

Resumen Ejecutivo

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 2014.

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.

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 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.

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 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.

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.
- ▶ 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.

Principales Hallazgos

La totalidad de los recursos del FORTAMUN fueron ejercidos en el uso previsto por la ley con una tendencia clara a priorizar estos recursos federales en materia de seguridad pública, 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.

En cuanto a la justificación de la creación del programa “E002 Salvaguarda de la integridad física y patrimonial de los habitantes” 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 sus efectos y causas.

Otro 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 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 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.

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.

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.

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.

La dependencia cuenta con MIR, donde es posible identificar Resumen Narrativo de los objetivos para Fin, Propósito, Componente y Actividades aunque existe un conjunto de inconsistencias en cuanto a las relaciones de

causalidad y en los indicadores ya que algunos no miden el logro del objetivo.

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 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.

El municipio presentó información sobre la totalidad de los recursos del programa para el año 2014, los cuales se destinaron en su mayoría al rubro de servicios personales, pero no se encontró evidencia de que se publique información sobre los principales resultados del programa.

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 se observa es que puede haber complementariedad con diferentes fuentes o fondos federales, como lo son el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) o SUBSEMUN.

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.

Conclusiones y recomendaciones

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.

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.

Identificación del programa y la dependencia

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