al analizar sus causas quedó de manifiesto que **no todo el incremento en los índices de conductas delictivas y de la violencia en sus diversas manifestaciones, se deriva solamente del fenómeno nacional vinculado al crimen organizado, sino de la descomposición del tejido social y familiar** (fenómeno

causal de violencia directa, estructural y cultural), así como de la improvisación y desarticulación de las estrategias a nivel de prevención” (Huimanguillo, 2017).

Además, se menciona que:

*El estado de fuerza por guardia de la policía preventiva en el municipio es de 460 elementos lo cual representa **un policía por cada 408** habitantes, como promedio general en el municipio, en tanto la **media internacional** es de **un policía por 500 personas**. De conformidad con los datos señalados un policía debe vigilar 9.1 kilómetros cuadrados, siendo esta una superficie muy extensa, difícil de darle cobertura al 100 por ciento (Huimanguillo, 2017).*

Así se confirma que el problema de inseguridad no es solo por un fenómeno de percepción ciudadana, sino de una limitada cobertura del servicio.

Es por ello que se identifica que:

En casi todos los indicadores que miden la violencia y la criminalidad, Huimanguillo se sitúa en el quinto lugar de la tabla estatal. Este fenómeno no puede atribuirse exclusivamente a la llegada del crimen organizado, sino también a la descomposición del tejido familiar y social que tradicionalmente había sido un muro de contención (Huimanguillo, 2017).

Es necesario que se tome en cuenta que el servicio de seguridad pública es facultad y obligación del ayuntamiento, de acuerdo con la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, que señala lo siguiente:

“XLII. Atender a la seguridad pública en todo el Municipio, proveyendo los recursos que requiera la organización y operación de la Unidad Municipal de Protección Civil, los cuerpos de policía preventiva, tránsito y bomberos” (LOM, 2017:14).

Así mismo en el artículo 87, se menciona; “Para los efectos de la seguridad pública, los ayuntamientos y presidentes municipales, ejercerán, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 21, y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las facultades que determine la ley, comprendiendo los servicios de seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito, que tenderán a crear y procurar las condiciones

necesarias para salvaguardar la integridad física, moral y patrimonial de los habitantes y vecinos del Municipio, a fin de que puedan ejercer los derechos que legalmente les corresponden. A través de este servicio se procurará el cumplimiento de las disposiciones del Bando de Policía y Gobierno y de las demás disposiciones reglamentarias que expida el Ayuntamiento.” (LOM, 2017:48).

Es por ello que la población se encuentra definida pues se contemplaron todos los habitantes del municipio, en cuanto al plazo para revisión y actualización, dependerá de las mediciones realizadas por el INEGI.

Así, el programa “E046 Salvaguarda de la integridad física y patrimonial de los habitantes” cuenta con los elementos teóricos que justifican su creación.

3.2 Análisis de la contribución del programa a las metas y estrategias nacionales

Este apartado busca identificar el nivel de contribución que tiene el Programa E046 con las metas y estrategias de los planes de desarrollo municipal, estatal y nacional, así como para la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en materia de seguridad pública.

El municipio señala que el objetivo de propósito está vinculado con:

“las políticas de prevención de la violencia y el delito contribuyen al fortalecimiento del tejido social generando sentido de pertenencia y apropiación sobre el territorio, por lo anterior, el programa considera como su población objetivo a la población en general que reside en el territorio municipal”.

Es importante señalar que en ningún instrumento de nivel estratégico (planes de desarrollo) ni a nivel instrumental (sectoriales, institucionales o especiales) se identifica dicho planteamiento.

Por ello se recomienda, que el propósito del programa se vincule con algún instrumento de política pública asociada al tema de seguridad.

Sin embargo, se identificó que el propósito del Programa: **“La población municipal obtiene mayor seguridad pública en su persona y en su patrimonio”** se vincula con el objetivo general 6.1 “Desarrollar programas que permitan disponer de un cuerpo policial más eficiente y acorde a la demanda ciudadana, para salvaguardar la integridad física de los ciudadanos”, del eje 6 rector 6 **“Seguridad pública y tránsito” del Plan Municipal de Desarrollo**

En cuanto al **Plan Estatal de Desarrollo 2016-2018** existe vinculación con el objetivo 1.18. **“Disminuir la comisión de delitos para garantizar el orden y la paz pública, así como para salvaguardar la integridad física y patrimonial de las personas”.**

Así mismo, se ha establecido la estrategia 1.18.1 de “reducir el delito mediante el diseño, desarrollo e implementación de mejores estrategias para combatirlo” lo que implica brindar una respuesta oportuna y eficaz a la sociedad. En este sentido el municipio de Huimanguillo a través del

programa “E046 Salvaguarda de la Integridad Física y Patrimonial de los Habitantes”, buscar dar prioridad al mejoramiento de la seguridad pública en el territorio municipal.

En cuanto a la vinculación con el **Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018** se da con el objetivo 1.3 “**Mejorar las condiciones de seguridad pública**”; está enfocado en la *seguridad nacional*, la cual tiene como objetivo **salvaguardar la integridad** y derechos **de las personas**, así como preservar las libertades, el **orden** y la **paz pública**”.

A nivel de planeación instrumental, es decir, de programas sectoriales se encontró la vinculación con el programa de seguridad pública municipal de Huimanguillo, así como con el programa sectorial de seguridad de Tabasco, como se muestra en el cuadro siguiente:

Cuadro 9. Comparación entre el Propósito del Programa E046, Programa de Seguridad Pública Municipal 2016-2018 y el Programa Sectorial de Seguridad Pública de Tabasco		
Propósito del programa E046	Programa de Seguridad Pública Municipal 2016-2018	Programa Sectorial de Seguridad Pública de Tabasco 2013-2018
La población municipal obtiene mayor seguridad pública en su persona y en su patrimonio	Objetivo general 2.1. Desarrollar programas que permitan disponer de un cuerpo policial más eficiente, abatir los índices de delincuencia y a toda acción fuera de la ley, acorde a la demanda ciudadana, para salvaguardar la integridad física de los ciudadanos.	Objetivo 11. Incrementar las acciones de prevención y combate a la delincuencia en zonas identificadas como de alta incidencia delictiva, así como mejorar la respuesta, cobertura y calidad en el servicio. Estrategia 11.1. Abatir los índices delictivos mediante el diseño, desarrollo e implementación de mejores estrategias para combatirlos.
Fuente: Elaborado por TECSO con base a la MIR del Programa E046 y el Programa Sectorial de Seguridad 2013-2018.		

Aunado a ello, el propósito del Programa E046 se vincula a los objetivos del **Programa Sectorial de Gobernación** y con el **Programa Nacional de Seguridad Pública**:

Cuadro 10. Comparación entre el Propósito del Programa E046, el Programa Nacional de Seguridad pública y el Programa Sectorial de Gobernación		
Propósito del programa E046	Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018	Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018
La población municipal obtiene mayor seguridad pública en su persona y en su patrimonio	<p>Objetivo 1. Consolidar una coordinación efectiva para el diseño, implementación y evaluación de la política de seguridad pública.</p> <p>La coordinación efectiva entre autoridades, en un marco de respeto a las competencias de los tres órdenes de gobierno, resulta una condición indispensable para salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como para preservar las libertades, el orden y la paz pública.</p>	<p>Objetivo 2. Mejorar las condiciones de seguridad y justicia.</p>
Fuente: Elaborado por TECSO con base a la MIR del Programa E046 y el Programa Sectorial de Seguridad 2013-2018.		

Así, podemos concluir que existe una vinculación directa entre el propósito del Programa y los objetivos sectoriales en la materia de seguridad pública.

Por otra parte, el **fin** del Programa E046; “Contribuir a la paz social y calidad de vida de la población mediante el mejoramiento de la seguridad pública en el territorio municipal” se vincula con el objetivo general 6.1 “**Desarrollar programas que permitan disponer de un cuerpo policial más eficiente y acorde a la demanda ciudadana, para salvaguardar la integridad física de los ciudadanos**” perteneciente al eje rector 6 Seguridad pública y tránsito del **Plan Municipal de Desarrollo 2016-2018** de Huimanguillo.

En este sentido, el **Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018** se vincula con el objetivo 1.18. “**Disminuir la comisión de delitos para garantizar el orden y la paz pública, así como para salvaguardar la integridad física y patrimonial de las personas**”, ya que, tiene como finalidad la paz pública.

Mientras la vinculación con el **Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018** se da con objetivo 1.3. “**Mejorar las condiciones de seguridad pública**”. Como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro 11. Comparación entre el fin del Programa E046 y los Planes Municipal, Estatal y Nacional de Desarrollo			
Fin del Programa E046	Plan Municipal de Desarrollo 2016-2018	Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018	Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018
Contribuir a la paz social y calidad de vida de la población mediante el mejoramiento de la seguridad pública en el territorio municipal.	Objetivo general 6.1. Desarrollar programas que permitan disponer de un cuerpo policial más eficiente y acorde a la demanda ciudadana, para salvaguardar la integridad física de los ciudadanos .	Objetivo 1.18. Disminuir la comisión de delitos para garantizar el orden y la paz pública , así como para salvaguardar la integridad física y patrimonial de las personas.	Objetivo 1.3. Mejorar las condiciones de seguridad pública
Fuente: Elaborado por TECSO con base a la MIR del Programa E046, el Plan Municipal de Desarrollo 2016-2018 de Huimanguillo, el Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018 de Tabasco y el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.			

Así se muestra que el fin del programa E046 tiene vinculación con los instrumentos de estratégicos de planeación democrática, es decir con los objetivos de los Planes Municipal, Estatal y Nacional vigentes.

Cuadro 12. Comparación entre el Fin del Programa E046, el Programa Nacional de Seguridad pública y el Programa Sectorial de Gobernación		
Fin del programa E046	Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018	Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018
Contribuir a la paz social y calidad de vida de la población, mediante el mejoramiento de la seguridad pública municipal	Objetivo 1. Consolidar una coordinación efectiva para el diseño, implementación y evaluación de la política de seguridad pública. La coordinación efectiva entre autoridades, en un marco de respeto a las competencias de los tres órdenes de gobierno, resulta una condición indispensable para salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como para preservar las libertades, el orden y la paz pública .	Objetivo 2. Mejorar las condiciones de seguridad y justicia .
Fuente: Elaborado por TECSO con base a la MIR del Programa E046 y el Programa Sectorial de Seguridad 2013-2018.		

Así, podemos concluir que existe una vinculación entre el fin del Programa y los objetivos sectoriales en la materia de seguridad pública.

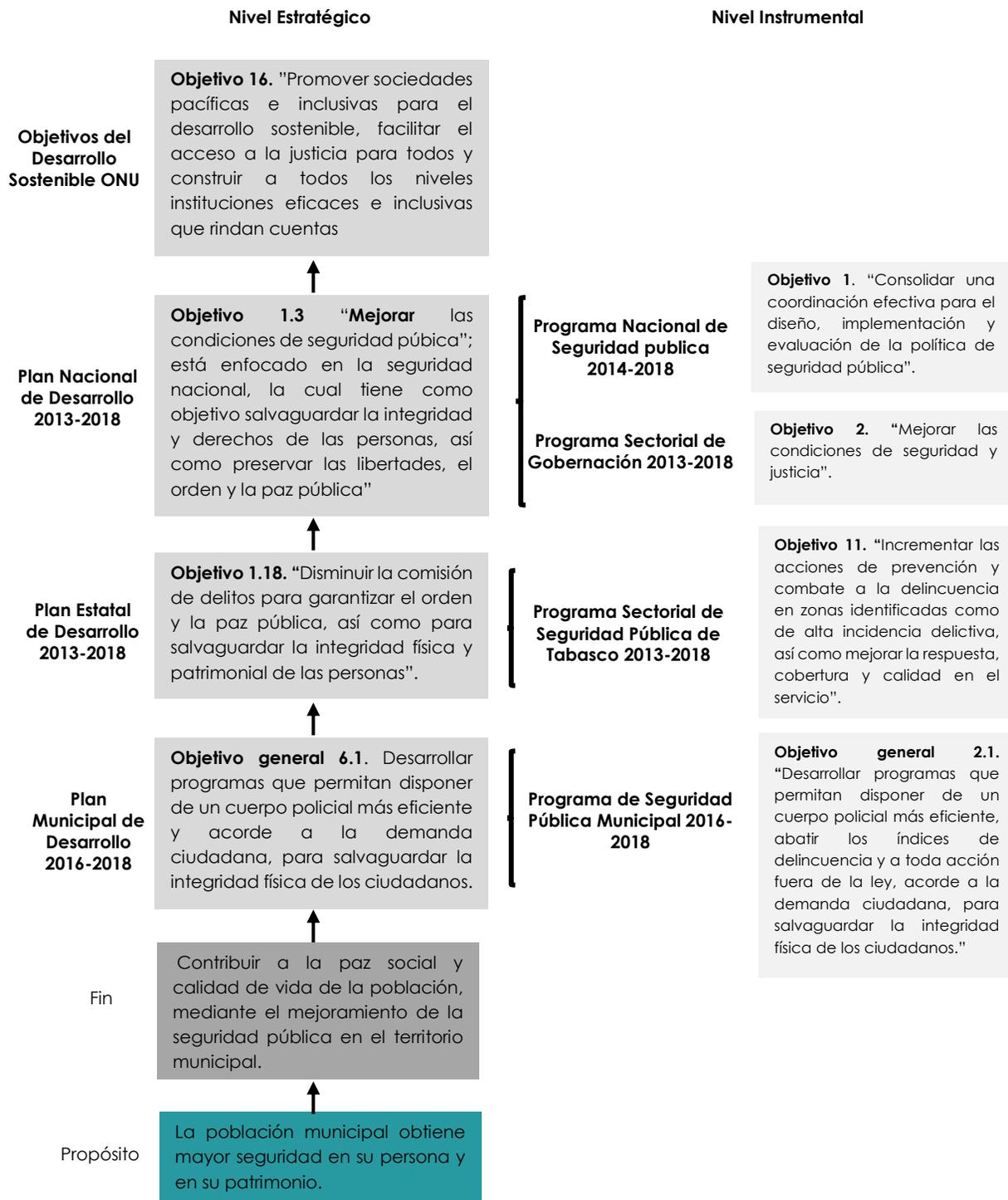
Por otro lado, el municipio no identificó vinculación alguna entre los objetivos del Programa con los objetivos del Desarrollo del Milenio propuestos por la ONU, ya que estos se enfocan más en problemas relacionados a la pobreza y educación.

