



inevap

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO

Evaluación Específica



Programa **Anual** de
Evaluación 2019

Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG)

Municipio de Gómez Palacio



inevap

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO

Evaluación Específica



Programa **Anual** de
Evaluación 2019

Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG)

Municipio de Gómez Palacio

Evaluación Específica del Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG)
en el municipio de Gómez Palacio

Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango
Blvd. de las Rosas #151
Fraccionamiento Jardines de Durango
C.P. 34200
Durango, Durango

Citación sugerida:

Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango. Evaluación Específica del Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG) en el municipio de Gómez Palacio, Durango:inevap, 2019.

DIRECTORIO

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO

Consejo General **Juan Gamboa García**
Consejero

Delyana de Jesús Vargas Loaiza
Consejera

Emiliano Hernández Camargo
Consejero

Coordinaciones **Karla Gabriela Chávez Verdín**
Coordinadora de Administración y
Finanzas

Fátima Citlali Cisneros Güereca
Coordinadora de
Vinculación

Sergio Humberto Chávez Arreola
Coordinador de la Política de
Evaluación

Omar Ravelo Rivera
Coordinador de Seguimiento de la
Evaluación

**Equipo técnico de
la evaluación** Rafael Rodríguez Vázquez
Sergio Humberto Chávez Arreola
Anabel Cuevas Reyes
Maricela García Ávila

Contenido

Resumen ejecutivo.....	9
Antecedentes.....	12
Objetivos de la evaluación.....	12
Objetivo general.....	12
Objetivos específicos.....	12
Hipótesis de la evaluación.....	13
Hipótesis principal.....	13
Hipótesis adicionales.....	13
Alcance de la evaluación.....	13
Evaluación.....	16
Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas.....	34
Propuesta de recomendaciones y observaciones.....	35
Conclusiones.....	36
Referencias.....	39
Anexos.....	40
Anexo 1. Procesos de gestión del FORTASEG.....	40
Anexo 2. Lógica causal.....	42
Anexo 3. Estadística de indicadores del nivel Fin de la MIR del FORTASEG.....	43

Siglas y acrónimos

CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DOF	Diario Oficial de la Federación
FORTASEG	Programa de Fortalecimiento para la Seguridad
IMCO	Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.
INEVAP	Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LGCG	Ley General de Contabilidad Gubernamental
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
MML	Metodología del Marco Lógico
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PAE	Programa Anual de Evaluación
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
RISS	Registro de Información y Seguimiento del Subsidio

SECESP	Secretariado Ejecutivo del Consejo Estatal de Seguridad Pública
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SESNSP	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Glosario

Anexo Técnico	Anexo Técnico del Convenio Específico para el otorgamiento del FORTASEG 2018 celebrado entre el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Poder Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Durango y el municipio de Gómez Palacio.
Análisis de gabinete	Conjunto de actividades que involucra el acopio, organización y análisis de información concentrada en registros, bases de datos, documentación pública y/o información que proporcione el municipio responsable del programa o fondo sujeto a evaluación.
Beneficiarios	Municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función de seguridad pública en el ámbito municipal, que hayan sido seleccionados para acceder al FORTASEG conforme a la fórmula de elegibilidad establecida.
Certificado Único Policial	Herramienta establecida en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública que permite certificar que el personal que integra las instituciones de seguridad pública tenga el perfil, los conocimientos, la experiencia, las habilidades y las aptitudes necesarias para el desempeño de sus funciones.

Diagnóstico	Documento de análisis que busca identificar el problema que se pretende resolver y detallar sus características relevantes, y de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención.
Evaluación	Análisis sistemático y objetivo de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.
Hallazgos	Evidencias obtenidas de una o más evaluaciones para realizar afirmaciones basadas en hechos que pueden ser fortalezas, oportunidades, debilidades y/o amenazas.
Indicadores	Expresión cuantitativa o cualitativa construida a partir de variables cuantitativas o cualitativas que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros, tales como el cumplimiento de objetivos y metas establecidas y reflejar el resultado o cambios en las condiciones de vida de la población o grupo de enfoque atendido, derivados de la implementación de una intervención pública.
Lineamientos	Lineamientos para el otorgamiento del subsidio para el fortalecimiento del desempeño en materia de seguridad pública a los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función.
Propuesta de recomendaciones y observaciones	Sugerencias emitidas por el equipo evaluador derivadas de los hallazgos identificados en evaluaciones, cuyo propósito es contribuir a la mejora.
RISS	Sistema informático mediante el cual se realiza el registro de información por parte de los Beneficiarios y seguimiento del FORTASEG por parte del Secretariado Ejecutivo.
Zonas Metropolitanas	Centros de población o conurbaciones que, por su complejidad, interacciones, relevancia social y económica, conforman una unidad territorial de influencia dominante y revisten importancia estratégica para el desarrollo nacional.

Resumen ejecutivo

La evaluación se fundamenta en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la fracción I del artículo 85, y artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; en el estado, por los artículos 47, 130 y 142 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, y artículos 1, 3 y 4 de la Ley que Crea el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango.

El artículo 21 de la CPEUM dispone que la seguridad pública es una función a cargo de la federación, las entidades federativas y los municipios que comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como las infracciones administrativas.

Por otra parte, el artículo 2 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece que la seguridad pública tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, y comprende la prevención especial y general de los delitos, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del sentenciado.

En particular, una de las atribuciones constitucionales de los municipios es la seguridad pública para procurar el desarrollo del bienestar social dentro del Estado de Derecho. Para dar cumplimiento a lo anterior, una selección de 300 municipios son beneficiarios del subsidio para el fortalecimiento del desempeño en materia de seguridad pública a los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México (FORTASEG).

El objetivo del FORTASEG es apoyar el fortalecimiento del desempeño en materia de seguridad pública a los Beneficiarios mediante la profesionalización, la certificación y el equipamiento de los elementos policiales de las instituciones de seguridad pública, así como al fortalecimiento tecnológico, de equipo e infraestructura de las instituciones de seguridad pública y a la prevención social de la violencia y la delincuencia, en alineación con los Ejes, Programas con Prioridad Nacional y Subprogramas aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Los criterios conforme a los cuales se determinan los valores que sirven de base para la selección de los trescientos municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México que serán beneficiarios del subsidio de referencia, son: Población (30%); Combate a la Delincuencia e Incidencia Delictiva (20%); Capacidad de Operación Policial (30%), y Características Municipales (20%).

En el estado de Durango, para el ejercicio fiscal 2018 únicamente 3 municipios fueron susceptibles del subsidio FORTASEG (Durango, Gómez Palacio y Lerdo); en particular, el municipio de Gómez Palacio recibió la cantidad de 14,984,294 pesos. Una vez que el Beneficiario conoce el monto asignado, se formaliza entre el Secretario Ejecutivo del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Secretario Ejecutivo del Consejo Estatal de Seguridad Pública en representación del Poder Ejecutivo, y por el presidente municipal el «Anexo Técnico del convenio específico de adhesión para el otorgamiento de los recursos». Para el ejercicio fiscal evaluado, el municipio distribuyó los recursos en 3 Programas con Prioridad Nacional (tabla 1): Desarrollo de capacidades en las instituciones locales para el diseño de políticas públicas; desarrollo profesionalización y certificación policial; y Tecnologías, Infraestructura y equipamiento de apoyo a la operación policial.

Tabla 1.
Distribución de los recursos del FORTASEG 2018 en el municipio de Gómez Palacio

Programa con Prioridad Nacional	Subprograma	Monto (pesos)
Desarrollo de Capacidades en las Instituciones Locales para el Diseño de Políticas Públicas Destinadas a la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana en Temas de Seguridad Pública	Prevención Social de Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana	1,498,429.41
	Fortalecimiento de las Capacidades de Evaluación en Control de Confianza	1,554,000.00
Desarrollo, Profesionalización y Certificación Policial	Profesionalización de las Instituciones de Seguridad Pública	4,385,700.00
	Fortalecimiento de Programas Prioritarios Locales de las Instituciones de Seguridad Pública de Impartición de Justicia	7,171,164.59
Tecnologías, Infraestructura y Equipamiento de Apoyo a la Operación Policial	Red Nacional de Radiocomunicación	375,000.00
	Total	14,984,294.00

Fuente: Anexo técnico del convenio específico de adhesión para el otorgamiento del FORTASEG. Ejercicio Fiscal 2018

Dentro de los principales hallazgos se destaca que el municipio, en su manual de organización de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal, contempla en su estructura orgánica la figura de «Enlace FORTASEG» dentro de la dirección administrativa. En dicho manual se detallan las actividades y responsabilidades de dicho enlace para aplicar el recurso FORTASEG en apego a los

lineamientos de aplicación de los recursos. Resalta la importancia de aprovechar el conocimiento adquirido por los funcionarios y documentar los pasos secuenciales al interior del municipio para el correcto desarrollo de la gestión del Programa.

En lo relacionado a los mecanismos para dar seguimiento a la implementación del Programa, en el «Segundo informe de gobierno de la administración municipal de Gómez Palacio, Dgo. 2016-2019» donde se da a conocer sobre el avance en la gestión municipal durante el periodo de septiembre-diciembre de 2017 y enero-agosto de 2018, se brinda información referente al ejercicio de los recursos del FORTASEG en el municipio, en donde se menciona que se adquirieron para la policía 6 motocicletas, 2 cuatrimotos, 1 patrulla y 1 vehículo para funciones administrativas con un monto de inversión de 2,294,376 pesos. De igual manera, se informa que se implementó un proyecto de vivienda digna con la finalidad de otorgar a los elementos de seguridad un incentivo para remodelar y/o hacer mejoras en su vivienda con una inversión de 2,936,858 pesos.

Por otra parte, el municipio cuenta con mecanismos para identificar los riesgos asociados a la gestión del Programa, ya que dispone de un Plan de Mitigación de Riesgos para el FORTASEG, el cual tiene como objetivo dar atención a los factores potenciales que pueden desviar o alterar los objetivos y metas de los programas propuestos para la evaluación. Al respecto, la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2015) puntualiza sobre la necesidad de contar con herramientas metodológicas especializadas que permitan evaluar los riesgos, ya que, desde la perspectiva de este ente fiscalizador, un importante número de dificultades que enfrenta la gestión pública pueden ser abordadas con una administración de riesgos adecuada.

Dicho plan consta de las siguientes fases:

- I. Identificación de los programas en los que se aplicará el recurso FORTASEG
- II. Análisis de programas y amenazas
- III. Evaluación de riesgos
- IV. Mitigación del riesgo

Finalmente, los Lineamientos Generales de Evaluación del Desempeño del FORTASEG para el ejercicio fiscal 2018 disponen que los Beneficiarios deberán elaborar un «Informe Municipal de Evaluación», el cual deberá ser entregado a las instancias correspondientes a más tardar el 30 de abril de 2019 y estar disponible al público en general en sus respectivas páginas de internet; no obstante, este documento no se logró ubicar en la página de internet del municipio.

Antecedentes

La evaluación se fundamenta en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la fracción I del artículo 85, y artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; en el estado, por los artículos 47, 130 y 142 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, y artículos 1, 3 y 4 de la Ley que Crea el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango.

