

## Resumen Ejecutivo

La Evaluación Externa de los programas es un instrumento enfocado a aportar información que permitan brindar elementos de criterio para la toma de decisiones y contribuir con aspectos susceptibles de mejora hacia la operación de los programas y de las políticas públicas (SHCP, 2017). Por ello, el objetivo principal de la presente Evaluación de Diseño del FORTAMUN fue analizar y valorar el diseño y la orientación a resultados del Fondo de Aportación para el Fortalecimiento de los Municipios, en su ejercicio 2018, para la identificación de áreas de mejora y la generación de información que contribuya a su fortalecimiento, consolidación y mejora de su desempeño.

La instrumentación del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN) en el municipio de Macuspana tuvo como propósito, en su ejercicio 2018, que los habitantes del municipio de Macuspana contaran con servicios públicos eficaces, eficientes y de calidad que contribuyeran a la seguridad y protección.

El FORTAMUN contó en 2018 con su Diagnóstico y una Matriz del Marco lógico (MM) realizados *ex profeso* para la aplicación del Fondo en el Municipio de Macuspana, situación que no había ocurrido en ejercicios anteriores; sin embargo, ambos documentos son susceptibles de mejoras al carecer de un soporte de información cuantitativo proveniente de fuentes de información oficiales que fortalezcan y fundamenten su análisis. Para esto último, existe información disponible dentro de las dependencias involucradas y que puede ser utilizada para generar una Planeación Estratégica sólida para su instrumentación futura.

## Objetivos contemplados

### Objetivo General

El objetivo general de este documento es analizar y valorar el diseño y la orientación a resultados del Fondo de Aportación para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN), en su ejercicio 2018, para la identificación de áreas de mejora y la generación de información que contribuya a su fortalecimiento, consolidación y mejora de su desempeño.

### Objetivos Específicos

- Analizar y valorar la justificación de la creación y diseño del FORTAMUN,
- Identificar y analizar su vinculación con la planeación sectorial y nacional,
- Identificar a sus poblaciones y mecanismos de atención,
- Analizar y valorar el funcionamiento y operación del padrón de beneficiarios y la entrega de apoyos,
- Analizar y valorar la consistencia entre su diseño y la normatividad aplicable
- Identificar el registro de operaciones presupuestales y rendición de cuentas,
- Identificar posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas federales.

### Metodología

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 la 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) y del Programa Anual de Evaluación 2019 del municipio de Macuspana, Tabasco.

La evaluación se realizó mediante análisis de gabinete y trabajo de campo. El primero consistió en un análisis documental de la normativa y documentos conceptuales del Fondo de Aportación para el Fortalecimiento de los Municipios, incluyendo la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), lineamientos federales (para los fondos que los tengan), MIR, modalidad presupuestaria, entre otros documentos.

El segundo se enfocó en la realización de entrevistas semiestructuradas o grupos focales con actores que intervienen en los mecanismos de coordinación del Fondo.

La evaluación en materia de diseño se divide en **ocho apartados y 30 preguntas** de acuerdo con el siguiente cuadro:

Apartado	Valoración Obtenida	Porcentaje %
Justificación de la creación y del diseño del programa	10	10.42
Contribución a la meta y objetivos nacionales	4	4.16
Población potencial, objetivo y mecanismos de Elegibilidad	15	15.63
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	6	6.25
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	31	32.29
Presupuesto y rendición de cuentas	12	12.25
Complementariedades y coincidencias con otros programas federales	N/A	0

Valoración Final	78	81.25
------------------	----	-------

La valoración final que obtuvo el programa se realizó mediante un análisis de gabinete con base en información proporcionada por el municipio, así como información adicional que la institución evaluadora consideró necesaria para justificar su análisis, así mismo se realizaron entrevistas con responsables del FORTAMUN y/o personal de las unidades administrativas operadoras del FONDO y acorde a la metodología establecida por el CONEVAL para la evaluación de diseño.