Sin embargo, como se puede ver en el siguiente cuadro, en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se encontró que uno de los objetivos es la promoción de sociedades pacíficas para el desarrollo sostenible, el cual está relacionado con el fin del Programa E046, ya que este busca mejorar la calidad de vida y disminución de los índices delictivos.

Cuadro 13. Comparación entre los objetivos de propósito y fin del Programa E046 y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible	
Objetivos de propósito y fin Del Programa E046	Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible
<p>FIN Contribuir a la paz social y calidad de vida de la población, mediante el mejoramiento de la seguridad pública en el territorio municipal.</p> <p>PROPÓSITO La población municipal obtiene mayor seguridad pública en su persona y en su patrimonio.</p>	<p>Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas</p>
Fuente: Elaborado por TECSO con base a la MIR del Programa E046 y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.	

Sin embargo, no se encontró vinculación con el propósito, ya que este es específico en el tema de la seguridad en la persona y en el patrimonio

Figura 1. Vinculación de fin y propósito del programa E046, con objetivos de política pública sectorial, municipal, estatal y nacional



Fuente: Elaborado por TECSO con base en información de la MIR del programa E046, Plan Municipal de Desarrollo 2016-2018, Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Plan Nacional de Seguridad pública 2014-2018, programa Sectorial de Gobernación 2013-2018, Plan de Seguridad Pública Municipal y el Programa Sectorial de Seguridad Pública de Tabasco.

En conclusión, el fin y el propósito del Programa E046 tienen vinculación directa con los objetivos y responden a algunas estrategias de los Planes Municipal, Estatal y Nacional vigentes, siendo el tema de seguridad pública el eje de dicha vinculación, teniendo un enfoque a temas de seguridad. Así, la operación del Programa abona a cumplimiento de los objetivos de políticas públicas superiores.

3.3 Análisis de la población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad

De acuerdo con los Términos de Referencia emitidos por el CONEVAL se entenderá por población **potencial** a la población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica la existencia del programa y que por lo tanto pudiera ser elegible para su atención. Por población **objetivo** a la población que el programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial, y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad y por población **atendida** a la población beneficiada por el programa en un ejercicio fiscal.

Al respecto, el municipio señaló en el anexo 2A “Población objetivo” que el total de la población (179,285) son quienes son considerados como atendida, objetivo y potencial; en concordancia con lo establecido en el artículo 115 constitucional “[...] **La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios**, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala [...]” Así, al ser una función municipal, es competencia del municipio de Huimanguillo brindar el servicio a todos los habitantes.

Por su parte, en el anexo 2. “Metodología para la cuantificación de las poblaciones potencial y objetivo”, donde se menciona que no se cuenta con una metodología para la cuantificación de la población potencial y objetivo ya que se considera a la población en general que reside en el territorio municipal cuya fuente es INEGI y los estudios realizados sobre la seguridad pública en el municipio así como los reportes, sin embargo, se hace mención del uso de un diagnóstico que “permite dar un seguimiento al fenómeno de la violencia y delictivo en todas sus manifestaciones”. Cuya fuente es “la incidencia de hechos y delitos en zonas poblacionales, datos estadísticos que son recopilados elaborados y registrados”.

Aunado a ello, presentó como evidencia el Programa Municipal de Seguridad Pública 2016 donde señalan que “se presentan las principales necesidades y prioridades”. Es importante destacar que el programa parte de una política preventiva tomando a ésta como “parte fundamental del combate contra la delincuencia”. Con el propósito de impulsar acciones

integrales “para prevenir el delito y garantizar la seguridad que demandan los habitantes del municipio”.

En dicho documento se señala en el artículo 91 que “El Cuerpo de Seguridad Pública es una **Institución destinada a mantener la tranquilidad y el orden público, dentro del Territorio del Municipio**, protegiendo en todo momento, los intereses propios de la sociedad serán protegidos a través de las Direcciones de Seguridad Pública y Tránsito, como Dependencias de la Administración Pública Municipal, las que tendrán el despacho de este importante asunto”. (Huimanguillo, 2017).

Referente a que el programa cuenta con información sistematizada que permita conocer la demanda total de los apoyos, y si este cuenta con una estrategia; la dependencia señala que no; ya que “es un tema que constituye una prioridad ciudadana y por lo tanto también lo es para este gobierno municipal. La seguridad es una de las demandas más sentidas de la sociedad en general”.

Para este apartado **se observa que a pesar de la imprecisión de la definición de las poblaciones**, diferencian **los servicios ofertados por el programa**, por ejemplo, a nivel de disuasión se tiene el patrullaje donde la población objetivo son todas las zonas de patrullaje, mientras que la población atendida son todas aquellas zonas donde se realizó el patrullaje.

A nivel de atención se tiene el acto de denuncia donde la población objetivo son los denunciantes y la población atendida son los atendidos en sus demandas, lo que implica un registro de procedencia de la denuncia. En ambos casos la población potencial es el total de población.

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.

3.4 Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención.

Para este apartado el municipio reportó que el Programa E046 no 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 conjunto, ya que, al cubrir las demandas en tema de seguridad este servicio, se puede decir que esté mejora y, por tanto, la población se ve beneficiada al contar con una mayor seguridad.

Aunado a ello en la Matriz de Indicadores para Resultados compartida por el municipio no se hace la diferencia de la población beneficiada directamente, por lo cual, como se mencionó anteriormente, no se cuenta con un padrón de beneficiarios.

Además, en la Cédula para la evaluación compartida por el municipio se menciona que existe una *“cedula dependiendo el tipo de personas o ciudadanos se especifica si son individuos o si son o grupos comunitarias a través de los delegados municipales, sin embargo, dicha información no está sistematizada y no se encuentran con mecanismo para su actualización y depuración”*. Por lo que se recomienda que con dicha cédula se genere un registro de atención para cada servicio otorgado por la dependencia, pues al hacer la diferencia entre individuos o grupos comunitarios se puede caracterizar y diferenciar el tipo servicio que recibe y así generar un mecanismo documentado para su depuración y actualización. Además de esto se puede contar con una relación de casos atendidos en cada ejercicio fiscal y considerarlo como el padrón de beneficiarios.

Para poder identificar el registro de atendidos y los procedimientos de atención se tienen que diferenciar cada uno de los servicios ofertados por el programa, ya que cada uno de estos implica un registro diferenciado, por ejemplo; en el caso de los sistemas de patrullaje, se puede constituir un registro de colonias patrulladas y en el caso de las llamadas de auxilio, un registro de llamadas, así como el registro de seguimiento a los casos en el Ministerio Público.

3.5 Evaluación y análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados

Para este análisis el municipio presentó la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del programa “E046 Salvaguarda de la Integridad Física y Patrimonial de los Habitantes” en el anexo 4 “Matriz de Indicadores para Resultados del programa”, que está compuesta por un fin, propósito, dos componentes y dos actividades.

3.5.1. Análisis del árbol de problemas

En el árbol de problemas compartido por el municipio de Huimanguillo cuenta con tres efectos, un problema central, tres causas inmediatas y tres causas secundarias, como se muestra en el siguiente cuadro:

Figura 2. Árbol de problemas del programa E046 del municipio de Huimanguillo



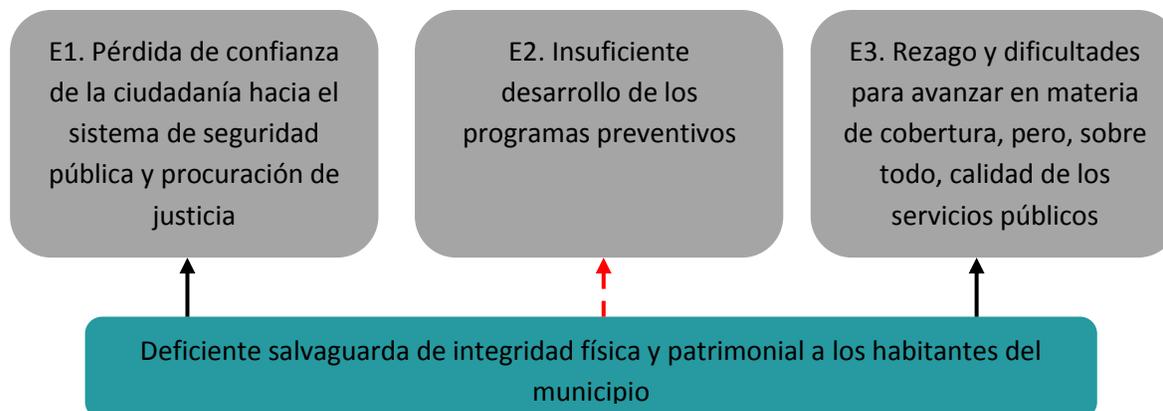
Fuente: Elaborado por TECSO con base en el árbol de problemas del programa E046

Se puede observar que las flechas utilizadas en el árbol de problemas son bidireccionales, es decir, no reflejan una relación causal. Por ello se

recomienda se ajusten como se recomienda en la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados (CONEVAL, SHCP, SFP, 2017).

En cuanto a los efectos se tiene que solo dos de ellos son consecuencia directa del problema central. Como se muestra en la siguiente figura:

Figura 3. Relación efectos con problema central del programa E046



Fuente: Elaborado por TECSO con base en el árbol de problemas del programa E046

Así, el E1 “*Pérdida de confianza de la ciudadanía hacia el sistema de seguridad pública y procuración de justicia*” se da al tener deficiente salvaguarda y por ello la percepción de seguridad de la ciudadanía disminuye y esto provoca la pérdida de confianza.

Por su parte, el E3 “*Rezago y dificultades para avanzar en materia de cobertura, pero, sobre todo, calidad de los servicios públicos*”, se tiene que al existir una deficiencia en la salvaguarda tiene como consecuencia un rezago en la cobertura y en la calidad de los servicios públicos. Por otro lado, el E2 “*insuficiente desarrollo de los programas preventivos*” no está planteada como consecuencia de la prevalencia del problema central, ya que éste puede ser más una causa inmediata (ajustando la sintaxis), es decir, un programa no puede estar contenido dentro de otro programa. Por ello, se recomienda replantear el efecto a partir del cuestionamiento de; ¿Qué pasaría en el municipio en materia de seguridad pública si el programa no existiera?

En el problema central “**Deficiente salvaguarda de integridad física y patrimonial a los habitantes del municipio**” se encuentra planteado adecuadamente pues se define la problemática principal (Deficiente

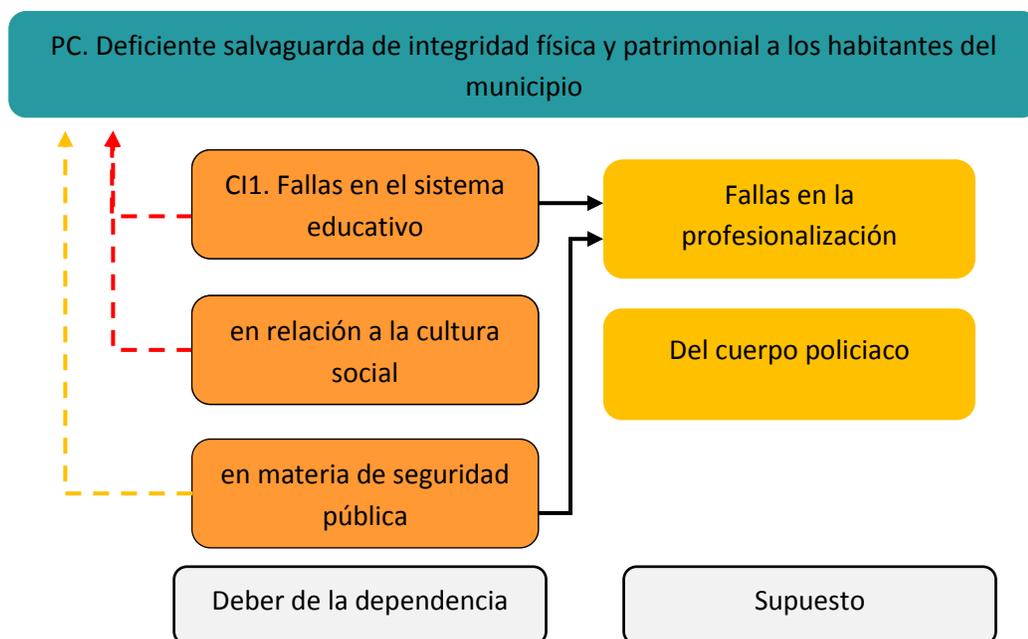
salvaguarda) y se define la población objetivo (habitantes del municipio). Como se muestra en el cuadro siguiente:

Cuadro 14. Desglose de la problemática central del árbol de problemas del programa E046		
Redactado como problema	Facultad de la dependencia	Población que presenta el problema
Deficiente	salvaguarda de integridad física y patrimonial	a los habitantes del municipio
Señala una sola problemática		
Fuente: Elaborado por TECSO con base en el árbol de problemas del programa E046		

Así mismo se identifica que el problema central es claro pues responde a una sola problemática y es competencia de la Dirección de Seguridad Pública Municipal la solución de la problemática.

Para el caso de la CI1 “*Fallas en el sistema educativo, en relación a la cultura social en materia de seguridad pública*”, no se relaciona directamente con el problema central ya que está resulta ser muy amplia dado que las fallas del sistema educativo no son competencia de la Dirección de Seguridad Pública, bajo el supuesto de que esta causa es de referencia al cuerpo policiaco y que el sistema educativo sea la profesionalización de dicho cuerpo, está causa tendría una relación directa.

