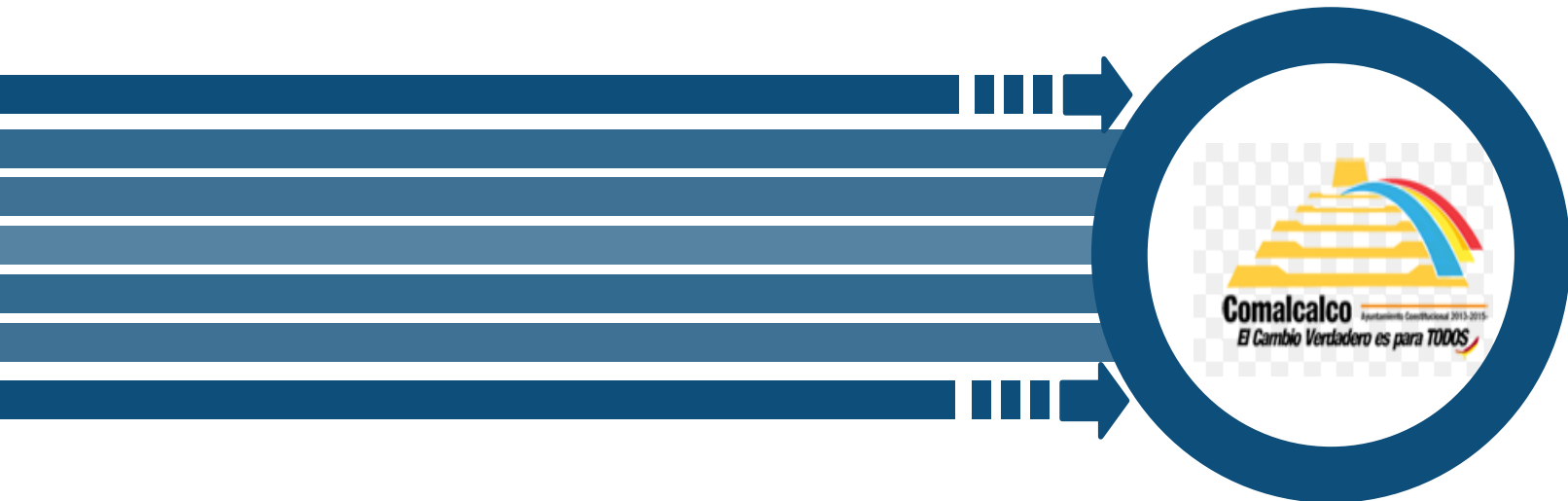




Evaluación de Consistencia y Resultados en Materia de Diseño

Municipio: Comalcalco, Tabasco



Programa presupuestario:

**E002 Salvaguarda de la Integridad Física y Patrimonial
de los habitantes del año fiscal 2014.**



Nombre de la evaluación:

Evaluación de Consistencia y Resultados en materia de diseño al programa "E002 Salvaguarda de la Integridad Física y Patrimonial de los Habitantes" para el año fiscal 2014.

Fecha de inicio de la evaluación:

18 de Agosto de 2015

Fecha de término de la evaluación:

25 de noviembre de 2015

Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación

Dirección de Programación

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

Lic. Carlota Romero Rodríguez

Principales colaboradores:

Diana de los Santos de la Cruz

Instancia Evaluadora:

Tecnología Social para el Desarrollo SA de CV

Coordinador de la evaluación:

Víctor Manuel Fajardo Correa

Principales colaboradores:

Nancy Paola Hernández Clavijo

Lorena Gutiérrez Ugalde

Contenido

Introducción.....	1
1. Metodología de la evaluación.....	3
1. Análisis general del destino del FORTAMUN.....	7
2. Análisis del Programa “E002 Salvaguarda de la Integridad Física y Patrimonial de los habitantes”, para el año 2014.....	10
2.1 Análisis de la Justificación de la Creación y del Diseño del Programa.....	12
2.2 Análisis de la Contribución del Programa a los Objetivos Nacionales y los Sectoriales.....	16
2.3 Análisis de la Población Potencial y Objetivo y Mecanismos de elegibilidad.....	20
2.4 Padrón de beneficiarios y mecanismo de atención.	22
2.5 Análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados.....	24
De la lógica vertical de la MIR.....	26
De la lógica horizontal de la MIR	28
2.6 Análisis del Presupuesto y redición de cuentas.....	33
2.7 Análisis de la Complementariedades y coincidencias con otros programas federales.....	34
3 Conclusiones	36
Del análisis del marco normativo:.....	36
4 Análisis FODA.....	38
Fortalezas.....	38
Oportunidades	38
Debilidades.....	39
Amenazas	40
5 Recomendaciones.....	41
Fuentes de consulta.....	43

Índice de cuadros

Cuadro 1. Distribución de FORTAMUN	8
Cuadro 2. Distribución del FORTAMUN por tipo de gasto	8
Cuadro 3. Valoración CONEVAL	10
Cuadro 4. Vinculación del Propósito con los objetivos municipales y estatales	16
Cuadro 5. Vinculación del Propósito con los objetivos del programa sectorial	17
Cuadro 6. Vinculación del Fin con los objetivos municipales y estatales	18
Cuadro 7. Vinculación del objetivo Municipal a las Metas Nacionales	19
Cuadro 8. Comparación Árbol de Objetivos y MIR	25
Cuadro 9. Indicador de Fin	28
Cuadro 10. Indicador de Propósito	29
Cuadro 11. Indicador de Componente 1	30
Cuadro 12. Indicador de Componente 2	31
Cuadro 13. Indicador de la Actividad 1	32
Cuadro 14. Indicador de la Actividad 2	33

Índice de esquemas

Esquema 1. Problema Central y sus Efectos	12
Esquema 2. Problema Central y Causas	13
Esquema 3. Relación Componente - Propósito	27

Introducción

La evaluación de los Fondos Federales y los programas financiados por estos, son señaladas como una obligación para los tres órdenes de gobierno y para todos los poderes del Estado Mexicano.

En este contexto el Municipio de Comalcalco, dando cumplimiento a esto y según lo previsto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 85 y 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y del artículo 54 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), estableció en su Programa Anual de Evaluaciones (PAE) del año 2015 el desarrollo de la Evaluación de Consistencia y Resultados en materia de Diseño al programa “**E002 Salvaguarda de la Integridad Física y Patrimonial de los habitantes**” para el año fiscal 2014, el cual es financiado con recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, FORTAMUN y un análisis del cumplimiento del destino del gasto conforme a lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), para con ello contar con la evaluación en conjunto del FORTAMUN del ejercicio fiscal 2014.

Esta evaluación contempla los siguientes objetivos:

Objetivo General:

Analizar el diseño del Programa “**E002 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 si la orientación de los recursos del Fondo hacia los destinos y usos responde a lo previsto en las disposiciones normativas aplicables.
- ▶ Analizar la justificación de la creación y diseño del programa.
- ▶ Identificar y analizar su vinculación con la planeación sectorial y nacional.
- ▶ Identificar a sus poblaciones y mecanismos de atención.
- ▶ Analizar el funcionamiento y operación del padrón de beneficiarios y la entrega de apoyos.
- ▶ Analizar 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.

Este documento se compone de seis apartados. El primero, “*Metodología de la evaluación*”, describe la metodología empleada; el segundo, valoración del destino y ámbito de influencia de las obras ejecutadas con recursos del FORTAMUN, posteriormente se da el “*Análisis del programa E002 Salvaguarda de la Integridad Física y Patrimonial de los habitantes*” que evalúa el programa en cada uno de los objetivos específicos propuestos. El cuarto, establece las principales “*Conclusiones*”. El quinto, “*Análisis FODA*”, establece las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas en la ejecución del programa. El sexto y último, presentan las principales “*Recomendaciones*” derivadas del resultado de la evaluación.