### Principales Hallazgos

El Programa E046.-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 2018 contó, de acuerdo con la información proporcionada por el municipio, con una inversión inicial de \$99,872,517.00 y modificado a \$ 108,915,462,22 provenientes del FORTAMUN,

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 81%, al obtenerse 78 puntos de calificación de los 96 posibles.

Destaca con una valoración positiva máxima de 4 de 4, en lo referente de que existen conceptos comunes entre el propósito del programa establecido en su MIR y los objetivos de los planes de desarrollo federal, estatal y municipal y el programa nacional y sectorial estatal de seguridad pública.

Así mismo, en su apartado de presupuesto y rendición de cuentas con 12 de 12, la valoración positiva de este rubro es debido a que el programa identifica y cuantifica sus gastos, desglosándolos por categorías como lo establece la Ley General de Contabilidad Gubernamental, cuenta con mecanismos de transparencia y sus procedimientos cumplen con las características establecidas.

Con relación a la valoración por consolidarse se destacan los apartados denominados Justificación de la creación y del diseño del programa, así también referente al padrón de beneficiarios y mecanismos de atención a 2 puntos de lograr la valoración máxima de 4.

En cuanto, con avances significativos y próximos a obtener una valoración máxima recalcan los apartados referentes al diseño de la matriz de indicadores para resultados con una valoración 31 menos 9 de 40 a obtener, el programa cuenta con sus fichas técnicas, el fin cumple con todas sus características, el propósito con cuatro de las características establecidas, al igual que su componente en un 85%. La valoración negativa es en relación que el componente no es suficiente para dar cumplimiento al propósito, los indicadores no cuentan con metas y se deben de re-expresar debido a que cinco de sus indicadores no son claros, 2 de ellos no son relevantes y tres no son adecuados. Además, que el método de cálculo y el nombre de alguno de los indicadores no son consistentes con su objetivo. Así mismo, el rubro referente a la población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad lo que registro una valoración de 15 de 20, considerándola como una valoración positiva y se debe a que el programa cuenta con mecanismos o información que permitan identificar su población potencial, objetivo y beneficiada. Sin embargo, La valoración negativa es debido a que el programa no cuenta con un documento que contenga la metodología para la cuantificación de la población potencial y objetivo.

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 beneficiarios; lo anterior evitaría incurrir en incumplimientos normativos claramente señalados.

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

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”. Por lo cual es posible afirmar que el programa tiene complementariedad con las acciones de los programas de FASP y FORTASEG.

### **Análisis FODA**

#### **Fortalezas**

- El programa se vincula con los instrumentos rectores de la planeación nacional, contribuyendo a las metas y objetivos de los planes de desarrollo de los tres órdenes de gobierno y los programas que derivan del mismo.
- El programa cuenta con un procedimiento estandarizado a nivel nacional para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo.
- El programa cuenta con un mecanismo de atención y entrega de apoyos estandarizado, sistematizado.
- El programa identifica y cuantifica los gastos en los que incurre para generar los bienes o servicios que ofrece y los desglosa por categorías y sus procedimientos de ejecución.

- El programa es vinculante y sus acciones son complementarias con objetivos, estrategias y líneas de acción del FASP y el FORTASEG.

#### Oportunidades

- Incluir y documentar en la elaboración del diagnóstico del programa, la vinculación con estos instrumentos rectores de planeación.
- Definir e incluir los elementos mínimos de diagnóstico hacia los programas nuevos establecidos por el CONEVAL.
- Documentar el procedimiento de operación del programa, contemplando todas las actividades y las áreas responsables de su realización.
- Describir los formatos e informes que se deben de requisitar.
- Seguir considerando las vinculaciones o acciones complementarias en la planeación estratégica del programa, a través de acuerdos o convenios de colaboración.

