



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 Durango



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 Durango

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

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 Durango, 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 Saúl Enrique González Rodríguez
Sergio Humberto Chávez Arreola
Rafael Rodríguez Vázquez
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
Introducción.....	14
I. Principales procesos de la intervención	16
II. Gestión de programa	18
Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas.....	33
Propuesta de recomendaciones y observaciones.....	34
Conclusiones.....	35
Anexos.....	37
Anexo 1. Procesos de gestión del FORTASEG	37
Anexo 2. Lógica causal.....	39
Anexo 3 Estadística de indicadores del nivel Fin de la MIR del FORTASEG. Delitos de alto impacto 2015-2018.....	40

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 Durango.
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.

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 municipios 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 Durango recibió la cantidad de 26,671,766 pesos. Una vez que el municipio 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 de Durango destinó los recursos a tres Programas de Prioridad Nacional: 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 Equipamiento de Apoyo a la Operación Policial. A su vez, estos 3 Programas se subdividen en 4 subprogramas (ver tabla 1).

Tabla 1.

Distribución de los recursos del FORTASEG 2018 en el municipio de Durango

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 Temáticas de Seguridad Pública	Prevención Social de Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana	2,667,176.60
	Fortalecimiento de las Capacidades de Evaluación en Control de Confianza	5,232,000.00
Desarrollo, Profesionalización y Certificación Policial	Profesionalización de las Instituciones de Seguridad Pública	10,160,530.00
	Fortalecimiento de Programas Prioritarios Locales de las Instituciones de Seguridad Pública de Impartición de Justicia	8,612,059.40
Total		26,671,766.00

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

Dentro de los principales hallazgos destaca que la gestión de la intervención no cuenta con documentación mediante la cual se identifiquen los principales procesos para operar el FORTASEG tanto al interior como al exterior del municipio. Si bien la documentación de la intervención a nivel federal documenta los procesos más

relevantes para su operación, la disposición de documentos normativos al interior de la administración puede representar un inventivo para que los funcionarios se apeguen a metas y objetivos dentro de un marco regulatorio. En adición, contar con este tipo de documentación, permite estandarizar los métodos de trabajo, así como facilitar a los funcionarios contar con información sistemática y ordenada a cerca de la gestión de los programas.

En lo referente al control de los riesgos asociados a la operación del FORTASEG, destaca que no se identificaron elementos para determinar si el municipio cuenta con mecanismos para evitar o mitigar dichos riesgos. A saber, los riesgos están presentes en todas las acciones públicas y se manifiestan mediante eventos adversos que provocan pérdidas directas e indirectas, insuficiencias y anomalías en los procesos, entre otras consecuencias inesperadas. Por lo tanto, resulta de suma importancia desarrollar e implementar mecanismos para responder de forma efectiva a situaciones imprevistas.

Por otro lado, se observa que la gestión del FORTASEG no documenta su contribución al logro de los objetivos mediante una lógica causal. En adición, no se cuenta con indicadores de desempeño asociados a la intervención.

Dado que una intervención pública se construye a partir de la certitud de una serie de relaciones causales, es importante demostrar, en la medida de lo posible, que efectivamente esta causalidad se cumplirá al momento de intervenir. En este sentido, documentar la lógica causal de la intervención mediante algún instrumento tal como la MIR, resultará de suma importancia para garantizar el logro de los objetivos comprometidos. Por su parte, los indicadores de desempeño seleccionados permitirán conocer el ritmo y la magnitud de los impactos, es decir, permitirán monitorear y cuantificar el avance en el logro de dichos objetivos.

Finalmente, se identifica que los Lineamientos Generales de Evaluación del Desempeño del FORTASEG para el ejercicio fiscal 2018 disponen que los municipios 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 2017, prevé la cantidad de \$5,000,000,000.00 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 municipios que serán beneficiarios del subsidio, 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 70% la primera y 30% la segunda del monto de asignación definido en los Criterios de Distribución.

Para el caso del estado de Durango, en el ejercicio fiscal 2018 únicamente 3 municipios fueron susceptibles del subsidio FORTASEG (tabla 2). Una vez que los municipios 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 del municipio de Durango, 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 el presidente municipal de Durango.

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 Periódico Oficial de la Federación el 25 de enero de 2018

I. Principales procesos de la intervención

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 de los programas. No obstante, el municipio no proporcionó evidencia sobre la existencia alguna de mecanismos o documentos como manuales o lineamientos internos donde se identifiquen los procesos del FORTASEG.

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 FORTASEG. Es importante hacer mención que el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) no establece documentación relativa a los procedimientos o diagramas de flujo, por lo que es responsabilidad del municipio el desarrollo e implementación de manuales de proceso y/o procedimientos.

Por otra parte, en los documentos normativos de la intervención, 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 Fondo:

- 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 FORTASEG;
- V. Elaboración y firma del anexo técnico para el municipio de Durango;
- VI. La entidad federativa recibe los recursos y hace la primera de dos ministraciones al municipio de Durango;
- VII. Ejercicio de los recursos y generación de reportes de avances físicos y financieros por parte del municipio de Durango;
- VIII. El SESNSP autoriza la segunda ministración a la entidad federativa;

- IX. La entidad federativa realiza la segunda ministración al municipio de Durango;
- X. Ejercicio de los recursos y generación de reportes de avances físicos y financieros por parte del municipio de Durango;
- 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.

II. Gestión de programa

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 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 (Cejudo & 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), resumir la conceptualización de los insumos, productos y resultados esperados con el programa (Coneval, 2013).

En este sentido, se identificó la MIR de los Subsidios en Materia de Seguridad Pública del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (ver tabla 3), la cual se encuentra vinculada al FORTASEG.

Tabla 3.

Matriz de Indicadores para Resultados de los Subsidios en Materia de Seguridad Pública para el ejercicio fiscal 2018

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

Tabla 3.

Matriz de Indicadores para Resultados de los Subsidios en Materia de Seguridad Pública para el ejercicio fiscal 2018

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

En adición, 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 Beneficiarios¹ 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.»

No obstante lo ya antes señalado, no se identificó algún instrumento a nivel local mediante el cual sea posible identificar la lógica causal que vincule la intervención con sus resultados esperados, a saber: Matriz de Indicadores para Resultados; cadena de resultados; etc.

¹ 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 municipios 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 y presentar el informe trimestral a la Dirección General de Vinculación y Seguimiento, en un plazo no mayor a diez 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 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 normatividad 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 local correspondiente para efectos de la cuenta pública local y demás informes previstos en la legislación local.

