

Evaluación de Consistencia y resultados en materia de Diseño, al Programa Presupuestario E046 Salvaguarda de la Integridad Física y Patrimonial de los Habitantes y análisis de la pertinencia de la inversión de los recursos del (FORTAMUN), para el año fiscal 2017.

Introducción

Bajo este contexto legal, el municipio de Macuspana 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 y análisis de la pertinencia de la inversión de los recursos del (FORTAMUN), para el año fiscal 2017.

Esta evaluación constará de dos apartados específicos; el análisis del FORTAMUN, el cual tiene por objetivo evaluar la pertinencia del uso de los recursos del fondo para el ejercicio fiscal 2017 y la evaluación de Consistencia y Resultados en materia de Diseño del programa presupuestario E046 Salvaguarda de la Integridad Física y Patrimonial de los Habitantes en el que se ejecutaron los recursos del FORTAMUN para el año 2017.

Los objetivos que contempla son:

Objetivo General:

Analizar el diseño del programa presupuestario E046 Salvaguarda de la Integridad Física y Patrimonial de los Habitantes en congruencia con los requerimientos legales y normativos vigentes con la finalidad de tener elementos que nos permitan construir sugerencias y propuestas que potencien el desempeño institucional y proveer información que retroalimente su diseño, gestión y resultados.

Objetivos Específicos:

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

- Identificar posibles complementariedades y coincidencias con otros programas federales.

Metodología de la evaluación

La evaluación se realizó conforme a lo establecido en el numeral décimo octavo, 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 Macuspana, Tabasco*; que responde a que, estos recursos federales *están 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.* Dado que los recursos son operados mediante programas presupuestarios, se evalúa el programa que mayormente operó el Fondo tomando como referencia los Términos de Referencia emitidos por CONEVAL para la evaluación de Consistencia y Resultados en materia de Diseño.

Así, atendiendo lo establecido por el CONEVAL en los Términos de Referencia para la Evaluación de Consistencia y Resultados en materia de Diseño, la evaluación se realizó mediante un análisis de gabinete con base en información proporcionada por la dependencia o entidad responsable, como con información adicional que Tecnología Social para el Desarrollo (TECSO) considere necesaria para la justificación.

Para el apartado “**Análisis de los recursos del FORTAMUN**”, se realizó un análisis sintético de los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN), para ver su correspondencia de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal vigente al ejercicio 2017.

Principales hallazgos.

El Programa Salvaguarda de la Integridad Física y Patrimonial de los Habitantes tiene por objeto incrementar la protección de la integridad y el patrimonio de los habitantes del municipio de Macuspana, Tabasco. Para el año fiscal 2017 contó, de acuerdo con la información proporcionada por el municipio, con una inversión de \$90,666,375.37 provenientes del FORTAMUNDF.

La cédula integrada por el municipio para el análisis del Programa, fue revisada de acuerdo con la metodología de CONEVAL en materia de cumplimiento a las

disposiciones establecidas. Como resultado, se observa **un cumplimiento de 51 %**, al obtenerse **49 puntos** de calificación de los 96 posibles.

Cuadro 1. 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	3	75%
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	20	9	45%
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	8	4	50%
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	40	14	35%
Presupuesto y rendición de cuentas	12	9	75%
Complementariedades y coincidencias con otros programas federales	No Procede valoración cuantitativa		
TOTAL	96	49	51%

En lo referente a la Justificación de la creación y del diseño del programa, el problema o necesidad prioritaria que debe atender el programa se encuentra definido en el Plan Municipal de Desarrollo correspondiente al Trienio 2016 – 2018.

Por otra parte, en lo referente al Diagnóstico, este se encuentra referenciado tanto en el Plan Estatal de Desarrollo como en el Plan Municipal de Desarrollo.

La problemática en seguridad pública definida por el municipio queda de manifiesto en ambos documentos, dato importante si se toma en cuenta que Macuspána se encuentra dentro de los primeros municipios con más alto índice delictivo (Anuario Estadístico de Tabasco 2012: INEGI), el municipio cuenta con un total de 558 personas con funciones de seguridad pública municipal mientras que el municipio tiene una población total de 153 mil 132 habitantes.

Asimismo, como ya se mencionó el municipio ha establecido que “la seguridad pública implica además de salvaguardar la integridad física el garantizar la seguridad patrimonial de los ciudadanos”, (Plan Municipal de Desarrollo 2016-2018).

Además, de acuerdo con el Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que “La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados 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. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución. Las instituciones de seguridad pública

serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública" (DOF 27-01-2016).