Figura 4. Relación de CI1 con el problema central del programa E046

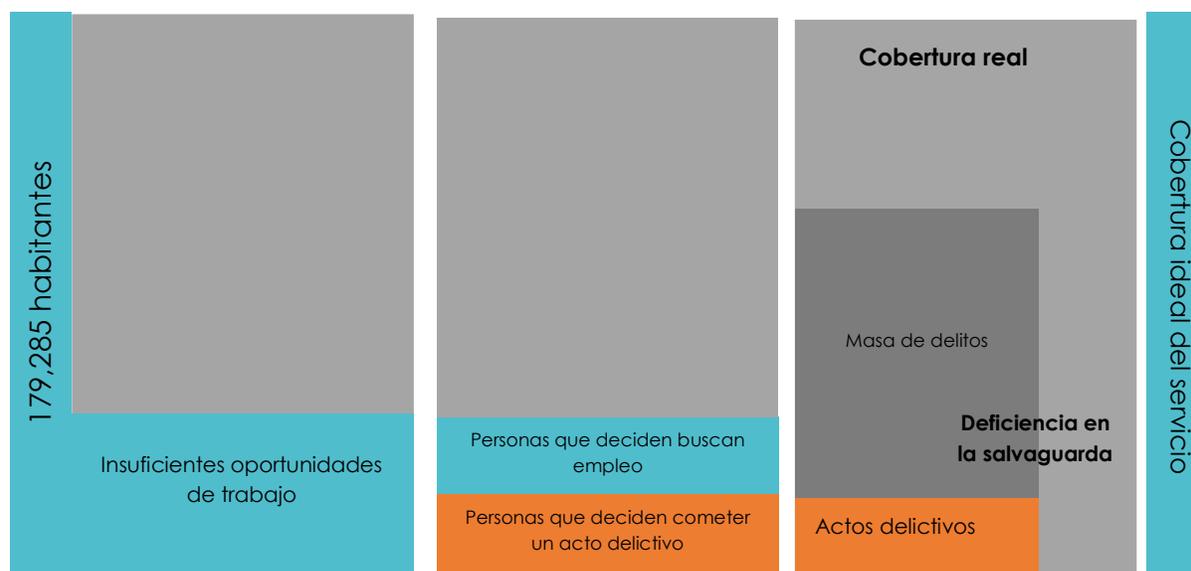


Fuente: Elaborado por TECSO con base en el árbol de problemas del programa E046

Así se puede observar que “fallas en el sistema educativo” y “cultura social”, son conceptos amplios y no tienen relación causal alguna con el problema central. Así mismo, se observa que el último recuadro se vincula temáticamente, pues se puede inferir que el planteamiento es a partir de las deficiencias del cuerpo policiaco en cuanto a formación requerida para brindar el servicio; por lo que se recomienda replantearla.

La CI2 “*Insuficientes oportunidades de trabajo*” no muestra relación directa con el problema central, pues este concepto es un factor externo multifactorial; se entiende que este fue planteado bajo el supuesto de que, al carecer de oportunidades de trabajo, estas personas son propensas a incurrir en actos delictivos y por ende aumentaría la demanda del servicio, acarreando consigo una deficiente cobertura Como se muestra en la figura siguiente:

Figura 5. Análisis de la causa inmediata 2 del programa E046



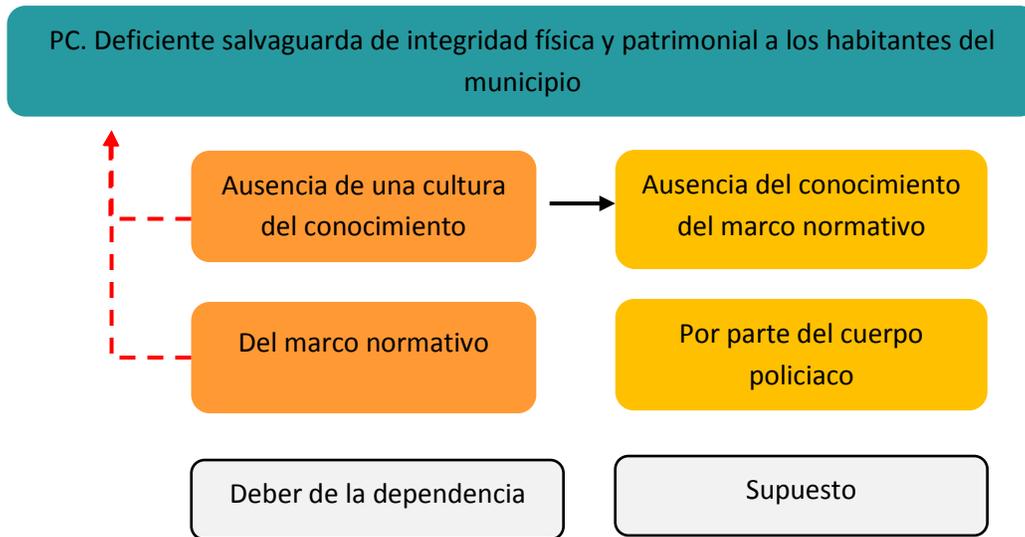
Fuente: Elaborado por TECSO con base en el árbol de problemas del programa E046

Aunado a ello las “*insuficientes oportunidades de trabajo*” no son competencia de la Dirección de Seguridad Pública Municipal, Por lo que se recomienda ajustar la CI2 a una que explique el problema central.

En cuanto a la CI3 “*Ausencia de una cultura de conocimiento del marco normativo*” no muestra relación causal con el problema central, ya que se manejan dos conceptos ambiguos la “cultura de conocimiento” y el “marco normativo”; si se analiza bajo el supuesto de que la ausencia de los

conocimientos normativos sean por parte del personal dedicado a la seguridad pública la relación causal sería directa, así explicando por qué la existencia de la deficiente salvaguarda

Figura 6. Relación de la CI3 con el problema central del programa E046



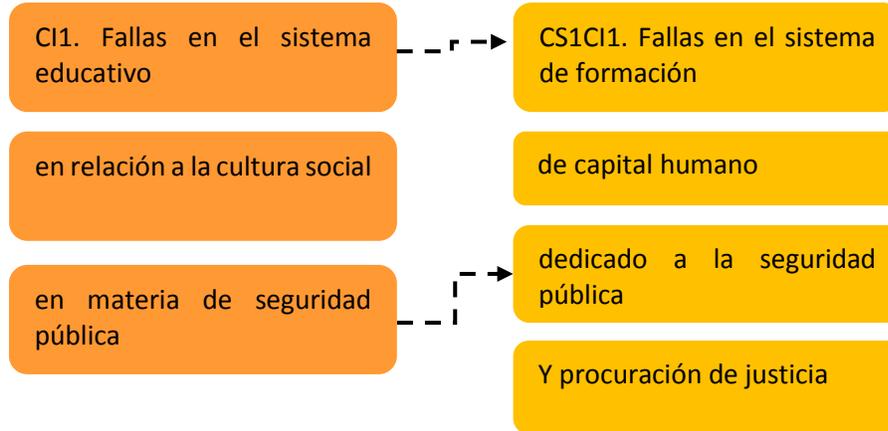
Fuente: Elaborado por TECSO con base en el árbol de problemas del programa E046

Así podemos ver que la “ausencia del conocimiento del marco normativo” se vincula en el primer recuadro, siendo el mismo concepto, sin embargo, en el segundo recuadro se infiere que el planteamiento es a partir del cuerpo policiaco; es por ello que se recomienda replantearla.

Así, la suma de estas **causas inmediatas deben de explicar la deficiente salvaguarda** de integridad física y patrimonial a los habitantes del municipio y también deben de ser resueltas por la dependencia, sin embargo, como se mostró anteriormente ninguna de estas cumple con los requerimientos establecidos en la guía para la Elaboración de la MIR, por ello se recomienda ajustarlas con los parámetros establecidos.

Referente a la CS1C11 “*Fallas en el sistema de formación de capital humano dedicado a la seguridad pública y procuración de justicia*” no muestra relación con la CI1:

Figura 7. Relación causa inmediata 1 con causa secundaria 1



Fuente: Elaborado por TECSO con base en el árbol de problemas del programa E046

Se observa que solo se tiene vinculación conceptual entre la CI1 con la CS1CI1, así como en el tercer recuadro de la CI1, esto bajo el supuesto de que las fallas en el sistema de formación sean en materia de seguridad pública, sin embargo, esto no es suficiente para tener relación causal pues “la cultura social” no se vincula al “capital humano”, ni a la “procuración de justicia”.

Para la CS2CI2 “*desintegración familiar*” se tiene lo siguiente:

Figura 8. Relación causa inmediata 2 con causa secundaria 2

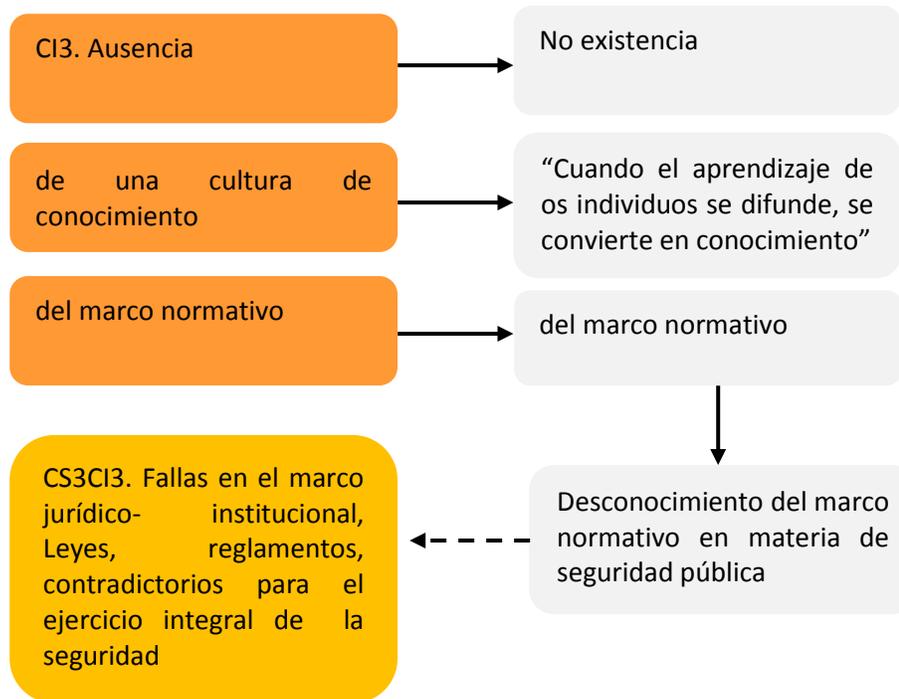


Fuente: Elaborado por TECSO con base en el árbol de problemas del programa E046

Partiendo del hecho de que la desintegración familiar es un concepto ambiguo y multifactorial, es decir, este no se puede atribuir a una sola causa como lo son las insuficientes oportunidades de trabajo. Así no se muestra relación causal con la CI2, cabe señalar que estas no son controladas por la dependencia, es por ello que en materia de seguridad no se recomienda el uso de estos conceptos con causas multifactoriales, esto con la finalidad de tener una relación causal que permita explicar las causas de la deficiente salvaguarda.

Por último para la CS3CI3 “*Fallas en el marco jurídico-institucional, Leyes, reglamentos, contradictorios para el ejercicio integral de la seguridad pública*” no muestra relación con la CI3:

Figura 9. Relación causa inmediata 3 con causa secundaria 3



Fuente: Elaborado por TECSO con base en el árbol de problemas del programa E046

Como se muestra la “ausencia de una cultura de conocimiento normativo” indica que no se cuenta con el conocimiento del marco jurídico institucional en materia de seguridad pública, trayendo consigo que el personal desconozca el marco normativo.

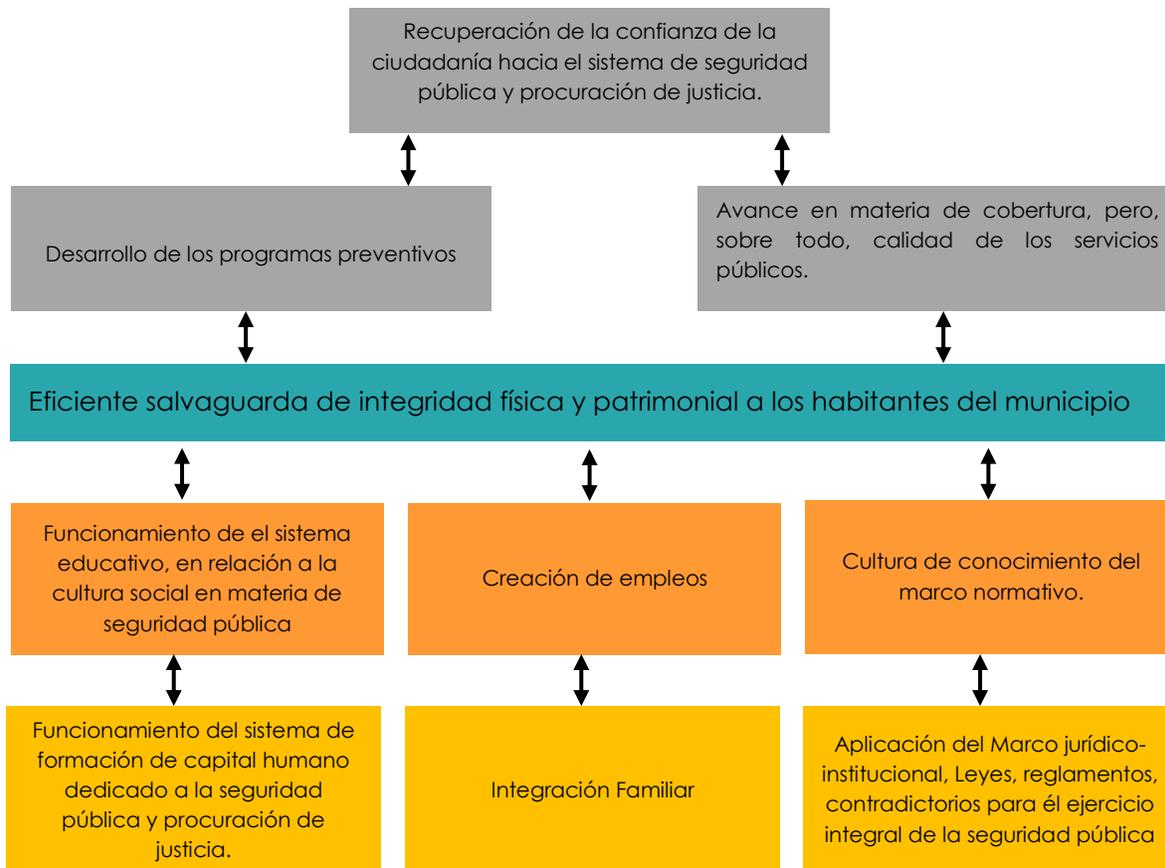
Esto abre paso a la interrogante; ¿cómo saber si falla el marco normativo si se desconoce?

