

## Resumen Ejecutivo

**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".**

### Introducción

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

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

*"las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN), se **destinarán a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura, y a la **atención de las necesidades vinculadas con la seguridad pública de los habitantes****" (LCF, 2016:37).*

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

Esta evaluación contiene los siguientes objetivos:

Objetivo General:

Evaluar 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.

## **Metodología de la evaluación**

En cuanto a la metodología de la evaluación del programa se realizará conforme a lo establecido en el numeral décimo octavo en su apartado uno de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, publicados por Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública

(SFP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2007 y el Programa Anual de Evaluación 2017 del municipio de 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; así como en las demás disposiciones aplicables como lo son los Términos de Referencia emitidos por CONEVAL. Además se realizará un análisis sintético de los recursos del FORTAMUN, para ver su correspondencia de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal.

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

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

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

Así, los temas analizados fueron:

1. Análisis de la inversión de los recursos de FORTAMUN
2. Análisis de la inversión de los recursos de FORTASEG
3. Análisis del Programa presupuestario: Fortalecimiento de la Calidad Educativa en Educación Básica
  - 3.1 Análisis de la Justificación de la Creación y del Diseño del Programa.
  - 3.2 Análisis de la Contribución del Programa a los objetivos nacionales y sectoriales.

3.3 Análisis de la Población Potencial y Objetivo y Mecanismos de elegibilidad.

3.4 Padrón de beneficiarios y mecanismo de atención.

3.5 Análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados

De la lógica vertical de la MIR

De la lógica horizontal de la MIR

3.6 Presupuesto y Rendición de Cuentas

3.7 Análisis de posibles complementariedades y coincidencias con otros programas

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

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 esta dimensión está normada, implica la realización de un análisis 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.

Finalmente se dan las Recomendaciones derivadas del análisis.

## Principales Hallazgos

El programa "E046 Salvaguarda de la integridad física y patrimonial de los habitantes" cuenta con los elementos teóricos que justifican su creación. Sin embargo, es importante que **la problemática sea uniforme**, pues, aunque **mantiene el fin en común, se encuentra dispersa en algunos instrumentos**.

Es importante señalar que en ningún instrumento de nivel estratégico (planes de desarrollo) ni a nivel instrumental (sectoriales, institucionales o especiales) se identifica el objetivo de propósito. Sin embargo, la operación del Programa abona a cumplimiento de los objetivos de políticas públicas superiores.

**A pesar de la imprecisión de la definición de las poblaciones, diferencian los servicios ofertados por el programa**

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.

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.

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.

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, sin embargo, no se ejerció la cantidad de \$14,072.27 (0.02%).

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 complementariedad con el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP).

## Análisis FODA

### Fortalezas

- ▶ E Hubo una adecuada inversión de los fondos en el Programa, pues al cuarto trimestre del 2016 se ejerció el 99.98% del presupuesto asignado, conforma a lo establecido en el Artículo 37 de la Ley de Coordinación Fiscal.
- ▶ El programa "E-046 Salvaguarda de la Integridad Física y Patrimonial de los Habitantes", cuenta con elementos 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.
- ▶ El fin y el propósito del Programa tienen vinculación con objetivos y estrategias de los Planes Municipal y Estatal vigentes siendo el tema de la seguridad pública el eje de dicha vinculación.
- ▶ El programa cuenta con una MIR que, aunque falta precisar, coloca al municipio en la ruta de construcción de una administración orientada al logro de resultados.

### Oportunidades

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

### Debilidades

- ▶ No se cuenta con un diagnóstico municipal, específico de la problemática que este atiende, aun cuando se cuenta con datos suficientes para su elaboración.
- ▶ No se toman en cuenta los formatos de control y registro de solicitudes de las denuncias de actos delictivos
- ▶ Al ser un programa dirigido a seguridad pública no se cuenta con un padrón de beneficiarios.

- ▶ No se cuenta con una distinción entre población potencial, objetivo y atendida, como se establece en los TdR's emitidos por CONEVAL.
- ▶ No se cuenta con actividades e indicadores que permitan evaluar y cuantificar la totalidad de los servicios prestados por la Dirección de Seguridad Pública a la ciudadanía, de acuerdo al artículo 92 de la Ley Orgánica Municipal del estado de Tabasco
- ▶ 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.
- ▶ No hay correspondencia en la traducción hacia los objetivos de la MIR.
- ▶ La Matriz de Indicadores para Resultados muestra insuficiencia para medir el logro o avance en materia de infraestructura.

## Amenazas

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

## 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.

## Recomendaciones

1. Continuar y ajustar la estrategia de implementación del recurso del fondo, para ejercerlo al 100% en años posteriores.
2. Continuar con la justificación en caso de implementar otro programa enfocado a la seguridad pública.
3. Continuar con la visión de vinculación a una política pública superior.
4. Realizar un replanteamiento de los instrumentos de planeación (Árbol de Problemas, Árbol de Objetivos y MIR).
5. 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.
6. Generar sinergias con programas sociales enfocados a prevenir la violencia, con la finalidad de garantizar una mayor eficiencia en la seguridad pública.
7. 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.
8. 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.
9. Tomar en cuenta la Identificación de cada uno de los servicios ofertados por el programa, ya que esto da la oportunidad de contar con registros diferenciados.
10. 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.
11. Establecer objetivos, actividades, indicadores y metas, que permitan cuantificar y evaluar los servicios prestados a la ciudadanía en materia de Seguridad Pública.
12. 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.

13. Ajustar los indicadores para medir el logro del programa, lo que implica que se modifiquen todos los elementos que componen la MIR, así como replantear el número de componentes de acuerdo a los servicios brindados por el programa, así como, ajustar los supuestos ya que no se identifican como factores externos que influyan en el logro de los objetivos.
14. Gestión de recursos.
15. Priorizar gastos, conforme a las necesidades de la dependencia.
16. Establecer indicadores para el tema de la evaluación y el logro del programa que sean comparativos con los resultados nacionales para tener una valoración más certera.

## Identificación del programa y la dependencia

**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