La presente evaluación es llevada a cabo de acuerdo con lo estipulado en los Lineamientos Generales para la Evaluación de las Políticas Públicas y de los Programas Presupuestarios del Estado de Durango vigentes, los cuales tienen por objeto establecer los métodos, directrices y bases para regular la evaluación de las políticas públicas y de los programas presupuestarios que operan los poderes del Estado, los órganos constitucionales autónomos, los municipios y las entidades paraestatales y paramunicipales, todos del estado de Durango. Los Lineamientos establecen las bases para el cumplimiento de las funciones de evaluación establecidas en la Ley que Crea el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango.

Los Lineamientos establecen que los entes públicos obligados y los evaluadores externos que ejecuten las acciones de evaluación deberán apegarse a los modelos de Términos de Referencia emitidos por el Instituto, los cuales deberán definir la política pública o el programa presupuestario, los instrumentos, acciones o resultados y alcances que sean objeto de estudio en la evaluación.

La Evaluación del Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG) se contempla en el Programa Anual de Evaluación de las Políticas y de los Programas Públicos del Estado de Durango (PAE) vigente.

Objetivos de la evaluación

Objetivo general

Analizar la gestión operativa del Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG) para llegar a los resultados comprometidos.

Objetivos específicos

- Identificar y analizar los principales procesos de la gestión operativa del Programa.
- Valorar los mecanismos de seguimiento de la implementación y de control de riesgos del Programa.

- Analizar los indicadores de capacidad y calidad de la gestión y de avance en el tiempo del Programa.
- Identificar y valorar los principales resultados del Programa.
- Valorar el involucramiento y la capacidad de los responsables del Programa para alinear recursos, variables y actores al logro de los resultados comprometidos.

Hipótesis de la evaluación

Hipótesis principal

La gestión del Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG) contribuye al fortalecimiento del desempeño en materia de seguridad pública del municipio mediante la profesionalización, la certificación y el equipamiento de los elementos policiales de las instituciones de seguridad pública, así como al fortalecimiento tecnológico, de equipo e infraestructura de las instituciones de seguridad pública y a la prevención social de la violencia y la delincuencia.

Hipótesis adicionales

1. El municipio identifica los principales procesos de gestión y definición de responsabilidades.
2. El municipio cuenta con mecanismos para dar seguimiento a la implementación del Programa.
3. El municipio identifica los principales riesgos asociados a la gestión del Programa.
4. El municipio genera información que permita identificar el logro de resultados.

Alcance de la evaluación

Identificar las fortalezas, retos y áreas de oportunidad para proponer recomendaciones y observaciones sobre la gestión del FORTASEG en el municipio en el ejercicio fiscal concluido a través del análisis de gabinete. La información se complementa con información pública a fin de retroalimentar la contribución, la gestión y el desempeño local del Programa.

El análisis se concentrará en los factores de desviación del resultado. Para ello, se utilizará la trayectoria de implementación o la planeación del FORTASEG. Las conclusiones se referirán a la esfera de objetivos, indicadores y gestión compartidos por los niveles de gobierno.

Introducción

El artículo 21 de la CPEUM dispone que la seguridad pública es una función a cargo de la federación, las entidades federativas y los municipios que comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como las infracciones administrativas.

Por otra parte, el artículo 2 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece que la seguridad pública tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, y comprende la prevención especial y general de los delitos, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del sentenciado.

Una de las atribuciones constitucionales de los municipios es la seguridad pública para procurar el desarrollo del bienestar social dentro del Estado de Derecho. Para dar cumplimiento a lo anterior, una selección de 300 municipios son beneficiarios del subsidio para el fortalecimiento del desempeño en materia de seguridad pública a los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México (FORTASEG).

Para el ejercicio fiscal 2018, el artículo 8 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 29 de noviembre de 2017, prevé la cantidad de \$5,000,000,000.00 (cinco mil millones de pesos 00/100 m.n.), para el otorgamiento de este subsidio.

El objetivo del FORTASEG es apoyar el fortalecimiento del desempeño en materia de seguridad pública a los beneficiarios mediante la profesionalización, la certificación y el equipamiento de los elementos policiales de las instituciones de seguridad pública, así como al fortalecimiento tecnológico, de equipo e infraestructura de las instituciones de seguridad pública y a la prevención social de la violencia y la delincuencia, en alineación con los Ejes, Programas con Prioridad Nacional y Subprogramas aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Los criterios conforme a los cuales se determinan los valores que sirven de base para la selección de los trescientos municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México que serán beneficiarios del subsidio de referencia, son los siguientes:

- I. Población (30%)
- II. Combate a la Delincuencia e Incidencia Delictiva (20%)
- III. Capacidad de Operación Policial (30%), y
- IV. Características Municipales (20%)
 - a. Destino turístico; (15%)
 - b. Zona fronteriza; (5%)

Los municipios que son beneficiarios reciben dos ministraciones, en una proporción de setenta por ciento la primera y treinta por ciento la segunda del monto de asignación definido en los criterios de distribución.

En el estado de Durango, para el ejercicio fiscal 2018 únicamente 3 municipios fueron susceptibles del subsidio FORTASEG (tabla 2). Una vez que los beneficiarios conocen el monto asignado, tienen hasta el mes de febrero para formalizar un Anexo Técnico del convenio específico de adhesión para el otorgamiento de los recursos. Para el caso de Gómez Palacio, el convenio fue suscrito entre el Secretario Ejecutivo del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Secretario Ejecutivo del Consejo Estatal de Seguridad Pública en representación del Poder Ejecutivo, y por la presidenta municipal de Gómez Palacio.

Tabla 2.

Distribución de los recursos del FORTASEG para los municipios del estado de Durango

Ejercicio fiscal 2018

Municipio	Monto asignado (pesos)
Durango	26,671,766
Gómez Palacio	14,984,294
Lerdo	10,000,000

Fuente: Lineamientos para el otorgamiento del subsidio FORTASEG para el ejercicio fiscal 2018. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 2018

Evaluación

1. ¿Cuáles son los principales procesos para operar la intervención?

La disposición de documentos normativos al interior de las administraciones promueve incentivos para que los funcionarios se apeguen a las metas y objetivos establecidos dentro de un marco regulatorio de lineamientos y reglas de operación. Estos documentos identifican los procesos e hitos clave para la estandarización de los métodos de trabajo, además, permite a los funcionarios contar con información sistemática y ordenada acerca de la gestión del Programa.

De lo anterior resalta la importancia de aprovechar el conocimiento adquirido por los funcionarios y documentar los pasos secuenciales para el correcto desarrollo de la gestión del Programa. Es importante hacer mención que el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) no establece documentación relativa a los procedimientos, diagramas de flujo o procesos, por lo que es responsabilidad del municipio el desarrollo e implementación de manuales de procesos y/o procedimientos.

Por otra parte, en los documentos normativos del Programa, en específico los Lineamientos para el otorgamiento de los recursos del FORTASEG, así como los convenios signados entre el SESNSP y las entidades federativas, se identifican los procesos más relevantes acerca del Programa:

- I. Publicación del Presupuesto de Egresos de la Federación por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- II. Publicación de los Lineamientos para el otorgamiento del subsidio;
- III. Elaboración y firma del convenio de coordinación y adhesión entre la entidad federativa y el SESNSP;
- IV. Detección de necesidades en materia de seguridad pública que pueden ser atendidos por el Programa;
- V. Elaboración y firma del anexo técnico para el municipio de Gómez Palacio;
- VI. La entidad federativa recibe los recursos y hace la primera de dos ministraciones al municipio de Gómez Palacio;
- VII. Ejercicio de los recursos y generación de reportes de avances físicos y financieros por parte del municipio de Gómez Palacio;
- VIII. El SESNSP autoriza la segunda ministración a la entidad federativa;
- IX. La entidad federativa realiza la segunda ministración al municipio de Gómez Palacio;

- X. Ejercicio de los recursos y generación de reportes de avances físicos y financieros por parte del municipio de Gómez Palacio;
- XI. Elaboración del reporte final por parte del municipio y se envía al SESNSP para su valoración y análisis;
- XII. En caso de recurso no ejercido, el municipio hace la devolución a través de los procedimientos establecidos para tal efecto; y
- XIII. El SESNSP elabora el informe final de resultados del FORTASEG a nivel nacional.

Por otra parte, el municipio, en su manual de organización de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal, contempla en su estructura orgánica la figura de «Enlace FORTASEG» dentro de la dirección administrativa. En dicho manual se establecen las actividades y responsabilidades en apego a lo establecido en los documentos normativos del Programa (información a detalle en la pregunta 7).

Bajo esta lógica causal, se entiende que entre más elementos cuenten con el Certificado Único Policial¹, entonces es más probable contribuir a mejorar las condiciones de seguridad y justicia y a que los índices delictivos disminuyan, aunque para que esto suceda, deberán converger otras intervenciones de distintas dependencias o de competencia del gobierno estatal o federal.

¹ Herramienta establecida en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública que permite certificar que el personal que integra las instituciones de seguridad pública tenga el perfil, los conocimientos, la experiencia, las habilidades y las aptitudes necesarias para el desempeño de sus funciones. Para su obtención, los policías deben contar con resultado aprobatorio y vigente de los componentes: evaluación de control de confianza, evaluación de competencias básicas o profesionales, evaluación de desempeño o desempeño académico y formación inicial o equivalente (SEGOB, 2018).

2. ¿El Programa identifica la lógica causal a nivel local que vincula la intervención con los resultados esperados de esta?

Las intervenciones públicas consisten en una serie de actividades que producen ciertos resultados que contribuyen a lograr impactos finales previstos. Estas etapas, en su conjunto, conforman una «teoría de cambio», la cual, dicho de otra manera, se traduce como una estrategia de trabajo donde se anticipan sus posibles efectos (UNICEF, 2014). El estudio de la teoría de cambio o lógica causal aborda la coherencia de las políticas públicas a través del análisis sobre si la intervención del Estado es congruente con la definición del problema público y si hay conexión lógica y articulación causal entre la definición del problema, los instrumentos de política y la solución esperada (Cejudó & Michel, 2016).

En ese sentido, la Metodología del Marco Lógico (MML) es una herramienta para definir el diseño y la lógica interna de los programas y a través de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) se resume la conceptualización de los insumos, productos y resultados esperados con el Programa (Coneval, 2013). En particular, la MIR del FORTASEG se compone de la siguiente manera:

Tabla 3.
Matriz de Indicadores para Resultados de FORTASEG para el ejercicio fiscal 2018

Nivel	Resumen narrativo
Fin	Contribuir a mejorar las condiciones de seguridad y justicia mediante el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública municipales beneficiarias del subsidio FORTASEG, a través de la implementación de los Programas con Prioridad Nacional y subprogramas derivados.
Propósito	Las instituciones de seguridad pública municipales cuentan con elementos con características para obtener el Certificado Único Policial, las cuales son transversales y de impacto para todos los Programas con Prioridad Nacional
Componente 1	Elementos de las instituciones municipales de seguridad pública evaluados en Control de Confianza, competencias básicas y en desempeño, como resultado de la implementación de los Programas con Prioridad Nacional en su vertiente de recursos humanos y de las acciones de coordinación que realiza el SESNSP.
Componente 2	Elementos de las instituciones municipales de seguridad pública evaluados en Control de Confianza, competencias básicas y en desempeño, como resultado de la implementación de los Programas con Prioridad Nacional en su vertiente de recursos humanos y de las acciones de coordinación que realiza el SESNSP.
Actividad 1	Medición de recursos que han sido ministrados a los beneficiarios del subsidio con respecto al total de recursos convenidos del FORTASEG en el ejercicio fiscal.
Actividad 2	Adquisición de insumos por parte de los municipios beneficiarios para el cumplimiento de las metas convenidas en los Programas con Prioridad Nacional, resultado de la aplicación de los recursos del FORTASEG.