1. Metodología de la evaluación

La evaluación del desempeño de los programas presupuestales que son financiados con los recursos del (FORTAMUN) se realizará conforme a lo establecido en el artículo Décimo cuarto de los Lineamientos Generales de Operación para la Entrega de los Recursos del Ramo General 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios; mismo que establece que:

“Los indicadores deberán orientarse a la evaluación de resultados de los Programas que se financien con las Aportaciones Federales”. (DOF, 2008: 3)

En cuanto a la metodología, en los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal en el capítulo II, que alude a los términos de referencia de las evaluaciones, en su artículo Trigésimo establece que *“Para las evaluaciones de Consistencia y Resultados, las dependencias y entidades deberán considerar en los términos de referencia respectivos, los criterios establecidos en el **lineamiento décimo octavo** del presente ordenamiento y **utilizar el modelo de términos de referencia que determinen conjuntamente la secretaría, la Función Pública, y el Consejo** en el ámbito de su competencia, mismo que deberán publicar en sus respectivas páginas de internet” (DOF, 2007: 9).*

Bajo este contexto, en cuanto a lo concerniente a la estricta evaluación Consistencia y resultados en materia de Diseño, Tecnología Social para el Desarrollo (TECSO) retomó el modelo de términos de referencia para la Evaluación en materia de Diseño, desarrollado por CONEVAL, (CONEVAL: 2015); el cual se basa en el numeral Décimo octavo, apartado I¹, de los

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 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

Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal.

Considerando estos lineamientos, pero sin dejar de lado el objeto general del fondo, esta evaluación tendrá dos niveles:

- a) Una evaluación general del fondo en cuanto al destino de sus recursos.
- b) La evaluación de consistencia y resultados en materia de Diseño del programa **E002 Salvaguarda de la Integridad Física y Patrimonial de los habitantes** que recibe financiamiento del fondo.

Para el análisis general del fondo se tendrá en cuenta lo estipulado en el artículo 37 de la Ley de Coordinación Fiscal (DOF, 2013), la cual establece que los recursos provenientes del FORTAMUN pueden ser destinados a:

- ▶ Obligaciones financieras.
- ▶ Pago de derechos 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.

En cuanto a la evaluación del programa se realizó a partir del cuestionario diseñado por CONEVAL, 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.

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.

- ▶ Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).
- ▶ Presupuesto y rendición de cuentas.
- ▶ Complementariedades y coincidencias con otros programas federales.

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. En primera instancia 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.

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.

Así, este documento contiene diferentes niveles de lectura: desde un marco normativo general y un análisis general donde se presentan los principales hallazgos y conclusiones; hasta el detalle operativo de los programas. La intención es aportar un instrumento que sea de utilidad para los diferentes niveles de responsabilidad de los actores encargados de los programas.

1. Análisis general del destino del FORTAMUN

El FORTAMUN-DF es uno de los 8 fondos del Ramo General 33, a través del cual la Federación transfiere recursos a los Estados, en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada Entidad Federativa, de acuerdo con la información estadística más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; a su vez, los estados los distribuyen a cada uno de sus Municipios en proporción directa al número de habitantes de cada uno de ellos. El fondo nace a iniciativa del poder legislativo con la intención de fortalecer las haciendas públicas municipales, así como para apoyar y atender las funciones y obligaciones que se derivan del artículo 115 constitucional.

El objeto del FORTAMUN se define en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), en el artículo 37 en el cual se establece que:

*“Las aportaciones federales que, con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, reciban los municipios a través de las entidades y las demarcaciones territoriales por conducto 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 directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes**”*

Así, el aspecto general a evaluar del FORTAMUN es el cumplimiento del destino del gasto según lo que se estipula en dicho artículo.

Con respecto al presupuesto, el monto autorizado del FORTAMUN para el año fiscal 2014 fue de \$ 98,814,610.03, del cual se pagó \$98,166,382.93 y fue distribuido en diferentes programas tal como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Distribución de FORTAMUN		
Dependencia	Programa	Monto
Dirección de Seguridad Pública	K012 Modernización e innovación tecnológica y administrativa	\$2,341,851.94
	K013 Fortalecimiento del patrimonio municipal	\$54,910.76
	E002 Salvaguarda de la integridad física y patrimonial de los habitantes.	\$81,211,159.26
Dirección de Transito	E003 Policía preventiva de transito	\$8,433,600.97
Dirección de Finanzas	H001 Adeudos de ejercicios fiscales anteriores.	\$3,499,860.00
Dirección de Programación	P002 Planeación y programación presupuestaria (Aporte a SUBSEMUN)	\$2,625,000.00
TOTAL		\$98,166,382.93
Fuente: elaborado por TECSO con base en datos suministrados por el municipio		

El programa donde se ejerció el mayor monto del presupuesto, un 83% de los recursos, fue el E002 Salvaguarda de la integridad física y patrimonial de los habitantes, el cual es ejecutado por la Dirección de Seguridad Pública, básicamente en los rubros de servicios personales, y materiales y suministros.

Contrastando el gasto ejercido conforme a lo dispuesto como prioridad de gasto según el artículo 37 de la Ley de Coordinación Fiscal, tenemos lo siguiente:

Cuadro 2. Distribución del FORTAMUN por tipo de gasto		
Concepto	Monto	Porcentaje
Seguridad pública	\$94,666,522.93	96.43
Obligaciones financieras	\$3,499,860.00	0.36
Pago de agua	-----	-----
Modernización de los sistemas de recaudación locales	-----	-----
Mantenimiento de infraestructura	-----	-----
Fuente: elaborado por TECSO con base en lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 37.		

Como se puede observar la gran mayoría del recurso (96%) se destina a la necesidad directa vinculada con la seguridad pública; el resto a

obligaciones financieras. Cabe mencionar que el municipio de Comalcalco no utilizó recursos del FORTAMUN en Pago de agua, Modernización de los sistemas de recaudación locales y Mantenimiento de infraestructura, así mismo que realizaron con recursos de otras fuentes y permitió concentrar mayores recursos para la seguridad pública.

Así podemos concluir que la totalidad de los recursos (100%) fueron ejercidos en el uso previsto por la ley con una tendencia clara a priorizar estos recursos federales en materia de seguridad pública; el resto de conceptos fueron absorbidos con recursos locales, por lo que es evidente la prioridad que dio al mejoramiento en dicha materia.

Adicionalmente se contó con un remanente del año 2013 por valor de \$130,705.47, los cuales fueron asignados a los programas P002 planeación y programación presupuestaria E002 Salvaguarda de la integridad física y patrimonial de los habitantes, todos ellos para la seguridad pública, quedando así el monto de inversión de FORTAMUN para el año 2014 en \$98,297,088.04.

Así aunque se destinaron más de 94 millones a la seguridad pública ello fue en diversos programas; la evaluación de consistencia y resultados se referirá sólo al programa "**E002 Salvaguarda de la Integridad Física y Patrimonial de los habitantes**" que ejerció el 83% de este total.

2. Análisis del Programa “E002 Salvaguarda de la Integridad Física y Patrimonial de los habitantes”, para el año 2014.

El Programa “**E002 Salvaguarda de la Integridad Física y Patrimonial de los habitantes**” tiene por objeto “*Fomentar un nuevo vínculo entre sociedad y servidores públicos de la seguridad pública, basados en un óptimo desempeño de la labor policial, así como un trato cordial y respetuoso en el cumplimiento de la labor de seguridad que demandan los habitantes del municipio*”. Es ejecutado por la Dirección de Seguridad Pública, del Municipio de Comalcalco y para el año fiscal 2014 contó con una inversión de recursos por parte de FORTAMUN por valor de \$ 81,317,864.73 recursos que se ejecutaron básicamente en gastos por servicios del personal (94%).

De acuerdo con la metodología de CONEVAL en materia de cumplimiento a las disposiciones establecidas, las valoraciones obtenidas por el programa, una vez revisada la cédula integrada por la dependencia, se observa un cumplimiento de 41%, al obtenerse 39 puntos de calificación de los 96 posibles, tal como se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro 3. Valoración CONEVAL			
Apartado	Valoración Máxima	Valoración Obtenida	%
Justificación de la creación y del diseño del programa	12	7	58
Contribución a las metas y estrategias nacionales	4	4	100
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	20	5	25
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	8	2	25
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	40	18	45
Presupuesto y rendición de cuentas	12	3	25
Complementariedades y coincidencias con otros programas federales	No Procede valoración cuantitativa		
TOTAL	96	39	41

Esta valoración no debe verse en una lógica de escalas decimales, sino como una semaforización que indica los puntos donde se debe enfocar una atención especial para el mejoramiento de la operación del programa.

Uno de los apartados de mayor cumplimiento es Contribución a las metas y estrategias nacionales, que cumplió al 100%, esto porque el programa **E002 Salvaguarda de la Integridad Física y Patrimonial de los habitantes** contribuye al logro de los objetivos de la política pública plasmada en los planes de los diferentes niveles de gobierno.