Es por ello que el árbol de problemas del programa E046 cuenta con la estructura requerida, sin embargo, a excepción de dos efectos, los contenidos no muestran relación directa con el problema central.

3.5.2. Análisis del árbol de objetivos

Para este análisis se tomó en cuenta el árbol de objetivo del programa E046 compartido por el municipio, este contiene tres efectos, un objetivo central, tres causas inmediatas y tres causas secundarias, como se muestra en el cuadro siguiente:

Figura 10. Árbol de objetivos del programa E046 del municipio de Huimanguillo



Fuente: Elaborado por TECSO con base en el árbol de objetivos del programa E046

Al igual que el árbol de problemas se puede observar que las flechas utilizadas en el árbol de objetivos son bidireccionales, es decir, no reflejan una relación causal directa.

En cuanto a la traducción del árbol de problemas al árbol de objetivos tenemos que:

Cuadro 15. Traducción del árbol de problemas al árbol de objetivos			
Nivel	Árbol de problemas		Árbol de objetivos
Efectos	E1. Pérdida de confianza de la ciudadanía hacia el sistema de seguridad pública y procuración de justicia.	⇒	E1. Recuperación de confianza de la ciudadanía hacia el sistema de seguridad pública y procuración de justicia.
	E2. Insuficiente desarrollo de los programas preventivos.	⇒	E2. Desarrollo de los programas preventivos.
	E3. Rezago y dificultades para avanzar en materia de cobertura, pero sobre todo, calidad de los servicio públicos.	⇒	E3. Avance en materia de cobertura, pero sobre todo, calidad de los servicios públicos.
Problema/ Objetivo central	Deficiente salvaguarda de integridad física y patrimonial a los habitantes del municipio.	⇒	Eficiente salvaguarda de integridad física y patrimonial a los habitantes del municipio.
Causas inmediatas	CI1. Fallas en el sistema educativo, en relación a la cultura social en mataría de seguridad pública.	⇒	CI1. Funcionamiento de el sistema educativo, en relación a la cultura social en mataría de seguridad pública.
	CI2. Insuficientes oportunidades de trabajo.	⇒	CI2. Creación de empleos.
	CI3. Ausencia de una cultura de conocimiento del marco normativo.	⇒	CI3. Cultura de conocimiento del marco normativo.
Causas secundarias	CS1CI1. Fallas en el sistema de formación de capital humano dedicado a la seguridad pública y procuración de justicia.	⇒	CS1CI1. Funcionamiento del sistema de formación de capital humano dedicado a la seguridad pública y procuración de justicia.
	CS2CI2. Desintegración familiar.	⇒	CS2CI2. Integración familiar.
	CS3CI3. Fallas en el marco jurídico-institucional, leyes, reglamentos, contradictorios para el ejercicio integral de la seguridad pública.	⇒	CS3CI3. Aplicación del Marco jurídico-institucional, leyes, reglamentos, contradictorios para el ejercicio integral de la seguridad pública.
Fuente: Elaborado por TECSO con base en el árbol de problemas y árbol de objetivos del programa E046			

Como se observa existe una traducción literal hacia el árbol de objetivos, por ende cuenta con las mismas inconsistencias de contenido que el árbol de problemas analizado anteriormente. Es importante mencionar que el análisis de la traducción del árbol de objetivos a los objetivos planteados en

la MIR, se realizó de manera independiente a los resultados obtenidos; dicha disparidad se observa en el cuadro siguiente.

Comparación árbol problemas, árbol objetivos y MIR

Cuadro 16. Relación entre el árbol de problemas, árbol de objetivos y MIR del Programa E046 del municipio de Huimanguillo			
Árbol de Problemas	Árbol de Objetivos	Nivel	MIR
E1. Pérdida de confianza de la ciudadanía hacia el sistema de seguridad pública y procuración de justicia	E1. Recuperación de la confianza de la ciudadanía hacia el sistema de seguridad pública y procuración de justicia		
E2. Insuficiente desarrollo de los programas preventivos	E2. Desarrollo de los programas preventivos		
E3. Rezago y dificultades para avanzar en materia de cobertura, pero, sobre todo, calidad de los servicios públicos	E3. Avance en materia de cobertura, pero, sobre todo, calidad de los servicios públicos	Fin	Contribuir a la paz social y calidad de vida de la población, mediante el mejoramiento de la seguridad pública en el territorio municipal
Deficiente salvaguarda de integridad física y patrimonial a los habitantes del municipio	Eficiente salvaguarda de integridad física y patrimonial a los habitantes del municipio	Propósito	La población municipal obtiene mayor seguridad pública en su persona y en su patrimonio
CI1. Fallas en el sistema educativo, en relación a la cultura social en materia de seguridad pública	CI1. Funcionamiento de el sistema educativo, en relación a la cultura social en materia de seguridad pública	Componente 2	Personal operativo que ha recibido profesionalización
CI2. Insuficientes oportunidades de trabajo	CI2. Creación de empleos	Componente 1	Disminución de delincuencia en el municipio de Huimanguillo
CI3. Ausencia de una cultura de conocimiento del marco normativo	CI3. Cultura de conocimiento del marco normativo		
CS1CI1. Fallas en el sistema de formación de capital humano dedicado a la seguridad	CS1CI1. Funcionamiento del sistema de formación de capital humano dedicado a la seguridad pública y procuración de justicia	Actividad 1 Componente 2	Personal administrativo y operativo que finaliza al menos dos capacitaciones

pública y procuración de justicia			
CS2CI2.Desintegración familiar	CS2CI2.Integración familiar		
CS3CI3.Fallas en el marco jurídico-institucional, leyes, reglamentos, contradictorios para el ejercicio integral de la seguridad pública	CS3CI3.Aplicación del marco jurídico-institucional, leyes, reglamentos, contradictorios para el ejercicio integral de la seguridad pública	Actividad 1 Componente 1	Operativos frecuentes contra la delincuencia
Fuente: Elaborado por TECSO con base en el árbol de problemas, árbol de objetivos y la MIR del programa E046			

De acuerdo a la Metodología del Marco lógico (MML) los objetivos planteados en el árbol de objetivos deben de corresponder con cada uno de los niveles del resumen narrativo de la MIR, si bien se puede hacer la tarea de buscar el devenir de cada uno de los objetivos, esto solo podría ser de manera temática, pues los objetivos de la MIR del programa E046 se derivan de una perspectiva de en materia de seguridad pública.

Por ejemplo; la traducción entre el árbol de objetivos y la MIR en el nivel de Fin puede desprenderse del E3, bajo el supuesto de que la mejora de seguridad pública se da con la cobertura y la calidad del servicio.

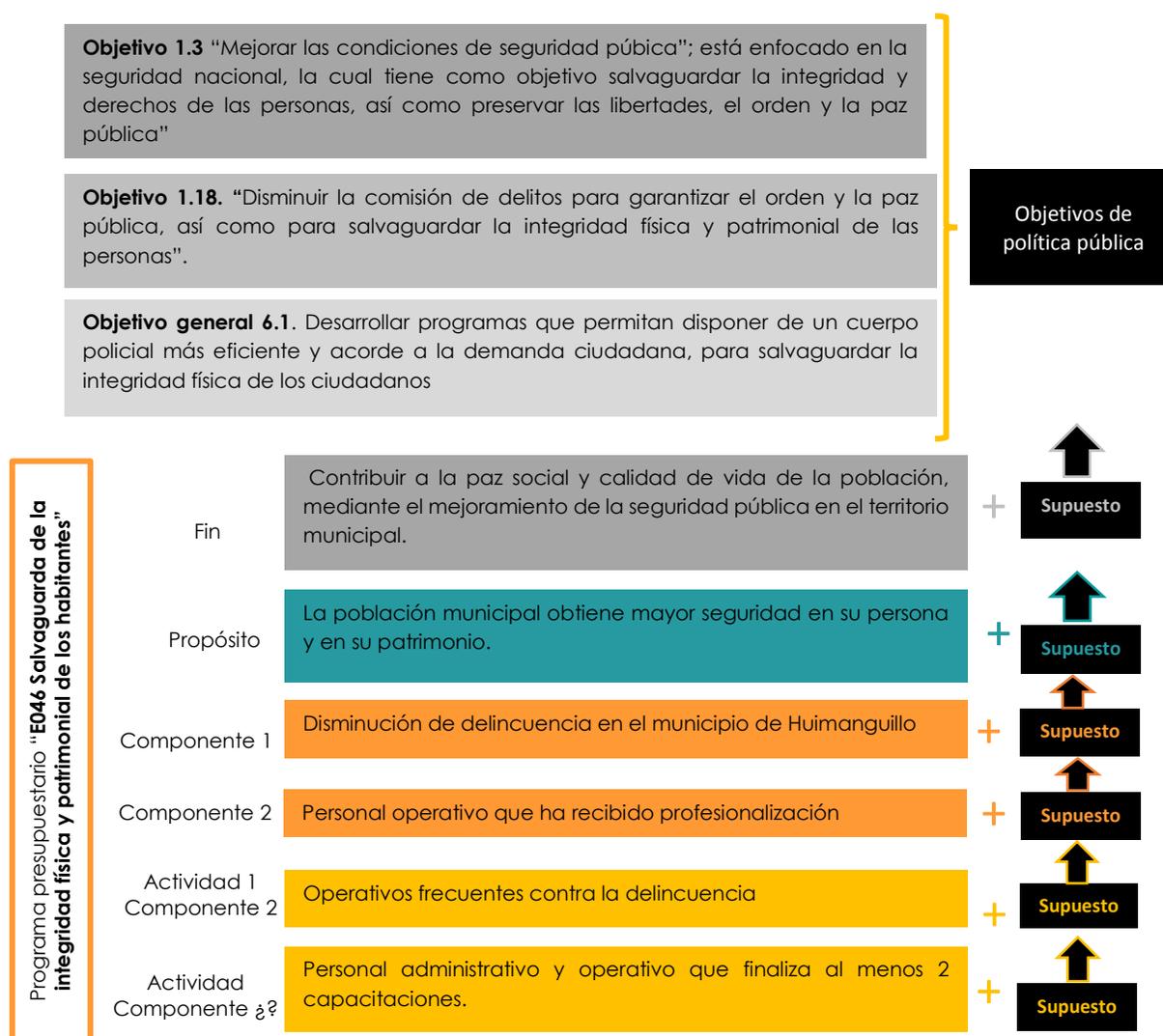
Así, se tiene que de acuerdo al análisis anterior existen inconsistencias en los diferentes niveles del árbol de problemas y al tener una traducción literal de este hacia el árbol de objetivos se tienen las mismas inconsistencias. Aunado a esto no se encontró correspondencia en la traducción hacia los objetivos de la MIR, por ello se sugiere replantear dichos instrumentos.

3.5.3. De la lógica vertical de la Matriz de Indicadores para Resultados del programa E046

El análisis de la **lógica vertical** de la MIR permite verificar la relación causa-efecto directa que existe entre los diferentes niveles de la matriz. (CONEVAL, SHCP, SFP, 2017).

En la siguiente figura se muestra esquemáticamente el análisis de las causas y si los supuestos asociados a cada nivel influyen en el logro de cada uno de los niveles.