En cuanto al destino de los recursos (ver tabla 4), en el «Anexo Técnico del Convenio Específico de Adhesión para el Otorgamiento del FORTASEG» de fecha 21 de febrero de 2018, se identificó que el municipio de Durango destinó los recursos a tres Programas de Prioridad Nacional (ver 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 Equipamiento de Apoyo a la Operación Policial. A su vez, estos 3 Programas se subdividen en 4 subprogramas (ver gráfica 2).

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

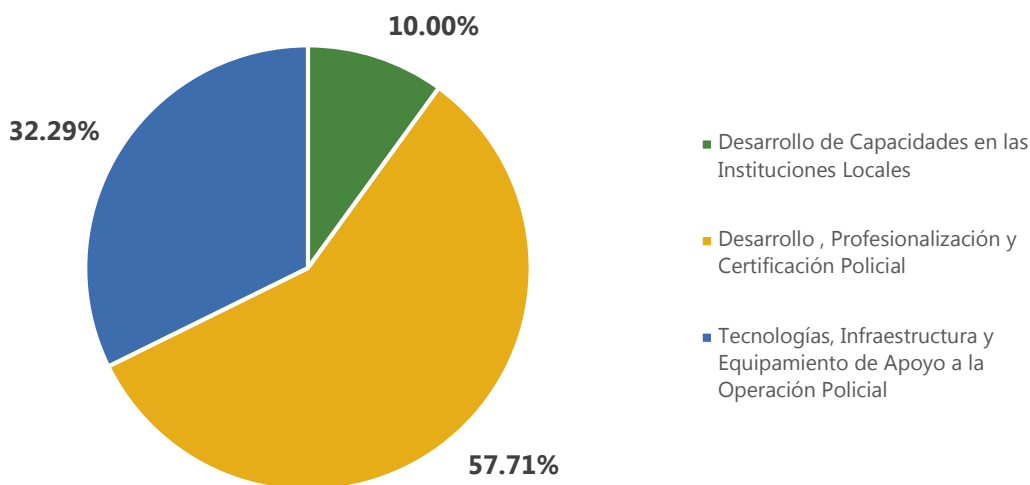
Programa con Prioridad Nacional	Subprograma	Monto (pesos)
Desarrollo de Capacidades en las Instituciones Locales para el Diseño de Políticas Públicas Destinadas a la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana en Temas de Seguridad Pública	Prevención Social de Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana	2,667,176.60
Desarrollo, Profesionalización y Certificación Policial	Fortalecimiento de las Capacidades de Evaluación en Control de Confianza	5,232,000.00
	Profesionalización de las Instituciones de Seguridad Pública	10,160,530.00
Tecnologías, Infraestructura y Equipamiento de Apoyo a la Operación Policial	Fortalecimiento de Programas Prioritarios Locales de las Instituciones de Seguridad Pública de Impartición de Justicia	8,612,059.40
Total		26,671,766.00

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 57.71% de los recursos se destinaron al Programa con Prioridad Nacional denominado «Desarrollo, Profesionalización y Certificación Policial». Dicho programa tiene como objetivo realizar evaluaciones de control de confianza para aspirantes y personal policial; y la profesionalización de los elementos.

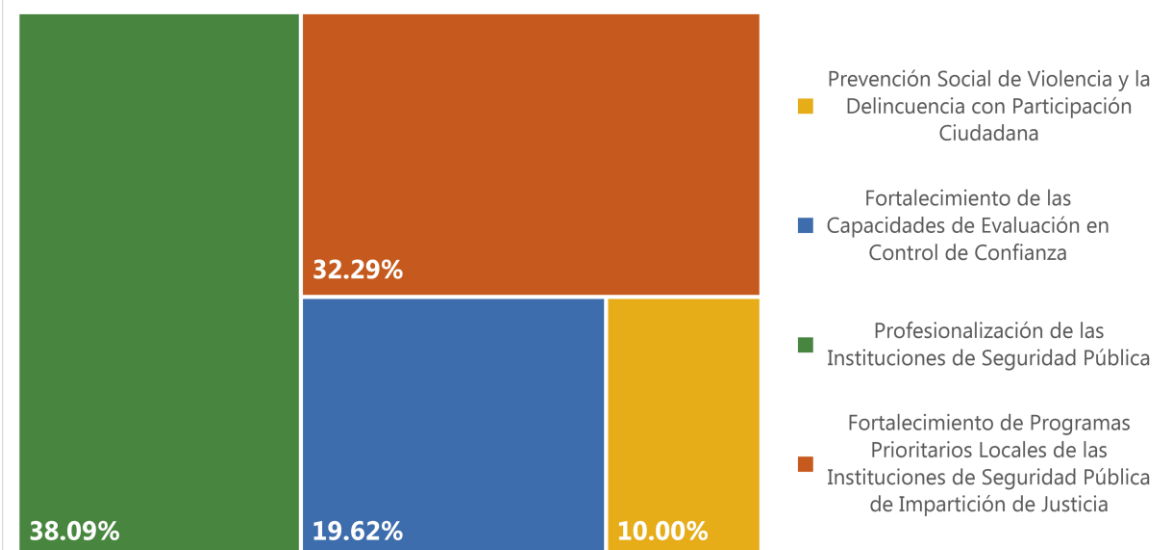
De acuerdo con el Anexo Técnico estos recursos se distribuyeron para llevar a cabo, entre algunas otras acciones, las siguientes: evaluaciones de nuevo ingreso; evaluaciones de personal en activo (permanencias, ascensos y promociones); difusión interna (convocatorias); difusión externa; formación inicial (aspirantes); competencias de la función policial; nivelación académica (bachillerato); evaluación de competencia básicas; evaluación del desempeño; etc.

Gráfica 1.
Distribución de los recursos del municipio de Durango por Programa con Prioridad Nacional
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 Durango por subprograma
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?

No se identificaron elementos para determinar si el municipio cuenta con mecanismos de control de riesgos asociados a la operación del FORTASEG. 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.

A saber, se debe realizar un registro de riesgos y evaluarlos conforme a su impacto y probabilidad de ocurrencia, asignar responsables específicos e institucionalizar esta práctica.

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 desempeño² sin duda constituyen una herramienta indispensable para el logro de este objetivo.

Posterior al análisis de la información proporcionada por los responsables del FORTASEG en el municipio de Durango, no fue posible identificar indicadores de desempeño de la intervención a nivel local. No obstante, se identificaron una serie de indicadores asociados al FORTASEG contenidos en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) de los Subsidios en Materia de Seguridad Pública del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Tabla 5.
Indicadores MIR de los Subsidios en Materia de Seguridad Pública 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 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

² 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.