#### Debilidades

- No se cuenta con la cuantificación y características de la población que presenta el problema y el plazo para su revisión y actualización, en el Diagnóstico del Programa.
- No se tiene completamente documentada la justificación teórica o empírica de la creación del programa.
- No cuenta el programa con una metodología definida y documentada para la cuantificación de la población potencial y objetivo.
- No se cuenta con una base de datos y de información socioeconómica de los beneficiarios, para conocer la demanda.
- No se cumple con todas las características establecidas para cobertura de la población objetivo.

- No se cumplen con todas las características establecidas a pesar de que se cuenta con procedimientos para la selección de beneficiarios (apoyos o servicios otorgados).
- No se cumple con todas las características establecidas en la base de datos de beneficiarios del programa.
- No se cuenta con un procedimiento para la recolección de información socioeconómica de los beneficiarios, así de cómo de la medición de sus variables y periodicidad de sus mediciones.
- No es suficiente el establecer un solo componente en su matriz de indicadores para resultados, para dar cumplimiento con el propósito.
- No cumple el nivel propósito de su matriz de indicadores para resultados, con todas las características establecidas.
- No se encuentra el nivel fin alineado al Plan Municipal de Desarrollo.

#### Con relación a los Indicadores del Programa

- No cuentan con el dato de metas, por lo que no se pudo verificar si son laxos.
- El método de cálculo y el nombre de los indicadores no son consistentes con el objetivo.
- Los niveles de fin y propósito no presentan medios de verificación oficial o institucional.
- Los medios de verificación no permiten reproducir el cálculo del indicador, debido a que no son coherentes entre sus objetivos y sus unidades de medida.

## Amenazas

El de no considerar en la elaboración del Diagnóstico, los siguientes elementos mínimos, afectara en los siguientes rubros:

- Programas Nuevos, y de los aspectos a considerar para la elaboración del diagnóstico de los mismos.
- Proyectos presupuestarios de nueva creación. propuestos a ser incluidos en el presupuesto de egresos.

Es recomendable, considerar la metodología del marco lógico emitido por el CONEVAL, para dar cumplimiento a las características, de:

- Cuantificación y ubicación territorial de la población que presenta el problema.
- Causas, efectos e instrumentos de política pública para su solución.

Al no aplicar una metodología y documentarla para la cuantificación de la población potencial, objetivo y sus mecanismos de elección, se seguirá incurriendo en:

- No poder aplicar una metodología y documentarla para la cuantificación de la población potencial, objetivo y sus mecanismos de elección.
- El no poder, Integrar una base de datos que cumpla con los Lineamientos para la Integración del Padrón Único de Beneficiarios emitidos por la Secretaria de Desarrollo Social.
- El no contar con un documento que cumpla con todas las características de cobertura de atención a la población objetivo: población objetivo, cobertura anual, horizonte a mediano y largo plazo y congruente con el diagnóstico y diseño del programa.
- El de no contar con un procedimiento de operación del programa, el cual contemple todas las actividades y las áreas responsables de su realización, así como los formatos e informes que se deben de requisitarse para dicho procedimiento.

- No contar con un padrón de beneficiarios el cual cumpla con los Lineamientos para la Integración del Padrón Único de Beneficiarios emitidos por La Secretaria de Desarrollo Social (tipo de beneficiarios, datos socioeconómicos, georreferenciación, etc.)

## Recomendaciones

Integrar un padrón de beneficiarios el cual cumpla con los Lineamientos para la Integración del Padrón Único de Beneficiarios emitidos por La Secretaria de Desarrollo Social (tipo de beneficiarios, datos socioeconómicos, georreferenciación, etc.)

Elaborar un procedimiento de operación del programa, el cual contemple todas las actividades y las áreas responsables de su realización, así como los formatos e informes que se deben de requisitar para dicho procedimiento. En el cual se documenten los mecanismos de elegibilidad y de atención del programa.

Realizar un replanteamiento de la MIR del programa desde el análisis del problema, tomando en consideración el diagnóstico de la problemática que se busca solucionar. Ejemplo: se puede plantear la problemática desde la perspectiva de inseguridad física y patrimonial o la comisión de delitos.