Fuente: Transparencia Presupuestaria. Observatorio del gasto

Por otra parte, los Lineamientos para el otorgamiento del subsidio para el fortalecimiento del desempeño en materia de seguridad pública para el ejercicio fiscal 2018, establecen que el objetivo del FORTASEG es «apoyar el fortalecimiento del desempeño en materia de seguridad pública a los Beneficiarios² mediante la profesionalización, la certificación y el equipamiento de los elementos policiales de las instituciones de seguridad pública, así como al fortalecimiento tecnológico, de equipo e infraestructura de las instituciones de seguridad pública y a la prevención social de la violencia y la delincuencia, en alineación con los Ejes, Programas con Prioridad Nacional y Subprogramas aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.»

² Municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función de seguridad pública en el ámbito municipal, que hayan sido seleccionados para acceder al FORTASEG conforme a la fórmula de elegibilidad establecida

3. ¿El Programa cuenta con mecanismos para dar seguimiento a su implementación?

El capítulo VI de los Lineamientos establece los derechos y obligaciones de los Beneficiarios, en cuanto a los mecanismos para dar seguimiento el artículo 47 señala que los municipios deberán:

- Registrar los avances físico-financieros mensuales en el RISS (Registro de Información y Seguimiento del Subsidio) y presentar el informe trimestral a la Dirección General de Vinculación y Seguimiento, en un plazo no mayor a diez (10) días hábiles posteriores a la conclusión del trimestre correspondiente, conforme a los formatos de avance en la aplicación del recurso del FORTASEG y los recursos de la coparticipación que genere el RISS, debidamente suscritos por las autoridades competentes, los cuales contendrán como mínimo la información siguiente:
 - Datos sobre los recursos del FORTASEG y de coparticipación comprometidos, devengados y pagados a la fecha de corte del periodo que corresponda, y
 - Disponibilidad presupuestal y financiera del FORTASEG y de la coparticipación con la que cuenten a la fecha de corte del reporte.
- Presentar dentro de los primeros diez (10) días hábiles del mes de octubre un acta preliminar de cierre parcial del ejercicio con corte al 28 de septiembre 2018;
- Informar, en términos de los Lineamientos y demás normativa aplicable, el cumplimiento de las metas comprometidas en el Anexo Técnico, adjuntando copia digital de la documentación que acredite el avance reportado;
- Registrar los recursos que reciban del FORTASEG en sus respectivos presupuestos e informar a la autoridad correspondiente para efectos de la cuenta pública local y demás informes previstos en la legislación local;

En cuanto al destino de los recursos (tabla 4), en el «Anexo técnico del convenio específico de adhesión para el otorgamiento del FORTASEG» de fecha 21 de febrero de 2018³, se identificó que el municipio de Gómez Palacio destinó los recursos a tres Programas de Prioridad Nacional (gráfica 1): Desarrollo de Capacidades en las Instituciones Locales para el Diseño de Políticas Públicas destinadas a la prevención social de la violencia y la delincuencia con participación ciudadana; Desarrollo, profesionalización y certificación policial; y Tecnologías, Infraestructura, y

³ Disponible en la página de internet del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/332086/ANEXO_FORTASEG_2018_GOMEZ_PALACIO_DURANGO_VP.pdf

Equipamiento de Apoyo a la Operación Policial. A su vez, estos 3 Programas se subdividen en 5 subprogramas (gráfica 2).

Tabla 4.
Distribución de los recursos del FORTASEG 2018 en el municipio de Gómez Palacio

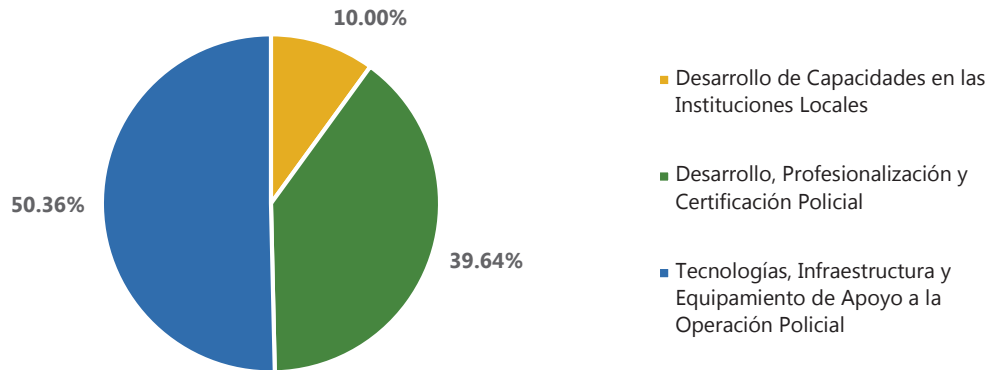
Programa con Prioridad Nacional	Subprograma	Monto (pesos)
Desarrollo de Capacidades en las Instituciones Locales para el Diseño de Políticas Públicas Destinadas a la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana en Temas de Seguridad Pública	Prevención Social de Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana	1,498,429.41
	Fortalecimiento de las Capacidades de Evaluación en Control de Confianza	1,554,000.00
Desarrollo, Profesionalización y Certificación Policial	Profesionalización de las Instituciones de Seguridad Pública	4,385,700.00
	Fortalecimiento de Programas Prioritarios Locales de las Instituciones de Seguridad Pública de Impartición de Justicia	7,171,164.59
Tecnologías, Infraestructura y Equipamiento de Apoyo a la Operación Policial	Red Nacional de Radiocomunicación	375,000.00
	Total	14,984,294.00

Fuente: Anexo técnico del convenio específico de adhesión para el otorgamiento del FORTASEG. Ejercicio Fiscal 2018

Como se puede apreciar en la gráfica 1, el 50.36% de los recursos se destinaron al Programa con Prioridad Nacional «Tecnologías, Infraestructura, y Equipamiento de Apoyo a la Operación Policial». Dicho programa tiene como objetivo equipar a las instituciones de seguridad pública y a sus elementos con infraestructura, recursos materiales y tecnológicos que permitan mejorar su capacidad operativa y de respuesta. De acuerdo con el Anexo Técnico estos recursos se distribuyeron para adquirir vestuario y uniformes (camisolas, camisa, pantalón, gorras y botas); prendas de protección (chalecos y cascos); vehículos y equipos terrestres (pick up y sedán); y equipos de comunicación y telecomunicación (radios móviles).

Gráfica 1. Distribución de los recursos del municipio de Gómez Palacio por Programa con Prioridad Nacional para el ejercicio fiscal 2018

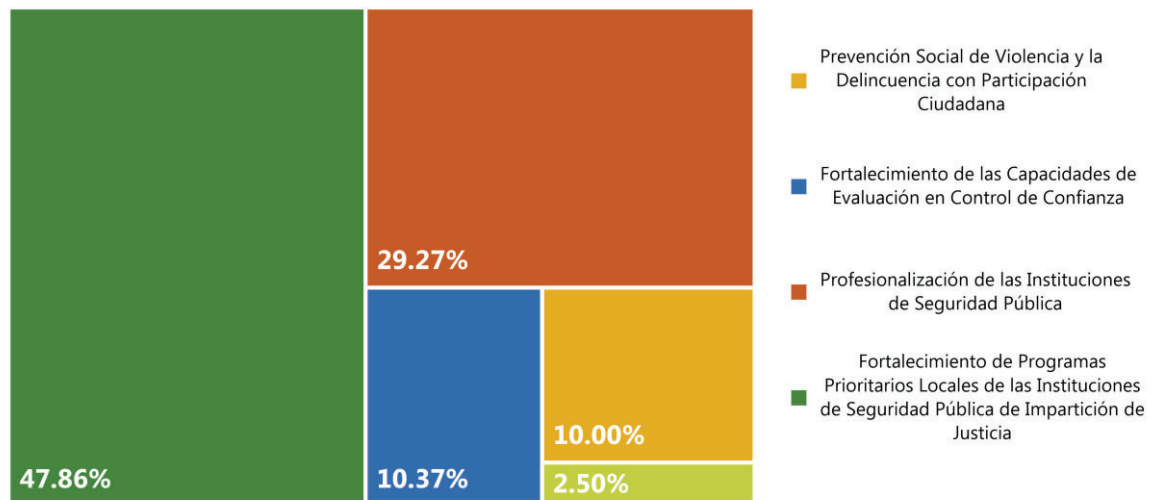
Porcentaje



Fuente: Anexo técnico del convenio específico de adhesión para el otorgamiento del FORTASEG. Ejercicio Fiscal 2018

Gráfica 2. Distribución de los recursos del municipio de Gómez Palacio por Subprograma para el ejercicio fiscal 2018

Porcentaje



Fuente: Anexo técnico del convenio específico de adhesión para el otorgamiento del FORTASEG. Ejercicio Fiscal 2018

4. ¿El Programa hace un control de los riesgos asociados a su operación?

Una vez revisada la documentación correspondiente, se destaca que el municipio cuenta con un Plan de Mitigación de Riesgos para el Programa FORTASEG, el cual tiene como objetivo dar atención a los factores potenciales que pueden desviar o alterar los objetivos y metas de los programas propuestos para la evaluación. Al respecto, la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2015) puntualiza sobre la necesidad de contar con herramientas metodológicas especializadas que permitan evaluar los riesgos, ya que, desde la perspectiva de este ente fiscalizador, un importante número de dificultades que enfrenta la gestión pública pueden ser abordadas con una administración de riesgos adecuada.

Dicho plan consta de las siguientes fases:

- I. Identificación de los programas en los que se aplicará el recurso FORTASEG
- II. Análisis de programas y amenazas
- III. Evaluación de riesgos
- IV. Mitigación del riesgo

Dentro de la primera y segunda fase se identifican y fundamentan los programas con prioridad nacional, subprogramas y montos de recursos generales en los que el municipio de Gómez Palacio elegirá aplicar los recursos asignados del FORTASEG. Así mismo se hace un breve análisis de amenazas desde el punto de vista social, tecnológico y del personal con el que se cuenta, haciendo énfasis en que este tendrá que apearse a las normas y estándares que se establezcan.

En cuanto a la tercera fase, se menciona que el objetivo de evaluar los riesgos es la minimización y control de los mismos que no han podido ser eliminados en su totalidad, de tal manera que se puedan establecer medidas preventivas pertinentes y prioridades de acción, teniendo en cuenta las consecuencias que los riesgos detectados tendrían en caso de que se produjeran y, de igual manera, se propone la generación de un consejo de honor y justicia con el cual se puedan tomar las medidas necesarias para la generación e implementación de las normas internas y, poder así, evitar conflictos de carácter social con el personal de la institución.