A saber, a nivel de Fin, la MIR establece el siguiente objetivo: «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». Por otro lado, a nivel de Propósito, se establece el siguiente objetivo: «Las instituciones de seguridad pública 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».

Por lo tanto, resulta pertinente que el municipio desarrolle e instrumente indicadores estratégicos³ que sean congruentes con los objetivos antes enunciados a nivel de Fin y Propósito. Por otro lado, deberá diseñar objetivos a nivel de Componentes y Actividades, así como indicadores de gestión⁴ asociados, los cuales sean congruentes, adecuados y suficientes para cumplir con los objetivos de nivel superior.

Lo anterior, permitirá contar con una lógica causal del FORTASEG a nivel local, así como tener instrumentos adecuados para dar seguimiento y monitoreo al avance en el logro de los objetivos, mediante los indicadores seleccionados.

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

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 (ver tabla 5), la estadística de incidencias de delitos de alto impacto en el municipio de Durango se detalla en el anexo 3.

³ Un indicador estratégico mide el grado de cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas y programas; contribuye a corregir o fortalecer las estrategias y la orientación de los recursos; incluye a los indicadores de Fin y Propósito; e impacta de manera directa en la población o área de enfoque.

⁴ Un indicador de gestión mide el avance y logro en procesos y actividades, es decir, sobre la forma en que los bienes y/o servicios públicos son generados y entregados; e incluye los indicadores de Actividades y Componentes que entregan bienes y/o servicios para ser utilizados por otras instancias.

A saber, estos indicadores pertenecen al nivel «Fin» de la MIR, lo cual quiere decir que, de acuerdo con la Metodología del Marco Lógico (MML), se hace referencia a un objetivo estratégico al cual el Programa busca contribuir⁵ 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» hace referencia al cambio esperado como resultado de la implementación del Programa. A diferencia de lo enunciado a nivel «Fin», el Programa sí es responsable del cumplimiento de lo definido en el «Propósito», por lo tanto, el cambio esperado dependerá de las acciones desarrolladas por el Programa. 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 Policial⁶, las cuales son transversales y de impacto para todos los Programas con Prioridad Nacional.

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

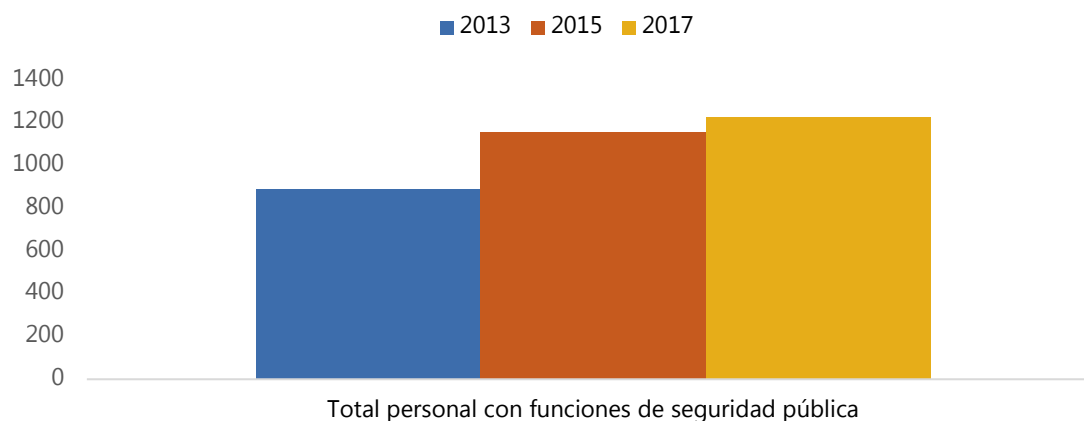
⁵ El Fin se redacta utilizando la palabra «contribuir», con lo que se deja en claro que el Programa no es el único responsable que debe intervenir para lograr dicho objetivo (Coneval, 2013).

⁶ 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).

Estado de Fuerza⁷ 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 (SEGOB, 2018).

En cuanto al municipio de Durango, de acuerdo con el Censo Nacional de gobiernos Municipales y Delegacionales de los años 2013 se contaban con 335 elementos con funciones de seguridad pública (ver 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 (ver gráfica 4).

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

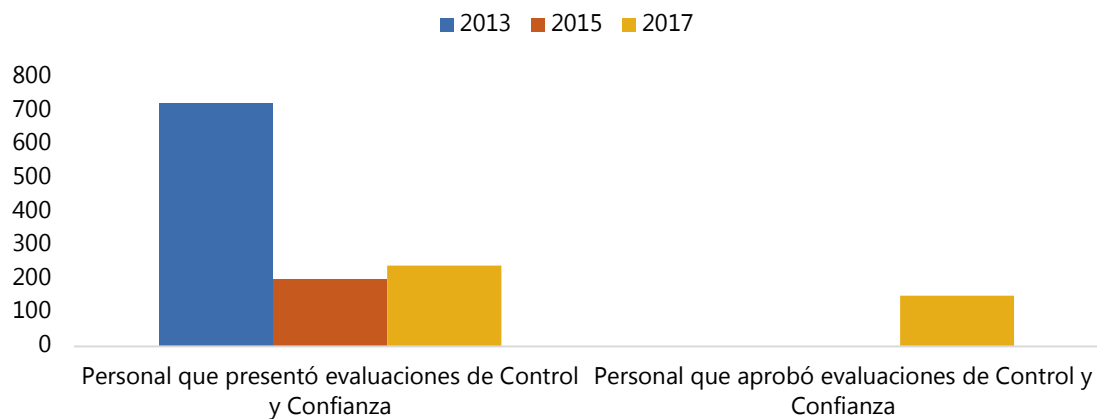


Fuente: Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013, 2015 y 2017, INEGI.

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.

⁷ 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 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. De igual manera se menciona que para el año de 2013 y 2015 no se cuenta con elementos para responder del personal que aprobó las evaluaciones de control y confianza.

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 el ejercicio de estos.

La cláusula octava de dicho convenio referente a la transparencia señala que, con la finalidad de dar transparencia al ejercicio de los recursos, el SESNSP hará públicos los montos asignados, criterios de acceso y los resultados de la evaluación del desempeño de los recursos. En adición, tanto el SESNSP como los municipios deberán publicar el convenio en su respectivo medio de difusión oficial, y los Anexos Técnicos en sus páginas de internet.