Elaborar los diagnósticos de programas nuevos de acuerdo a los elementos mínimos de diagnóstico de programas nuevos del CONEVAL y la metodología de marco lógico.

Incluir en el diagnóstico del programa el apartado de justificación, el cual cumpla con todas las características establecidas en la metodología del CONEVAL. Se debe de sustentar la intervención que tiene el programa con estudios, investigaciones o resultados estadísticos.

Realizar la alineación de los programas con los objetivos, estrategias y líneas de acción del Plan Municipal de Desarrollo, así como, con los instrumentos de planeación nacional y estatal.

Verificar los factores relevantes a medir para cada objetivo (el ¿Qué? busco medir y en ¿Quién? espero encontrar esa medición), lo cual permitirá tener una mayor consistencia con las variables consideradas en el método de cálculo y el algoritmo.

Aplicar los criterios CREMAA para validar los indicadores propuestos.

Requisitar por completo los metadatos de las fichas técnicas de los indicadores para asegurar su congruencia en la lógica horizontal de la MIR.

Replantear los supuestos de nivel de actividades, para que expresen factores externos que ponen en riesgo la generación de los bienes y/o servicios. Y sus líneas bases y características de metas debido a que están en términos absolutos.

Se recomienda definir los apoyos y servicios que otorga el programa, para que los componentes que integren la mir sean los necesarios para aportar a la realización del propósito.

Observar los lineamientos generales para atender los aspectos susceptibles de mejora derivados de las evaluaciones de los programas presupuestarios del estado de Tabasco, cuyos resultados deben ser tomados en consideración para el proceso de planeación, programación y presupuestación de cada ejercicio fiscal.

## Conclusiones

El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios fue creado para fortalecer las finanzas y la organización de los municipios a efecto de dar mejores resultados a la ciudadanía. Por lo cual, los

recursos ministrados al municipio de Macuspana (FORTAMUN 2018) fueron ejecutados a través de su programa presupuestario E046, los cuales se aplicaron tal como lo regula la Ley de Coordinación Fiscal “a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes”, por ser de importancia estratégica a nivel nacional. Esto representa la oportunidad de crear complementariedad de recursos para las acciones promovidas por el fondo, debido a que una de sus fortalezas es la vinculación que se tiene con los objetivos, estrategias y líneas de acción con los instrumentos de planeación estratégica federal y estatal.

En la revisión se detectaron insuficiencias normativas, lo cual lo debilita, debido a que no cuenta con mecanismos de elegibilidad y de atención completamente documentados, ya que el programa no reveló información que permitiera identificar la demanda total de apoyos, las características sociodemográficas de los solicitantes, por lo que se requiere diseñar e implementar regulación complementaria del proceso de aplicación y comprobación de recursos que cumpla con la metodología establecida por el CONEVAL, así como su padrón de beneficiarios el cual cumpla con los Lineamientos para la integración del Padrón Único de Beneficiarios emitidos por la Secretaría de Desarrollo Social.

El fondo como tal está sistematizado y documentado en su proceso para el otorgamiento de los apoyos; pero, es necesario considerar evidenciar documentalmente estas características en el programa; así como la metodología para la definición y atención de su población (potencial, objetivo y atendida) y difundirla en su portal de transparencia.

Las Matrices del Marco Lógico (MML) cuentan con Fin, Propósito, Componentes y Actividades definidas; sin embargo, el componente es insuficiente para el logro del propósito, los supuestos de las actividades están mal planteadas, los supuestos no corresponden a externalidades, la línea base y las metas se encuentran planteadas en términos absolutos, con respecto a la totalidad del presupuesto y falta vincular su fin con el Plan Municipal de Desarrollo.

Con base a la revisión efectuada de evaluaciones anteriores se detectaron ASM de ejercicios anteriores para este fondo, los cuales están pendientes en su seguimiento, así mismo, no se pudo corroborar que se contara con la posición institucional de dichos resultados y fue imposible verificar que estos fueran incluidos dentro del proceso de planeación, programación y presupuestación 2019.