El apartado sobre Justificación de la creación y diseño del programa alcanzó un cumplimiento del 58%, básicamente porque la creación del programa está bien sustentado normativa y jurídicamente desde el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que hace referencia a la seguridad pública, el municipio no cuenta con un diagnóstico donde se detalle la problemática específica y se identifiquen las principales causas de esta.

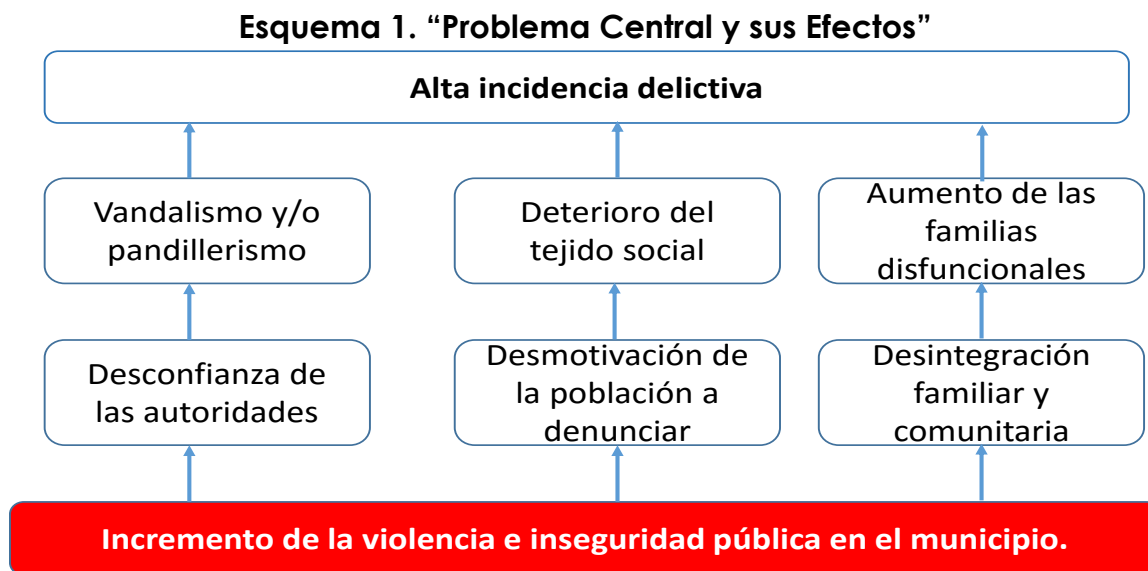
Proporción similar se obtuvo en la MIR básicamente por algunas inconsistencias en los instrumentos de planeación.

En cuanto a los apartados de Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad, Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención, y Presupuesto y rendición de cuentas, sólo se alcanzó un cumplimiento de 25% en cada uno.

A continuación se describen los principales hallazgos tras un análisis más detallado de los elementos del Programa Presupuestario.

2.1 Análisis de la Justificación de la Creación y del Diseño del Programa.

En cuanto a la justificación de la creación y diseño del programa, **el municipio manifestó no contar con un diagnóstico** donde se identifique y se den las características específicas de la problemática. Sin embargo, se cuenta con un árbol de problemas donde se identifica como problema central el “Incremento de la violencia e inseguridad pública en el municipio”, donde se establecen seis efectos intermedios y uno superior que es “Alta Incidencia delictiva” como se observa en el siguiente esquema:



Fuente: Datos suministrados por el municipio.

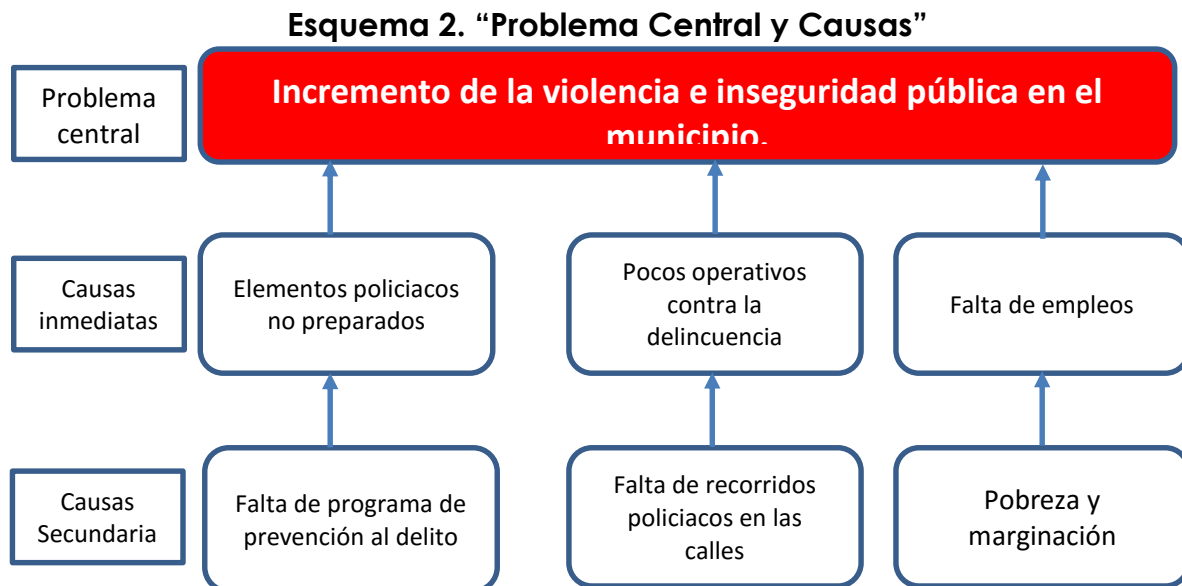
Al analizar **el problema planteado** en su árbol, este **es coherente con lo que se postula como objetivo del programa**, que es “Fomentar un nuevo vínculo entre sociedad y servidores públicos de la seguridad pública, basados en un **óptimo desempeño de la labor policial**, así como un trato cordial y respetuoso en el cumplimiento de la labor de seguridad que demandan los habitantes del municipio”, pues un óptimo desempeño de la labor policial está asociado a una reducción de la violencia e inseguridad en el municipio.

En cuanto a los efectos, varios de ellos están vinculados a problemáticas señaladas como prioritarias en los distintos planes de desarrollo, no

obstante, son enunciadas y no tienen un orden de causalidad lineal entre el primer nivel de efectos y el segundo; incluso, algunas de ellas podrían ser causa del incremento de la inseguridad y no un efecto como los casos del deterioro del tejido social, vandalismo y/o pandillerismo, por otro lado los efectos del aumento de las familias disfuncionales y la desintegración familiar y comunitaria no se encuentra con claridad la relación de causalidad, quedando como posibles efectos la desconfianza de las autoridades y la desmotivación a denunciar; derivado del incremento de la violencia y la inseguridad pública.

Respecto al **efecto principal**, “Alta incidencia delictiva”, este puede parecer **tautológico con el problema central**, salvo que los niveles de incidencia de la línea base fueran bajos y actualmente sean altos, sólo así el incremento de la inseguridad si es la causa de la alta incidencia; sin embargo, en el árbol ni en los indicadores se presentan datos de la línea base ya que como se dijo se carece de un diagnóstico que cuantifique la magnitud del problema.

En lo que respecta al **Problema Central y sus Causas** se presenta la siguiente estructura:



Fuente: Datos suministrados por el municipio.

Las causas inmediatas “Elementos policiacos no preparados” y “Pocos operativos contra la delincuencia”, están **relacionadas directamente con el problema central**.

Para la **causa inmediata** “Falta de empleos”, **no se presenta una relación causal directa** con el problema, pues la falta de empleos no se traduce en un incremento en la violencia e inseguridad, por sí solo, además esta no es una causa que este dentro del objeto del programa y que pueda ser resuelta por este, si no que corresponde a otras instancias, por lo que **debe replantearse**.

En cuanto a las **Causas secundarias** o de segundo nivel, se observa que para cada Causa inmediata sólo existe una de segundo nivel, lo cual puede limitar al programa pues pueden quedar fuera actividades relevantes para su desarrollo, tal como lo establece CONEVAL en su Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados: “Deben identificarse **todas las causas relacionadas con el origen del problema, ya que si alguna queda fuera, el programa no la considerará y se corre el riesgo de no establecer de manera correcta los bienes o servicios que el programa** debe entregar, así como las acciones necesarias que ha de implementar para la solución del problema” (CONEVAL, 2010: 25).