En este sentido, se identifica que la Unidad de Transparencia e Información Municipal de Durango publicó mediante su página de internet la información referente al FORTASEG para el ejercicio fiscal 2018.

Sin embargo, los Lineamientos Generales de Evaluación del Desempeño del FORTASEG para el ejercicio fiscal 2018 disponen que los municipios beneficiarios deberán elaborar un «Informe Municipal de Planeación», 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 identificar en la página de la Unidad de Transparencia e Información Municipal de Durango⁸.

⁸ Cabe mencionar que, 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 respectivamente por parte del SESNSP a través de sus respectivas direcciones.

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

Posterior al análisis de la información proporcionada por los responsables del FORTASEG en el municipio de Durango, no se identificó algún tipo de manual de procedimientos donde se identifiquen las principales variables y actores involucrados en la gestión de la intervención en el municipio.

Sin embargo, 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 los distintos municipios beneficiarios.

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 22⁹ de los Lineamientos, la cual corresponde al 70% del monto total convenido. Para el ejercicio fiscal 2018, dicha cantidad ascendió a \$18,670,236.20 para el municipio de Durango.

Posteriormente, los municipios beneficiarios deben solicitar la segunda ministración de los recursos, en términos de los artículos 21 y 23¹⁰ de los Lineamientos, la cual corresponde al 30% restante del monto total convenido. Para el caso del Municipio de Durango correspondió la cantidad de \$8,001,529.80.

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 RISS¹¹.

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

⁹ Artículo 21. La ministración de los recursos se sujetará a lo siguiente:

I. Los Beneficiarios recibirán 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 [...].

Artículo 22. La primera ministración se transferirá a los Beneficiarios que hayan suscrito el Convenio y el Anexo Técnico, conforme a lo previsto en el artículo 7, fracción IV, inciso b) del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018 [...].

Para Efectos de realizar la primera ministración, los Beneficiarios deberán entregar previamente a la Dirección General de Vinculación y Seguimiento, la documentación siguiente:

I. Cartas de institución bancaria que acredite la apertura de dos cuentas bancarias productivas específicas destinadas para la recepción y administración de los recursos del FORTASEG [...];

II. Copia de la Cédula de Identificación Fiscal del Beneficiario, expedida por el Servicio de Administración Tributaria, y

III. Constancia de domicilio fiscal del Beneficiario.

¹⁰ Artículo 23. La segunda ministración corresponderá hasta el 30 por ciento del monto total convenido [...].

¹¹ 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.

debe hacer públicos los montos asignados, criterios de acceso y los resultados de la evaluación del desempeño de los recursos.

Tanto el SESNSP como los municipios beneficiarios deben publicar el Convenio Específico de Adhesión en su respectivo medio de difusión oficial, y los Anexos Técnicos en sus páginas de internet.

Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas

Tabla 6.
Matriz de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas

Fortalezas	*	Debilidades	*
Se cuenta con mecanismos para dar seguimiento a la ejecución del gasto de forma periódica.	3	Ausencia de manuales y/o lineamientos mediante los cuales se documenten los principales procesos de la intervención, tanto al interior como al exterior del municipio.	1
		Carencia de una MIR, cadena de resultados o algún otro instrumento mediante el cual se pueda vincular la intervención con sus resultados esperados a nivel local (lógica causal).	2
Se prevén mecanismos para transparentar la asignación, ministración, ejecución, seguimiento y evaluación de los recursos de la intervención.	6	Ausencia de un análisis de control de los riesgos asociados a la operación de la intervención.	4
		Falta de indicadores para conocer el avance en la gestión de la intervención.	5
Oportunidades		Amenazas	
Aprovechamiento de la ventaja comparativa del municipio para identificar necesidades prioritarias de la población en materia de seguridad.	-	Modificaciones en la asignación presupuestal por parte de la federación.	-
		El equipamiento adquirido es subutilizado, ya que no es el idóneo para el desempeño de la función policial.	-
		La dinámica social y cultural de los elementos de seguridad pública limitan el alcance de la sensibilización y construcción de conductas de una buena función policial.	-

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

Propuesta de recomendaciones y observaciones

Tabla 7.

Propuesta de recomendaciones y observaciones

#	Recomendaciones y observaciones	Acciones propuestas	Resultados esperados
1	Documentar los principales procesos de gestión de la intervención, tanto al interior como el exterior del municipio.	Diseñar un manual de procedimientos mediante el cual se documenten los principales procesos de gestión del FORTASEG, tanto al interior como exterior del municipio.	Proveerá a los funcionarios contar con información documentada, sistemática y ordenada acerca de la gestión de la intervención. En adición, servirá como incentivo para los gestores de la intervención para apegarse a metas y objetivos dentro de un marco regulatorio.
2	Documentar la lógica causal de la intervención	Diseñar una MIR, cadena de resultados o algún otro instrumento mediante el cual se documente la relación causal de la intervención con sus resultados esperados a nivel local (considerar anexo 2 de la evaluación).	Garantizar, en lo posible, mediante un mecanismo lógico causal, que los objetivos de la intervención serán alcanzados al intervenir.
3	Diseñar e implementar indicadores de desempeño.	Construir indicadores de desempeño asociados a la gestión de la intervención, así como sus respectivas fichas para monitorear el avance en el logro de los objetivos.	Contar con instrumentos para conocer y monitorear el avance en el logro de los objetivos.
4	Desarrollar e implementar un sistema de control de riesgos.	Identificar todos aquellos eventos tanto internos como externos que puedan poner en riesgo el logro de los objetivos establecidos. Igualmente, documentar las estrategias pertinentes para evitarlos o mitigarlos.	Una respuesta más efectiva ante eventos o situaciones no previstas por los gestores de la intervención.

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

Primeramente, se identificó que el municipio no cuenta con algún manual y/o lineamientos mediante los cuales documente y norme los procesos del FORTASEG. Si bien los Lineamientos para el otorgamiento del subsidio y el convenio específico de adhesión establecen los principales procesos para la gestión de la intervención entre la federación, estados y municipios beneficiarios, no existe información local donde se documenten de forma sintética los principales procesos de gestión del FORTASEG tanto al interior como al exterior del municipio. A saber, la disposición de este tipo de documentos normativos al interior de las administraciones permite identificar los 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 de las intervenciones.