Es por ello que la obligación constitucional debe ser tomada en cuenta por el municipio a fin de establecer dentro del diagnóstico un elemento de peso que sustente la intervención municipal.

Otro tema relevante para justificar la creación del programa, es que este es financiado principalmente con recursos del ramo 33, específicamente del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal el cual tiene entre sus objetivos la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes.

En lo que respecta al tema Contribución a la meta y estrategias nacionales se observa que el Propósito del Programa de acuerdo con la información de la MIR, se encuentra vinculado tanto con el Plan Municipal de Desarrollo como con el Plan Estatal de Desarrollo. En cuanto al Fin, es posible observar la vinculación con los objetivos de política pública estatal, ya que el planteamiento abona al objetivo del Fin.

El Municipio, de acuerdo con la información proporcionada en el Anexo 2A Población Objetivo, manifiesta que los diferentes tipos de población para el programa de acuerdo al servicio proporcionado por el programa son los siguientes:

Población Potencial: **Población que requiere estos servicios de vigilancia que solicitan la población.**

Población Objetivo: **Colonias, comunidades o negocios**

Población Atendida: **Población que recibió el servicio.**

Servicio ofertado por el programa: **Recorridos de vigilancia, eventos de prevención del delito.**

Sin embargo, el municipio establece únicamente los conceptos sin determinar las cantidades de población, indicando que los Índices delictivos es el criterio utilizado para determinar la población potencial, mientras que la incidencia delictiva corresponde a la población objetivo, en tanto que refiere que no se utiliza ninguna metodología para acotar o estratificar a la población.

Cabe mencionar que de manera más enunciativa que indicativa, en la redacción del propósito de la MIR, se hace referencia a la población objetivo o área de

enfoque cuando menciona “El municipio cuenta con mayor cobertura...”, por lo que la redacción podría ajustarse a normatividad de CONEVAL al respecto.

En cuanto a la determinación de la Población Objetivo, atendiendo el análisis anterior, el municipio tiene libertad de definirla tal y como lo ha hecho, en atención a cada servicio ofertado por el programa, esto es; la población que solicita los recorridos de vigilancia no necesariamente será la misma que se atiende con los eventos de prevención del delito.

Así, derivado del mismo programa es recomendable cuantificar las poblaciones objetivo y potencial, dada la importancia del programa es factible establecer como población potencial los 165 mil 729 habitantes del municipio. (Encuesta Intercensal 2015, INEGI), y a partir de ello la población objetivo de acuerdo a la oferta de servicios del mismo programa.

En cuanto al Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención, la Unidad de Análisis de la Dirección de Seguridad Pública es la encargada de actualizar las bases de datos usuarios receptores del servicio de manera mensual.

En este sentido, el municipio cuenta con el Protocolo Nacional de Primer Respondiente que establece las actuaciones que deberá ejecutar el Primer Respondiente al momento en que tenga conocimiento de la existencia de un hecho que la ley señale como delito, la detención de las personas que participaron en el mismo, la preservación del lugar de los hechos, el registro de sus actuaciones, la puesta a disposición de objetos y personas ante el Ministerio Público, y los formatos establecidos en el como lo son; el Informe Policial Homologado, la Cartilla de lectura de derechos y el Mapa de Procedimientos, si bien, no fue posible encontrar el padrón de beneficiarios del programa en la página de internet del Municipio, esta información obra en el municipio al igual que el establecimiento de rutas de patrullaje los registros de eventos de prevención del delito, por lo que se recomienda que el municipio valore y establezca la manera óptima de hacer pública esta información.

Es importante señalar que la existencia de un padrón de beneficiarias/ios es de suma importancia para todos los programas sociales, tal y como lo establecen los **“Lineamientos normativos para la integración de un padrón único de beneficiarios”**¹, publicados por SEDESOL. Los cuales mencionan en el apartado “4. Disposiciones Generales”, numeral “4.1 Ámbito de aplicación”, que tales lineamientos están dirigidos a *“los servidores públicos y responsables de Programas*

¹ Consultado en:

http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1_Menu_Principal/2_Normas/2_Sustantivas/Lineamientos_PUB.pdf

Sociales, que integran, actualizan y mantienen Padrones de Beneficiarios". Aunado a esto, los lineamientos tienen por objeto coordinar los padrones en los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, con el fin de evitar duplicidad de apoyos.

El hecho de no contar con la definición de población objetivo provoca que no se pueda conocer si entre ésta y las/os beneficiarias/ios reales del programa existen características comunes.