Así, en lo referente a la causa secundaria “Falta de programas de prevención al delito”, de la causa inmediata 1, como primera observación se tiene **que no se debe especificar que es un “programa” dentro del diseño de un programa**, por lo que **se debe replantear su redacción**. Sobre todo que no se observa una relación clara de causalidad, es decir, la falta de prevención del delito no provoca elementos policiacos no preparados, en todo caso debería estar invertida la relación.

Para la causa secundaria “Falta de recorridos policiacos en las calles” de la causa inmediata 2, **esta es una descripción** pues “pocos operativos” incluye la “falta de recorridos”, **por lo que se debe replantear**, una opción de causas secundarias puede ser “No están identificadas las zonas de alta incidencia delictiva”, por ejemplo.

En lo referente a **si el programa cuenta con información que sustente el tipo de intervención**, desde el Plan Municipal de Desarrollo se establece la

seguridad pública como un tema considerado de alta prioridad para el gobierno, donde se justifica que *“en la última década la delincuencia ha ido en aumento como consecuencia natural del crecimiento demográfico y urbanístico, donde el progreso y desarrollo económico trae como consecuencia, el aumento en los índices delictivos”*.

También el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2013 -2018 del estado de Tabasco, presenta un diagnóstico de la situación de seguridad en el estado haciendo énfasis de la importancia de tomar medidas, pues en los últimos años la problemática delictiva se ha distinguido por su situación crítica.

Adicional a esto un punto importante para la justificación de la creación del programa, se sustenta en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 21, el cual menciona, “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”.

El inciso e) del mismo artículo señala, “Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines”. Es decir, la normatividad es clara al mencionar que los recursos de los fondos con los que se financia el programa tendrán que ejecutarse para salvaguardar la seguridad pública y que se deberá coordinar con los tres órdenes de Gobierno.

Bajo este contexto, para dar un mejor enfoque y priorización del programa es relevante que el municipio desarrolle su propio diagnóstico donde se detallen datos de la seguridad, tipo de delito, frecuencias y zonas de mayor ocurrencia a nivel municipal, lo que le permitirá distinguir detalladamente la problemática y así priorizar y desarrollar actividades que le permitan un mayor logro del objetivo.

2.2 Análisis de la Contribución del Programa a los Objetivos Nacionales y los Sectoriales.

En términos generales la vinculación del Propósito del programa con los objetivos de política pública se da de la siguiente manera:

Cuadro 4. "Vinculación del Propósito con los objetivos municipales y estatales"		
Propósito del Programa (MIR) ²	Objetivo del Plan Municipal de Desarrollo	Objetivo del Plan Estatal de Desarrollo
Los policías municipales se fortalecen con el convenio SUBSEMUN para disminuir la incidencia delictiva	<p>VI.3.1 Seguridad Pública</p> <p>Objetivo Fomentar un nuevo vínculo entre sociedad y servidores públicos de la seguridad pública, basados en un óptimo desempeño de la labor policial, así como un trato cordial y respetuoso en el cumplimiento de la labor de seguridad que demandan los habitantes del municipio.</p> <p>Estrategia: Implementar mecanismos para depurar y fortalecer la Dirección de Seguridad Pública Municipal.</p>	<p>Eje 1. Estado de derecho, construcción de ciudadanía, democracia, seguridad y justicia</p> <p>1.18.1 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.</p> <p>1.18.1.4 Establecer convenios de colaboración con los gobiernos federal y municipales para realizar programas que permitan atender y disminuir la incidencia delictiva.</p>
<p>Fuente: elaborado por TECSO con información del Plan Municipal de Desarrollo 2013-2015 del H. Ayuntamiento de Comalcalco y del Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018 del Gobierno del Estado de Tabasco.</p>		

Fuente: elaboración propia.

El programa "**E002 Salvaguarda de la Integridad Física y Patrimonial de los habitantes**", contribuye directamente a los objetivos planteados en el Plan Municipal de desarrollo en el eje rector **VI.3.1 Seguridad Pública**, pues el

² Es importante que en la MIR no se vincule a un sólo un fondo para la seguridad (SUBSEMUN) dado que el programa utiliza los recursos de varios fondos entre ellos y de manera importante del FORTAMUN el cual es el objeto de la presente evaluación; por lo que para fines de este análisis se considerará como propósito " Que los policías municipales se fortalecen con recursos para disminuir la incidencia delictiva".

propósito hace referencia a “disminuir la incidencia delictiva”, lo que está vinculado con un óptimo desempeño de la labor policial.

Así mismo dentro del Plan estatal de Desarrollo en el eje 1, Acción 1.18.1.4, se contempla “establecer convenios de colaboración con los gobiernos federal y municipales para realizar programas que permitan atender y disminuir la incidencia delictiva”, lo que se vincula con el propósito del programa.

Sin embargo es importante aclarar que el propósito del programa hace referencia sólo al convenio SUBSEMUN, lo que **se debe replantear**, pues el programa recibe financiamiento de otras fuentes como lo es de FORTAMUN.

A continuación se presenta la Vinculación del Propósito del programa con los objetivos del programa sectorial de seguridad pública del estado de Tabasco:

Cuadro 5. “Vinculación del Propósito con los objetivos del programa sectorial”		
Propósito del Programa (MIR)	Objetivo del Programa Sectorial de Seguridad Pública 2013-2018	Estrategia del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018
Los policías municipales se fortalecen con el convenio SUBSEMUNM para disminuir la incidencia delictiva	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.	11.3. Establecer convenios de colaboración con los gobiernos federal y municipal para realizar programas conjuntos que permitan atender y disminuir la incidencia delictiva .

Fuente: elaborado por TECSO con información del Programa Sectorial de Desarrollo 2013-2018

El propósito del programa contribuye al objetivo número 11 del programa sectorial, específicamente a la estrategia 11.3 “Establecer convenios de colaboración con los gobiernos federal y municipal para realizar programas conjuntos que permitan atender y disminuir la incidencia delictiva”.

En cuanto al fin del programa, igual se observó una contribución a los objetivos de política pública tanto a nivel estatal como federal, tal como se describe en el siguiente cuadro:

Cuadro 6. “Vinculación del Fin con los objetivos municipales y estatales”		
FIN del Programa (MIR)	Objetivo del Plan Municipal de Desarrollo	Objetivo del Plan Estatal de Desarrollo
<p>Disminuir la incidencia delictiva en el municipio mediante la profesionalización y equipamiento policial.</p>	<p>Objetivo Satisfacer las necesidades de seguridad pública de la población de manera eficaz y oportuna, para garantizar su seguridad.</p> <p>Estrategia: Modernizar la infraestructura y equipamiento para el combate a la delincuencia, mediante la inversión de recursos.</p>	<p>Eje 1. Estado de derecho, construcción de ciudadanía, democracia, seguridad y justicia.</p> <p>1.16 Mejorar el equipamiento de los cuerpos policiales para brindar a la ciudadanía resultados en la prevención y combate a toda acción fuera de la ley.</p> <p>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.</p>
<p>Fuente: elaborado por TECSO con información del Plan Municipal de Desarrollo 2013-2015 del H. Ayuntamiento de Comalcalco y del Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018 del Gobierno del Estado de Tabasco.</p>		

Así, el fin del programa contempla “Disminuir la incidencia delictiva en el municipio mediante la profesionalización y equipamiento policial”, y el objetivo del Plan Municipal de Desarrollo con el que se vincula establece “Satisfacer las necesidades de seguridad pública de la población...” mediante la estrategia “Modernizar la infraestructura y equipamiento...”, y con el Plan Estatal de Desarrollo se liga al eje 1, estrategia “1.16 Mejorar el equipamiento...” y “1.18. Disminuir la comisión de delitos...”, contribuyendo de forma directa a los objetivos tanto del plan municipal de desarrollo como a los del Plan Estatal de Desarrollo.

En el siguiente cuadro se coloca la Meta y Objetivo Nacional con el que el Objetivo Municipal ligado al programa presenta mayor vinculación:

Cuadro 7. “Vinculación del objetivo Municipal a las Metas Nacionales”

Objetivo del Plan Municipal de Desarrollo	Meta, objetivo del Plan Nacional de Desarrollo
<p>VI.3.1 Seguridad Pública</p> <p>Objetivo Fomentar un nuevo vínculo entre sociedad y servidores públicos de la seguridad pública, basados en un óptimo desempeño de la labor policial, así como un trato cordial y respetuoso en el cumplimiento de la labor de seguridad que demandan los habitantes del municipio.</p> <p>Objetivo Satisfacer las necesidades de seguridad pública de la población de manera eficaz y oportuna, para garantizar su seguridad.</p>	<p>Meta I México en paz</p> <p>Objetivo 1.3. Mejorar las condiciones de seguridad pública.</p> <p>Estrategia: 1.3.1. Aplicar, evaluar y dar seguimiento del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.</p>
<p>Fuente: elaborado por TECSO con Información del Plan Municipal de Desarrollo 2013-2015 del H. Ayuntamiento de Comalcalco y del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.</p>	

En el Plan Municipal de Desarrollo se identificaron dos objetivos que contribuyen a la Meta 1 “México en Paz” del Plan Nacional de Desarrollo, un primer objetivo que contempla “un óptimo desempeño de la labor policial” y el segundo que establece “garantizar su seguridad”.