Figura 11. Metodología de la lógica vertical aplicada al programa E046

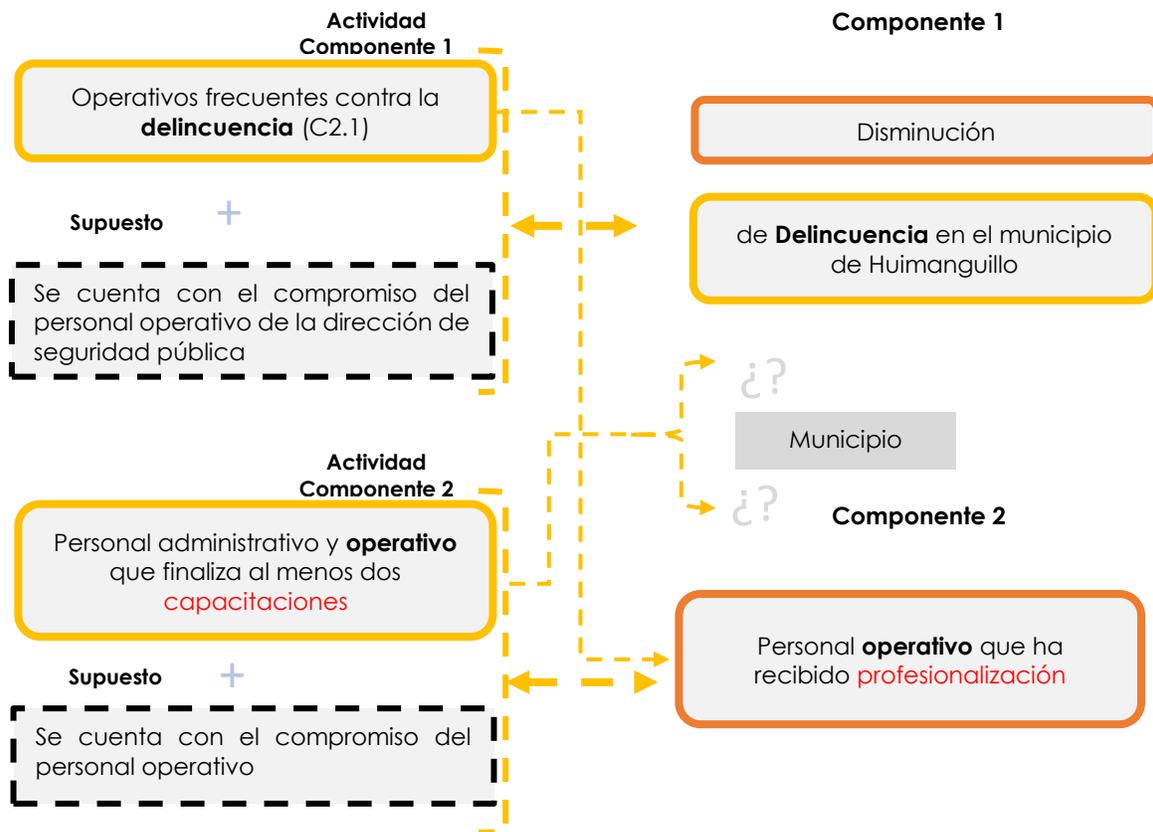


Fuente: Elaborado por TECSO con base en información de la MIR proporcionada por el municipio, Plan Municipal de Desarrollo 2016-2018, Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018 y Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

De esta manera, la lectura del análisis deberá reflejar si la suma de las **actividades más el supuesto se logrará producir el componente**, y si éste a su vez con el **supuesto se alcanzará el propósito** del programa y finalmente **si éste contribuirá al logro del fin**, por lo tanto, si se contribuye al logro del fin y los supuestos son adecuados, se “garantizará la sustentabilidad de los beneficios del programa” (CONEVAL, 2011).

El municipio establece en la MIR la relación de la actividad 1 “Operativos frecuentes contra la delincuencia” con el componente 2 “Personal operativo que ha recibido profesionalización”, sin embargo, no se observa una relación causal directa, por ello, se liga al componente 1 “Disminución de delincuencia en el municipio de Huimanguillo”, mientras que la actividad 2 “Personal administrativo y operativo que finaliza al menos dos capacitaciones” el municipio no diferencia a que componente abona; por lo que se infiere se liga al componente 2 “Personal operativo que ha recibido profesionalización”, como se muestra en la figura siguiente:

Figura 12. Relación de Actividades y Componentes del programa E046



Fuente: Elaborado por TECSO con base en información de la MIR del programa E046 proporcionada por el municipio.

Así podemos observar que existe una relación causal entre la actividad 1 con el componente 1, pues al realizar operativos frecuentes se inhibe el acto delictivo y por ende disminuye la incidencia delictiva. Se sugiere plantear el número de actividades necesarias y sustantivas que ayuden al cumplimiento del componente, pues los operativos son solo una parte preventiva de los servicios ofertados por el programa.

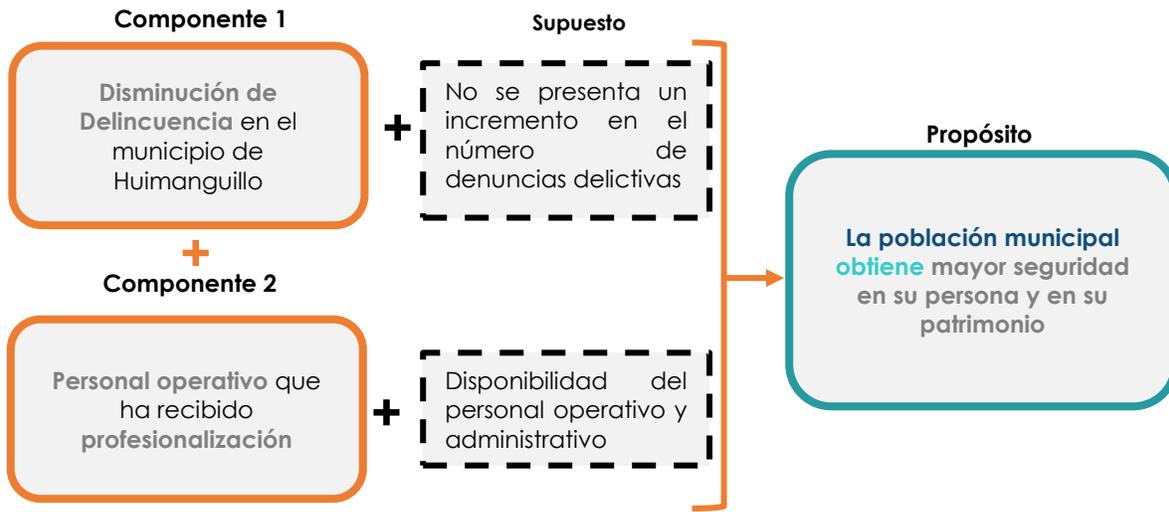
Para el caso de la actividad 1 “Personal administrativo que ha recibido al menos dos capacitaciones” se infiere una relación causal parcial con el componente 2, ya que, aunque la capacitación forma parte de la profesionalización esta hace referencia al personal operativo y administrativo mientras que el componente solo al personal operativo. Sin embargo, es de destacar que para lograr la profesionalización del personal de seguridad pública es por medio de la capacitación cuyas variantes se encuentran descritas en el artículo 9A del numeral 2 de los lineamientos del otorgamiento del subsidio para la función de la seguridad pública (FORTASEG).

Aunado a ello las actividades no cuentan con la sintaxis sugerida en la Guía para el diseño de la MIR (CONEVAL, SHCP, SFP, 2017), es decir, no se componen de un verbo y complemento. Se recomienda tomar esta guía como instrumento para el diseño de la MIR.

En el caso del **componente 1** “disminución de delincuencia en el municipio de Huimanguillo” se observa que está planteado como un resultado de los bienes y/o servicios ofertados por el programa, es decir, que a través de las acciones preventivas y reactivas se logrará la disminución de la delincuencia por lo que este planteamiento responde a un objetivo superior y no a un bien generado por el programa, sin embargo, al existir una disminución de la delincuencia esto puede dar como resultado mayor seguridad en el municipio.

En el caso del **componente 2** “Personal operativo que ha recibido profesionalización” está es un servicio que recibe el personal encargado de la seguridad pública y se da por hecho que a mayor profesionalización el personal actuará bajo códigos de conducta que genere en la población una mayor seguridad.

Figura 13. Relación de Componentes con Propósito del programa E046



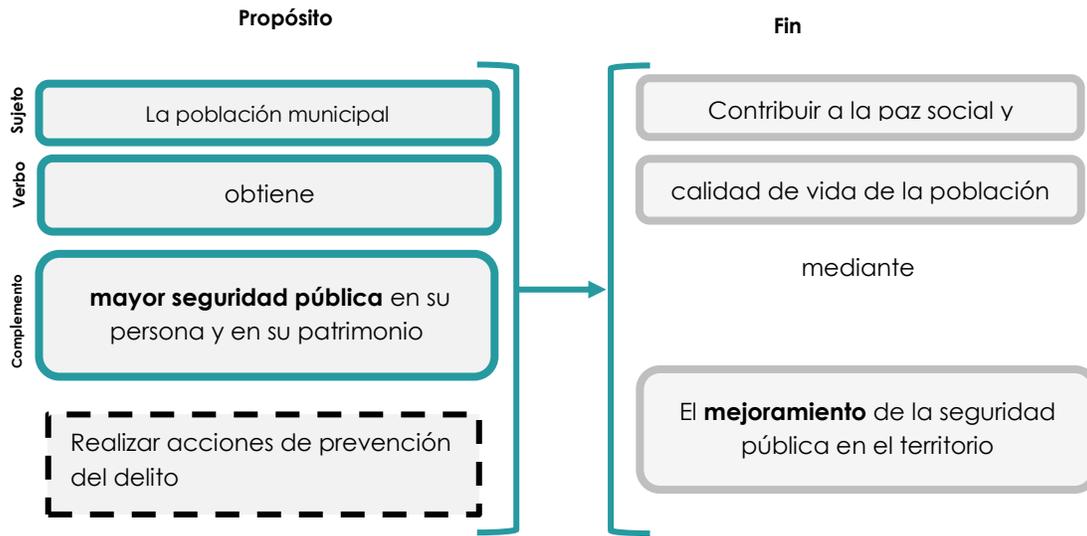
Fuente: Elaborado por TECSO con base en información de la MIR del programa E046 proporcionada por el municipio.

Así en su conjunto se puede determinar que hay una relación causal directa entre los componentes y el propósito ya que al disminuir la delincuencia da como resultado una mayor seguridad de la población y que la profesionalización del personal operativo mejora la calidad del servicio y por lo tanto se obtiene mayor seguridad, sin embargo, se sugiere establecer el número de componentes de acuerdo con los bienes o servicios ofertados por el programa.

Por su parte, el **propósito** “La población municipal obtiene mayor seguridad pública en su persona y en su patrimonio” como se mencionó anteriormente está planteado desde el quehacer de la dependencia y tal y como se señala en el artículo 91 del programa de seguridad pública municipal “el cuerpo de seguridad pública está destinado a mantener la tranquilidad y el orden público protegiendo en todo momento los intereses propios de la sociedad dentro del territorio municipal”.

Y en el diagnóstico de dicho programa refiere que “la seguridad pública tiene por objeto asegurar el pleno goce de los derechos humanos y garantías constitucionales, orden pública, la paz, la tranquilidad y la integridad de las personas”. Por todo lo anterior se concluye que el propósito está definido adecuadamente, en la figura siguiente se muestra el análisis de la relación causal entre propósito y fin:

Figura 14. Relación de Propósito y Fin del programa E046



Fuente: Elaborado por TECSO con base en información de la MIR del programa E046 proporcionada por el municipio.

El propósito muestra relación causal directa con el Fin, pues al tener una mayor seguridad pública se contribuye a la paz social, sin embargo, la calidad de vida es un término genérico multifactorial y es adecuado si se maneja bajo el supuesto de que está en función de la seguridad pública.

En cuanto al medio por el cual se quiere lograr esta paz social y calidad de vida se plantea el **mejoramiento** de la seguridad; mientras que en el propósito se refiere a una **mayor** seguridad pública y la relación se da bajo el supuesto de que ante una mayor seguridad se mejora la seguridad pública.

En cuanto al **Fin** de “Contribuir a la paz social y calidad de vida de la población, mediante el mejoramiento de la seguridad pública municipal en el territorio municipal” se tiene el siguiente análisis de la sintaxis:

Figura 15. Comparación de sintaxis del Fin del programa E046

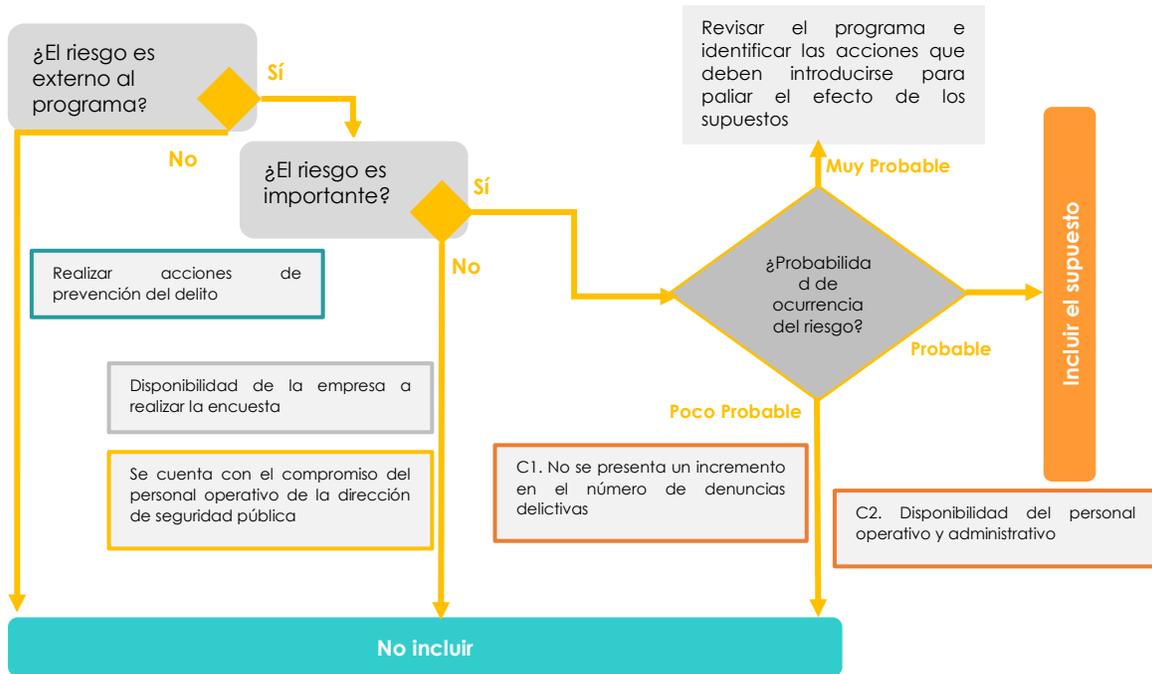


Fuente: Elaborado por TECSO con base en información de la MIR del programa E046 proporcionada por el municipio.

Este resulta parcialmente consistente ya que cuenta con dos objetivos “paz social” y “la calidad de vida de la población” los cuales responden a una política pública superior. Por lo que se sugiere seleccionar a que objetivo de la política pública superior va a responder, con la finalidad de que garantizar resultados en materia de seguridad pública.