Finalmente, en la cuarta fase se comenta cuál es el papel de contar con una correcta detección de riesgos y de esta manera poder desarrollar un plan de prevención, el cual logrará contribuir al cumplimiento de objetivos del FORTASEG.

Respecto a la gestión del Programa y a sus implicaciones en su operación, cabe hacer mención que el municipio de Gómez Palacio se enfrenta a ciertas particularidades al

formar parte de la Zona Metropolitana⁴ de la Laguna⁵, lo cual dificulta la prestación de servicios públicos al converger distintas jurisdicciones municipales y estatales; la ausencia de mecanismos de coordinación entre los gobiernos que conforman estas zonas generan vacíos de autoridad en temas como transporte, medio ambiente, seguridad pública o desagregación social. Estos problemas trascienden niveles de gobierno y deben ser atendidos desde perspectivas horizontales y verticales, en donde se involucren las instancias correspondientes de la federación, el estado y los municipios (IMCO, 2018).

Para dar atención a lo anterior, por petición de los gobiernos de Coahuila y Durango se suscribió en junio de 2018 el «Acuerdo que establece la instancia regional de coordinación de la Región Laguna»⁶, el cual tiene como objetivo coordinar acciones para abatir la delincuencia de manera más eficiente, rápida, directa y contundente en los municipios de Torreón, Matamoros, Francisco I. Madero, Viesca y San Pedro del estado de Coahuila de Zaragoza, y los municipios de Gómez Palacio, Lerdo, Mapimí y Tlahualilo del estado de Durango. En seguimiento a dicho acuerdo, se elaboró un plan de acción que consta de cuatro etapas (SESNSP, 2018)⁷:

- I. Conectividad para el intercambio de información
- II. Implementación del centro regulador de urgencias médicas de la Zona Metropolitana
- III. Fortalecimiento tecnológico de los complejos de seguridad
- IV. Creación de la unidad de análisis de información e inteligencia

Sin embargo, a la fecha de elaboración de la presente evaluación, no se identificó información pública sobre avances de seguimiento y/o resultados derivado del plan antes mencionado.

⁴ Las zonas metropolitanas son centros de población o conurbaciones que, por su complejidad, interacciones, relevancia social y económica, conforman una unidad territorial de influencia dominante y revisten importancia estratégica para el desarrollo nacional

⁵ La Zona Metropolitana de la Laguna está conformada por los municipios de Francisco I. Madero, Matamoros y Torreón del estado de Coahuila; y Gómez Palacio y Lerdo del estado de Durango.

⁶ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de junio de 2018. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5526790&fecha=19/06/2018

⁷ Informe de actividades del Consejo Nacional de Seguridad Pública 2018. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/416867/Informe_de_Actividades_SESNSP_2018_nov18.pdf

5. ¿El Programa cuenta con indicadores de capacidad y calidad de su gestión y de avance en el tiempo del logro de sus resultados?

Uno de los elementos más importantes en la implementación de las intervenciones públicas, es la generación de información relevante y oportuna para la toma de decisiones, así como para su monitoreo. Los indicadores de desempeño⁸ sin duda constituyen una herramienta indispensable para el logro de este objetivo.

La MIR correspondiente al FORTASEG para el ejercicio fiscal 2018 contempla los siguientes indicadores estratégicos y de gestión:

Tabla 5.
Indicadores de la MIR de FORTASEG para el ejercicio fiscal 2018

Nivel	Indicador	Tipo	
Fin	Tasa de delitos del fuero federal por cada 100 mil habitantes	Estratégico	
	Tasa de delitos de alto impacto ⁹ por cada cien mil habitantes en los municipios beneficiarios		
Propósito	Porcentaje de elementos aprobados en las evaluaciones de control de confianza realizadas		
	Porcentaje de elementos aprobados en las evaluaciones de competencias básicas		
	Porcentaje de elementos aprobados en las evaluaciones de desempeño realizadas		
Componente	Porcentaje de avance en la aplicación de evaluaciones de control de confianza convenidas		Gestión
	Porcentaje de avance en la capacitación de elementos convenidos		
	Porcentaje de Avance en la aplicación de evaluaciones de competencias básicas convenidas		
	Porcentaje de avance en la aplicación de evaluaciones de desempeño convenidas		
Actividad	Porcentaje de avance en la ministración de recursos		
	Porcentaje de avance en la aplicación de recursos		

Fuente: Transparencia Presupuestaria. Observatorio del gasto

A saber, un beneficio derivado de contar con un instrumento como la MIR, es que permite a los gestores del FORTASEG conocer el vínculo entre la intervención y los

⁸ De acuerdo con la SHCP, un indicador de desempeño es una expresión cuantitativa construida a partir de variables cuantitativas o cualitativas, que proporcionan un medio sencillo y fiable para medir logros (cumplimiento de objetivos y metas establecidas), reflejar los cambios vinculados con las acciones de los programas, monitorear y evaluar sus resultados. El indicador se debe aplicar en la planeación, la programación y el presupuesto, para utilizarse en el seguimiento y en la evaluación de los programas.

⁹ De acuerdo con los Lineamientos, los delitos de alto impacto son el homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo denunciados del fuero común.

resultados esperados mediante la lógica causal. Dado que una intervención pública está construida a partir de la aceptación de ciertas relaciones de causalidad, es importante demostrar, en la medida de lo posible, que estas relaciones se cumplirán al momento de intervenir. Cabe hacer mención, que no se identificó información pública a nivel municipal sobre los avances, metas y logros alcanzados sobre los indicadores relacionados en la MIR, ya que la información se encuentra disponible a nivel estatal y sin desglose por municipio o beneficiario.

De acuerdo con la información disponible del SESNSP referente a la incidencia delictiva del fuero común y con la clasificación de indicadores mencionados en los Lineamientos del FORTASEG (véase tabla 5), la estadística de incidencias de delitos de alto impacto en el municipio de Gómez Palacio se detalla en el anexo 3.

Cabe hacer mención que, de acuerdo con la Metodología del Marco Lógico (MML), los indicadores que pertenecen al nivel «Fin» de la MIR, se enfocan a un objetivo estratégico al cual el Programa busca contribuir¹⁰ para su solución en el mediano o largo plazo; es decir, que para alcanzar ese objetivo depende de la suma de diversas intervenciones o estrategias desarrolladas por otros programas, instituciones u otros niveles de gobierno (Coneval, 2013).

Por otra parte, el nivel de «Propósito» se refiere al cambio esperado como resultado de la implementación del Programa. A diferencia de lo enunciado a nivel «Fin», el Programa sí es responsable para el cumplimiento de lo definido en el «Propósito», por lo tanto, el cambio esperado dependerá de las acciones desarrolladas por la intervención. Tal como se mencionó en la pregunta 2 (tabla 3) el «Propósito» del FORTASEG se define de la siguiente manera: Las instituciones de seguridad pública municipales cuentan con elementos con características para obtener el Certificado Único Policial¹¹, las cuales son transversales y de impacto para todos los Programas con Prioridad Nacional.

¹⁰ El Fin se redacta utilizando la palabra «contribuir», con lo que se deja en claro que el Programa no es el único responsable que debe intervenir para lograr dicho objetivo (Coneval, 2013).

¹¹ Herramienta establecida en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública que permite certificar que el personal que integra las instituciones de seguridad pública tenga el perfil, los conocimientos, la experiencia, las habilidades y las aptitudes necesarias para el desempeño de sus funciones. Para su obtención, los policías deben contar con resultado aprobatorio y vigente de los componentes: evaluación de control de confianza, evaluación de competencias básicas o profesionales, evaluación de desempeño o desempeño académico y formación inicial o equivalente (SEGOB, 2018).

Derivado de lo anterior, es importante precisar que el FORTASEG más que disminuir la incidencia delictiva, su principal objetivo se enfoca en la profesionalización de los elementos de seguridad pública a través de tres tipos de evaluaciones:

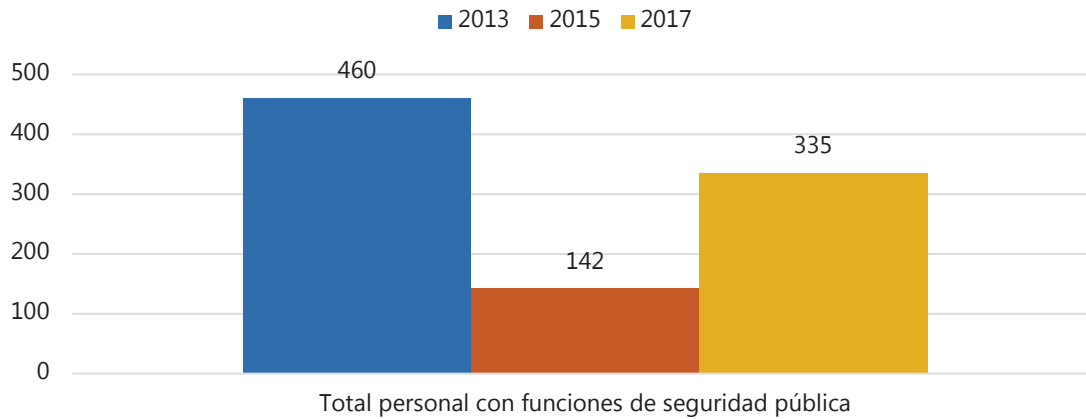
- Control de confianza
- Competencias básicas
- De desempeño

Bajo esta lógica causal, se entiende que entre más elementos que cumplan con estas evaluaciones, entonces es más probable que los índices delictivos disminuyan, aunque para que esto suceda, deberán converger otras intervenciones de distintas dependencias o de competencia del gobierno estatal o federal. En ese sentido, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), establece que el estándar mínimo del Estado de Fuerza¹² es una razón de 1.8 policías por cada mil habitantes. Para julio de 2018, a nivel nacional se contaba con un total de 119,166 elementos, es decir, un policía por cada mil habitantes. Cabe destacar que, para esa misma fecha, el estado de Durango contaba con .4 policías por cada mil habitantes, mientras que el estado de Coahuila con .6 (SEGOB, 2018).

En cuanto al municipio de Gómez Palacio, de acuerdo con el Censo Nacional de gobiernos Municipales y Delegacionales de los años 2017 se contaban con 335 elementos con funciones de seguridad pública (gráfica 3) entre los cuales se cuantifican elementos de tránsito, policía municipal, policías bancarios y administrativos; por otra parte, se destaca que en los años 2015 y 2017 el 100% del personal aprobó las evaluaciones de control y confianza (gráfica 4).

¹² El Estado de Fuerza se refiere al número de elementos operativos en activo, excluyendo al personal administrativo, policías municipales y elementos de instituciones de procuración de justicia o sistema penitenciario con los que cuenta la policía preventiva estatal en relación con la población.