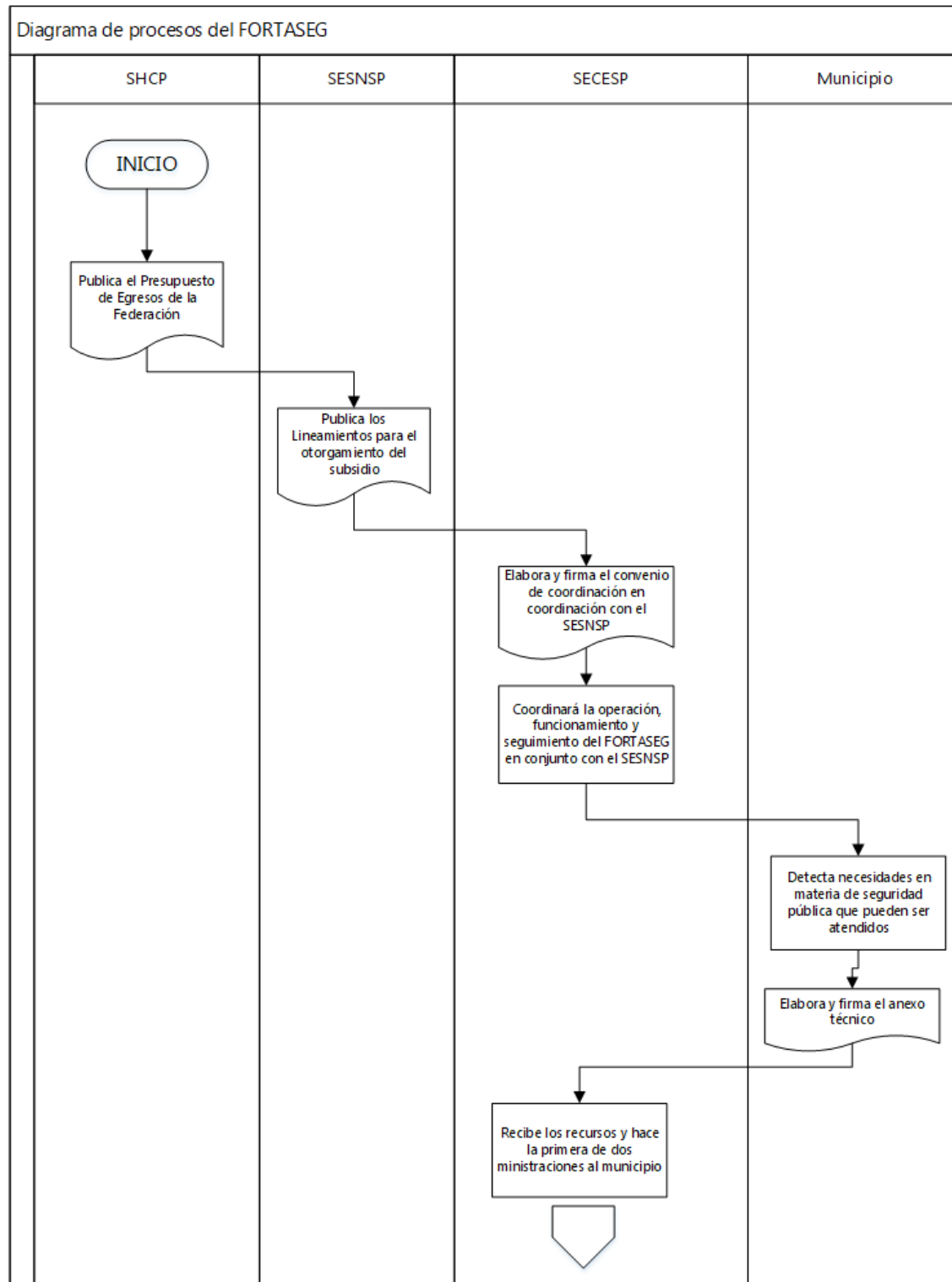
Por otro lado, no se documenta una lógica causal que permita vincular la intervención con sus resultados esperados. Como se sabe, una intervención pública busca provocar resultados específicos en una población beneficiaria. Los vínculos entre la intervención y sus resultados esperados se conocen como lógica causal. Por lo tanto, cualquier intervención pública debe estar construida a partir de la aceptación y evidencia de ciertas relaciones de causalidad que muestren que lo que se asume sucederá al intervenir.

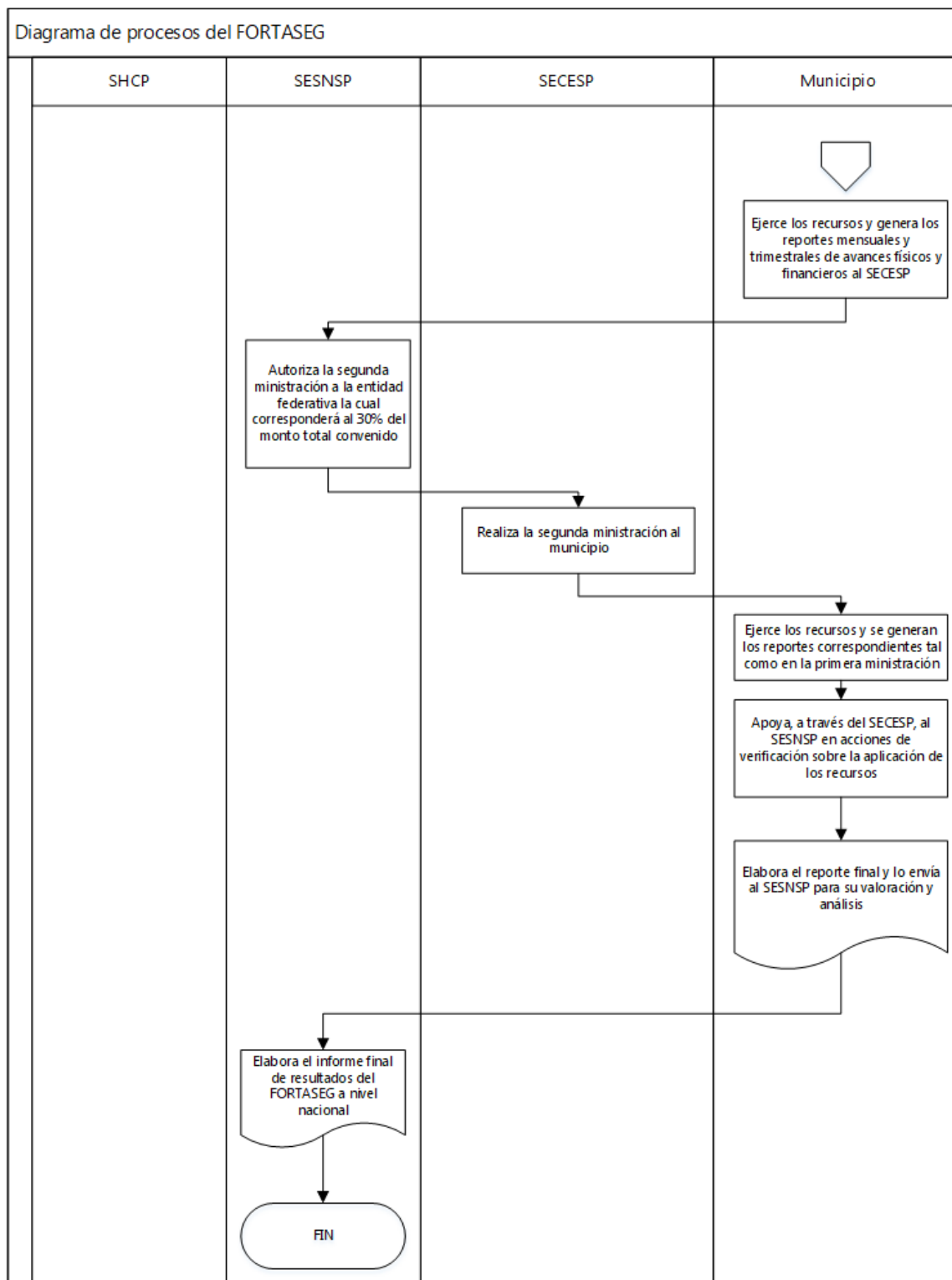
En adición, la gestión del FORTASEG en el municipio no documenta un control de los riesgos asociados a la operación de la intervención ni establece estrategias para mitigarlos o evitarlos. Igualmente, no se documentan indicadores de desempeño asociados a la intervención. Dichos indicadores son una herramienta de gran utilidad para la generación de información útil y relevante, por lo tanto, contar con ellos permitirá a los gestores del FORTASEG conocer la dirección de la intervención, así como dotarles de la información necesaria para realizar los ajustes pertinentes.