Es importante señalar que los supuestos en los todos niveles carecen de las características sugeridas en la guía para el diseño de la MIR emitida por la SHCP, SFP y CONEVAL. Como se muestra en la figura siguiente:

Figura 16. Análisis de los supuestos, según Guía para el diseño de la MIR para el programa E046



Fuente: Adaptado por TECSO a partir de la figura 30 de la Guía para el diseño de la MIR; con base en información de la MIR del programa E046 proporcionada por el municipio.

Como se observa los supuestos del nivel estratégico no cumplen con las características necesarias para influir en el logro del programa; en el caso de los componentes solo uno de ellos tiene una probabilidad considerable de ocurrencia. Por ello, se recomienda ajustarlos desde una perspectiva externa que tenga una probabilidad razonable de ocurrencia.

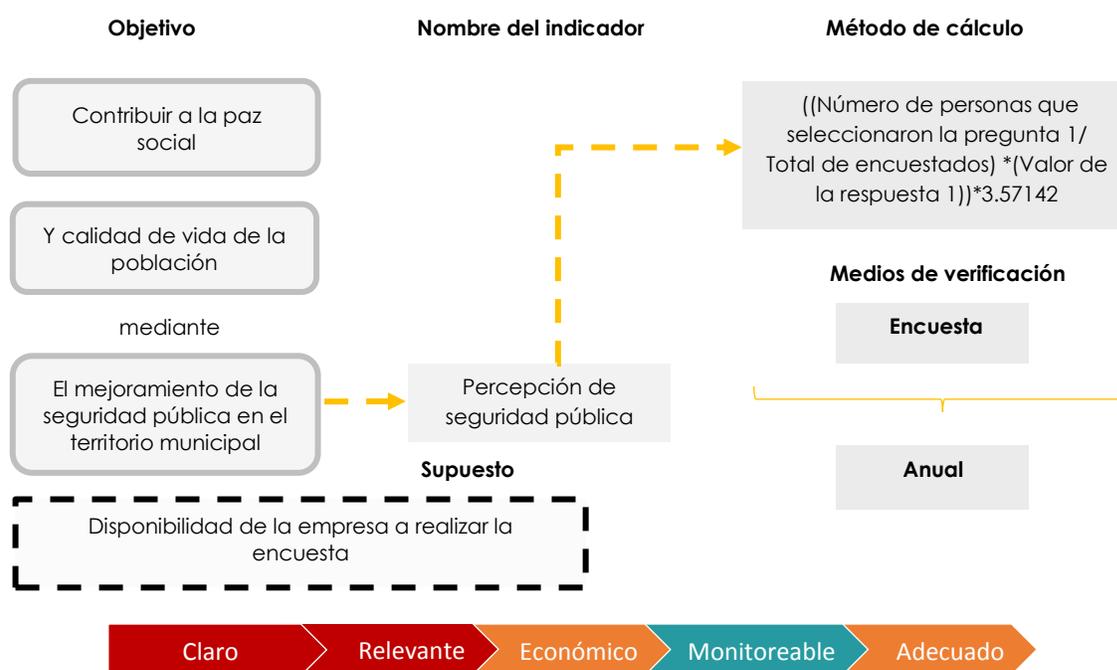
En conclusión, se puede afirmar que la lógica vertical de la MIR es parcialmente consistente, ya que, aunque los planteamientos técnicamente carecen de solidez, el fondo del programa a nivel estratégico cuenta con los elementos mínimos requeridos, mientras que en el de gestión se tiene limitaciones conceptuales las cuales interfieren en la interpretación de los objetivos.

3.5.4. De la lógica horizontal de la Matriz de Indicadores para Resultados del programa E046

El análisis horizontal de la MIR consiste en examinar las relaciones causa-efecto, siendo el análisis de derecha a izquierda (CONEVAL, SHCP, SFP, 2017).

En cuanto al **fin**; “Contribuir a la paz social y calidad de vida de la población, mediante el mejoramiento de la seguridad pública en el territorio municipal” se mide a través del indicador; “Percepción de seguridad pública”, como se muestra en la figura siguiente:

Figura 17. Análisis de la lógica horizontal del Fin del programa E046



Fuente: Elaborado por TECSO con base en información de la MIR del programa E046 proporcionada por el municipio.

Este objetivo mide la **seguridad pública** a través de la **percepción** de la población mediante una encuesta; para este nivel se recomienda que el indicador mida el logro y/o avance de la intervención por otro medio ya que la percepción puede estar influenciada por otros factores independientes al programa y su medición no refleje los resultados concretos del actuar de la dependencia para el ejercicio fiscal correspondiente; aunque la relación (percepción-mejoramiento) puede ser

válida, este tipo de indicador se recomienda para el nivel de componente, por ello, se sugiere establecer un indicador que mida la contribución a la paz social o calidad de vida.

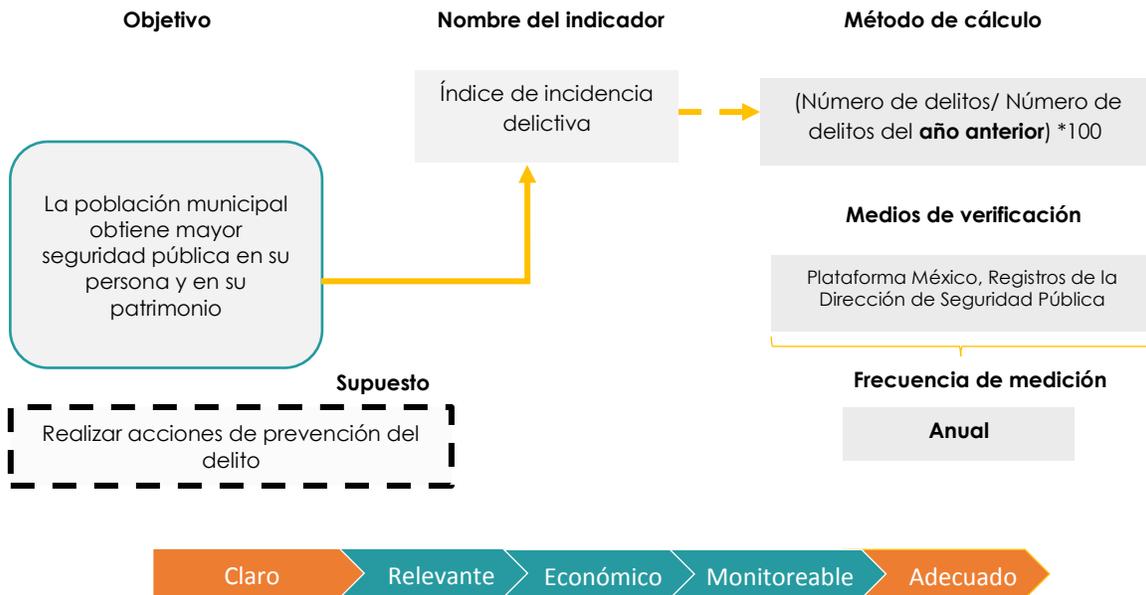
Aunado a ello, el numerador hace referencia al número de personas que seleccionaron la pregunta 1 (se infiere que la pregunta está enfocada hacia el sentir de la persona en torno a su seguridad) lo que es insuficiente para medir la percepción ya que se deja de lado cuestiones de entorno que influyen en los diferentes ámbitos en donde se desenvuelve el individuo, por ejemplo: calles, plazas, parques, mercados, etc.

Se recomienda que en el planteamiento de las variables se omita especificar el carácter de entrevistado ya que se infiere que la dependencia partió de una muestra representativa para poder reflejar los resultados del programa; por ejemplo, total de encuestados es igual al total de población del municipio.

La frecuencia de medición anual hace que el indicador sea económico, pues se tendría que hacer un levantamiento cada año. En cuanto al medio de verificación se tiene que es ambiguo, ya que solo refiere a la percepción de seguridad se debe tomar en cuenta que este apartado representa la fuente de evidencias de los resultados logrados. Es importante señalar que en el anexo 4 "Matriz de Indicadores para Resultados" la dependencia refiere como medio de verificación una encuesta; bajo el supuesto de que este indicador se encontrara en otro nivel este medio sería consistente. Por lo anterior se concluye que el indicador de fin es parcialmente consistente.

Para el **propósito**: "La población municipal obtiene mayor seguridad en su persona y en su patrimonio" se mide a través del indicador "Disminución de la incidencia delictiva", como se muestra en la figura siguiente:

Figura 18. Análisis de la lógica horizontal del Propósito del programa E046



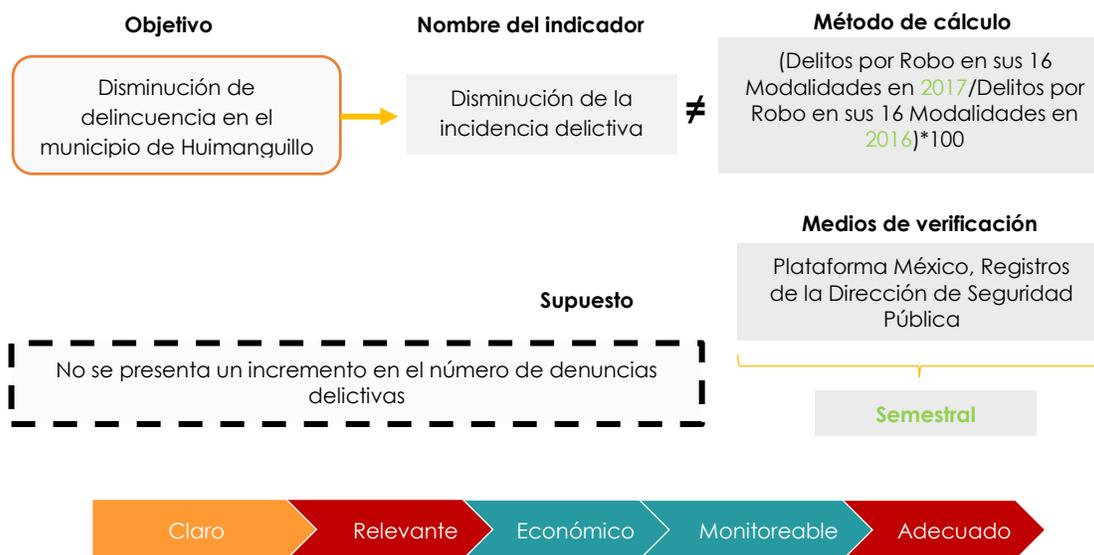
Fuente: Elaborado por TECSO con base en información de la MIR del programa E046 proporcionada por el municipio.

Para este nivel se observa que el indicador es consistente, pues mide la tasa de variación de la incidencia delictiva ya que compara la variable en dos periodos de tiempo, sin embargo, esto no se ve reflejado en el método de cálculo, pues hace referencia a un porcentaje. Se sugiere que la sintaxis de la formula sea $((\text{variable 1 año actual} / \text{variable 2 año anterior}) - 1) * 100$.

por su parte la frecuencia de medición es adecuada para este nivel, sin embargo, se sugiere que la variable 1 en el método de cálculo refleje el periodo que se quiere medir, por lo que se recomienda ajustar el indicador con la finalidad de mostrar el grado de cumplimiento del objetivo.

Respecto al **componente 1** "Disminución de delincuencia en el municipio de Huimanguillo" se mide a través del indicador "Disminución de la incidencia delictiva", para ello se tiene:

Figura 19. Análisis de la lógica horizontal del Componente 1 del programa E046



Fuente: Elaborado por TECSO con base en información de la MIR del programa E046 proporcionada por el municipio.

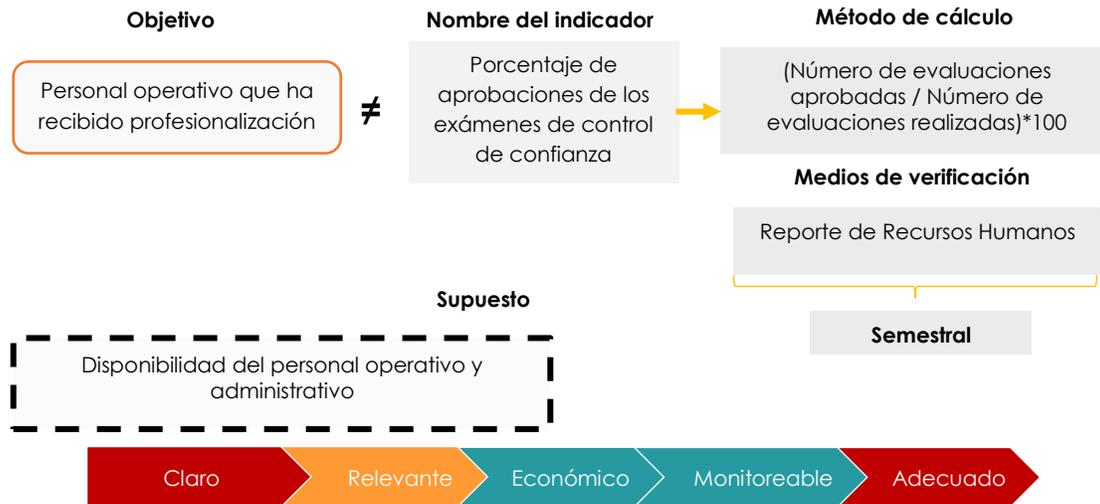
El nombre del indicador que carece de medida de frecuencia y el término de disminución es parte del resultado esperado, lo que depende de los resultados para la lectura del indicador.

En cuanto al método de cálculo se tiene que este corresponde parcialmente con el objetivo y con el nombre del indicador, pues este hace referencia a los delitos por robo en sus 16 modalidades en dos periodos de tiempo (2016 y 2017). Y tanto la delincuencia como la incidencia delictiva una variable contenida son los robos. Aunque se debe tomar en cuenta que la incidencia delictiva se refiere a los delitos ocurridos en un periodo de tiempo determinado, entendiendo como delito los actos u omisiones delictivas tal y como se señala en el artículo 8 del código penal para el estado de Tabasco (Tabasco, Código penal del Estado de Tabasco, 2008).