En cuanto al vínculo que presenta el Propósito del programa con los objetivos de **Desarrollo del Milenio**, **no se identificó correspondencia** con estos, sin embargo, al ver los objetivos de la agenda de desarrollo post 2015 se observa vinculación con el objetivo 16 “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos e instaurar instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles”.

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

El municipio manifiesta no contar con información para la definición de su población potencial y objetivo, por lo que un primer paso es identificar el tipo de enfoque del programa, si es preventivo o reactivo. El primer tipo de enfoque, el preventivo el cual busca desarrollar estrategias y tácticas para evitar y erradicar delitos, en lugar de sólo reaccionar ante ellos (SSP, s.a.:28), y aquí el servicio **debe ofrecer cobertura a todos los habitantes, por lo que en este caso la población potencial y objetivo deben ser todos los habitantes del municipio de Comalcalco**, es decir un programa de cobertura universal.

Así, de acuerdo a los datos proporcionados por Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), para el año 2010 la población potencial son 192,802 de habitantes del municipio de Comalcalco, de los cuales el 50.69% (97,718 son mujeres y el 49.32% (95,084) son hombres; de la población potencial el 40.26% vive en zonas urbanas y el 59.74% en zonas rurales.

El otro tipo de enfoque que puede tener un programa de seguridad pública es el reactivo (SSP, s.a.:30), en este caso la población potencial podría estimarse por medio de estadísticas y/o mapas delincuenciales para así acotar a los habitantes, poblaciones o localidades que presenten el problema de la alta incidencia, lo que implica más una estrategia de focalización.

Si se tiene en cuenta las causas plasmadas en el árbol de problemas, “elementos policiacos no preparados”, “pocos operativos contra la delincuencia” y “falta de empleos” son la causa del “Incremento de la violencia e inseguridad pública en el municipio”, el enfoque del programa está dirigido a la prevención del delito, sin embargo el FIN plasmado en la MIR: “Disminuir la incidencia delictiva en el municipio mediante la profesionalización y equipamiento policial”, aquí el programa tiene principalmente un enfoque reactivo, pues dentro de la MIR no se contemplan actividades direccionadas a la prevención del delito, por lo que es importante que se identifique adecuadamente el problema a

atender y así se pueda identificar correctamente a la población potencial y objetivo.

Es importante resaltar que en la Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos 2010 se menciona que **“los beneficiarios de un Programa Presupuestario pueden ser poblaciones o áreas de enfoque; en el caso concreto de áreas de enfoque se hace referencia a beneficiarios que no pueden ser referidos como poblaciones. La dependencia o entidad deberá describir la población o área de enfoque que presenta el problema, necesidad u oportunidad que justifica al programa, es decir, la que se ha elegido o pudiera ser elegible para ser beneficiaria del mismo”** (SHCP, 2010:9).

La revisión de estos instrumentos públicos es de gran apoyo para lograr definir acertadamente los elementos estructurales de un programa presupuestario, como en este caso nos da la justificación para poder definir como población del programa a los habitantes del municipio.

En cuanto a la **población atendida** el municipio manifiesta que se cuenta con el sistema “Plataforma México”³ el cual es un enlace a nivel nacional donde se registran todos los eventos que se suscitan a diario, las veinticuatro horas, donde también se puede consultar a personas, armas y vehículos robados y recuperados. Esta plataforma está abierta solo para el personal autorizado que cuenta con la clave de acceso.

Adicionalmente, se cuenta con cámaras de video vigilancia ubicadas estratégicamente en la ciudad donde hay más afluencia de civiles, y se cuentan con un programa de cartografía del municipio que se encuentra dentro de la plataforma México (unidad de análisis), esto para identificar los mecanismos de atención de la población objetivo.

No obstante, es prácticamente imposible cuantificar la población atendida sino se encuentra definida la población objetivo; por lo que la recomendación básica es definir el enfoque de seguridad y con ello poder precisar la población objetivo y la atendida.

³ Se puede consultar en <http://plataformamexico.com.mx/>

2.4 Padrón de beneficiarios y mecanismo de atención.

El municipio manifiesta que no se cuenta con padrón de beneficiarios ya que este servicio es sólo para salvaguardar la integridad de los ciudadanos, no es un beneficio tangible, por lo tanto el padrón incluye al total de la población del municipio.

En esto parcialmente hay razón, en primera instancia porque no es un programa que entrega apoyos, sino que brinda un servicio colectivo. Sin embargo, el concepto que puede acercar al de beneficiario es el de población atendida con los servicios de seguridad pública, es decir, a las denuncias, llamadas de emergencia; esto es, se debería contar con un registro de las personas que solicitan dichos servicios.

El otro servicio es el patrullaje o los operativos, que regularmente se asocia a colonias, barrios y/o comunidades, en este caso el registro se podría hacer por parte de la autoridad de la comunidad o los representantes de ésta, para confirmar que el servicio se otorga.

El tema de padrones de beneficiarios es controvertido, por ello, en materia de seguridad pública y, no obstante que la metodología de la Evaluación de Consistencia y Resultados en materia de Diseño considera esta categoría, se debe tomar en cuenta que está elaborada desde el CONEVAL, es decir, para evaluar los programas sociales. De igual forma en los propios “Lineamientos normativos para la integración de un padrón único de beneficiarios” publicados por SEDESOL, señalan en su apartado 4, numeral “4.1 Ámbito de aplicación”, que dichos lineamientos están dirigidos a “**los servidores públicos y responsables de Programas Sociales**, que integran, actualizan y mantienen Padrones de Beneficiarios.” (SEDESOL, 2014), por lo tanto la propia guía muestra que estos lineamientos no son aplicables a los servidores públicos, responsables de la seguridad.

Sin embargo, el apartado se considera en esta evaluación ya que forma parte de la metodología oficial y además porque el objeto intrínseco de los padrones es la verificación de que el destino de los recursos públicos llegue a la población y se pueda identificar.

En este contexto, como ya se señaló, aunque no se lleven padrones de beneficiarios se puede llevar un registro de la población atendida y por ende establecer los **mecanismos de atención** con procedimientos que estén estandarizados, sistematizados y difundidos públicamente, por lo que es importante que el municipio a través de la dirección encargada del programa instaure medidas para establecer procedimientos para la atención de los ciudadanos. Otra medida sería diseñar mecanismos diferentes para la atención al ciudadano dependiendo del tipo de delito del que fue víctima, entre otros.

2.5 Análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados.

En términos generales la dependencia cumple con la normativa solicitada por la Secretaría de Planeación y Finanzas al contar con MIR. Además, en ella es posible identificar Resumen Narrativo de los objetivos para Fin, Propósito, Componente y Actividades. No obstante, con el cumplimiento normativo de la MIR, existe un conjunto de inconsistencias que requieren de mejora, tal como se detallará más adelante.

Como parte del proceso de planeación de un programa presupuestario y siguiendo la lógica establecida en la guía antes mencionada, es necesario contemplar integralmente la elaboración del Árbol de Problemas-Árbol de Objetivos-Matriz de Indicadores para lograr una mayor asertividad en cuanto al planteamiento de los objetivos que serán sometidos a medición de los resultados de dicho programa. Es decir, estos tres momentos en la creación y diseño de un programa son fundamentales no solo en su elaboración sino en la coherencia y correspondencia que deben mantener como parte de la estructura analítica de un programa presupuestario. Resulta importante señalar que la MIR *"es una herramienta que permite vincular los distintos instrumentos para el diseño, organización, ejecución, seguimiento, evaluación y mejora de los programas, resultando de un proceso de planeación realizado con base en la Metodología del Marco Lógico"* (SHCP, 2010: 44), por ello es que se hace énfasis en su correspondencia ya que forman parte de un ejercicio de articulación estratégico.