Derivado de lo anterior, el municipio debe tomar las medidas necesarias para que la instancia ejecutora del programa logre **definir su población objetivo, sistematizar su población atendida y sumado a ello contar con mecanismos que ayuden a la precisión y construcción de un padrón de beneficiarias/ios**; lo anterior evitaría incurrir en incumplimientos normativos claramente señalados.

En el tema Matriz de Indicadores para Resultados cabe señalar que en términos generales el municipio cumple con la normativa solicitada por la Secretaría de Planeación del Estado al contar con una MIR para el programa en la que es posible identificar Resumen Narrativo de los objetivos para Fin, Propósito y Componente. Sin embargo, cabe señalar que la estructura de MIR del programa cuenta con Fin, 1 Propósito, 3 Componentes y 6 Actividades, s cuales no se encuentran vinculadas a los componentes, lo que incurre en una falta a lo señalado por la Secretaría de Hacienda en su Guía para elaboración de la MIR², la cual establece que al menos se deberán expresar en la MIR del programa **un Componente por cada servicio otorgado y las actividades necesarias para realizar cada Componente**³; es importante mencionar que al momento de la evaluación el municipio no proporcionó evidencia de que la MIR fue construida a partir de los elementos dispuestos por la Metodología del Marco Lógico tales como el Árbol de Problemas y el Árbol de Objetivos.

Así, las principales observaciones en cuanto a Lógica Vertical, tomando en cuenta que éste análisis permite verificar la relación causa-efecto directa que existe entre los diferentes niveles de la matriz, son las siguientes:

- ▶ En cuanto al propósito, se recomienda establecer cuál es el efecto que la ejecución del programa busca en la población hacia la cual va dirigido ya que al tener dos objetivos tiene una correspondencia parcial con el fin.

² Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, SHCP, 2010, http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Documentos%20Recientes/guia_construccion_mir_imp20100823_20.pdf

³ Ídem

- ▶ Los componentes deben referirse a los productos terminados o servicios proporcionados por el programa.
- ▶ El planteamiento de 6 actividades sin definir a que componente se corresponden cada una de ellas, es incorrecto de acuerdo con la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, por lo que se recomienda definir cuantas y cuales actividades sean necesarias para el logro de cada componente.
- ▶ Se debe contar con los elementos de planeación establecidos en la normatividad, para poder establecer correctas relaciones de causalidad y efectos del problema establecido.
- ▶ Es recomendable estar al tanto de los elementos mínimos establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en cuanto a lo que debe cubrir la Matriz de Indicadores para Resultados construida a partir de la Metodología del Marco Lógico.

Para el municipio de Macuspana el presupuesto aprobado de FORTAMUN para el año 2017 fue de \$90,796,121, según el acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del ramo 33 entre los municipios del estado. En la información suministrada por el municipio se tiene que el presupuesto modificado del FORTAMUN para 2017 quedó en \$90,666,375.37, los cuales se ejercieron en su totalidad.

Estos recursos del Fondo fueron ejecutados por la Dirección de Seguridad Pública del municipio de Macuspana en el programa E046 Salvaguarda de la Integridad Física y Patrimonial de los Habitantes, en la operación de Seguridad Pública, principalmente en gasto corriente.

Con base en lo anteriormente expuesto, es posible afirmar que de acuerdo al planteamiento de la problemática a combatir con los recursos del FORTAMUN a través el Programa Presupuestario E046 para el ejercicio 2017; y que las prioridades de gasto del fondo son compatibles con los rubros de gasto establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal.

En cuanto a la Rendición de cuentas y mecanismos de transparencia de la operación del programa, al momento de la evaluación no se encontró evidencia de su difusión en la página de internet del municipio por lo que se recomienda se efectúen las acciones necesarias para subir la información aprovechando que en la página cuentan con los apartados correspondientes a la información que por ley deben presentar como sujeto obligado.

Cabe mencionar que en la misma página de internet, el municipio cuenta con un número telefónico para la atención de las y los beneficiarios y ciudadanía en general.

En lo referente a la identificación de coincidencias y complementariedades con otros programas, el municipio, manifiesta que el servicio o los bienes proporcionados no son exclusivos del programa ya que *“los tres órdenes de gobierno han emprendido acciones destinadas a impulsar programas y proyectos de Seguridad Pública”*.