Se recomienda que las variables no contengan el año en específico ya que solo lo hace operativo para dicho ejercicio fiscal siendo inadecuado para el siguiente ejercicio fiscal, además la frecuencia de medición se estableció semestral por lo que es inconsistente con los periodos establecidos en las variables pues hacen referencia a una medición anual. Por todo lo anterior se concluye que el indicador es inconsistente.

Para el caso del **componente 2** “personal operativo que ha recibido profesionalización” se tiene el indicador “Porcentaje de aprobación de os exámenes de control de confianza”, como se muestra en la figura siguiente:

Figura 20. Análisis de la lógica horizontal del Componente 2 del programa E046



Fuente: Elaborado por TECSO con base en información de la MIR del programa E046 proporcionada por el municipio.

Como se observa el indicador es inconsistente, pues no mide el objetivo ya que la profesionalización es diferente a la certificación policial, si bien ambos temas pertenecen al programa nacional denominado “desarrollo, profesionalización y certificación policial” y este es parte del principal destino de los recursos de FORTASEG respondiendo a niveles conceptuales diferentes; por ejemplo, en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública en su artículo 97 y 98 señala que:

La certificación tiene por objeto:

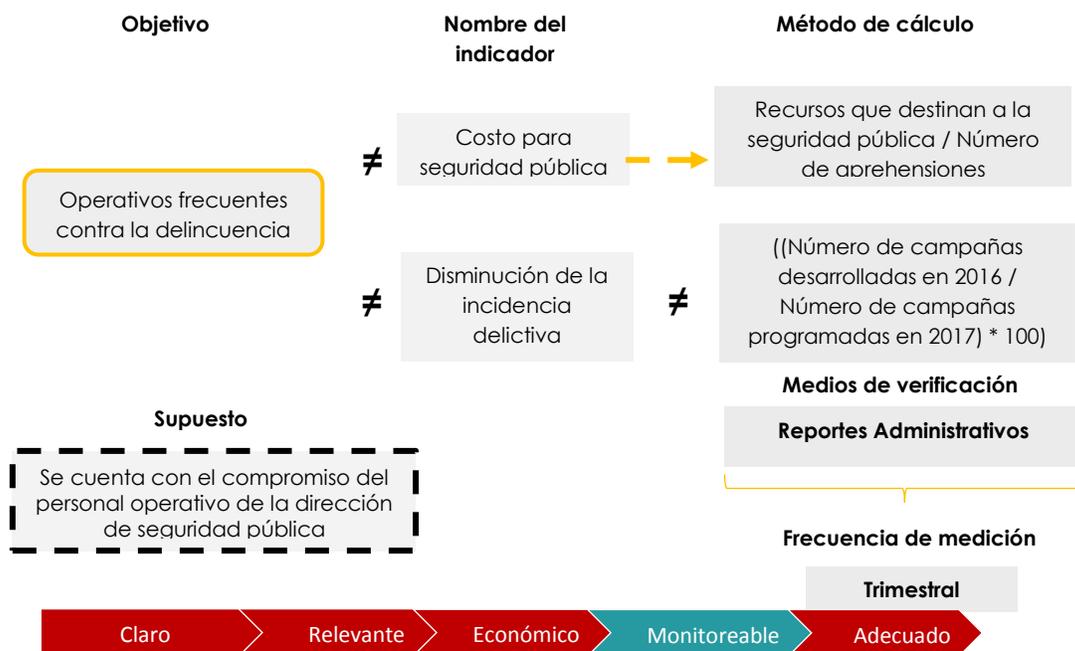
- A. Reconocer habilidades, destrezas, actitudes, conocimientos generales y específicos para desempeñar sus funciones, conforme a los perfiles aprobados por el Consejo Nacional;
- B. Identificar los factores de riesgo que interfieran, repercutan o pongan en peligro el desempeño de las funciones policiales, con el fin de garantizar la calidad de los servicios, enfocándose a los siguientes aspectos de los integrantes de las Instituciones Policiales

La Profesionalización es el proceso permanente y progresivo de formación que se integra por las etapas de formación inicial, actualización, promoción, especialización y alta dirección, para desarrollar al máximo las competencias, capacidades y habilidades de los integrantes de las Instituciones Policiales.

Independientemente de esta situación, la relación del método de cálculo con el nombre del indicador es parcial, el primero hace referencia a las evaluaciones realizadas, mientras que en el nombre del indicador a los exámenes de control de confianza aprobados, es decir, la diferencia radica que el método de cálculo habla de evaluaciones en general sin diferenciar si estas son evaluaciones de desempeño, de habilidades o destrezas o de control de confianza, por lo que se sugiere replantear estos elementos.

En el caso de la **actividad 1 del componente 1**; “Operativos frecuentes contra la delincuencia”, se mide por medio dos indicadores; “Gastos para seguridad pública” y “Disminución de incidencia delictiva”, cómo se muestra a continuación:

Figura 21. Análisis de la lógica horizontal de la actividad del componente 1 del programa E046



Fuente: Elaborado por TECSO con base en información de la MIR del programa E046 proporcionada por el municipio.

Así, de los dos indicadores planteados se tiene que el indicador referente al costo no tiene correspondencia con el objetivo ya que el método de cálculo nos da el resultado del costo por aprehensión. Si se aplica la fórmula con datos 2016 se tendría lo siguiente:

$$\frac{\text{Recursos que se destinan a la seguridad pública}}{\text{Número de aprehnsiones}} = \frac{\$99,277,443.03^3}{100^4} = 992,774.43$$

Es decir, de cumplir las metas establecidas al cien por ciento se tendría un total de 100 aprehensiones en el año, esto significaría que cada una costaría casi un millón de pesos. Situación poco probable ya que solo se está tratando a uno de los objetivos consolidados de brindar el servicio de seguridad pública, se debe considerar que existe la compra de materiales, la profesionalización u otros requerimientos establecidos en los catálogos de gastos. En tanto los medios de verificación resultan insuficientes y la frecuencia de medición es la adecuada para este nivel. Se sugiere que de existir un cambio en el indicador los demás elementos que componen la MIR deben ajustarse.

Al igual que el indicador anterior la disminución de la incidencia delictiva no mide la frecuencia de operativos y la incidencia delictiva no se mide por medio del cumplimiento de la realización de campañas de prevención del delito en zonas prioritarias del municipio por ello el indicador es inconsistente lo que da como resultado que no se mida el objetivo en sí, por lo que se remiende diseñar un indicador con todos elementos que refleje la frecuencia de los operativos.

En el caso de la **actividad 1 del componente 2**; "Personal administrativo y operativo que finaliza al menos 2 capacitaciones", al igual que la actividad anterior se mide mediante dos indicadores; "índice de personal certificado" y "Estrategia de capacitación", cómo se muestra a continuación:

³ Monto modificado destinado al programa E046

⁴ Metas establecidas en la MIR del programa E046

Figura 22. Análisis de la lógica horizontal de la actividad del componente 2 del programa E046



Fuente: Elaborado por TECSO con base en información de la MIR del programa E046 proporcionada por el municipio.

Como se observa, el nombre del indicador “índice de personal certificado” es inconsistente con el método de cálculo ya que conceptualmente plantea dos variables diferentes, el método de cálculo mide el objetivo por lo que el indicador es parcialmente consistente, dado que los demás elementos se encuentran definidos correctamente.

En el caso del indicador sobre la estrategia de capacitación no tiene una relación con el objetivo dado que el método de cálculo solo refleja el cumplimiento de la programación de cursos, se recomienda que se ajuste el nombre del indicador uno para así tener un indicador consistente

Por todo lo anterior, se concluye que cuenta con los niveles (estructurales) necesarios para componer una MIR, sin embargo, los indicadores no son pertinentes ni suficientes para medir el logro del programa. Aunado a ello los supuestos no son los adecuados, pues, aunque algunos se encuentran redactados como factores externos no tienen probabilidades de ocurrencia, por ello se sugiere ajustar los indicadores para tener una medición certera del objetivo.

3.6 Presupuesto y rendición de cuentas

En esta sección se identifica y cuantifican los gastos en los que incurre para generar los servicios (Componentes) que ofrece y los desglosa en los siguientes conceptos:

- a. **Gastos en operación:** se deben incluir los directos (gastos derivados de los subsidios monetarios y/o no monetarios entregados a la población atendida, considere los capítulos 2000 y/o 3000 y gastos en personal para la realización del programa, considere el capítulo 1000) y los indirectos (permiten aumentar la eficiencia, forman parte de los procesos de apoyo. Gastos en supervisión, capacitación y/o evaluación, considere los capítulos 2000, 3000 y/o 4000);
- b. **Gastos en mantenimiento:** requeridos para mantener el estándar de calidad de los activos necesarios para entregar los bienes o servicios a la población objetivo (unidades móviles, edificios, etc.). Considere recursos de los capítulos 2000,3000 y/o 4000;
- c. **Gastos en capital:** son los que se deben afrontar para adquirir bienes cuya duración en el programa es superior a un año. Considere recursos de los capítulos 5000 y/o 6000 (Ej. terrenos, construcción, equipamiento, inversiones complementarias); y
- d. **Gasto unitario:** Gastos Totales/población atendida (Gastos totales = Gastos en operación + gastos en mantenimiento). Para programas en sus primeros dos años de operación se deben de considerar adicionalmente en el numerador los Gastos en capital.

Con base en la información presentada por el municipio en el documento denominado anexo 8 "*Gastos desglosados del programa*", los gastos desglosados por capítulo suman **\$ 99,263,370.76** (noventa y nueve millones, doscientos sesenta y tres mil trescientos setenta pesos con setenta y seis centavos) dirigidos al programa presupuestario E046, como se detalla a continuación:

Cuadro 17. Desglose de gasto del programa E046 por capítulo		
Capítulo	Monto	Porcentaje
Servicios Personales (1000)	\$73,815,499.99	74.4%
Materiales y Suministros (2000)	\$12,366,125.02	12.5%
Servicios Generales (3000)	\$8,517,132.00	8.6%
Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas (4000)	\$360,000.00	0.4%
Bienes Inmuebles e Intangibles (5000)		
Inversión Pública (6000)		
Inversiones Financieras (7000)		
Participaciones y Aportaciones (8000)	\$4,204,613.75	4.2%
Deuda Pública (9000)		
Total	\$99,263,370.76	100%
Fuente: Elaborado por TECSO con base a lo reportado en el Anexo 8 “Gastos desglosados del programa”		

Estos datos muestran consistencia con la información contenida en el reporte de hacienda al cuatro trimestre de 2016, donde de igual forma el monto ejercido es de \$99,263,370.76.

Así de acuerdo a la información contenida en el anexo 8 y en reporte de hacienda al cuarto trimestre de 2016 se encontró que se ejerció el 99.98% del presupuesto asignado, por lo que podemos concluir que hubo una adecuada y oportuna inversión de los fondos en el Programa E046, quedando pendiente por ejercer solo el 0.02% (\$14,072.27), motivo por el cual es importante que el municipio siga fortaleciendo sus políticas de operación y aplicación de los recursos federales a fin de lograr ejercer el 100% de los mismos.

Mientras que en el portal de transparencia del municipio de Huimanguillo⁵ se encuentra la evidencia acerca del presupuesto de egresos, los informes sobre el ejercicio y destino de los recursos de los Fondos y aportaciones Federales, sin embargo, no se encontraron los principales resultados del programa.

Por otra parte, en la página institucional es posible encontrar un número telefónico con los datos de las personas responsables en proporcionar

⁵ Para más información consultar el portal de transparencia del Municipio: http://huimanguillo.gob.mx/transparencia_1618/?opc=4

información u orientación a los interesados, así como las solicitudes de información de los habitantes del municipio con la respectiva respuesta de cada una, por lo tanto se puede concluir que el municipio de Huimanguillo tiene una adecuada capacidad de respuesta a las solicitudes de los habitantes.

3.7 Análisis de posibles complementariedades y coincidencias entre programas

En este apartado se detectan los casos en que existen complementariedades y coincidencias entre programas federales y/o acciones de desarrollo social en otros niveles de gobierno; mediante el análisis de:

- a) los objetivos son similares y por lo tanto podrían existir coincidencias y,
- b) atienden a la misma población o área de enfoque, pero los apoyos son diferentes y, por lo tanto, pueden ser complementarios.

De acuerdo con el reporte de hacienda al cuarto trimestre de 2016 compartido por el municipio muestra que el Programa “E046 Salvaguarda de la Integridad Física y Patrimonial de los Habitantes” fue puesto en operación con recursos del programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG), con un monto aprobado de \$13,141,001.40 y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios con un monto de \$ 81,931,827.88, esto con la finalidad de mejorar la seguridad pública en el territorio.

Una posible complementariedad se da con el/los programas financiados por el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), el cual se otorga para dar cumplimiento a estrategias nacionales en materia de seguridad pública, del cual el Estado recibió para 2016 la cantidad de \$156,803,262 (SESNP, 2016).

A continuación, se muestran los objetivos del FASP en materia de seguridad:

Cuadro 18. Complementariedad y coincidencias entre programas federales		
Programa	Uso y/o Destino	Programa evaluado
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)	<p>Objetivo</p> <p>Contribuir a la formación de recursos humanos vinculados con las tareas de seguridad pública, su equipamiento, la operación de la red de telecomunicaciones e informática, así como otorgar recursos para la construcción, mejoramiento o ampliación de la infraestructura, el seguimiento y la evaluación de los programas en esta materia y el impulso de acciones conjuntas de los tres órdenes de gobierno en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública.</p>	<p>FIN</p> <p>Contribuir a la paz social y calidad de vida de la población, mediante el mejoramiento de la seguridad pública en el territorio nacional.</p> <p>PROPÓSITO</p> <p>La población municipal obtiene mayor seguridad pública en su persona y en su patrimonio.</p>
Fuente: Elaborado por TECSO con base a la información obtenida por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.		