En este sentido se analizó la traducción desde el árbol de objetivos a la MIR donde se destaca que hay **dos aspectos clave en los que no hay correspondencia entre ambos instrumentos:**

- 1) el número de elementos no es el mismo, es decir, no se llevó a cabo correctamente la transformación de Árbol de Objetivos a MIR, ya que uno de los componentes quedó fuera de la MIR;

2) tampoco se encuentra correspondencia en el planteamiento de algunos objetivos principalmente en las actividades, tal como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro 8. “Comparación Árbol de Objetivos y MIR”

Nivel	Árbol de Objetivos	MIR
Fin	Baja incidencia delictiva	Disminuir la incidencia delictiva en el municipio mediante la profesionalización y equipamiento policial.
Propósito	Disminución de la violencia e inseguridad pública en el municipio	Los policías municipales se fortalecen con el convenio SUBSEMUN para disminuir la incidencia delictiva.
Componente 1	Elementos policíacos preparados	Bando policial profesionalizado
Componente 2	Operativos contra la delincuencia	Equipamiento policial entregado.
Componente 3	Generación de empleos	-----
Actividad 1	Programas de prevención al delito	Equipamiento policial
Actividad 2	Operativos contra la delincuencia	Profesionalización del bando policial
Actividad 3	Bienestar social	-----
Fuente: elaboración propia con información proporcionada por la dependencia.		

En cuanto al objetivo del Fin, se observa correspondencia pues está enfocado a la reducción de la incidencia delictiva, sin embargo en la MIR éste **se debe plantear como una contribución a...**, ya que este responde a un objetivo de política pública;

En el propósito se sugiere que se evite describir “convenio SUBSEMUN” ya que el programa también es ejecutado con otras fuentes como con recursos propios del municipio y con FORTAMUN, este debe redactarse como “el resultado directo a ser logrado en la población objetivo como consecuencia de la utilización de los bienes o servicios (componentes) producidos o entregados por el programa, por lo que **se sugiere reestructurar este objetivo.**

Para el componente 1, “elementos policiacos preparados” se observa una adecuada correspondencia con lo planteado en la MIR. Para el componente 2 no hay correspondencia pues en el árbol de objetivos se establece “operativos” mientras que en la MIR es “equipamiento”; en cuanto al Componente 3, este no se contempla en la MIR.

De igual forma en la traducción de las actividades no hay correspondencia entre lo planteado en el árbol de objetivos y en la MIR.

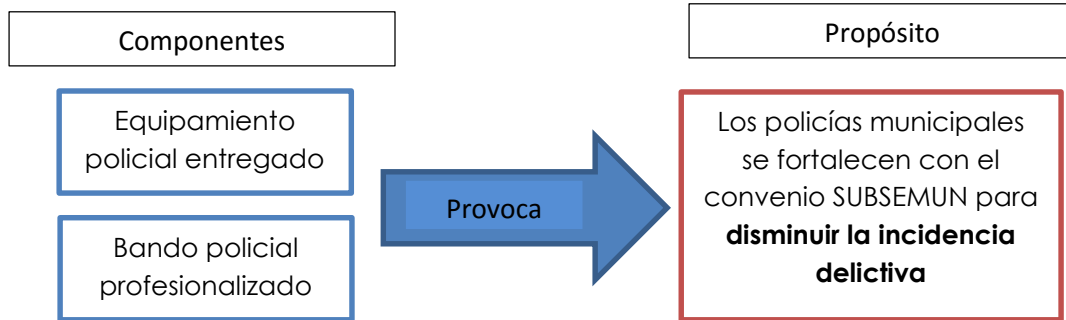
De la lógica vertical de la MIR

A continuación se describen algunos comentarios generales por nivel de la MIR del programa **E002 Salvaguarda de la Integridad Física y Patrimonial de los habitantes**, comenzando por el nivel de Actividades y concluyendo con el Fin, tal y como están ordenados por pregunta en la cédula de CONEVAL. Cabe señalar, que el sentido de este orden es para visualizar el ángulo de contribución que hay desde el estrato más bajo en la cadena Actividades-Componentes-Propósito-Fin:

En la relación Actividad – Componente, no hay relación causal pues estas son iguales a lo planteado en los componentes, y dado que las actividades deben ser las principales acciones mediante las cuales se logrará el componente, están se debe replantear como las acciones necesarias para el logro del objetivo.

Para la relación componente – propósito, se observa una relación causal adecuada, pues si los policías cuentan con equipamiento y están profesionalizados esto provoca que se fortalezcan para disminuir la incidencia delictiva, sin embargo lo que se debe replantear es el propósito que hace mención al convenio “SUBSEMUN”, pues como se mencionó anteriormente no es la única fuente de recursos del programa.

Esquema 3. Relación Componente - Propósito



Fuente: elaboración propia con base en datos suministrados por el municipio.

En la relación Propósito – Fin, no hay una relación de causalidad, sino que esta es repetitiva pues las dos hacen alusión a “disminuir la incidencia delictiva”.

En resumen, 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:

- Se recomienda rediseñar y redactar correctamente las actividades para que abonen al logro del Componente.
- Se recomienda rediseñar el componente 2.
- El Árbol de Objetivos debe ser coherente con la MIR, en cuanto a elementos estratégicos de planeación para el logro de los objetivos del programa.
- El objetivo del “Fin” al responder a un objetivo de política pública debe iniciar con el verbo “Contribuir”.
- El propósito debe redactarse como el resultado directo a ser logrado en la población objetivo.

De la lógica horizontal de la MIR

El objetivo, indicadores, medios de verificación y frecuencia de medición, forma lo que se conoce como lógica horizontal de la MIR, la cual permite tener una base objetiva para monitorear y evaluar el comportamiento y resultados del programa. A continuación se realizan los comentarios pertinentes para cada indicador del programa **E002 Salvaguarda de la Integridad Física y Patrimonial de los habitantes:**

Cuadro 9. "Indicador de Fin"			
FIN	Resumen Narrativo Texto		Disminuir la incidencia delictiva en el municipio mediante la profesionalización y equipamiento policial.
	Indicadores	Nombre del Indicador	Incidencia Delictiva
		Método de Cálculo	La Incidencia Delictiva Se Obtiene Dividendo el Total de Delitos en Un Periodo Entre 100,000 Habitantes por Cien
		Frecuencia de Medición	Anual
	Medios de verificación		ENSI, Datos Administrativo, INEGI
Fuente: elaborado por TECSO con información proporcionada por la dependencia.			

No obstante que el objetivo temáticamente está bien planteado, como ya se mencionó en la lógica vertical, debe hacer referencia a la "contribución". Adicionalmente el nombre del indicador presenta un error técnico ya que no contiene la unidad de medida expresada en el método de cálculo (Porcentaje, Tasa, Índice, etc.) Sin embargo, el índice es consistente y es de uso estandarizado a nivel nacional, por lo que sólo requiere la corrección del nombre al usado oficialmente por las instancias rectoras del tema de Seguridad Pública (como lo es el Sistema Nacional de Seguridad Pública).

En cuanto a los medios de verificación, toman a la Encuesta Nacional sobre Inseguridad, cuya última medición es de 2010, lo que representa un sesgo en el resultado del indicador. Cabe resaltar que otra fuente de

información que puede ser de utilidad es la estimación de incidencia delictiva que emite el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública lo que daría mayor consistencia y homogeneidad a la fuente de información. Finalmente, para este nivel es correcta la frecuencia de medición anual.

Para el indicador de **Propósito** se presenta lo siguiente:

Cuadro 10. "Indicador de Propósito"			
PROPÓSITO	Resumen Narrativo Texto		Los policías municipales se fortalecen con el convenio SUBSEMUN para disminuir la incidencia delictiva.
	Indicadores	Nombre del Indicador	Fortalecimiento Económico para Seguridad Pública.
		Método de Cálculo	Sumatoria de Ingresos de Seguridad Pública para Su Fortalecimiento.
		Frecuencia de Medición	Anual
	Medios de verificación		Informe de Avance Físico y Financiero del Proyecto
Fuente: elaborado por TECSO con información proporcionada por la dependencia.			

En primera instancia éste no es un indicador, sino, sólo un dato absoluto, ello se ve reflejado en la ausencia de "un método de cálculo" que tenga un referente paramétrico limitado a tan sólo la sumatoria de la unidad de medida que es el "ingreso".