Finalmente, se identifica que la normatividad del FORTASEG contempla mecanismos para dar a conocer sus resultados. Dando cumplimiento a lo antes señalado, se identificó que el municipio difunde información asociada a la intervención mediante la página de internet de la Unidad de Transparencia e Información Municipal.

Anexos

Anexo 1. Procesos de gestión del FORTASEG

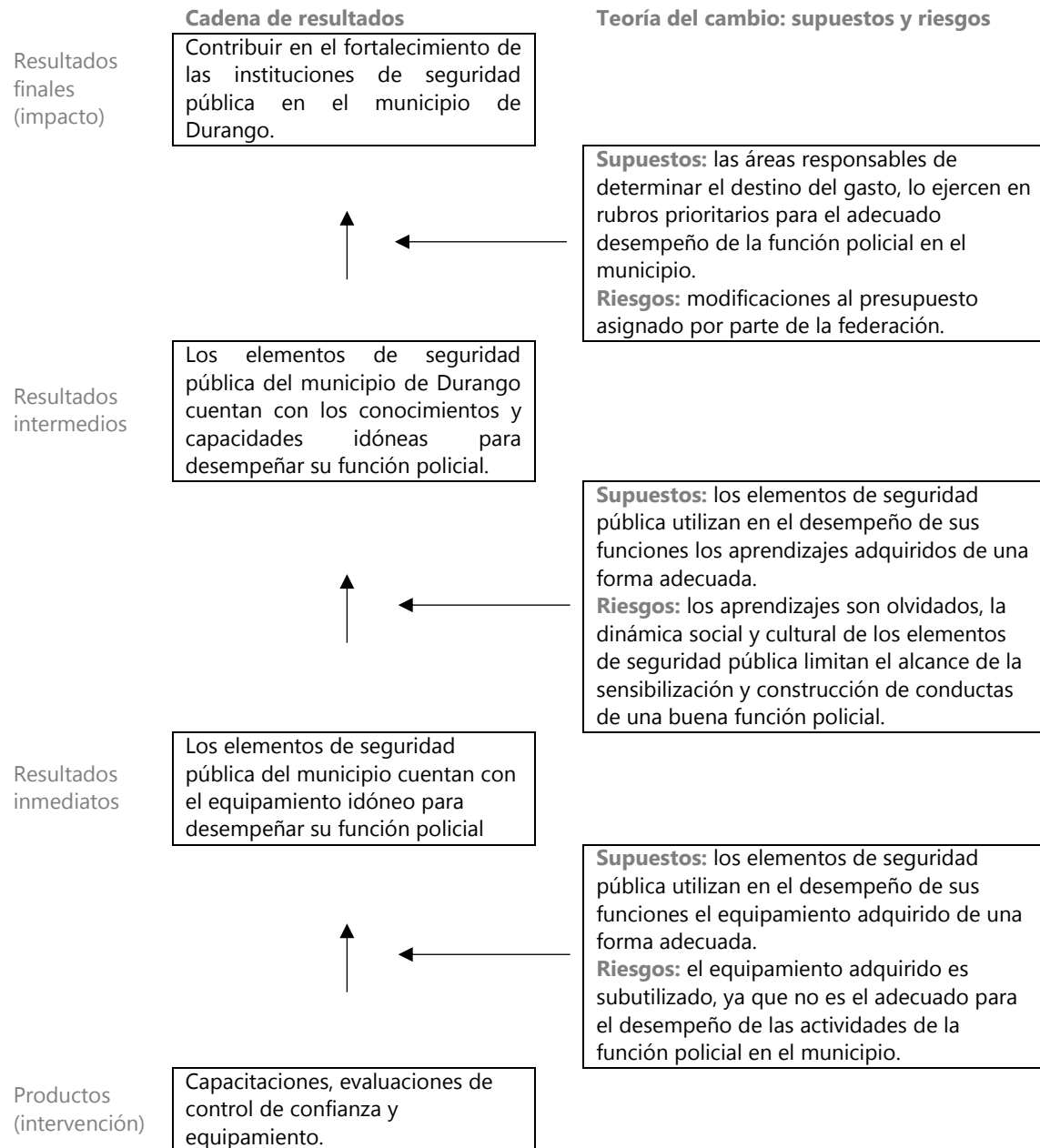




Anexo 2. Lógica causal

Figura 1.