Como se observan el objetivo del FASP puede complementar el quehacer de la dependencia, ya que el uso y/o destino de éstos se orienta a la seguridad pública.

Análisis FODA y recomendaciones

OPORTUNIDADES	RECOMENDACIONES
<p>Hubo una oportuna inversión de los fondos en el Programa, pues al cuarto trimestre del 2016 se ejerció el 99.98% del presupuesto asignado, conforme a lo establecido en el Artículo 37 de la Ley de Coordinación Fiscal.</p>	<p>Se recomienda ajustar la estrategia de implementación del recurso del fondo, para ejercerlo al 100% en años posteriores.</p>
<p>El programa “E-046 Salvaguarda de la Integridad Física y Patrimonial de los Habitantes”, cuenta con elementos para la justificación de su creación los artículos 21 y 115 constitucional, donde se menciona que la seguridad les corresponde a los 3 órdenes de gobierno.</p>	<p>Se recomienda continuar con la justificación en caso de implementar otro programa enfocado a la seguridad pública</p>
<p>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.</p>	<p>Se recomienda continuar con la visión de vinculación a una política pública superior.</p>
<p>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.</p>	<p>Realizar un replanteamiento de los instrumentos de planeación (Árbol de Problemas, Árbol de Objetivos y MIR).</p>

OPORTUNIDADES	RECOMENDACIONES
<p>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.</p>	<p>Generar convenios con los recursos de otros fondos federales que tengan el mismo objeto, estableciendo una estrategia de salvaguarda de la integridad física y patrimonial de los habitantes del municipio.</p>
<p>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.</p>	<p>Generar sinergias con programas sociales enfocados a prevenir la violencia, con la finalidad de garantizar una mayor eficiencia en la seguridad pública.</p>

DEBILIDADES	RECOMENDACIONES
<p>El municipio únicamente ejerció el 77.2% de la coparticipación, igual al 20% del monto asignado del recurso federal, lo que pone en riesgo la aportación en coparticipación del 5% restante, de acuerdo a lo establecido en el artículo 7 de los lineamientos para el otorgamiento del FORTASEG.</p>	<p>Se recomienda establecer medidas de control y seguimiento de los recursos aportados en materia de coparticipación, a fin de seguir perfeccionando el seguimiento y aplicación de los recursos FORTASEG.</p>
<p>No se cuenta con un diagnóstico municipal, específico de la problemática que este atiende, aun cuando se cuenta con datos suficientes para su elaboración.</p>	<p>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.</p>
<p>No se toman en cuenta los formatos de control y registro de solicitudes de las denuncias de actos delictivos</p>	<p>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.</p>
<p>Al ser un programa dirigido a seguridad pública no se cuenta con un padrón de beneficiarios</p>	<p>Tomar en cuenta la Identificación de cada uno de los servicios ofertados por el programa, ya que</p>

<p>diferenciado por tipo de servicio, preventivo a reactivo.</p>	<p>esto da la oportunidad de contar con registros diferenciados.</p>
<p>No se cuenta con una distinción entre población potencial, objetivo y atendida, como se establece en los TdR's emitidos por CONEVAL.</p>	<p>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.</p>
<p>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</p>	<p>Se recomienda establecer objetivos, actividades, indicadores y metas, que permitan cuantificar y evaluar los servicios prestados a la ciudadanía en materia de Seguridad Pública.</p>
<p>Los contenidos árbol de problemas no muestran relación directa con el problema central. Mientras que el árbol de objetivos presenta inconsistencias en sus diferentes niveles y al tener una traducción literal de este hacia el árbol de objetivos se tienen las mismas inconsistencias.</p>	<p>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</p>
<p>No hay correspondencia en la traducción hacia los objetivos de la MIR.</p>	

<p>La Matriz de Indicadores para Resultados muestra insuficiencia para medir el logro o avance en materia de infraestructura.</p>	<p>Se recomienda ajustar los indicadores para medir el logro del programa, lo que implica que se modifiquen todos los elementos que componen la MIR</p> <p>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 él logro de los objetivos.</p>
---	--

AMENAZAS	RECOMENDACIONES
<p>Recortes en los presupuestos federales, lo que puede afectar el pago de la nómina.</p>	<p>Gestión de recursos.</p>
<p>No conseguir recursos complementarios de otros fondos federales.</p>	<p>Priorizar gastos, conforme a las necesidades de la dependencia.</p>
<p>Los índices delictivos al estar asociados a las condiciones económicas del entorno, pueden ser no favorables</p>	<p>Se recomienda establecer indicadores para el tema de la evaluación y el logro del programa</p> <p>Que sean comparativos con los resultados nacionales para tener una valoración más certera.</p>

Conclusiones

Es de resaltar que el municipio de Huimanguillo haya asumido la responsabilidad de evaluar el ejercicio gubernamental, a partir del desempeño y de la operación del Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN) y del Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG).

La presente evaluación de Consistencia y Resultados en materia de Diseño de **los recursos del FORTAMUN y de FORTASEG** del municipio de Huimanguillo reporta que la inversión asignada para el ejercicio fiscal 2016, ascendió a más de 113 millones de pesos, siendo más de 97 millones de pesos del FORTAMUN y más de 16 millones de pesos del FORTASEG, siendo los recursos **ejercidos en tiempo**, ya que durante el ejercicio fiscal 2016 **se aplicó el 99.4% de estos recursos**, por lo que el municipio ha contado con una acertada política de oportunidad en la inversión de recursos.

Por otra parte, y conforme a lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal, el municipio de Huimanguillo puede invertir los recursos del FORTAMUN en: a) Obligaciones financieras b) Pago de derecho y aprovechamientos por concepto de agua c) Descargas de aguas residuales e) Modernización de los sistemas de recaudación local f) Mantenimiento de infraestructura y e) Necesidades vinculadas con la seguridad pública, se observa que se ejercieron correctamente los recursos al ser utilizados en el tema de seguridad pública.

Para el **ejercicio fiscal 2016** tuvo un **presupuesto** inicial **aprobado de FORTAMUN** de \$97,291,856.00 sin embargo, en el mismo reporte se muestra una reducción presupuestal de \$167,892.00 quedando con un presupuesto modificado **\$97,123,964.00**, de los cuales **se ejercieron el 99.9%**, por lo que el municipio ha sido consistente en su oportuno procedimiento de inversión del gasto.

Mientras que para FORTASEG se establece, en los “Lineamientos para el otorgamiento del subsidio a los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal y, en su caso, a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función de seguridad pública (FORTASEG) para el ejercicio fiscal 2016” en su artículo 2, que:

“**El objetivo general del FORTASEG** es apoyar a los beneficiarios en la **profesionalización**, la **certificación** y el **equipamiento personal** de los elementos policiales de las instituciones de seguridad pública.”

Teniendo un correcto destino de los recursos de este subsidio, al ser utilizado en los aspectos antes mencionados.

Asimismo, en el artículo 7 de los lineamientos antes citados se señala la obligatoriedad de los beneficiarios de aportar el 25% del monto FORTASEG asignado, que para el ejercicio fiscal ascendió a \$16,818,455.00, por lo que la aportación en coparticipación destinada fue de \$4,204,613.75, dando como recurso total a ejercer un monto de \$21,023,068.75.

Sin embargo, solo se ejerció el 77.2% de la coparticipación, igual al 20% del monto asignado, por lo que falta por ejercer \$958,242.99, lo que consecuentemente pone en riesgo el cumplimiento de la aportación del 5% restante.

De igual forma de la aportación FORTASEG se ha ejercido al 96.4%, restando por ejercer \$608,113.34 (3.6%), por lo que al ser mínima la proporción no ejercida se considera que en general los recursos fueron aplicados con oportunidad, por lo que el municipio cuenta con un acertado sistema de aplicación de recursos.

En el apartado de la **Justificación de la creación y del diseño del programa** se identifica su principal problemática en tres instrumentos; en el Plan Municipal de Desarrollo, en el árbol de problemas y el anexo 1, siendo conceptualmente diferente, aunque mantienen el fin en común. Por ello se encontró que para este apartado se cuenta con los elementos teóricos que justifican su creación.

Para el apartado del Análisis de la **contribución del programa a las metas y estrategias nacionales** se tiene que el fin y el propósito del Programa tienen vinculación directa con los objetivos y responden a algunas estrategias de los Planes Municipal, Estatal y Nacional vigentes, siendo el tema de seguridad pública el eje de dicha vinculación, teniendo un enfoque a temas de seguridad. Así, la operación del Programa abona a cumplimiento de los objetivos de políticas públicas superiores.

Mientras que el apartado del Análisis de la **población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad** se tiene que existe una imprecisión en la

definición de las poblaciones, sin embargo, se hace diferencia entre los servicios ofertados por el programa.

En el apartado de **Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención** el municipio reportó que no 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. Además no se cuenta con mecanismos de atención, sin embargo, se infiere que al ser un tema de seguridad cuenta con una relación de casos atendidos en cada ejercicio fiscal, cuyo procedimiento está regulado por la dependencia.

Para la **Evaluación y análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados** se realizó el análisis del árbol de problemas y de objetivos así como el análisis de la lógica horizontal y vertical de la MIR del programa E046, mostrando ser parcialmente consistente para medir el logro en materia de seguridad pública.

Derivado del análisis del árbol de problemas se tiene que cuenta con la estructura requerida, sin embargo, a excepción de dos efectos, los contenidos no muestran relación directa con el problema central. Mientras que el árbol de objetivos presenta inconsistencias en sus diferentes niveles y al tener una traducción literal de este hacia el árbol de objetivos se tienen las mismas inconsistencias. Aunado a esto no se encontró correspondencia en la traducción hacia los objetivos de la MIR.

La lógica vertical es parcialmente consistente, ya que, aunque los planteamientos técnicamente carecen de solidez, el fondo del programa a nivel estratégico cuenta con los elementos mínimos requeridos, mientras que en el de gestión se tiene limitaciones conceptuales las cuales interfieren en la interpretación de los objetivos.

En el caso de la lógica horizontal se concluye que cuenta con los niveles (estructurales) necesarios para componer una MIR, sin embargo, los indicadores no son pertinentes ni suficientes para medir el logro del programa. Aunado a ello los supuestos no son los adecuados, pues, aunque algunos se encuentran redactados como factores externos no tienen probabilidades de ocurrencia, por ello se sugiere ajustar los indicadores para tener una medición certera del objetivo.

Respecto del **Presupuesto y rendición de cuentas** se encontró que se ejerció el 99.98% del presupuesto asignado, por lo que podemos concluir que hubo una adecuada inversión de los fondos en el Programa E046.

Mientras que el apartado de **Análisis de posibles complementariedades y coincidencias entre programas**, el municipio reportó este programa fue puesto en operación con recursos del programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG), con un monto aprobado de \$13,141,001.40 y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios con un monto de \$ 81,931,827.88, aunado a ello se encontró una posible complementariedad con el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), al estar vinculado con temas de seguridad.

Fuentes de consulta

- CONEVAL, SHCP, SFP. (2016). *Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados*.
- DOF. (2009). *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*. Obtenido de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5076728&fecha=02/01/2009
- DOF. (30 de 04 de 2014). *Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018*. Obtenido de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343081&fecha=30/04/2014
- DOF. (30 de 04 de 2014). *Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018*. Obtenido de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014
- DOF. (2015). *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. Recuperado el 1 de diciembre de 2016, de Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión: <https://goo.gl/XmPJAU>
- DOF. (19 de 05 de 2016). *Convenio Específico de Coordinación y Adhesión para el otorgamiento del subsidio a los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal y, en su caso, a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función de seguridad pública*. Obtenido de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5437806&fecha=19/05/2016
- DOF. (2016). *Ley de Coordinación Fiscal*. Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_180716.pdf
- DOF. (2016). *Ley General de Contabilidad Gubernamental*. Recuperado el 1 de diciembre de 2016, de Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión: <https://goo.gl/RduQ4u>
- DOF. (20 de 01 de 2016). *LINEAMIENTOS para el otorgamiento del subsidio a los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal y, en su caso, a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función de seguridad pública (FORTASEG) para el eje*. Obtenido de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5423083&fecha=20/01/2016

DOF. (2017). *constitutción Política de los Estados Unidos Mexicanos* . Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf

FENAM. (2016). *Federación Nacional de Municipios de México*. Obtenido de Federación Nacional de Municipios de México: https://fenamm.org.mx/site/index.php?option=com_content&view=article&id=2657:fortseg&catid=2:uncategorised

Gobierno de la Republica . (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*.

Gobierno de la Republica. (2013). *Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018*. Obtenido de [http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/transparencia/Programa_Sectorial_SEGOB_DOF_121213_Separata\(1\).pdf](http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/transparencia/Programa_Sectorial_SEGOB_DOF_121213_Separata(1).pdf)

Huimanguillo. (2017). *Programa de Seguridad Pública Municipal 2016-2018, Huimanguillo Tabasco*. Obtenido de Programa de Seguridad Pública Municipal 2016-2018, Huimanguillo Tabasco.

INEGI. (2010). *Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI*. Obtenido de Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/2010/>

ONU. (2015). *Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible*. Obtenido de <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/energy/>

SESNSP. (2016). *Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública*. Obtenido de GOB: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/programa-de-fortalecimiento-para-la-seguridad-fortaseg>

SESNSP. (2016). *Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública*. Obtenido de Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública: <https://www.gob.mx/sesnsp/documentos/presupuesto-2016-fasp?state=published>

Tabasco. (2008). *Codigo penal del Estado de Tabasco*. Tabasco.

Tabasco. (2013). *Plan Estatal de Desarrollo*. Recuperado el 3 de mayo de 2016, de Secretaría de Planeación de Desarrollo: <https://goo.gl/laufhF>

Tabasco. (2013). *Programa Sectorial de Seguridad Pública 2013-2018*. Obtenido de <http://www.setab.gob.mx/php/copladet/doctos/Sectoriales/02-PROGRAMASECTORIALDESEGURIDADPUBLICA.pdf>