Sin embargo, y a pesar de lo anterior, tras una revisión de los programas presupuestarios ejecutados por el municipio, es posible afirmar que también encuentra complementariedad con los programas: E029 Protección Civil y E019 Dirección de Tránsito y Alumbrado público.

Derivado de lo anterior, es posible afirmar que el programa “E046” se complementa con otros programas y coinciden en la seguridad pública del municipio.

Análisis FODA

Fortalezas

- ▶ El programa abona a los instrumentos rectores de la planeación como son los Planes Municipal y Estatal de Desarrollo.
- ▶ El programa cuenta con una MIR, lo que da cuenta que existe un esfuerzo de la administración orientada al logro de resultados.
- ▶ El programa tiene complementariedad con otros programas del mismo municipio.
- ▶ El municipio cuenta con el diagnóstico referido en los instrumentos de planeación.

Oportunidades

- ▶ Existen programas presupuestarios en el municipio que son complementarios del E046.
- ▶ El tema de Seguridad Pública es de suma importancia para los objetivos a nivel nacional, por lo que es posible obtener más recursos si se establecen sinergias con otros órdenes de gobierno.

Debilidades

- ▶ El programa no cuenta con todos los instrumentos de planeación requeridos por la normatividad de la Metodología del Marco Lógico, es decir árbol de problemas y árbol de objetivos.
- ▶ Los elementos de la MIR son insuficientes, o no muestran todos los bienes o servicios ofertados por el programa.
- ▶ Al momento de la evaluación el municipio no contó con las Fichas Técnicas de los Indicadores.
- ▶ No se encontró evidencia en la página de internet en el apartado de transparencia, la información de los resultados del programa.

Amenazas

- ▶ El aumento de los índices delictivos en particular en el estado, que están asociados a factores externos al municipio como las condiciones económicas del entorno, migración, entre otros puede no ser favorable e incidir en el aumento de violencia en el municipio.

Recomendaciones

1. Se recomienda establecer las causas y efectos del problema en los instrumentos correspondientes (Árboles de Problemas y Objetivos), de acuerdo a la Metodología del Marco Lógico.
2. Se recomienda que el programa desarrolle los componentes suficientes equivalentes a los bienes o servicios ofertados. Y con las actividades suficientes para producir cada uno.
3. Se recomienda integrar las fichas técnicas para cada uno de los indicadores planteados, las cuales deben estar publicadas en el sistema de la Unidad de Evaluación de Desempeño de Tabasco.
4. Se recomienda establecer en un lugar visible o en su defecto la publicación de los resultados del Programa en la Página de Transparencia debe llevarse a cabo de acuerdo a la normativa.
5. Identificar las diferentes instituciones en otros órdenes de gobierno generando sinergias y complementariedades para lograr una mayor cobertura del programa.
6. Un adecuado diagnóstico apoyado en la información estadística permitirá establecer estrategias de cobertura del programa, mismo que puede

potencializar los recursos que actualmente se reciben a través del FORTAMUN y el FORTASEG.

7. Se recomienda 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, asimismo generar sinergias con programas sociales enfocados a prevenir la violencia y de ayuda social.
8. Ante los cambios que se vienen en los planes de desarrollo se recomienda identificar y continuar con la vinculación a dichos instrumentos.
9. El Municipio puede tomar en cuenta lo establecido por la SHCP en la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados para la integración de la MIR.
10. Se recomienda a fin de establecer sinergias que incidan en la seguridad de los habitantes del municipio que el municipio busque convenios con otras instancias de gobierno en el orden estatal y federal.
11. Se recomienda hacer uso de la información, para el establecimiento de estrategias a favor de la seguridad física y patrimonial de los habitantes del municipio.

Identificación del programa y la dependencia

Nombre de la evaluación:

Evaluación de Consistencia y resultados en materia de Diseño, al Programa Presupuestario E046 Salvaguarda de la Integridad Física y Patrimonial de los Habitantes y análisis de la pertinencia de la inversión de los recursos del (FORTAMUN), para el año fiscal 2017

Fecha de inicio de la evaluación:

28 de febrero de 2018

Fecha de término de la evaluación:

15 de agosto de 2018

Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

Titular de la Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

C.P. Concepción Peralta Morales .- Coordinador

Principales colaboradores:

Ing. Laura González Pérez

Instancia Evaluadora:

Tecnología Social para el Desarrollo SA de CV

Coordinador de la evaluación:

Víctor Manuel Fajardo Correa

Principales colaboradores:

Luis David Guzmán Alanís

Lorena Gutiérrez Ugalde

Nancy Paola Hernández Clavijo