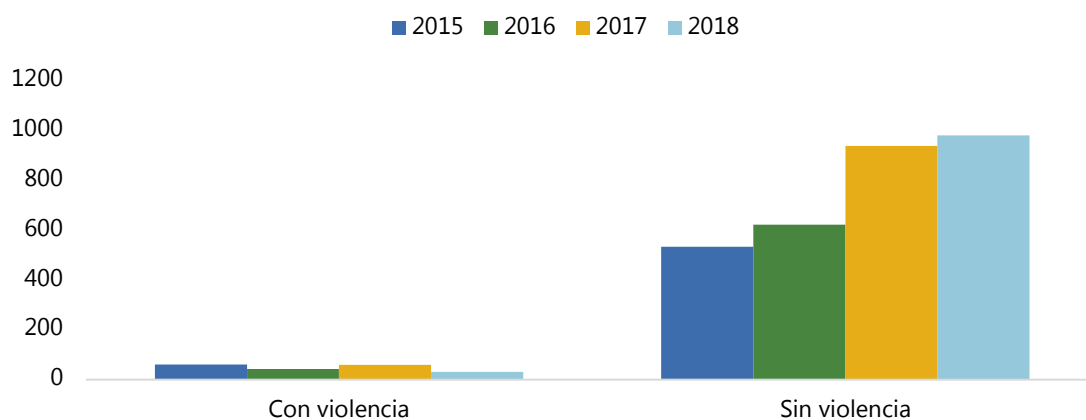
Lógica causal del Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG), municipio de Durango



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.

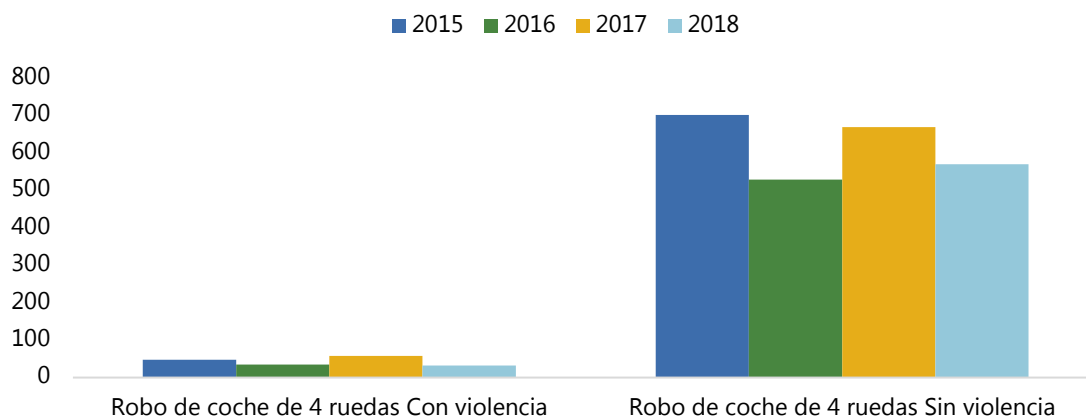
Anexo 3 Estadística de indicadores del nivel Fin de la MIR del FORTASEG. Delitos de alto impacto 2015-2018

Gráfica 6.
Delitos de alto impacto en el municipio de Durango.
Robo a negocios en el periodo de 2015 a 2018



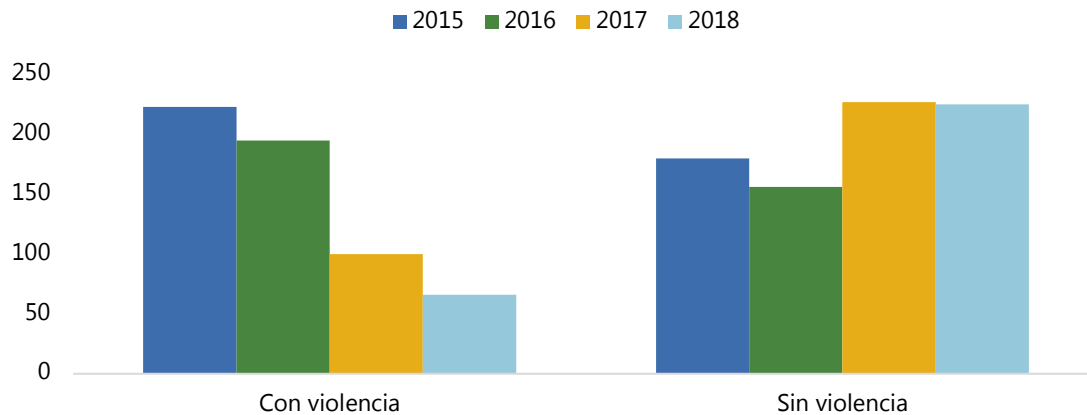
Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Incidencia delictiva del fuero común

Gráfica 7.
Delitos de alto impacto en el municipio de Durango.
Robo de vehículos en el periodo de 2015 a 2018



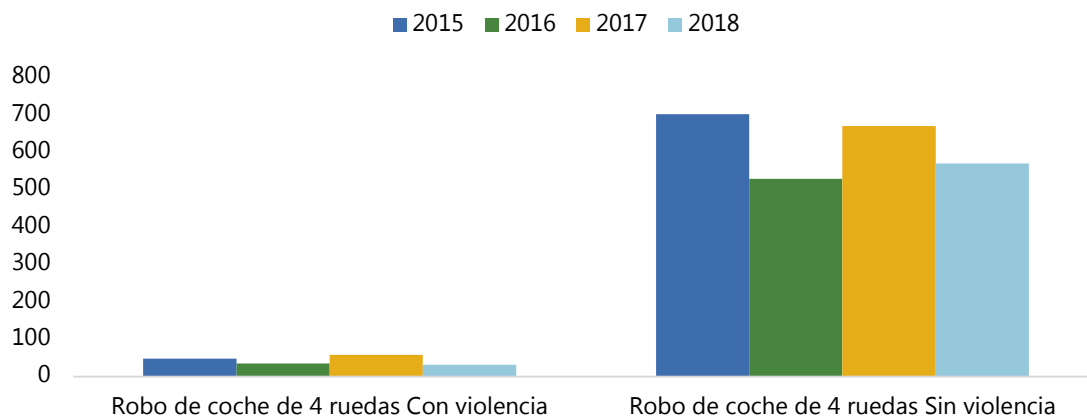
Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Incidencia delictiva del fuero común

Gráfica 8.
Delitos de alto impacto en el municipio de Durango.
Robo a transeúnte en el periodo de 2015 a 2018