Además al analizar el objetivo planteado, que es: "Los policías municipales se fortalecen con el convenio SUBSEMUN para disminuir la incidencia delictiva. El indicador debería medir el fortalecimiento de los policías municipales, para lo cual se deben construir los criterios pertinentes, en cambio sólo mide los ingresos; por lo que se sugiere reestructurar el indicador o en todo caso medir la disminución de la incidencia delictiva.

En cuanto al indicador de **Componente 1** se presenta lo siguiente:

Cuadro 11. "Indicador de Componente 1"			
COMPONENTE	Resumen Narrativo Texto		Bando policial profesionalizado
	Indicadores	Nombre del Indicador	Porcentaje de Elementos Capacitados
		Método de Cálculo	$PEC = (NEC / NTE) * 100$ PEC=Porcentaje de elementos Capacitados. NEC=Número de elementos capacitados. NTE=Número total de elementos
		Frecuencia de Medición	Anual
	Medios de verificación		Informes SUBSEMUN
Fuente: elaborado por TECSO con información proporcionada por la dependencia.			

Al respecto se observa lo siguiente; el indicador hace referencia "elementos capacitados" cuando el objetivo se refiere a "profesionalizados"; Como la profesionalización forma parte del desarrollo profesional del bando policial; la capacitación debe tomarse como un elemento medular de dicho desarrollo, por ello **es importante definir en una ficha técnica que se entenderá por profesionalización.**

Al igual, se sugiere que se unifique en el objetivo y en el indicador la terminología; es decir, "bando policial" o "elementos". **El nombre, el método de cálculo y los medios de verificación son adecuados;** en cuanto a la frecuencia de medición, no es adecuada para el nivel que se está midiendo ya que una recomendación de la SHCP establece que para este nivel mínimo debe medirse de manera semestral o trimestral (SHCP, 2010).

No obstante, el indicador cuenta con un método de cálculo consistente que se refiere a la cobertura en materia de capacitación.

En cuanto al indicador de **Componente 2** se presenta lo siguiente:

Cuadro 12. "Indicador de Componente 2"			
COMPONENTE	Resumen Narrativo		Equipamiento policial entregado.
	Texto		
	Indicadores	Nombre del Indicador	Porcentaje de Equipamiento Entregado
		Método de Cálculo	Se Obtiene Al Comparar los Avances de Equipamientos Programados Entre los Entregados.
		Frecuencia de Medición	Anual
Medios de verificación		Informe de Avance Físico y Financiero del Proyecto SUBSEMUN.	
Fuente: elaborado por TECSO con información proporcionada por la dependencia.			

Para este componente se observa que es una acción, lo que a su vez repercute en el indicador, ya que éste al medir programado contra realizado sólo está midiendo cumplimiento. Por lo tanto **se requiere rediseñar el objetivo y por ende el indicador con todos sus elementos.**

En cuanto al indicador de la **Actividad 1** se presenta lo siguiente:

Cuadro 13. "Indicador de la Actividad 1"			
COMPONENTE	Resumen Narrativo		Equipamiento policial
	Texto		
	Indicadores	Nombre del Indicador	Eficiencia en el Ejercicio Financiero del Proyecto
		Método de Cálculo	Se Obtiene Al Comparar el Avance Financiero del Proyecto Alcanzado Trimestralmente con Respecto Al Avance Programado.
		Frecuencia de Medición	Trimestral
Medios de verificación		Avance Porcentual del Proyecto	
Fuente: elaborado por TECSO con información proporcionada por la dependencia.			

Al respecto se observa lo siguiente: Como se mencionó en la lógica vertical, las actividades son iguales a los componentes por lo que deben ser reestructuradas.

El indicador no corresponde temáticamente con el objetivo que se quiere medir; sólo mide el cumplimiento del “avance financiero” cuando lo que se pretende medir es el “equipamiento policial”. Ante ello **la actividad y el indicador con todos sus elementos deben ser rediseñados.**

En cuanto al indicador de la **Actividad 2** se presenta lo siguiente:

Cuadro 14. “Indicador de la Actividad 2”			
COMPONENTE	Resumen Narrativo		Profesionalización del bando policial.
	Texto		
	Indicadores	Nombre del Indicador	Eficiencia en el Ejercicio Financiero del Proyecto
		Método de Cálculo	Se Obtiene Al Comparar el Avance Financiero del Proyecto Alcanzado Trimestralmente con Respecto Al Avance Programado.
		Frecuencia de Medición	Trimestral
Medios de verificación		Informe de Avance Físico y Financiero del Proyecto	
Fuente: elaborado por TECSO con información proporcionada por la dependencia.			

Como se mencionó en la lógica vertical las actividades son iguales a los componentes por lo que deben ser reestructuradas.

El indicador es el mismo presentado para las dos actividades. Ante ello la actividad y el indicador con todos sus elementos deben ser rediseñados.

Para concluir este apartado se destaca el hecho de que, aunque la instancia ejecutora no cuenta con un formato de Fichas Técnicas establecido, la mayoría de los elementos solicitados por CONEVAL en la pregunta 2.5.12 para este rubro se contienen en la MIR entregada. No obstante es necesario contar con Fichas Técnicas para contar con metadatos más robustos que indiquen la construcción de las metas y la línea base.

2.6 Análisis del Presupuesto y redición de cuentas

El municipio cuenta con una Cédula Técnica Final de Planeación y Programación Presupuestaria, donde se señala la inversión total de FORTAMUN por un monto de \$98,945,315.50, y se especifica el monto para este programa de \$81,211,159.26, los cuales se destinaron en su mayoría al rubro de servicios personales \$76,173,689.68 (94%).

En el portal de transparencia del municipio se publica el presupuesto de egresos del municipio, pero no se encontró evidencia de que se publique información sobre los principales resultados del programa.

Por otra parte, en la página institucional es posible encontrar un número telefónico para información u orientación a los interesados y con los datos de las personas responsables. Sin embargo el municipio no presento información sobre si hubo casos donde la ciudadanía utilizó este recurso de solicitud de información y por tanto no se pudo determinar si cuenta con modificación de respuesta a partir de recursos de revisión presentados ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

2.7 Análisis de la Complementariedades y coincidencias con otros programas federales.

Al contar con un sistema nacional de Seguridad Pública el programa forma parte de este y por ello están integrados y coordinados con otro tipo de programas que ofrecen el servicio de seguridad pública, lo que sí es pertinente analizar es la complementariedad de diferentes fuentes o fondos federales.

Así para el programa **E002 Salvaguarda de la Integridad Física y Patrimonial de los habitantes**, se identificó que igual recibe financiamiento de SUBSEMUN, el cual es un recurso federal que se le otorga a algunos municipios y demarcaciones del Distrito Federal con la finalidad de que dichos recursos se destinen de acuerdo a lo establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación a la profesionalización, equipamiento de los cuerpos de seguridad pública en los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, mejoramiento de la infraestructura de las corporaciones y desarrollo de políticas públicas para la prevención social del delito.

Por otra parte, también se cuenta con el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) del cual sus recursos se deben destinar exclusivamente a:

- ▶ Reclutamiento, formación, selección, evaluación y depuración de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública.
- ▶ Equipamiento de las policías judiciales o sus equivalentes, peritos, ministerios públicos, policías preventivos o custodios de centros penitenciarios y de menores infractores.
- ▶ Establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública y servicio telefónico nacional de emergencia.
- ▶ Construcción, mejoramiento o ampliación de instalaciones para la procuración e impartición de justicia, centros penitenciarios y de

menores infractores, e instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y sus centros de capacitación.

- ▶ Seguimiento y evaluación de los programas señalados.

Vale la pena considerar la complementariedad con aspectos que afectan la causa del problema que se asocia al tema de seguridad, como tránsito municipal, los programas de mejoramiento del entorno social como Comunidad segura, escuela segura o incluso con programas sociales que promueven la reconstrucción del tejido social, ya que este está señalado como una causa del problema.

En mucho la estrategia de complementariedad depende del enfoque correctivo o preventivo para así considerar que programas abonan a mejorar la seguridad pública.

3 Conclusiones

Los recursos del FORTAMUN fueron ejercidos según el uso previsto por la ley con una tendencia clara a priorizar la seguridad pública, pues el 96% de estos se destinó a esta categoría; el resto fue a obligaciones financieras. Cabe mencionar que el municipio de Comalcalco no utilizó recursos del FORTAMUN en Pago de agua, Modernización de los sistemas de recaudación locales y Mantenimiento de infraestructura, lo que le permitió concentrar mayores recursos para la seguridad pública.