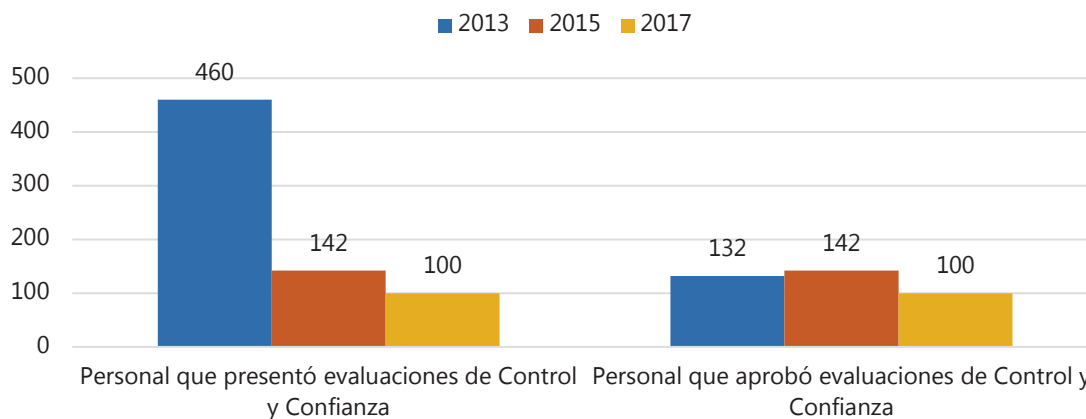
Gráfica 3.
Personal con funciones de seguridad pública en el municipio de Gómez Palacio



Fuente: Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013, 2015 y 2017, INEGI.

Nota: de acuerdo con el INEGI, cabe aclarar que, si bien el levantamiento de información se realiza durante el año mencionado, los datos proporcionados corresponden al cierre del año inmediato anterior.

Gráfica 4.
Personal que presentó y aprobó evaluaciones de control y confianza



Fuente: Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013, 2015 y 2017, INEGI.

Nota: de acuerdo con el INEGI, cabe aclarar que, si bien el levantamiento de información se realiza durante el año mencionado, los datos proporcionados corresponden al cierre del año inmediato anterior.

6. ¿El Programa cuenta con mecanismos para dar a conocer sus resultados?

El artículo 55 de los Lineamientos del FORTASEG establece que le corresponde al SESNSP desarrollar los procedimientos y mecanismos tecnológicos que permitan transparentar la asignación, ministración, ejercicio, seguimiento y evaluación de los recursos FORTASEG y de la coparticipación convenidos en los programas con prioridad nacional y sus subprogramas, a fin de dar cumplimiento a la normatividad en materia de transparencia de acceso a la información pública.

En adición, el artículo 60 señala que los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, las entidades federativas que ejerzan los recursos del FORTASEG, deben promover la participación de la sociedad civil organizada en el seguimiento de este.

Por otro lado, el Convenio Específico de Adhesión para el otorgamiento del FORTASEG, establece que es obligación de los municipios publicar en su página de internet el avance en el ejercicio de los recursos que les fueron otorgados para transparentar su ejercicio; sin embargo, no se logró identificar que dicha información estuviera pública en los portales de internet oficiales del municipio

No obstante, se destaca que en el «Segundo informe de gobierno de la administración municipal de Gómez Palacio, Dgo. 2016-2019» que comprende el avance en la gestión durante el periodo de septiembre-diciembre de 2017 y enero-agosto de 2018, se da a conocer información referente al ejercicio de los recursos del FORTASEG en el municipio, en donde se menciona que se adquirieron para la policía 6 motocicletas, 2 cuatrimotos, 1 patrulla y 1 vehículo para funciones administrativas con un monto de inversión de 2,294,376 pesos. De igual manera, se da a conocer que se implementó un proyecto de vivienda digna con la finalidad de otorgar a los elementos de seguridad un incentivo para remodelar y/o hacer mejoras en su vivienda con una inversión de 2,936,858.

Tabla 6.
Información relacionada con los recursos del FORTASEG informada por el municipio de Gómez Palacio

Cantidad	Concepto	Monto (pesos)
6	Motocicletas	1,048,476
2	Cuatrimotos	266,600
1	Patrulla	569,900
1	Vehículo para administrativos	409,400
1	Proyecto de vivienda digna	2,936,858

Fuente: Segundo informe de gobierno de la administración municipal de Gómez Palacio, Dgo. 2016-2019

Por otra parte, Los Lineamientos Generales de Evaluación del Desempeño del FORTASEG para el ejercicio fiscal 2018 disponen que los Beneficiarios deberán elaborar un «Informe Municipal de Evaluación», el cual deberá ser entregado a las instancias correspondientes a más tardar el 30 de abril de 2019 y estar disponible al público en general en sus respectivas páginas de internet; sin embargo, este documento no se logró ubicar en la página de internet del municipio. Asimismo, dichos Lineamientos contemplan un Informe Anual del FORTASEG e Indicadores de Evaluación, pero su fecha de publicación deberá ser a más tardar el 30 de septiembre y 31 de octubre de 2019 respectivamente por parte del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública a través de sus respectivas direcciones.

7. ¿Los responsables del Programa identifican las variables y actores implicados en el logro de los resultados comprometidos?

Los gobiernos eficientes y eficaces se caracterizan por desarrollar sus acciones en un marco de lineamientos y reglas, lo cual puede ser una fuente de incentivos para que los funcionarios se apeguen a los objetivos establecidos. La normatividad interna puede establecer estándares para la prestación de servicios públicos que cumplan con las demandas de una sociedad cada vez más informada; de igual manera, se promueve que las acciones del gobierno se den dentro de un marco legal y se fomenta el establecimiento de mecanismos eficientes de ahorro de recursos (OCDE, 2011).

El municipio, en su manual de organización de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal, contempla en su estructura orgánica un «Enlace FORTASEG» dentro de la dirección administrativa. En dicho manual se establece como objetivo del enlace aplicar el recurso FORTASEG de forma adecuada siguiendo los lineamientos del recurso federal. Las funciones del enlace se enfocan en atender las siguientes actividades:

- Dar a conocer al director los programas y proyectos que con motivo del Subsidio se pueden aplicar a la Dirección de acuerdo con las necesidades existentes.
- Gestionar, planificar y dar seguimiento a los proyectos, programas y recursos obtenidos por FORTASEG de acuerdo con la calendarización de estos, revisando y valorando las prioridades de la dirección.
- Verificar que los bienes adquiridos para la seguridad pública cumplan con las especificaciones necesarias para el óptimo funcionamiento y de acuerdo con lo marcado en el catálogo de bienes FORTASEG.
- Presentar en tiempo y forma los documentos del Programa.
- Contar con los requerimientos para que se puedan ejercer oportunamente el subsidio y cumplir con la normatividad establecida.
- Elaboración de las propuestas de inversión a través del Registro de Información y Seguimiento para el Subsidio en Materia de Seguridad Pública (RISS), que permitan cubrir las necesidades de operación para el cumplimiento de los Programas con Prioridad Nacional previo consenso con las áreas involucradas en el otorgamiento de la seguridad pública en el municipio
- Coordinar con las áreas involucradas el seguimiento a la permanencia del control y confianza aplicado al personal obligado de la Dirección, Prevención del Delito, Equipamiento, Infraestructura y profesionalización, Mejora de las condiciones laborales, homologación salarial.

- Realizar la tramitación relacionada con el FORTASEG ante el Secretariado Ejecutivo del SNSP.
- Realizar las comprobaciones de los avances en la aplicación del recurso FORTASEG ante el Secretariado.
- Elaborar oficios, memorándum y documentación que sea requerida para la aplicación del recurso FORTASEG.

Por otra parte, de acuerdo con el Convenio Específico de Adhesión del FORTASEG, se establece que, para su gestión en el estado de Durango, estarán involucrados el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Poder Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Durango, así como el municipio beneficiario.

Dicho convenio es el instrumento mediante el cual los recursos federales son transferidos por parte del SESNSP a los municipios beneficiarios por conducto de la Secretaría de Finanzas y Administración del estado.

En este sentido, se establece que son algunas de las obligaciones de los municipios las siguientes:

- La adquisición de los bienes y la contratación de infraestructura y servicios para el cumplimiento de los objetivos del FORTASEG;
- Establecer las cuentas bancarias productivas específicas para la ministración de los recursos;
- Implementar acciones para el fortalecimiento institucional de la policía, con base en el Modelo Óptimo de la Función Policial;
- Informar mensual y trimestralmente al Secretariado Ejecutivo del Consejo Estatal de Seguridad Pública, sobre las acciones realizadas con base en el Convenio Específico de Adhesión; y
- Publicar en su página de internet, el avance en el ejercicio de los recursos que les fueron otorgados para transparentar el ejercicio de estos.

Por otro lado, son responsabilidades de la entidad federativa, entre algunas otras, las siguientes:

- Establecer una cuenta bancaria productiva específica para la administración de los recursos del FORTASEG;
- Entregar a los municipios beneficiarios el monto total del FORTASEG a más tardar dentro de los cinco días hábiles posteriores a que reciba los recursos de la federación.

Por su parte, el SESNSP es el responsable de iniciar los trámites para la primera ministración de los recursos del FORTASEG a los municipios beneficiarios en

términos de los artículos 21 y 22 de los lineamientos, la cual corresponde al 70% del monto total convenido. Posteriormente, los municipios beneficiarios deben solicitar la segunda ministración de los recursos, en términos de los artículos 21 y 23 de los lineamientos, la cual corresponde al 30% restante del monto total convenido.

A saber, la segunda ministración está condicionada a que los beneficiarios acrediten el cumplimiento de las metas convenidas en el Programa con Prioridad Nacional denominado Desarrollo, Profesionalización y Certificación Policial. En adición, los recursos transferidos en la primera ministración deberán haber sido comprometidos, devengados y/o pagados en por lo menos el 50%, así como haber comprometido, devengado o pagado el 50% de los recursos de coparticipación, lo que se debe acreditar a través del RISS¹³.

La Dirección General de Vinculación y Seguimiento del SESNSP y el Secretariado Ejecutivo del Consejo Estatal de Seguridad Pública, en el ámbito de su respectiva competencia, son los responsables de coordinar la operación, funcionamiento y seguimiento del FORTASEG.

Finalmente, como se mencionó en la respuesta a la pregunta precedente, con la finalidad de dar transparencia al ejercicio de los recursos del FORTASEG el SESNSP debe hacer públicos los montos asignados, criterios de acceso y los resultados de la evaluación del desempeño de los recursos.

Al identificar variables o actores relevantes en la gestión del Programa, se favorece la estandarización de los métodos de trabajo. De igual manera, al identificar cada uno de los hitos se facilita la detección de áreas de oportunidad para una gestión más eficiente; además, con esta práctica se aprovecha el conocimiento adquirido de la administración municipal, por lo que es deseable que se encuentre a disposición no solo de los funcionarios involucrados, sino del municipio en su conjunto y de la ciudadanía.

¹³ El RISS es el sistema informático mediante el cual se realiza el registro de información por parte de los municipios beneficiarios y seguimiento del FORTASEG por parte del SESNSP.

Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas

Tabla 7.
Matriz de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas

Fortalezas	*	Debilidades	*
El municipio cuenta con un plan de mitigación de riesgos	4	No se identifica información pública municipal relacionada con la gestión del Programa	6,7
Se informa el destino de los recursos a través de los informes anuales de la administración municipal	6	No se identificó evidencia pública sobre los avances en los objetivos del Programa	5,6,7
Se identifican responsabilidades y actividades exclusivamente para la gestión del FORTASEG en los documentos de organización administrativa del municipio	1,7		
Oportunidades		Amenazas	
Aprovechar el conocimiento adquirido por los gestores del Programa a través de la documentación de los principales hitos	4	Cumplir con los requisitos de asignación para aplicar para la fórmula de elegibilidad	4
Coordinación horizontal y vertical para una gestión más eficiente de la estrategia de seguridad pública	4	Coexistencia de prioridades entre distintas jurisdicciones y competencias (nivel municipal y estatal) al formar parte de una zona metropolitana	4
Concurrencia con otros fondos y/o programas de nivel estatal o federal	1	Susceptible de cambios en las políticas de seguridad pública federales	4

Nota: el símbolo (*) señala el número de la pregunta de evaluación que sustenta la fortaleza, oportunidad, debilidad o amenaza mencionada.

Las fortalezas son aquellos elementos internos o capacidades de gestión o recursos tanto humanos como materiales que puedan usarse para contribuir al logro de los objetivos del Programa, y las oportunidades son los factores externos no controlables que representan elementos potenciales de crecimiento o mejora. Estos deben ser redactados en positivo de forma coherente y sustentada en los hallazgos de la evaluación. Cuando se identifiquen buenas prácticas en rubros evaluados, estas deben ser destacadas.

Las debilidades se refieren a las limitaciones, fallas o defectos de los insumos o procesos internos relacionados con el Programa, que pueden obstaculizar el logro de sus objetivos, y las amenazas muestran los factores del entorno que, de manera directa o indirecta, afectan negativamente su quehacer e impide o limita el logro de los objetivos.

Propuesta de recomendaciones y observaciones

Tabla 8.

Propuesta de recomendaciones y observaciones

#	Recomendaciones y observaciones	Acciones propuestas	Resultados esperados
1	Documentar los principales procesos de gestión del Programa	Desarrollo de un documento interno en donde se identifiquen los procesos, roles y responsabilidades de los actores que intervienen en la gestión del Programa	Proveerá a los funcionarios contar con información documentada, sistemática y ordenada acerca de la gestión del Programa. En adición, servirá como incentivo para los gestores de la intervención para apegarse a metas y objetivos dentro de un marco regulatorio
2	Desarrollar un diagnóstico de necesidades en materia de seguridad pública en donde se identifiquen responsabilidades a nivel federal, estatal y municipal	Identificar las necesidades en materia de seguridad pública acorde al contexto municipal (personal, equipamiento, infraestructura) y determinar las competencias de cada orden de gobierno	Determinar el grado de cobertura relacionada con el servicio de seguridad pública que facilite la priorización de acciones a corto, mediano y largo plazo
3	Consolidar e institucionalizar el Plan de Mitigación de Riesgos	Desarrollo de las acciones establecidas en el Plan de Mitigación de Riesgos	Desarrollar la capacidad de reacción efectiva ante eventualidades que amenacen la consecución de las metas y objetivos del Programa
4	Fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas	Publicación de información estadística no vinculante, relativa al ejercicio del gasto, así como los informes de evaluación anuales	Facilitar la comprensión del objetivo del Programa e identificar el grado de avance en el cumplimiento de sus metas

Conclusiones

Contexto

Una de las atribuciones constitucionales de los municipios es la seguridad pública a fin de procurar el desarrollo del bienestar social dentro del Estado de Derecho. Para dar cumplimiento a lo anterior, una selección de 300 municipios son beneficiarios del subsidio para el fortalecimiento del desempeño en materia de seguridad pública a los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México (FORTASEG).

El objetivo del FORTASEG es apoyar el fortalecimiento del desempeño en materia de seguridad pública a los beneficiarios mediante la profesionalización, la certificación y el equipamiento de los elementos policiales de las instituciones de seguridad pública, así como al fortalecimiento tecnológico, de equipo e infraestructura de las instituciones de seguridad pública y a la prevención social de la violencia y la delincuencia, en alineación con los Ejes, Programas con Prioridad Nacional y Subprogramas aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

La Evaluación Específica del FORTASEG tuvo por finalidad identificar sus fortalezas, retos y áreas de oportunidad para proponer recomendaciones y observaciones sobre la gestión de la intervención a través de un análisis de gabinete.

Hallazgos

El municipio identifica los principales procesos de gestión y definición de responsabilidades.

El municipio, en su manual de organización de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal, contempla en su estructura orgánica la figura de «Enlace FORTASEG» dentro de la dirección administrativa. En dicho manual se detallan las actividades y responsabilidades de dicho enlace para aplicar el recurso FORTASEG en apego a los lineamientos de aplicación de los recursos de este Programa.

Resalta la importancia de aprovechar el conocimiento adquirido por los funcionarios y documentar los pasos secuenciales al interior del municipio para el correcto desarrollo de la gestión del Programa.

El municipio cuenta con mecanismos para dar seguimiento a la implementación del Programa.

En particular, se destaca que en el «Segundo informe de gobierno de la administración municipal de Gómez Palacio, Dgo. 2016-2019» donde se da a conocer

sobre el avance en la gestión municipal durante el periodo de septiembre-diciembre de 2017 y enero-agosto de 2018, se brinda información referente al ejercicio de los recursos del FORTASEG en el municipio, en donde se menciona que se adquirieron para la policía 6 motocicletas, 2 cuatrimotos, 1 patrulla y 1 vehículo para funciones administrativas con un monto de inversión de 2,294,376 pesos. De igual manera, se informa que se implementó un proyecto de vivienda digna con la finalidad de otorgar a los elementos de seguridad un incentivo para remodelar y/o hacer mejoras en su vivienda con una inversión de 2,936,858.

El municipio identifica los principales riesgos asociados a la gestión del Programa.

El municipio cuenta con un Plan de Mitigación de Riesgos para el Programa FORTASEG, el cual tiene como objetivo dar atención a los factores potenciales que pueden desviar o alterar los objetivos y metas de los programas propuestos para la evaluación. Al respecto, la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2015) puntualiza sobre la necesidad de contar con herramientas metodológicas especializadas que permitan evaluar los riesgos, ya que, desde la perspectiva de este ente fiscalizador, un importante número de dificultades que enfrenta la gestión pública pueden ser abordadas con una administración de riesgos adecuada.

Dicho plan consta de las siguientes fases:

- I. Identificación de los programas en los que se aplicará el recurso FORTASEG
- II. Análisis de programas y amenazas
- III. Evaluación de riesgos
- IV. Mitigación del riesgo

No se identificó información pública que permita identificar el logro de resultados.

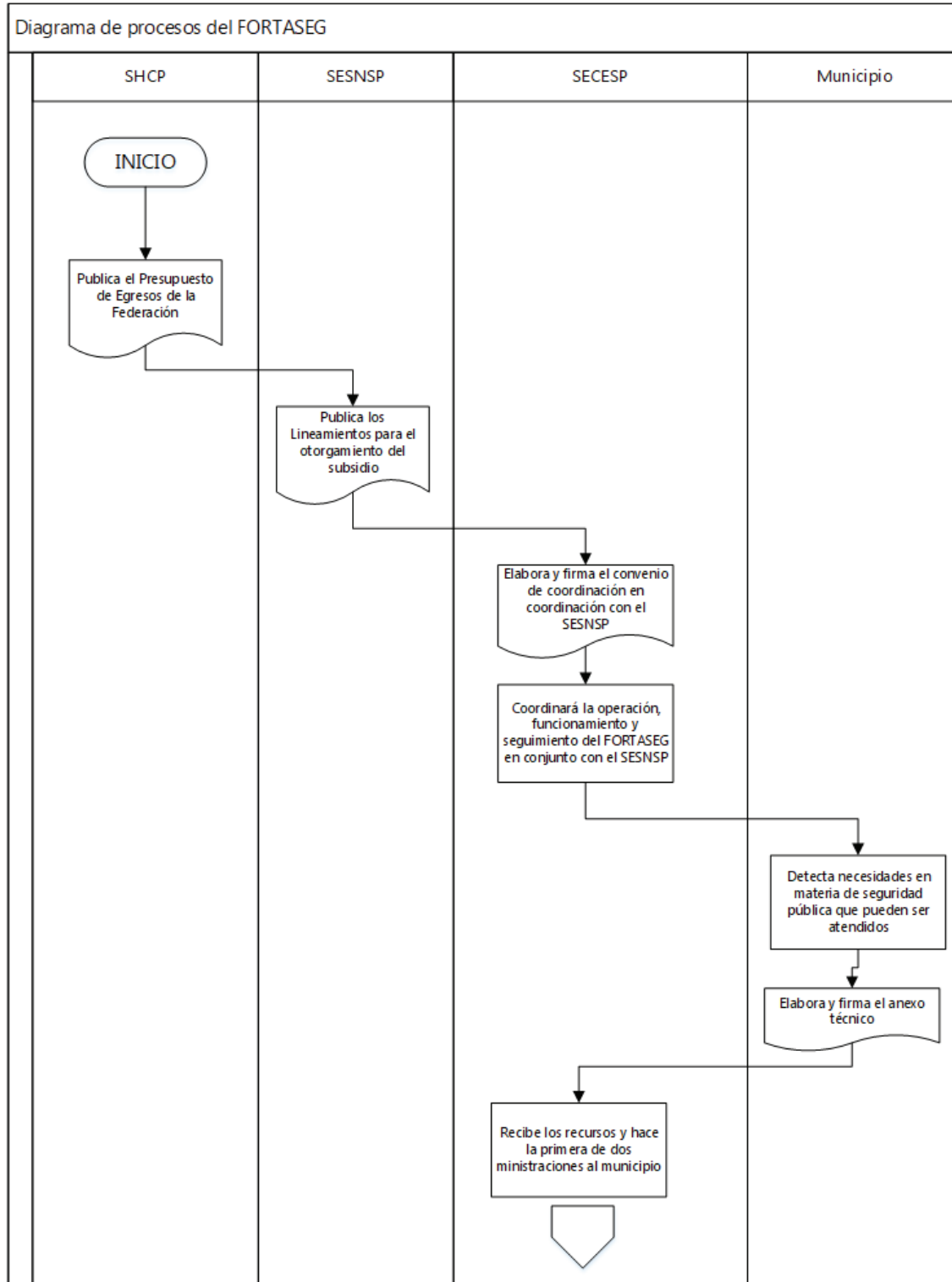
Los Lineamientos Generales de Evaluación del Desempeño del FORTASEG para el ejercicio fiscal 2018 disponen que los Beneficiarios deberán elaborar un «Informe Municipal de Evaluación», el cual deberá ser entregado a las instancias correspondientes a más tardar el 30 de abril de 2019 y estar disponible al público en general en sus respectivas páginas de internet; sin embargo, este documento no se logró ubicar en la página de internet del municipio.