La valoración global del FORTAMUN en su ejercicio 2018 en el municipio de Macuspana, respecto a la atención del problema que atiende y, considerando exclusivamente los aspectos de evaluación cuantitativa es de 78 puntos de 96 posibles, es decir, un cumplimiento del 81% en términos de su Diseño.

**1. DESCRIPCIÓN DE LA EVALUACIÓN**

1.1 **Nombre de la Evaluación:** Evaluación de Diseño del programa E046 Salvaguarda de la Integridad Física y Patrimonial de los Habitantes (FORTAMUN), para el ejercicio fiscal 2018.

1.2 **Fecha de inicio de la evaluación:** 01/06/2019

1.3 **Fecha de término de la evaluación:** 31/08/2019

1.4 **Nombre de la persona responsable de darle seguimiento a la evaluación y nombre de la unidad administrativa a la que pertenece:**

**Nombre:** Mtro. Julián Notario Esteban

**Unidad administrativa:** Titular de la Unidad Municipal de Evaluación

1.5 **Objetivo general de la evaluación:** Analizar y valorar el diseño y la orientación a resultados del Fondo de Aportación para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN), en su ejercicio 2018, para la identificación de áreas de mejora y la generación de información que contribuya a su fortalecimiento, consolidación y mejora de su desempeño.

1.6 **Objetivos específicos de la evaluación:**

- Analizar y valorar la justificación de la creación y diseño del FORTAMUN
- Identificar y analizar su vinculación con la planeación sectorial y nacional
- Identificar a sus poblaciones y mecanismos de atención
- Analizar y valorar el funcionamiento y operación del padrón de beneficiarios y la entrega de apoyos
- Analizar y valorar la consistencia entre su diseño y la normatividad aplicable
- Identificar el registro de operaciones presupuestales y rendición de cuentas
- Identificar posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas federales.

1.7 **Metodología utilizada en 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 la 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) y del Programa Anual de Evaluación 2019 del municipio de Macuspana, Tabasco.

La evaluación se realizó mediante análisis de gabinete y trabajo de campo. El primero consistió en un análisis documental de la normativa y documentos conceptuales del Fondo de Aportación para el Fortalecimiento de los Municipios, incluyendo la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), lineamientos federales (para los fondos que los tengan), MIR, modalidad presupuestaria, entre otros documentos.

El segundo se enfocó en la realización de entrevistas semiestructuradas o grupos focales con actores que intervengan en los mecanismos de coordinación del Fondo.

**Instrumentos de recolección de Información:**

**Cuestionarios** \_\_ **Entrevistas**  **Formatos**  **Otros** \_\_ **Especifique:**

Entrevistas directas y de profundidad a los actores principales del proceso y formatos (anexos adjuntos al informe final de la evaluación).

**Descripción de las técnicas y modelos utilizados:**

**Entrevista Directa.** - Realizada con base a 14 reactivos enfocados a conocer el proceso, la difusión y la adecuación del programa hacia la ciudadanía. Dicho instrumento fue aplicado al Director de Seguridad Pública Municipal y a sus auxiliares que intervienen en el proceso y al enlace oficial de la Unidad Municipal de

Evaluación.

**Entrevista de Profundidad.** - La entrevista de profundidad se planteó en base a 30 reactivos, con la finalidad de obtener la información complementaria del proceso, a través de los diferentes actores que intervienen en el mismo, lo que permitió obtener información comprobatoria y links de páginas web en donde se pudo obtener y verificar la información requerida. (incluyendo la unidad ejecutora del programa).

Con sustento a la información obtenida el grupo evaluador procedió a lo siguiente:

**Análisis Descriptivo.**- El cual sirvió de sustento y de confirmación acerca de la información estadística y documental adicional, que permitió la descripción de datos, cifras de la situación que prevalece en el municipio con relación a la operación del FORTAMUN.