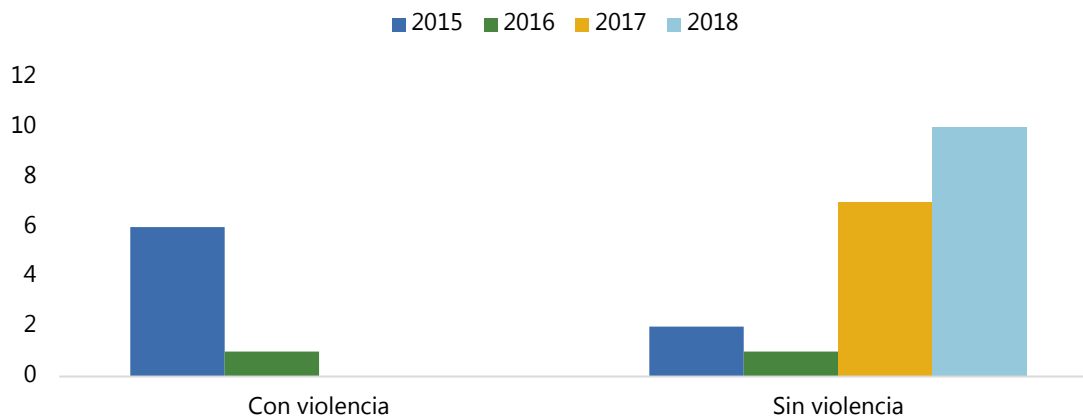
Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Incidencia delictiva del fuero común

Gráfica 9.
Delitos de alto impacto en el municipio de Durango.
Robo a casa habitación en el periodo de 2015 a 2018



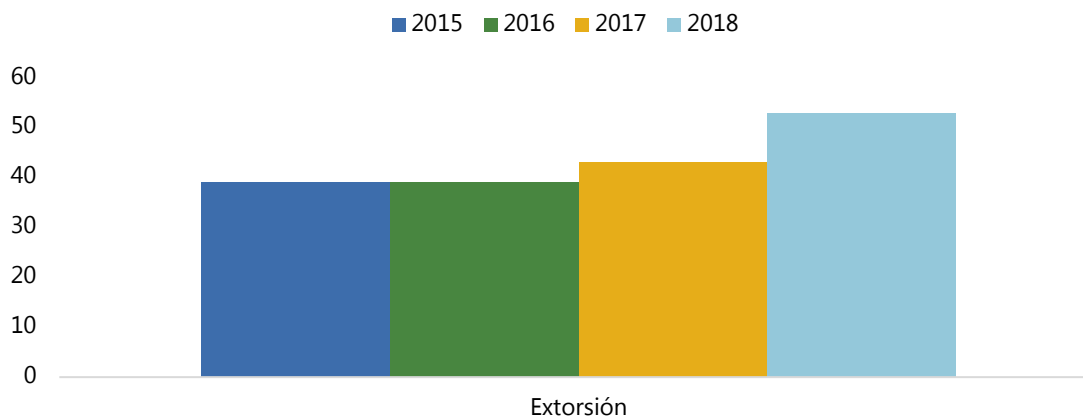
Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Incidencia delictiva del fuero común

Gráfica 10.
Delitos de alto impacto en el municipio de Durango.
Robo a transportistas en el periodo de 2015 a 2018



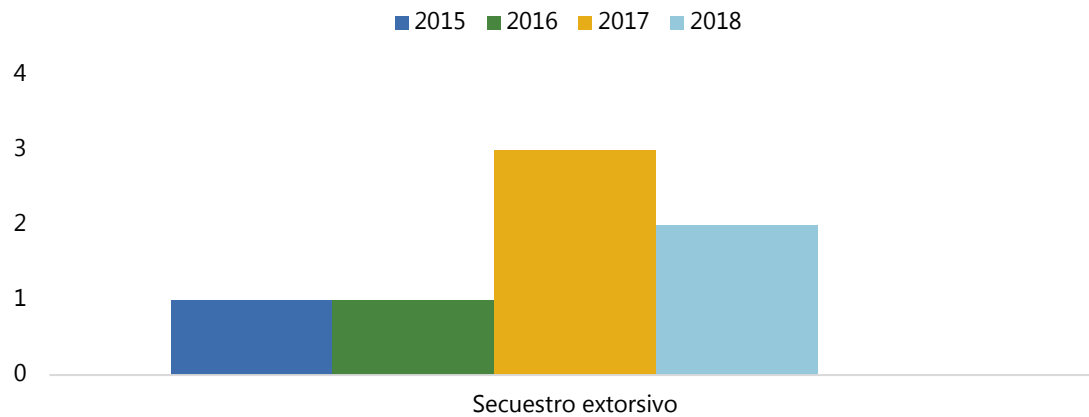
Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Incidencia delictiva del fuero común

Gráfica 11.
Delitos de alto impacto en el municipio de Durango.
Extorsiones en el periodo de 2015 a 2018



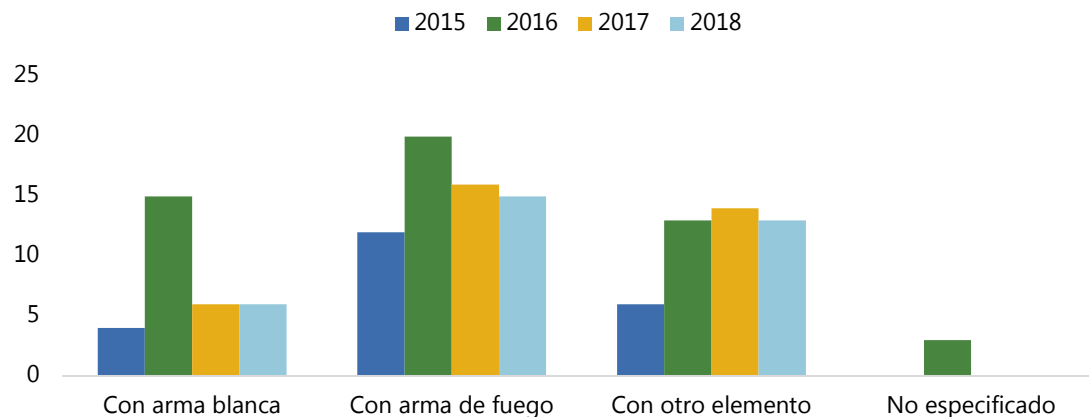
Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Incidencia delictiva del fuero común

Gráfica 12.
Delitos de alto impacto en el municipio de Durango.
Secuestros en el periodo de 2015 a 2018



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

Gráfica 13.
Delitos de alto impacto en el municipio de Durango.
Homicidio doloso en el periodo de 2015 a 2018



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

Finalmente, en lo que respecta a robo a instituciones bancarias, en el periodo analizado solamente se ha presentado un delito el cual ocurrió en el año 2016.