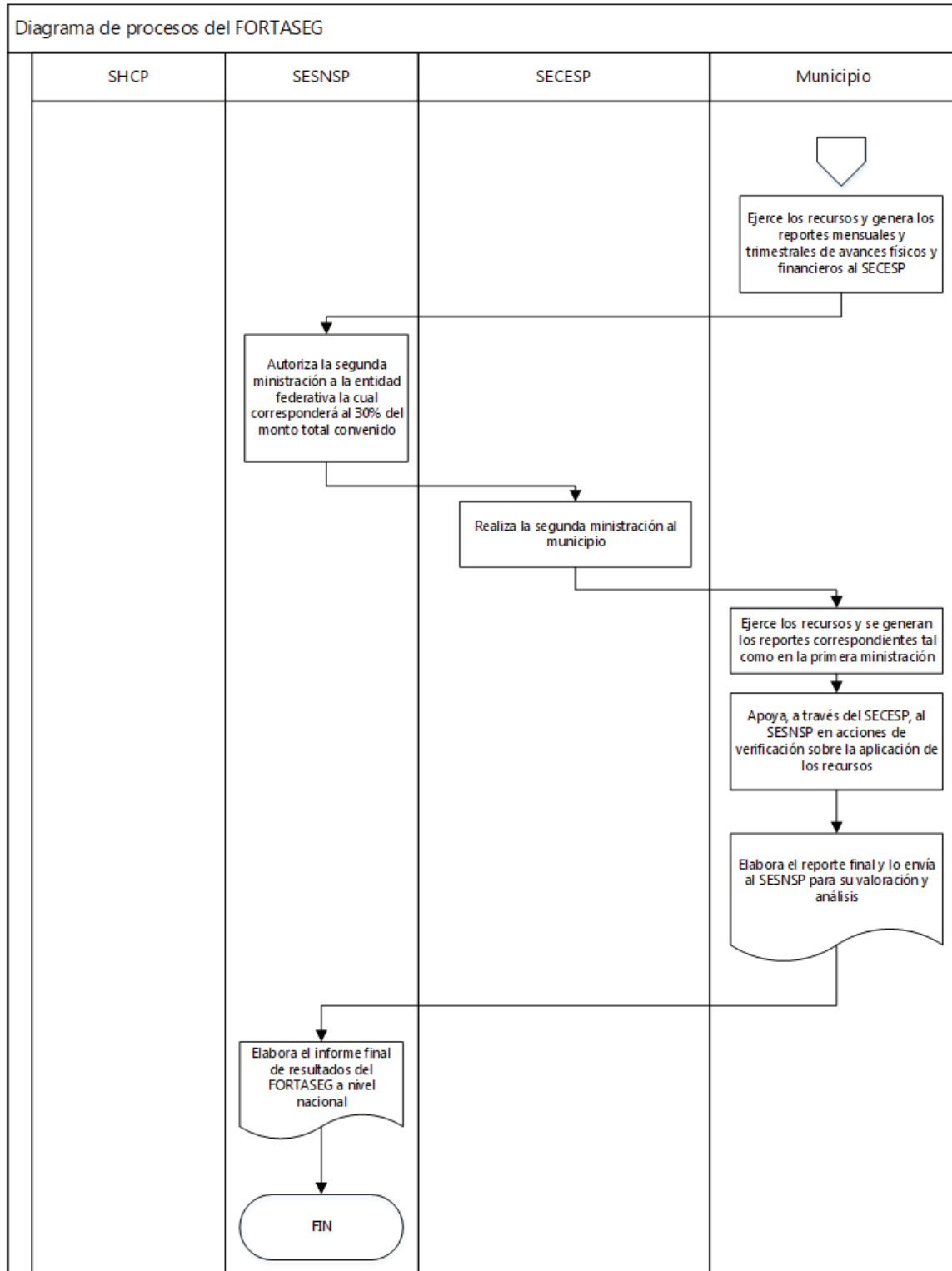
Referencias

- ASF. (2015). *Guía de Autoevaluación de Riesgos en el Sector Público*. México: Auditoría Superior de la Federación.
- Cejudo, G., & Michel, C. (2016). *Coherencia y políticas públicas. Metas, instrumentos y poblaciones objetivo*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas. Gestión y Política Pública, XXV.
- Coneval. (2013). *Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados*. Ciudad de México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- IMCO. (2018). *Zonas metropolitanas vs autoridades fragmentadas*. México: Instituto Mexicano para la Competitividad.
- OCDE. (2011). *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*. OECD Publishing.
- SEGOB. (2018). *Modelo Óptimo de la Función Policial. Diagnóstico nacional sobre las policías preventivas de las entidades federativas*. México: Secretaría de Gobernación.
- SESNSP. (2018). *Informe de actividades del Consejo Nacional de Seguridad Pública*. México: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- UNICEF. (2014). *La teoría del cambio*. Florencia: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

Anexos

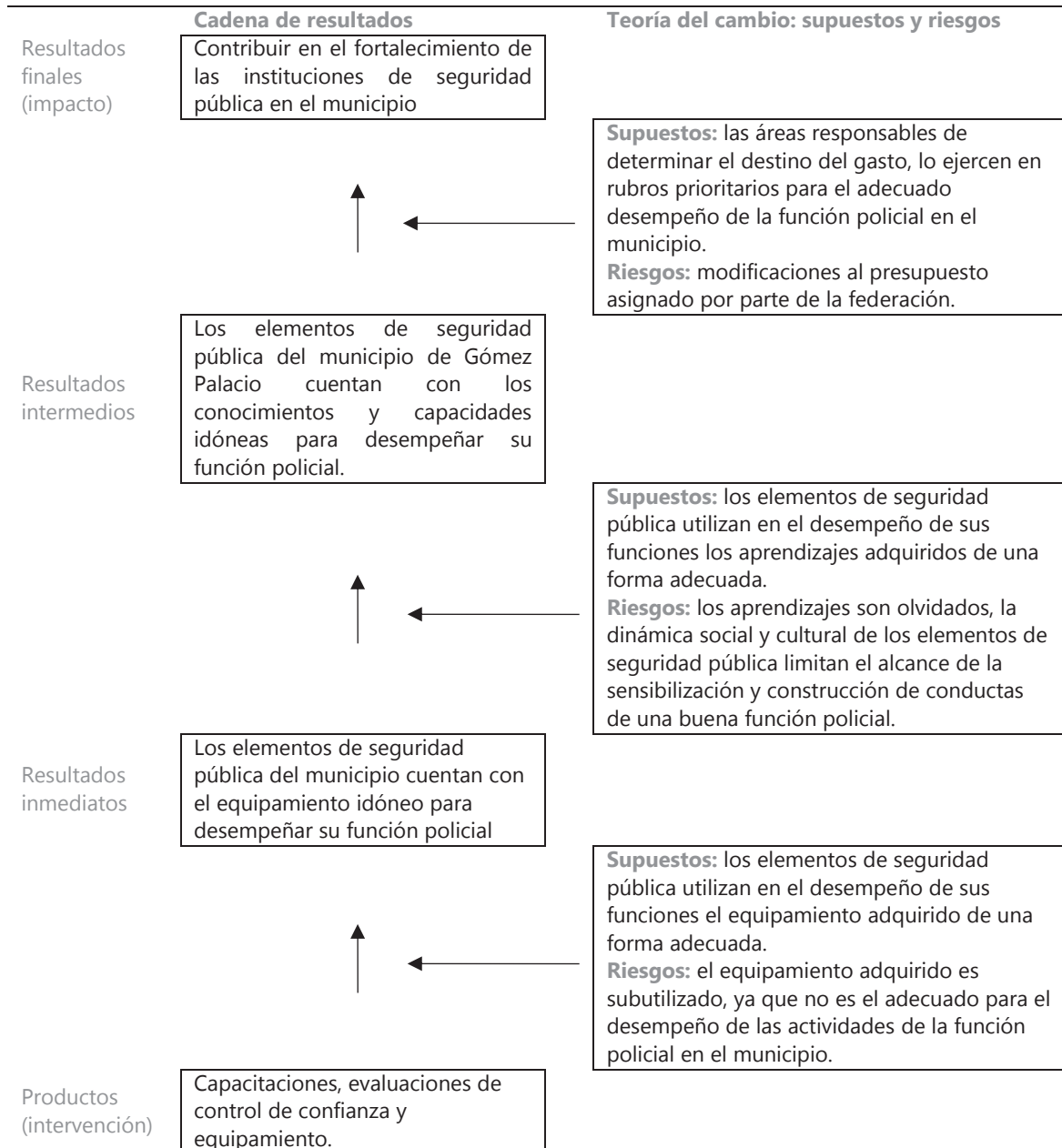
Anexo 1. Procesos de gestión del FORTASEG





Anexo 2. Lógica causal

Figura 1.
Lógica causal del Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG), municipio de Gómez Palacio

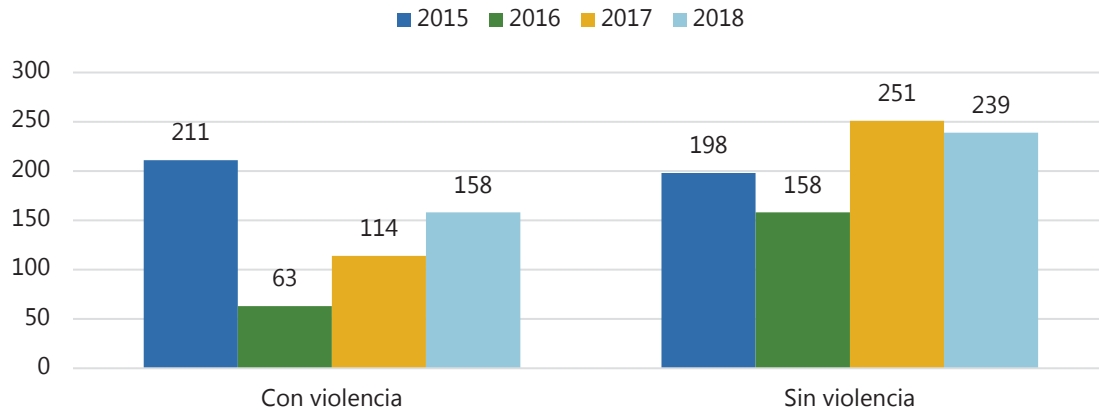


Fuente: Adaptado de Mayne J (2008). *Contribution Analysis: An Approach to Exploring Cause and Effect*. ILAC Brief No. 16:

Rome: The Institutional Learning and Change Initiative. Traducción libre.