A continuación se retoman los tres perfiles analíticos en los que se condensan los rubros evaluados del programa E002 Salvaguarda de la Integridad Física y Patrimonial de los habitantes. Esto con el afán de presentar de manera concreta y puntual las conclusiones más importantes de esta evaluación.

Del análisis del marco normativo:

- ▶ No se cuenta con un diagnóstico a nivel municipal donde se identifique y se den las características específicas de la problemática, no obstante se sustenta el tipo de intervención, desde el Plan Municipal de Desarrollo, donde se establece la seguridad pública como un tema considerado de alta prioridad para el gobierno. Adicional a esto un punto importante para la justificación del programa, se sustenta en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 21, el cual menciona que “la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios”.
- ▶ A pesar de que el programa no cuenta con un suficiente diagnóstico del problema a nivel municipal, es clara su vinculación y contribución directa con los objetivos de la política pública en los diferentes niveles.
- ▶ En lo referente a rendición de cuentas y transparencia, el municipio aún no cuenta con información disponible en su página web en el apartado de transparencia.

Respecto al **análisis técnico** de los instrumentos de planeación establecidos por el Programa se observa lo siguiente:

- ▶ Se destaca que su población, potencial y objetivo, no está claramente definida; tampoco cuenta con metodologías establecidas para su cuantificación.
- ▶ A nivel de análisis se señaló que el planteamiento del problema es coherente con lo que se postula como objetivo del programa, sin embargo se observa falta de relaciones lógicas causales en la construcción del Árbol de problemas. Al presentarse dificultades en esta fase, se arrastran inconsistencias e imprecisiones al traducir del Árbol a la MIR.

En cuanto al análisis comparativo se concluye:

- ▶ El programa **E002 Salvaguarda de la Integridad Física y Patrimonial de los habitantes** forma parte de un sistema nacional de Seguridad Pública y por ello cuenta con otro tipo de programas que ofrezcan el mismo servicio de manera coordinada a nivel nacional, sin embargo se debe considerar la complementariedad con diferentes fuentes de recursos existentes, destacándose el SUBSEMUN y el FASP que son fondos donde sus recursos se deben destinar a la seguridad pública e incluso con programas sociales que promuevan la reconstrucción del tejido social.

4 Análisis FODA

Fortalezas

- ▶ El FORTAMUN está orientado a fortalecer las finanzas municipales, con una lógica compensatoria de las desigualdades municipales pero tiene amplios alcances y posibles destinos para los recursos que otorga.
- ▶ Los recursos del fondo se aplicaron según las prioridades establecidas en la LCF.
- ▶ En cuanto al programa de **E002 Salvaguarda de la Integridad Física y Patrimonial de los habitantes**, al ser la seguridad pública prioridad nacional se cuenta con elementos importantes para justificar su creación y diseño, pues desde el artículo 21 constitucional se establece el tema de seguridad pública como responsabilidad de los tres niveles de gobierno.
- ▶ El Municipio tiene claro el vínculo y la contribución que el programa presenta con el Plan de Desarrollo Municipal y el Estatal, así como con los programas especiales y sectoriales y con el Plan Nacional de Desarrollo vigentes.
- ▶ 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

- ▶ El FORTAMUN es complementario con el FASP y el SUBSEMUN, por lo que podrían generarse sinergias entre estos con la finalidad de garantizar un eficiente servicio en cuanto a la seguridad pública.
- ▶ Adicionalmente se identifica una complementariedad de operación con el FISM, pues los dos contemplan obras relacionadas con el

tema del agua, por lo que se puede desarrollar obras en conjunto que permitan un mayor impacto.

- ▶ Una oportunidad para el programa **E002 Salvaguarda de la Integridad Física y Patrimonial de los habitantes**, no obstante que no es obligación contar con un padrón de beneficiarios, si se puede contar con un registro de la población atendida diferenciándola por tipo de atención.
- ▶ Una oportunidad es 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

- ▶ Una gran parte del recurso del FORTAMUN se utilizó para pago de servicios personales de seguridad pública, sin que se haya generado algún tipo de obra o proyecto de impacto de largo plazo en el municipio.
- ▶ Una debilidad para el programa **E002 Salvaguarda de la Integridad Física y Patrimonial de los habitantes** es que no se cuenta con un diagnóstico municipal, específico de la problemática que este atiende, aun cuando se cuenta con datos suficientes para su elaboración.
- ▶ No hay una definición de las poblaciones Potencial, Objetivo y Atendida en las que se aplican las aportaciones del Fondo, ni con mecanismos para identificarla o cuantificarla.
- ▶ Se tiene una débil correspondencia entre los instrumentos de planeación del programa; además no se presentaron fichas técnicas lo que provocó el incumplimiento de varios elementos según los criterios de CONEVAL.

- ▶ La MIR presenta algunas inconsistencias, como diferencias en la traducción desde los árboles y la no correspondencia de algunos indicadores con los resúmenes narrativos.
- ▶ El no contar con información de los resultados del programa en su portal de transparencia, lo que puede generar una percepción de opacidad en la rendición de cuentas y transparencia.

Amenazas

- ▶ Una reducción en el presupuesto federal disponible para FORTAMUN puede dejar al municipio sin recursos para pago de su nómina de seguridad pública municipal.
- ▶ El realizar una evaluación con un modelo que está enfocado a programas sociales y que no es propio de este tema, lo que genera inconsistencias en los resultados obtenidos.
- ▶ Los índices delictivos al estar asociados a causas que tiene que ver con las condiciones económicas del entorno, pueden ser no favorables, no obstante una labor eficaz de la policía, por lo que la evaluación basada en estos indicadores debe compararse con los resultados nacionales para tener una valoración más justa.

5 Recomendaciones

1. Analizar la simplificación de los fondos destinados a seguridad pública, quizá concentrarlos, de manera que el FORTAMUN pueda destinarse a proyectos de mayor impacto para el municipio.
2. Generar sinergias con los recursos de otros fondos como el FASP y el SUBSEMUN, con la finalidad de garantizar una mayor eficiencia en la seguridad pública.
3. En cuanto al programa E002 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.
4. Identificar el tipo de enfoque del programa (Preventivo o reactivo) y recabar información sobre las localidades y las características de su población, identificando posibles zonas vulnerables a actos delictivos, esto les permitirá establecer su población objetivo y contar con una definición de esta y así afinar sus estrategias de intervención.
5. Llevar un registro de la población atendida diferenciandola 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.
6. Otra medida sería diseñar mecanismos diferentes para la atención al ciudadano dependiendo del tipo de delito del que fue víctima, entre otros.
7. Realizar un *replanteamiento de los instrumentos de planeación* (Árbol de Problemas, Árbol de Objetivos y MIR) esto dado que no se observó una correspondencia entre estos. Así como replantear indicadores pertinentes para medir el logro de estos.

8. Elaborar las fichas técnicas para cada uno de los indicadores planteados.

9. Publicar la información de los resultados del programa en su portal de transparencia.

Fuentes de consulta

- **CONEVAL**, 2007, *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*, <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/NME/Paginas/LineamientosGenerales.aspx>
- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, artículo 134, 21, página web: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/constitucion.php>
- **DOF**, 2008, *Lineamientos Generales de Operación para la Entrega de los Recursos del Ramo General 33*, página web, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5028720&fecha=21/01/2008
- **DOF**, 2013, *Ley de Coordinación Fiscal*, Diario Oficial de la Federación, 9 de diciembre de 2013, página web, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5324940&fecha=09/12/2013, consulta el 11 de agosto de 2015.
- **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)**, artículos 85 y 110, página web http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_110814.pdf.
- **Ley General de Contabilidad Gubernamental**, artículo 54, página web: http://www.conac.gob.mx/es/CONAC/Normatividad_Vigente.
- **SEDESOL**, 2014, *Lineamientos Normativos para la Integración de un Padrón Único de Beneficiarios*, página web de SEDESOL, http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1_Menu_Principal/2_Normas/2_Sustantivas/Lineamientos_PUB.pdf, consultada el 17 de agosto de 2015.

- **SHCP**, 2010, *Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados*, página web http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Documentos%20Recientes/guia_construccion_mir_imp20100823_20.pdf, consultada el 20 de agosto de 2015.
- **Secretaría de Seguridad Pública**, s.a., *Nuevo Modelo Policial Federal*, página web file:///C:/Users/Tecso/Downloads/NUEVO_MODELO_POLICIAL_FEDERAL_080709VP.pdf, consultada el 19 de agosto de 2015