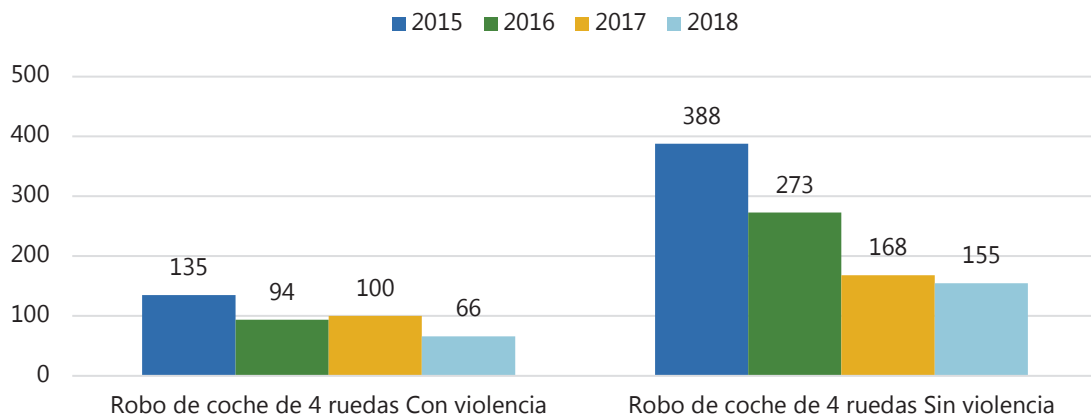
Anexo 3. Estadística de indicadores del nivel Fin de la MIR del FORTASEG. Delitos de alto impacto 2015-2018

Gráfica 5.
Delitos de alto impacto en el municipio de Gómez Palacio.
Robo a negocios en el periodo de 2015 a 2018



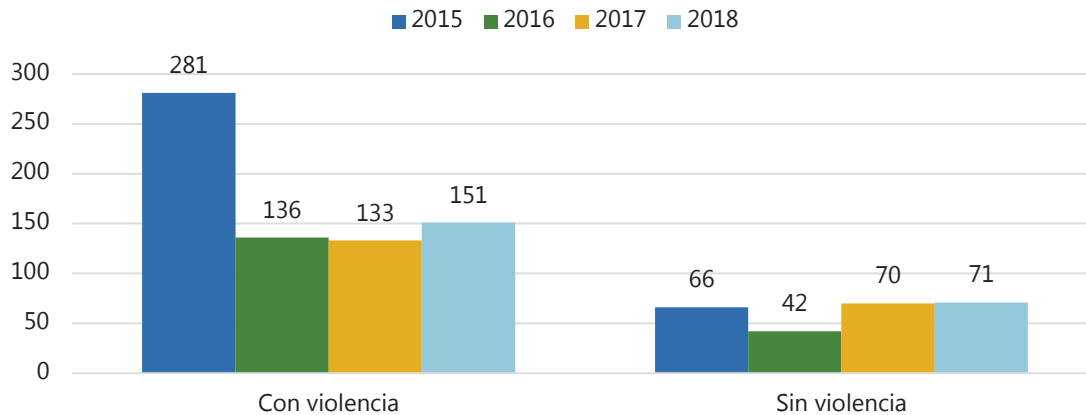
Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Incidencia delictiva del fuero común

Gráfica 6.
Delitos de alto impacto en el municipio de Gómez Palacio.
Robo de vehículos en el periodo de 2015 a 2018



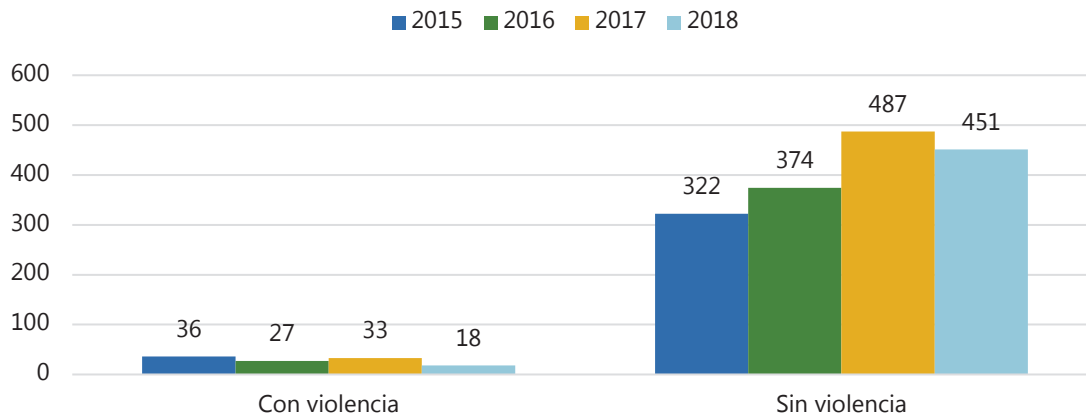
Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Incidencia delictiva del fuero común

Gráfica 7.
Delitos de alto impacto en el municipio de Gómez Palacio.
Robo a transeúnte en el periodo de 2015 a 2018



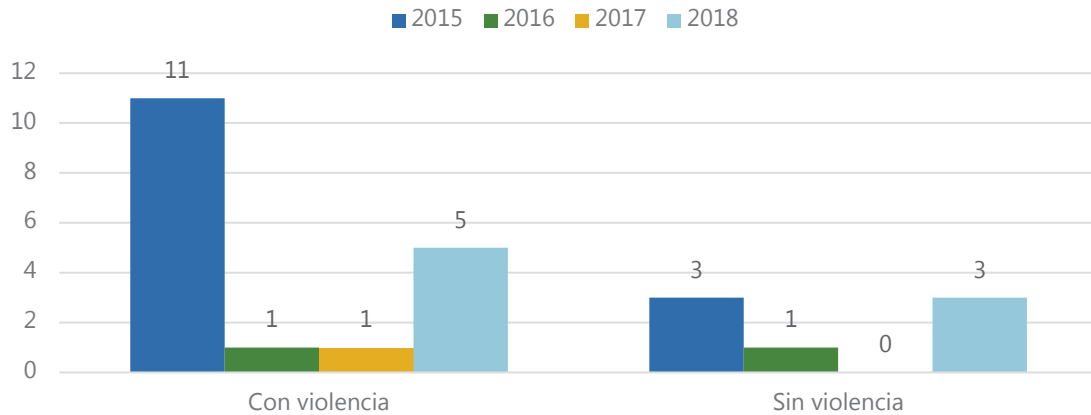
Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Incidencia delictiva del fuero común

Gráfica 8.
Delitos de alto impacto en el municipio de Gómez Palacio.
Robo a casa habitación en el periodo de 2015 a 2018



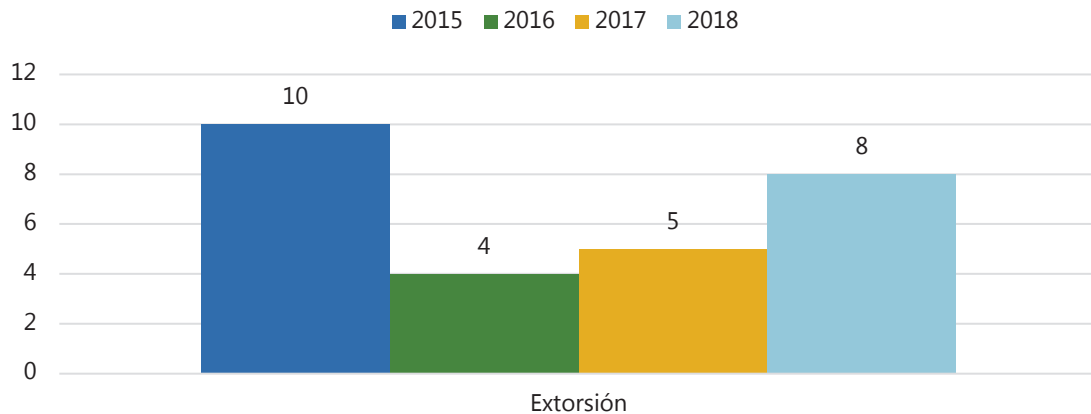
Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Incidencia delictiva del fuero común

Gráfica 9.
Delitos de alto impacto en el municipio de Gómez Palacio.
Robo a transportistas en el periodo de 2015 a 2018



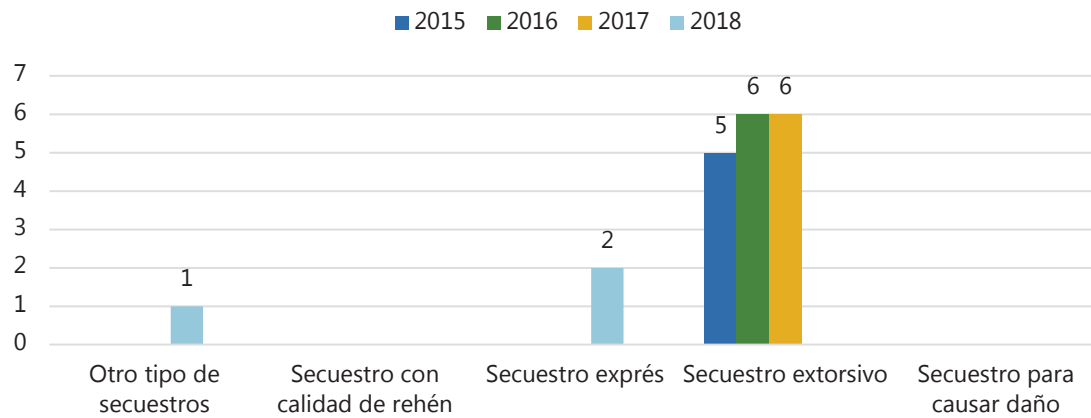
Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Incidencia delictiva del fuero común

Gráfica 10.
Delitos de alto impacto en el municipio de Gómez Palacio.
Extorsiones en el periodo de 2015 a 2018



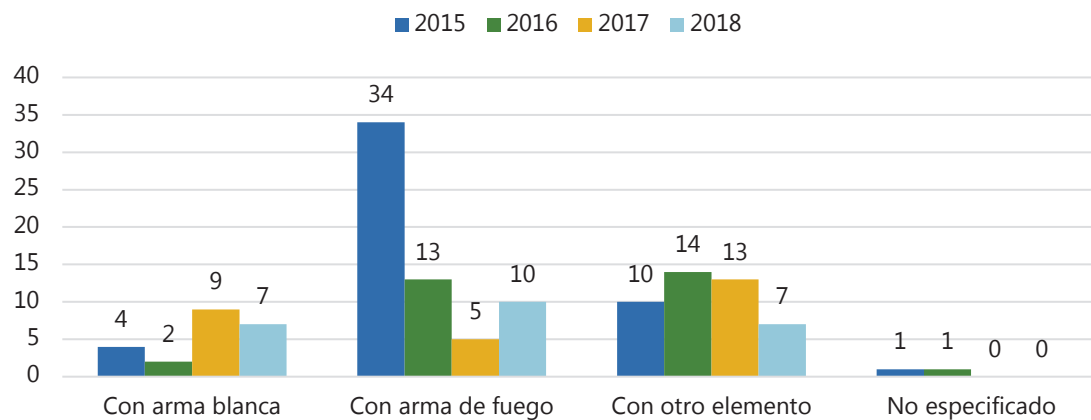
Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Incidencia delictiva del fuero común

Gráfica 11.
Delitos de alto impacto en el municipio de Gómez Palacio.
Secuestros en el periodo de 2015 a 2018



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Incidencia delictiva del fuero común

Gráfica 12.
Delitos de alto impacto en el municipio de Gómez Palacio.
Homicidio doloso en el periodo de 2015 a 2018



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Incidencia delictiva del fuero común

En lo que respecta a robo a instituciones bancarias, en 2015 se presentaron cinco delitos mientras que en 2017 un único.



inevap

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO