INFORME FINAL

ANÁLISIS DE FACTIBILIDAD PARA LLEVAR A CABO LA EVALUACIÓN DE IMPACTO DEL

PROGRAMA PRESUPUESTARIO U007 "SUBSIDIOS EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA"

ONG CONTRALORÍA CIUDADANA PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS, A.C.

GLOSARIO DE TÉRMINOS

ASM	Aspecto Susceptible de Mejora
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
DGVS	Dirección General de Vinculación y Seguimiento del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública
DRD	Diseño de Regresión Discontinua
FORTASEG	Programa Presupuestario U007 "Subsidios en materia de seguridad pública"
INEGI	Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
MML	Metodología de Marco Lógico
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030
ONG CCRC	ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C. (*como autor colectivo de este Análisis de Factibilidad*)
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAE	Programa Anual de Evaluación de los Programas Federales y de los Fondos de Aportaciones Federales para el ejercicio fiscal 2018
PND	Plan Nacional de Desarrollo 2013 - 2018
Pp	Programa Presupuestario
PNSP	Programa Nacional de Seguridad Pública 2014 - 2018
PPN	Programa con Prioridad Nacional
ROP	Reglas de Operación
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SESNSP	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
TdR	Términos de Referencia del análisis de factibilidad para realizar una evaluación de impacto
UNDOC	Oficina de las Naciones Unidas para las Drogas y el Delito

RESUMEN EJECUTIVO

- El presente documento constituye el *Informe de Resultados* del **Análisis de factibilidad para llevar a cabo la evaluación de Programa Presupuestario U007 "Subsidios en materia de seguridad pública"** realizado por ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C. (ONG CCRC) durante los meses de agosto a octubre de 2018, conforme a la metodología establecida en los Términos de Referencia proporcionados por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) para tal fin.

- Dicho análisis de factibilidad tuvo como **principal objetivo** "analizar la viabilidad de la realización de una evaluación de impacto al Programa presupuestario (Pp) U007 "Subsidios en materia de seguridad pública" (FORTASEG), a través de la identificación de la información disponible, necesaria o factible de generar, y de metodologías aplicables para cuantificar los efectos atribuibles al Pp en la población o área de enfoque atendida.

- Lo anterior, mediante el alcance de los siguientes **objetivos específicos**: a) la definición de los objetivos y alcances de la evaluación de impacto al Pp o a alguno de sus componentes, b) la identificación de las poblaciones o áreas de enfoque objetivo a considerar en la evaluación de impacto, tomando en cuenta las particularidades que requeriría el análisis de acuerdo con la metodología a utilizar en la evaluación, c) el planteamiento de la metodología a utilizar para la realización de la evaluación, en función de los insumos de información, d) la elaboración de la estrategia detallada para la realización de la evaluación (cronograma de actividades, actores e instancias participantes, coordinación requerida, momentos clave, etc.) y e) la identificación de los retos que presentará el Pp para la realización de la evaluación de impacto (coordinación o articulación entre la operación del Pp y la realización de la evaluación, disponibilidad de recursos, etc.).

- La **herramienta metodológica** empleada para el desarrollo del análisis de factibilidad fue el *análisis de gabinete*, el cual permitió obtener los siguientes **resultados principales**:
  - Los Pp que anteceden al Pp U007 son el Pp U002 "Otorgamiento de subsidios en materia de seguridad pública a entidades federativas, municipios y el Distrito Federal (SUBSEMUN)" y el Pp U003 "Otorgamiento de subsidios para las entidades federativas para el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública en materia de mando policial" (SPA). Del análisis realizado a estos Programas como antecedentes del FORTASEG se concluye que la evaluación de impacto debe considerar a los Pp U002 y U003 sólo como referencia y no en relación con la problemática pública principal que el Pp sujeto a análisis pretende atender y el modelo de intervención que sigue para ello.
  - El problema central al que se dirige el Pp es: "Las instituciones de seguridad pública municipal tienen deficiencias en materia de formación, profesionalización y equipamiento de elementos, tecnologías de información e infraestructura". Mientras que el área de enfoque a la que se dirige son las instancias de seguridad pública locales.
  - En términos de los documentos normativos del Pp, así como a la literatura académica específica en la materia, se observa la siguiente *teoría de cambio* del Pp: La dotación de recursos para la profesionalización y evaluación del estado de fuerza conllevan a paliar las deficiencias identificables en las capacidades de las instancias de seguridad pública locales en tales rubros.
  - Conforme a ello, se identifica la siguiente cadena de resultados asociados a la teoría de cambio propuesta por el Pp: los recursos económicos que transfiere el FORTASEG a las instancias de seguridad pública locales (implicando su aplicación, seguimiento y monitoreo) se ejercen para hacer posible diferentes clases de evaluación del estado de fuerza (en materia de control de confianza, de competencias, de desempeño y formación inicial), así como acciones de profesionalización, con el objetivo de que los elementos cuenten con características que les permitan obtener el *Certificado Único* Policial; lo anterior implica que el capital humano que realiza tales funciones públicas tiene las características idóneas, con lo que se logra el fortalecimiento institucional.
  - Como información disponible para la evaluación de impacto se identificaron cuatro rubros principales: 1) Documentos diagnósticos, programáticos y normativos del Pp; 2) Documentos sobre la medición de sus resultados, monitoreo y seguimiento de acciones, así como informes de evaluaciones externas; 3) Información

sobre la problemática central que atiende el Pp previo a su implementación; 4) Información acerca de las condiciones de las áreas de enfoque beneficiarias y no beneficiarias del Programa. Una vez analizadas estas fuentes de información se concluyó que son de buena calidad, en términos estadísticos, y que permiten su ulterior procesamiento, principalmente por tratarse de datos completos y abiertos.

- Conforme a los resultados obtenidos de la primera parte del análisis de factibilidad, fue posible proceder al **pronunciamiento** requerido en este estudio, por parte de ONG CCRC el sentido de que es factible en *términos estrictamente técnicos* desarrollar una evaluación de impacto para el Pp U007 FORTASEG, haciendo énfasis en dos de sus Componentes (realización de las evaluaciones en materia de control de confianza y acciones de profesionalización). Los insumos centrales que justifican esta decisión son: a) el Pp atiende un problema identificado en su diseño; b) el Pp dirige acciones específicas para la resolución del problema mencionado, cuyos resultados son cuantificables; c) el Pp sustenta su estrategia de intervención en una teoría de cambio que tiene soporte en la literatura académica vigente; d) la teoría de cambio identificada remite a una cadena de valor que refleja los resultados del Pp en la atención del problema público al que se alude y permite trazar una línea de causalidad entre las acciones que se emprenden, los resultados que se logran y la modificación del problema público como consecuencia del valor que se genera.

- Sin embargo, los *Términos de Referencia* son enfáticos en señalar que un pronunciamiento positivo sobre la factibilidad de realizar una evaluación de impacto sobre de cualquier programa público no puede estar basado únicamente en los criterios técnicos, sino que debe reflexionar también sobre el contexto político e institucional en el que se desarrolla el programa a valorar. En esta razón, después de considerar que actualmente la puesta en marcha del Pp U007 se enfrenta a un escenario de transformación institucional derivado del cambio en las condiciones políticas del país que ha llevado a repensar la estructura misma de la política de seguridad pública nacional, se concluyó que realizar una evaluación de impacto del Pp podría resultar muy costosa y poco práctico en términos administrativos. Hoy en día, la operación del Pp está sujeta a los retos que implica el rediseño institucional del SESNSP que se está llevando a cabo para atender con precisión las prioridades de la nueva propuesta gubernamental que entró en gestión una vez iniciado (y quizá ya muy avanzado) este estudio; lo cual, es necesario enfatizar, no sólo ha implicado el comienzo de la redefinición y ajuste de los objetivos principales del Pp, de su estrategia de intervención e, incluso, de su asignación presupuestal, sino que ha llegado a plantear la pregunta de si ésta es la mejor opción para atender las prioridades que esta nueva administración federal se ha propuesto.

- Todo ello ha puesto, por tanto, al Programa en una situación vulnerable respecto de su arquitectura original, pero también con relación a la propia visión del contexto programático que lo soporta. Por lo anterior se concluye entonces que, a pesar de la factibilidad técnica, las condiciones políticas e institucionales no son favorables para realizar una valoración de impacto del Pp y se determina que **NO ES FACTIBLE VALORAR EL IMPACTO DEL PP U007 "SUBSIDIOS EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA"**, de acuerdo con lo establecido en los *Términos de Referencia* antes citados. Éstos mismos determinan que el Equipo Consultor debe determinar si la Evaluación de Impacto puede hacerse factible en el tiempo; sin embargo, de acuerdo con el escenario de transformación institucional que impacta sobre todo la estructura de definición del área de enfoque objetivo del Programa Presupuestario, se considera que no será posible hacia adelante retomar este análisis (es decir "nunca" se volverá a hacer factible esta valoración).

- En esta consideración y atendiendo a lo establecido en los *Términos de Referencia* correspondientes, se propone entonces valorar los **resultados** del Pp U007 "Subsidios en materia de Seguridad Pública" mediante la construcción de un índice que incorpore en su definición un conjunto de variables cuantitativas capaces de reflejar numéricamente los resultados de las acciones emprendidas por el Pp para fortalecer las capacidades de las instituciones locales de seguridad pública en materia de profesionalización y evaluación. Este índice se ha denominado Índice de Fortalecimiento Institucional e incorpora las siguientes variables en su medición: **a)** evaluación de control de confianza,

expresada como el porcentaje promedio del estado de fuerza que se encuentra evaluado en control de confianza durante el período sujeto a evaluación; **b)** evaluación de competencias, que resulta del porcentaje promedio de elementos del estado de fuerza que se han sometido a evaluación de competencias durante el período sujeto a evaluación; **c)** evaluación del desempeño, que se entiende como el porcentaje promedio de elementos del estado de fuerza que han sido sujetos a la evaluación del desempeño durante el período sujeto a evaluación y **d)** formación inicial, es decir, el porcentaje de elementos del estado de fuerza que acreditaron la formación inicial o equivalente durante el período sujeto a evaluación.

- Lo anterior, conforme a la siguiente fórmula:

$$\text{Índice de Fortalecimiento Institucional } (IFI)$$
$$IFI = E_{CC} + E_{CO} + E_{DS} + FI$$

Donde:

a) E_{CC}: Hace referencia a la evaluación de control de confianza, expresada como el porcentaje promedio del estado de fuerza que se encuentra evaluado en control de confianza durante el período sujeto a evaluación.

b) E_{CO}: Se refiere a la evaluación de competencias, que resulta del porcentaje promedio de elementos del estado de fuerza que se han sometido a evaluación de competencias durante el período sujeto a evaluación.

c) E_{DS}: Hace alusión a la evaluación del desempeño, que se entiende como el porcentaje promedio de elementos del estado de fuerza que han sido sujetos a la evaluación del desempeño durante el período sujeto a evaluación.

FI: Hace referencia a la formación inicial, es decir, el porcentaje de elementos del estado de fuerza que acreditaron la formación inicial o equivalente durante el período sujeto a evaluación.

- Dadas las características propias del Pp, junto con las particularidades de la información disponible y la metodología propuesta para la valoración de sus resultados, el ejercicio evaluativo no requiere, propiamente, de trabajo de campo. Es decir, la aplicación de la metodología puede realizarse mediante un análisis de gabinete de la información con la que cuenta el SESNSP en sus oficinas centrales; o bien, en caso de ser necesario, se puede solicitar a las entidades federativas en uso de sus facultades legales como parte de las acciones de monitoreo y seguimiento del ejercicio del FORTASEG. Este aspecto, permite, entonces, que el tiempo para realizar la evaluación de resultados sea de, aproximadamente, quince semanas.

- Con ello, se espera, por último, que el resultado de este índice arroje un coeficiente que podrá ser contrastado con el valor del resultado esperado, según lo que el SESNSP haya determinado en atención a los protocolos nacionales e internacionales en materia de seguridad pública. Esto, a fin de contar con parámetros útiles para una valoración más puntual sobre de los resultados obtenidos en cuanto a sus acciones orientadas al fortalecimiento de las capacidades institucionales locales para la profesionalización y evaluación de su estado de fuerza. Por lo tanto, los resultante de esa valoración deberá servir para presentar ante la Dependencia hallazgos puntuales que le ayuden a la toma de decisiones sobre el futuro del Pp FORTASEG.

ÍNDICE

	Página
Glosario de términos	2
Resumen ejecutivo	3
Introducción	9
Apartado I. Presentación y antecedentes	11
Apartado II. Objetivos general y específicos	20
Apartado III. Información de referencia del Pp	22
Apartado IV. Definición de los elementos conceptuales del Pp	28
Apartado V. Descripción de la teoría de cambio del Pp	38
Apartado VI. Información disponible para la evaluación de impacto y pronunciamiento sobre su viabilidad	49
Apartado XI. Argumentación de la imposibilidad de realizar la evaluación de impacto	55
Apartado XIII. Identificación y desarrollo de una metodología para realizar una evaluación de resultados	57
Conclusiones generales del análisis de factibilidad	62
Bibliografía	68
Ficha técnica con los datos generales del análisis de factibilidad	76

INTRODUCCIÓN

A lo largo del presente documento se describen cada uno de los elementos metodológicos que compusieron al estudio de *análisis de factibilidad* realizado por *ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C.* durante los meses de agosto a octubre de 2018, con el fin de determinar si el Pp U007 "Subsidios en materia de seguridad pública" (FORTASEG) puede ser sujeto de una posterior evaluación de impacto. Dicho estudio encuentra su contexto y sustento legal en lo establecido en el Anexo 1e del *Programa Anual de Evaluación de los Programas Federales y de los Fondos de Aportaciones Federales para el ejercicio fiscal 2018* (PAE) y atiende, en su estructura y contenidos, a lo establecido en los *Términos de Referencia* (TdR) elaborados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para tal fin.

La relevancia de este estudio se encuentra, justamente, en la importancia que tiene la evaluación de impacto para un programa público, pues es ésta la que permite medir los efectos netos que éste ha tenido sobre su población o área de enfoque objetivo y, en consecuencia, apuntar conclusiones sobre su eficacia en la atención del problema público o necesidad para la cual fue creado. Para que la evaluación de impacto se realice de manera adecuada, es recomendable que el programa haya alcanzado cierto grado de madurez en su puesta en marcha (es decir, que haya venido operando por un periodo de tiempo lo suficientemente prolongado para que el tránsito hacia la situación deseada sea perceptible), así como que haya documentado los resultados de su intervención de manera constante y, más aún, que exista evidencia tanto de la situación problemática que le dio origen como de la situación actual, a fin de poder trazar adecuadamente los efectos del programa; es decir, es necesario que el programa cuente con información de, al menos, dos momentos del tiempo y sobre dos grupos de individuos o áreas de enfoque: antes y después de la intervención del Pp y sobre los beneficiados y no beneficiados por éste. Dado que no todos los programas públicos cuentan estas características, es tarea del *análisis de factibilidad* concluir si el Pp cuenta con las características mencionadas, especialmente si se cuenta con la información que permita dar cuenta de las situaciones en el tiempo.

En este sentido, la estrategia metodológica empleada para el *análisis de factibilidad* aquí desarrollado fue el *análisis de gabinete*, el cual consistió en el acopio, organización y valoración de información que posteriormente fue sistematizada conforme al contenido establecido por los TdR para cada uno de los apartados que conforman a este documento. Dado que la suficiencia y calidad de la información es clave para el buen logro de este estudio, el análisis de las fuentes se realizó de la manera más amplia, pero también confiable posible, comprehendiendo información que va desde los registros administrativos asociados con el diseño, la operación y los resultados del FORTASEG (y a los programas que le anteceden), informes de evaluaciones externas realizadas al Pp, bases de datos nacionales y estudios académicos sobre la situación de la seguridad pública municipal en México y América Latina, hasta investigaciones en la materia realizadas por organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales, entre otros.[1]

Más aún, a efecto de que los resultados de este estudio sirvan de instrumento para la toma de decisiones pública sobre la posibilidad de realizar una evaluación de impacto al FORTASEG (o a alguno(s) de sus Componentes), como parte del ciclo natural de valoración de cada política pública, el alcance del *análisis de factibilidad* realizado no se limitó sólo a determinar si la evaluación de impacto al FORTASEG era posible o no, sino también a proponer el tipo de metodología a seguir para realizar una evaluación de resultados del Programa. Ambos componentes del estudio se hacen visibles en la propia estructura del documento, donde los apartados I al VI tratan justamente de la revisión de los elementos descritos previamente para poder determinar la factibilidad de la evaluación de impacto y los siguientes consisten en la propuesta metodológica para la evaluación de resultados conducente, conforme a los resultados obtenidos del primer grupo de apartados. Esto, como una propuesta orientada, siempre, al fortalecimiento de la política pública nacional en materia de seguridad pública.

[1] La lista completa de fuentes revisadas puede consultarse en el apartado de "Bibliografía" hacia el final de este documento.

APARTADO I.
PRESENTACIÓN Y ANTECEDENTES

I. Antecedentes relevantes del Pp

Como se señaló previamente, la evaluación de impacto, en su caso, analizará de qué manera la estrategia de intervención del Programa presupuestario (Pp) ha configurado resultados que contribuyan a mejorar, atender o transformar el problema público que da origen a esta acción pública del Estado mexicano en materia de seguridad. En esta medida, deberá examinar cómo dicha situación se ha modificado en el transcurso de los años, al tiempo que valorará cómo se han desenvuelto las acciones propias del Pp en el contexto en que opera. Como se advierte, la perspectiva temporal es indispensable en toda consideración de una evaluación, pero, sobre todo, una de impacto. Por lo tanto, se requiere hacer referencia al origen y desarrollo del Programa, para situarlo en los diferentes tiempos en que se origina y se desarrolla, identificando a la par si existen otras acciones de gobierno que le precedan en la atención de una problemática pública igual o similar.

En este sentido, a efecto de comprender plenamente al Pp U007 "Subsidios en materia de seguridad pública", es necesario recordar que éste surgió en el año 2016, a partir del documento "Estructura programática a emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2016", emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en junio de 2015. En dicho documento se estableció que el Pp U007 a cargo del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública sería el sucesor programático de los entonces vigentes Pp U002 "Otorgamiento de subsidios en materia de seguridad pública a entidades federativas, municipios y el Distrito Federal (SUBSEMUN)" y el Pp U003 "Otorgamiento de subsidios para las entidades federativas para el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública en materia de mando policial" (SPA). En su momento, la autoridad hacendaria apreció que la "fusión en un solo programa nuevo de modalidad 'U' [Otros subsidios] se realiza con el propósito de agilizar la transferencia de apoyos a las entidades federativas, y por ende hacer más eficiente el uso de los recursos públicos, evitando duplicidades"[2]. Conforme a esto, se advierte que la fusión de los Pp U002 y U003 en el Pp U007 a partir del ejercicio fiscal 2016 se entendió como una medida administrativa dirigida a unificar los procesos para la entrega de recursos a entidades federativas que realizaban dos Programas Presupuestarios con áreas de enfoque similares.

Dados los propósitos de este estudio, es necesario determinar, sin embargo, si existe también una continuidad histórica entre la problemática pública a la que se dirigían los Pp U002 y U003 y la que actualmente atiende el Pp U007. Esto, a manera de justificar que la información relevante para la evaluación de impacto puede encontrar fuentes pertinentes en los Pp antecedentes del actualmente analizado, de manera que se pueda abarcar una perspectiva temporal suficiente para examinar los resultados que estas acciones de gobierno han tenido en relación con el problema público al que se orientan. En el presente apartado se examina, entonces, **a)** la problemática pública y estrategia de intervención de los Pp U002 y U003 como predecesores del Pp U007, así como **b)** el contexto (en términos de política pública) en el que surgen. Más adelante, en el apartado correspondiente, se analiza la problemática pública y estrategia de intervención del propio Pp U007 (Apartado IV. Definición de los elementos conceptuales del Pp), a fin de determinar si existe una justificada continuidad histórica entre los diferentes Pp que permitan identificar fuentes de información para robustecer, en su momento, una evaluación de impacto.

a) Análisis de los Programas Presupuestarios precedentes al Pp U007

En esta sección, a partir de los Árboles de Problemas y de Objetivos para los Pp U002 y U003 (vigentes en el ejercicio fiscal 2015) se detallan las problemáticas centrales y objetivos principales de dichas acciones del Gobierno Federal. Asimismo, conforme a sus Matrices de Indicadores para Resultados, se presentan en términos generales el diseño de sus estrategias de intervención. Lo anterior, a efecto contribuir al análisis sobre los antecedentes del Pp U007, en términos de la continuidad de estrategias de intervención y diagnóstico de la problemática central conforme a lo que se analiza en el

[2] Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2015) "Estructura programática a emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2016", documento electrónico disponible en http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion_16/1_av_PyP_Inv_ene_may_2015.pdf y recuperado en agosto de 2018.

apartado IV de este estudio, pues es en tales documentos donde se describe la teoría de cambio en la que se inserta, asimismo, el propio FORTASEG, según se ha mencionado.

Pp U002 "Otorgamiento de subsidios en materia de seguridad pública a entidades federativas, municipios y el Distrito Federal (SUBSEMUN)"

En el Árbol de Problemas de este Pp, se observa que la problemática central se encuentra descrita como "Escaso desempeño de los Municipios SUBSEMUN en materia de seguridad pública". Dentro de las causas se encuentran mencionadas "Reducido cumplimiento de metas convenidas de capacitación de elementos", "Un porcentaje de elementos de las instituciones policiales SUBSEMUN carecen de evaluación en Control de Confianza" y "Equipamiento inadecuado para realizar las funciones de los elementos policiales SUBSEMUN". Con lo cual, la problemática central se entiende como un tema de *desempeño operativo* de los gobiernos municipales en el logro de las metas convenidas en el marco del propio SUBSEMUN en dos temas: capacitación y control de confianza, al tiempo que se identifica una deficiencia propiamente referida a sus capacidades: equipamiento inadecuado. Esto da como resultado un objetivo principal enunciado como "Fortalecer el desempeño de los municipios SUBSEMUN en materia de seguridad pública" con las acciones correspondientes en los temas mencionados.

Respecto de la estrategia de intervención, se observa que el Fin del Pp U002 estaba descrito como "Contribuir a mejorar las condiciones de seguridad y justicia mediante el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública en los municipios beneficiarios del SUBSEMUN", es decir, en términos de fortalecimiento de capacidades. Esto, mientras que su Propósito establece que "Los municipios beneficiarios del SUBSEMUN cuentan con elementos capacitados"; lo cual se lograría mediante el Componente que está expresado como "Se cuenta con un Estado de Fuerza en municipios SUBSEMUN que tiene evaluaciones vigentes en control de confianza."

Conforme a lo anterior se observa que, si bien los Árboles de Problemas y Objetivos del Pp U002 visualizan la problemática central del Pp como una cuestión de capacidades de gestión para el logro de metas convenidas por parte de las instituciones locales de seguridad pública, en su MIR para el año 2015 ya se expresa un Fin enunciado en términos de fortalecimiento de capacidades de dichas instancias. De la misma manera, aunque el Propósito sólo alude a la capacitación y el Componente sólo refiere el control de confianza, ya se perfilan las temáticas principales de los servicios que actualmente presta el Pp U007 (como se especificará más adelante).

Pp U003 "Otorgamiento de subsidios para las entidades federativas para el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública en materia de mando policial" (SPA)

La problemática central de este Pp, de acuerdo con su Árbol de Problemas, tiene que ver con la existencia de "Instituciones de [seguridad pública] estatales debilitadas en materia de mando policial". Esto, en el marco de las causas principales entendidas como "Ausencia de formación inicial, continua y capacitación a los elementos de los módulos (inductiva, especializada, jurídica, en valores éticos) de acuerdo con su perfil", "Elementos que forman parte de los módulos carecen de evaluaciones y aprobación en Control de Confianza" y "Falta de equipamiento pertinente a los elementos de los módulos para realizar sus funciones." En correspondencia, el objetivo central de este Pp se mencionaba como "Instituciones de [seguridad pública] estatales fortalecidas en materia de mando policial". Conforme a lo anterior, la problemática y objetivos centrales de este Pp se definen en torno a la cuestión de las capacidades de las instituciones de seguridad pública estatal en materia de mando policial, al tiempo que aluden como causas a deficiencias en la capacitación, control de confianza y equipamiento.

Por su parte, la MIR del Pp, vigente hasta el año 2015, mencionaba como Fin "Contribuir a mejorar las condiciones de seguridad y justicia mediante el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública en materia de mando policial", a la manera del Pp U002. Por su parte, su Propósito estaba enunciado como "Fortalecer a las instituciones de seguridad pública en materia de mando policial a través de la integración de elementos confiables y capacitados", de lo cual se derivaba el Componente expresado como "Los módulos de Policía Acreditable a conformarse en el ejercicio fiscal cuentan con elementos aprobados en Control de Confianza." En este sentido, la estrategia de intervención del Pp U003 hace referencia a la capacitación y al control de confianza como medios para el logro de fortalecer a las instituciones de seguridad pública estatales en materia de mando policial.

Conforme a lo anterior, es posible afirmar entonces que existe afinidad en los Componentes (bienes y servicios otorgados) de los Pp U002 y U003 (capacitación, control de confianza y equipamiento) pero sus problemáticas y objetivos centrales son muy distintos: desempeño idóneo de metas convenidas *versus* capacidades en materia de mando policial, respectivamente. Esto último podría tener implicaciones al momento de tratar de determinar cuál era entonces la situación problemática que da origen al Pp U007 y que se dirige a transformar, según se verá en el apartado correspondiente. Para contribuir a comprender las razones que orientaron el diseño de estas estrategias de intervención y solventar tal implicación, a continuación, se profundiza en las cuestiones programáticas (contexto en materia de política pública) que las justifican en los Programas Presupuestarios correspondientes.

b) Contexto programático de los Programas Presupuestarios bajo examen

Los Pp U002 y U003, como antecedentes del Pp U007, fueron diseñados y puestos en operación durante la Administración Federal 2006-2012 (comenzando a funcionar en los ejercicios fiscales 2008 y 2011) respectivamente. Por su parte, el Pp U007 (como ya se ha mencionado) fue diseñado en el año 2015 para comenzar su funcionamiento en el ejercicio fiscal 2016, es decir, corresponde a acciones emprendidas durante el período actual del Gobierno Federal (2012-2018). En este sentido, es importante apreciar que la alineación programática que dio origen a unos y otro Pp es diferente, lo cual es de relevancia en la comprensión más amplia de la problemática pública que se pretende atender. En consecuencia, se analizan brevemente en las siguientes líneas estas directrices programáticas que amplían el entendimiento sobre la concepción de los problemas públicos y el eventual diseño de estrategias de intervención.

La seguridad pública en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

El *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2012* estableció como su primer eje temático el de "Estado de Derecho y Seguridad", desarrollando puntualmente el tema de "Seguridad Pública" como un deber de "salvaguardar la seguridad y la integridad de los ciudadanos" a cargo del Estado, donde el Gobierno Federal debería "actuar eficazmente y sin titubeos para brindar la seguridad que demandan los mexicanos". Entre los elementos del diagnóstico en la materia se señala la falta de seguridad como un problema que derivaría en un menoscabo de la calidad de vida de las y los mexicanos y un obstáculo a la capacidad de desarrollo del país. Entre las acciones prioritarias se señaló "la modernización y fortalecimiento de los cuerpos policiales" ante una serie de problemáticas como: a) deficientes esquemas de profesionalización y capacitación; b) inexistencia de estándares homogéneos para el ingreso, permanencia y promoción de las policías; c) carencia de elementos tecnológicos como una red nacional de telecomunicaciones para el desempeño de funciones de seguridad pública; es decir, la falta de capacidades institucionales, humanas y materiales de la policía para desarrollar sus funciones en materia de seguridad pública es un elemento que se reconoce en este Plan para dar lugar a las siguientes estrategias nacionales relacionadas a los Pp U002 y U003 como antecedentes del Pp examinado actualmente:

- Estrategia 17.2 Modernizar y homologar los sistemas de administración y supervisión de los cuerpos policíacos.
- Estrategia 17.3 Desarrollar sistemas efectivos de formación y entrenamiento del personal de la policía
- Estrategia 17.4 Promover la revalorización social del trabajo de los cuerpos de seguridad pública
- Estrategia 17.5 Dotar a los cuerpos policíacos con mejor equipo y con una plataforma tecnológica actualizada.

A manera de conclusión, el PND 2007-2012 estableció la existencia de una situación de carencias de capacidades, humanas y materiales en los cuerpos policíacos nacionales, justificando así desarrollar como acción prioritaria "la modernización y fortalecimiento de los cuerpos policiales", a partir de estrategias como la modernización de los sistemas de administración y supervisión de los cuerpos policíacos, el fortalecimiento de sus esquemas de formación y capacitación, la promoción de una revalorización de su trabajo y la dotación de equipo y tecnologías para apoyar la función policial. Este es el marco programático, entonces, que justificó el desarrollo de las principales características de los Pp U002 y U003, como se puede advertir en el recuadro siguiente:

Cuadro 1. Estrategias de fortalecimiento de los cuerpos policiales previstos en el PND 2007-2012, frente a las características de los Pp U002 y U003.

Estrategias nacionales	Características de los Pp
Estrategia 17.2 Modernizar y homologar los sistemas de administración y supervisión de los cuerpos policíacos.	Pp U003. Objetivo central: "Instituciones de [seguridad pública] estatales fortalecidas en materia de mando policial"
Estrategia 17.3 Desarrollar sistemas efectivos de formación y entrenamiento del personal de la policía.	Pp U002, Propósito: "Los municipios beneficiarios del SUBSEMUN cuentan con elementos capacitados" Pp U003, Propósito: "Fortalecer a las instituciones de seguridad pública en materia de mando policial a través de la integración de elementos confiables y capacitados"
Estrategia 17.5 Dotar a los cuerpos policíacos con mejor equipo y con una plataforma tecnológica actualizada.	Pp U002 y U003, Medios (expresados en el "Árbol de Objetivos"): "Brindar el equipamiento adecuado a los elementos para realizar sus funciones."

Fuente: Elaboración propia.

Conforme a lo anterior, se observa que los Pp U002 y U003 en su momento respondieron a la necesidad de formular una política pública en materia de seguridad pública que desarrollara estrategias puntuales como la homologación de sistemas de administración y supervisión de los cuerpos policíacos, así como su capacitación y entrenamiento. El enfoque principal de estas acciones estuvo orientado al combate frontal a la delincuencia organizada, determinando para ello acciones prioritarias. Las deficiencias de capacidades, entonces, no significaban un problema central a resolver sino una condición para la realización de los nuevos objetivos prioritarios; en consecuencia, la capacitación, el control de confianza y el equipamiento son apenas medios para lograr fines: el fortalecimiento del mando policial y la buena gestión de recursos públicos, respectivamente.

Por último, conviene apuntar lo siguiente: como se observó en los apartados anteriores, para el año 2015, el Fin de los Pp U002 y U003 ya se encontraba expresado en términos de fortalecimiento de las capacidades de las instituciones de seguridad pública estatales y municipales. Esto se explica por un viraje programático que hubo en aquel entonces y que

corresponde a la vigencia de un nuevo Plan Nacional de Desarrollo y de sus documentos programáticos anexos, los cuales se describen en el apartado siguiente. Al respecto, es de destacar que, si bien el Fin de la MIR de ambos Pp estaba debidamente alineado, esto no implicó un desarrollo de Propósitos o Componentes, o una transformación de los Árboles de Problemas y de Objetivos que delineara una problemática central y una estrategia de intervención actualizada en ambos casos.

La seguridad pública en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y su programación sectorial

Por su parte, el *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* reconoce en su primer eje temático "México en Paz" que, a pesar "de la transformación que ha vivido México durante las últimas décadas, la seguridad pública es una asignatura pendiente". Esto, en virtud del incremento generalizado de la violencia contra todo tipo y grupos de personas, relacionado con la "estrategia contra la delincuencia organizada [que] tuvo como pilares el combate frontal, así como la aprehensión y eventual extradición de líderes de las principales organizaciones delictivas", entre otras medidas. En este sentido, se reconocen como acciones prioritarias a) el respeto y la garantía de los derechos humanos, b) "una nueva estrategia integral que recupere la confianza de la ciudadanía en las corporaciones policiales" así como c) la generación de más y mejor inteligencia para la seguridad pública. De esta manera el Objetivo nacional 1.3. de esta meta nacional se dirige a "Mejorar las condiciones de seguridad pública", con la siguiente estrategia relacionada al Pp U007:

- *Estrategia 1.3.2. Promover la transformación institucional y fortalecer las capacidades de las fuerzas de seguridad*

Esta estructura se ve reflejada, asimismo, en el *Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018* (PNSP), cuyo diagnóstico afirma que, en el escenario de la seguridad pública nacional, "destaca el debilitamiento de las instituciones de seguridad que no contaron con la solidez suficiente para hacer frente a la transformación del fenómeno delictivo y a las nuevas demandas ciudadanas". Por tanto, este documento recoge que el "fortalecimiento institucional es una premisa fundamental de la estrategia de seguridad pública" en términos de los "acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública y de las Conferencias Nacionales en tres temas prioritarios: mando único policial en los estados, *modelo nacional de evaluación y control de confianza, así como formación y desarrollo policial* [énfasis añadido]". Con esto, el referido Programa ya prioriza las áreas de interés del FORTASEG, con lo cual se puede afirmar que el Pp se encuentra adecuadamente alineado a estos documentos programáticos. En particular, se observan los siguientes objetivos y estrategias del PNSP a los que atiende el Pp U007:

> "Objetivo 5.- Fortalecer las capacidades de las instituciones policiales.
> Para mejorar las condiciones de seguridad pública es necesario promover la transformación institucional y fortalecer la capacidad de las fuerzas de seguridad pública. (…)
> El fortalecimiento de las instituciones policiales incluye elementos como la consolidación de la carrera policial, las acciones de capacitación, el reconocimiento a la labor de los policías, nuevos esquemas de evaluación; así como dotar a las instituciones del equipo necesario para realizar sus tareas. (…)
> Estrategia 5.1 Fortalecer la profesionalización, la infraestructura y el equipamiento de las instituciones policiales del país. (…)
> Estrategia 5.3 Fortalecer el Sistema Nacional de Acreditación y Control de Confianza. (…)
> Estrategia 5.4 Impulsar la especialización de los integrantes de las instituciones policiales del país. (…)
> Estrategia 5.5 Fortalecer los sistemas para el intercambio de información y fomentar su uso en los tres órdenes de gobierno."

Conforme a esto, se observa que en el marco del PND vigente y su PNSP la seguridad pública se enfoca a una nueva estrategia que busca, entre otras acciones prioritarias, recuperar la confianza de la ciudadanía en las corporaciones

policiales, lo cual difiere de la situación que da origen a los dos programas predecesores del FORTASEG. A esto recae, asimismo, la estrategia de promoción de la transformación institucional y el fortalecimiento de las capacidades de las fuerzas de seguridad, que enmarca las acciones del Pp U007, como se verá más adelante.

Anotaciones sobre el enfoque programático en las diferentes administraciones federales

Como se anotó al inicio de este apartado, este análisis tiene por propósito comprender las líneas programáticas que orientaron y justificaron, en su momento, el diseño y puesta en operación del Pp U007 y sus antecedentes Pp U002 y U003, en diferentes administraciones federales. En este sentido, estos últimos Programas Presupuestales tenían a su cargo (en el marco del PND 2007-2012) la realización de cinco estrategias nacionales encaminadas a la acción prioritaria de modernizar y fortalecer las corporaciones policiales ante la oportunidad de que el Estado mexicano actuara "eficazmente y sin titubeos para brindar la seguridad que demandan los mexicanos". Por su parte, en el PND 2013-2018 se tiene como objetivo nacional "Mejorar las condiciones de seguridad pública" mediante acciones prioritarias como "una nueva estrategia integral que recupere la confianza de la ciudadanía en las corporaciones policiales"; en este sentido, se busca "promover la transformación institucional y fortalecer las capacidades de las fuerzas de seguridad como estrategia nacional". Es decir, mientras que en el período 2007-2012 existía la necesidad de "modernizar y fortalecer las corporaciones policíacas" frente a los nuevos retos del Estado mexicano en materia de seguridad pública, en el PND 2013-2018 existe una continuidad en la mejora de las condiciones de seguridad pública mediante acciones que puedan recuperar la confianza de la ciudadanía en sus instituciones, promoviendo su transformación y el fortalecimiento de sus capacidades.

En suma, si bien las acciones y estrategias son análogas (la modernización, la transformación y el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones policiales) en la administración federal anterior se estaba frente a la definición de una nueva estrategia dirigida al combate a la delincuencia, mientras que la administración actual plantea un giro encaminado a fortalecer la confianza en las instituciones a favor de la seguridad pública. En este sentido, estas diferencias (entre otras condiciones) justificarían algunas de las consideraciones para el diseño de los Pp U002 y U003, así como el planteamiento diferenciado que tendrían éstos con el Pp U007, que fue puesto en práctica en un período de gobierno distinto, desde un enfoque programático actualizado.

Lo anterior resulta de capital interés en relación con la probable evaluación de impacto del FORTASEG, pues si bien las estrategias para la atención de la cuestión de la seguridad pública pueden seguir similares conceptos de acción (la modernización, la transformación y el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones policiales), la formulación del problema público, desde la perspectiva programática, se ha transformado desde la necesidad de generar una estrategia de combate frontal a la delincuencia hacia la opción de fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones a fin de hacerle frente a esta condición. Es por ello que, en todo caso, el análisis del impacto debe ser cauto al considerar como antecedentes a los Pp U002 y U003 como antecedentes del Pp U007 sólo en lo instrumental y no necesariamente en el trasfondo de la problemática pública que pretenden atender. Como se ha mencionado, en el "Apartado IV. Definición de los elementos conceptuales del Pp" de este estudio, se analiza la problemática que pretende atender el Pp U007 y se concluye sobre su alineación a la estructura programática actual, así como en relación con sus Pp antecedentes, el U002 y U003. Por lo demás, la transformación del contexto programático ha incluido un cambio de enfoque desde la inversión en general en bienes y servicios para el fortalecimiento de las instancias de seguridad pública locales, hacia una priorización en el robustecimiento de las capacidades del capital humano de dichos entes, como se mencionará más adelante, siendo esta la diferencia esencial entre el Pp U007 y sus antecedentes.

II. Programa Anual de Evaluación de los Programas Federales y de los Fondos de Aportaciones Federales que dio origen al *Análisis de factibilidad*

El *Programa Anual de Evaluación de los Programas Federales y de los Fondos de Aportaciones Federales* (PAE) que da origen al presente *análisis de factibilidad* es el correspondiente al ejercicio fiscal 2018, el cual fue dado a conocer a los Titulares de las Unidades y Dependencias de la Administración Pública Federal el 31 de enero de 2018. Dicho documento tiene entre sus objetivos generales "Determinar las evaluaciones y los tipos de evaluación que se aplicarán a los programas federales en la Administración Pública Federal [...] durante el ejercicio fiscal" actual. Conforme a este documento, en su Anexo 1e, la Unidad de Evaluación del Desempeño (UED) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) deviene Instancia de Coordinación de este Análisis de Factibilidad, siendo la Unidad Responsable el SESNSP dentro del ramo de Gobernación.

El Análisis de Factibilidad es una condición para la realización, en su caso, de una evaluación de impacto como está previsto en el numeral 29 del PAE donde se determina que "Las dependencias y entidades que tengan previsto realizar Evaluaciones de Impacto deberán elaborar un análisis de factibilidad [...] con el fin de que estos determinen en el ámbito de sus respectivas competencias, si el programa cuenta con los elementos suficientes para llevar a cabo una Evaluación de Impacto". En este mismo numeral se prevé que los estudios sigan el guion que a tal efecto mita la UED, como se vio reflejado en los Términos de Referencia para este Análisis de Factibilidad.

El Programa Presupuestario objeto de este estudio ya ha aparecido anteriormente en el *Programa Anual de Evaluación*, en específico, en el año 2016 para la realización de una Evaluación en Materia de Diseño y en el año 2017 para la realización de la Evaluación de Procesos, cuyos principales resultados se comentan en el apartado siguiente.

III. Contexto en que se desarrolla el *Análisis de factibilidad*

El contexto en que se desarrolla este análisis de factibilidad se sintetiza en la atención, por parte del *Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública* y la *Secretaría de Gobernación*, de lo establecido en el PAE. La determinación para la realización de una evaluación de impacto y el presente estudio como su requisito, sin embargo, se justifica en el ciclo de evaluación al que ha sido sujeto el Pp U007 desde su puesta en marcha en el año 2016, donde destacan los siguientes hallazgos principales:

- **Evaluación en Materia de Diseño (2016)**

En este ejercicio se "analiz[ó] y valor[ó] el diseño del Programa Presupuestario [...] con la finalidad de identificar si [presentaba] elementos que permitan prever de manera razonable el logro de sus metas y objetivos". Los temas tratados incluyeron: 1) la justificación de su creación; 2) su contribución a las metas nacionales y a la planeación orientada a resultados; 3) el análisis de su área de enfoque; 4) el examen de su Matriz de Indicadores para Resultados y 5) la determinación acerca de su complementariedad o coincidencia con otros Programas Públicos.

Como parte de sus resultados principales, se señaló que el Pp identificaba claramente su problemática mediante datos empíricos, obtenidos de la sucesión de Programas que le dieron origen (U002 y U003, SUBSEMUN y SPA). Asimismo, que era consistente su alineación con la planeación nacional. De igual forma, se destacó que el Programa presentaba, desde su diseño, la identificación de su área de enfoque, así como mecanismos de rendición de cuentas respecto de sus beneficiarios; por su parte, no se encontraron duplicidades entre éste y otros Pp, mientras que se localizó su complementariedad con otras acciones federales en materia de seguridad pública. En este estudio se identificó como la principal área de oportunidad, el fortalecimiento de su MIR, para que éstos fueran consistentes con el resto de sus documentos de planeación

y se robusteciera su lógica vertical. En razón de lo anterior, el equipo evaluador determinó en aquella ocasión una valoración final equivalente a 55 de 64 puntos, con un nivel promedio de respuesta de 3.37 de 5 puntos posibles.

Conforme a lo mencionado, se advierte que el Pp presentó resultados favorables en la Evaluación en Materia de Diseño que hicieron posible que se mantuviera operando en sus términos, así como que en el año 2017 se realizara una segunda fase de evaluación, ahora con relación a sus procesos operativos.

- **Evaluación de Procesos (2017)**

Este trabajo se desarrolló en torno a la identificación de los macroprocesos, procesos y subprocesos operativos del Pp. Para ello, además del análisis documental se procedió a realizar trabajo de campo consistente en entrevistas y reuniones de trabajo con servidores públicos del SESNSP, así como con los beneficiarios considerados dentro del área de enfoque del Pp U007. Como resultado principal, se identificaron tres macroprocesos del Programa (planeación integral y gestión de los recursos del subsidio; procedimientos administrativos para la entrega del subsidio y monitoreo/evaluación) que engloban 9 procesos principales con 19 subprocesos.

Los procesos fueron evaluados de acuerdo con cuatro criterios, a saber: eficacia, oportunidad, suficiencia y pertinencia. Para el primer y segundo atributos, se obtuvieron 40 de 45 puntos; en materia de Suficiencia 37 de 45 puntos y en Pertinencia se asignaron 41 de 45 puntos; es decir, se obtuvieron 87.78 % de los puntos posibles. Nuevamente, esta evaluación brindó resultados favorables acerca de los procesos del Pp U007.

La Evaluación de Procesos evidenció una operación del FORTASEG sustentada en la normatividad producida y adaptada por el SESNSP para hacer frente a la realidad de trabajo con los municipios y entidades federativas beneficiarias, mostrando que es posible que el Pp realice el propósito para el cual está diseñado (identificado por el equipo evaluador como "dar atención a las carencias institucionales en materia de seguridad pública en los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México"). En general, por tanto, sus recomendaciones se centraron en fortalecer los mecanismos de transferencia y publicidad de la información que genera y gestiona el Pp al interior del SESNSP, sin que se encontraran dificultades esenciales en el funcionamiento del Pp conforme a sus esquemas normativos vigentes.

Toda vez que se han realizado los ejercicios de evaluación externa al Pp antes mencionados, la evaluación de impacto se presenta como el "paso siguiente" de este ciclo. Precisamente en este contexto, el objetivo central de este Análisis de Factibilidad, en su primera sección, se orienta en profundizar en el conocimiento de la información que genera el Pp, así como los datos que ayudan a conocer su situación problemática actual en contraste con la que se manifestaba al momento de su creación. Por tanto, la condición principal para decidir la factibilidad de la evaluación de impacto tiene que ver con la existencia, suficiencia y calidad de dicha información. El resto de los objetivos centrales y secundarios se especifican en la siguiente sección de este documento.

APARTADO II.
OBJETIVOS GENERAL Y ESPECÍFICOS

OBJETIVO GENERAL

Analizar la viabilidad de la realización de una evaluación de impacto al Programa presupuestario (Pp) U007 "Subsidios en materia de seguridad pública", a través de la identificación de la información disponible, necesaria o factible de generar, y de metodologías aplicables para cuantificar los efectos atribuibles al Pp en la población o área de enfoque atendida.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- ***En caso de que el análisis concluya que es factible la evaluación de impacto***

1. Definir clara y puntualmente el objetivo y alcances de la evaluación de impacto al Pp o a alguno de sus componentes.
2. Identificar y definir a las poblaciones o áreas de enfoque objetivo a considerar en la evaluación de impacto, tomando en cuenta las particularidades que requeriría el análisis de acuerdo con la metodología a utilizar en la evaluación.
3. Definir la metodología a utilizar para la realización de la evaluación, en función de los insumos de información.
4. Plantear la estrategia detallada para la realización de la evaluación (cronograma de actividades, actores e instancias participantes, coordinación requerida, momentos clave, etc.).
5. Identificar los retos que presentará el Pp para la realización de la evaluación de impacto (coordinación o articulación entre la operación del Pp y la realización de la evaluación, disponibilidad de recursos, etc.).

- ***En caso de que el análisis concluya que no es factible la evaluación de impacto***

1. Sustentar las razones por las que no es posible su realización.
2. Identificar la información que debería generar el Pp para la realización de una evaluación de impacto a mediano y largo plazos, en caso de que fuese factible.
3. Definir la metodología a utilizar para la realización de esta evaluación, en función de los insumos de información, en caso de que fuese factible.
4. Identificar los elementos que podría utilizar el Pp para la realización de una evaluación de resultados.
5. Plantear la estrategia detallada para la realización de la evaluación de resultados, en caso de que fuese factible (cronograma de actividades, actores e instancias participantes, coordinación requerida, momentos clave, etc.).

Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2018), *Términos de Referencia para la elaboración del Análisis de factibilidad para llevar a cabo la evaluación de impacto al Programa Presupuestario U007 "Subsidios en materia de seguridad pública"*, p. 2

APARTADO III.
INFORMACIÓN DE REFERENCIA DEL PP

I. Datos generales del Pp

- **Nombre del Programa Presupuestario:** Subsidios en materia de seguridad pública
- **Siglas:** FORTASEG
- **Dependencia o entidad responsable:** Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP)
- **Año de inicio de operación:** 2016
- **Unidad Responsable:** SESNSP - Dirección General de Vinculación y Seguimiento
- **Ramo administrativo:** 04- Gobernación
- **Clasificación presupuestaria:** U- Otros subsidios

II. Sobre el presupuesto del Pp[3]

- **Presupuesto aprobado (2018):** $5,000,000,000.00
- **Presupuesto modificado (2018):** $5,000,000,004.00

- **Presupuesto aprobado (2017):** $5,000,000,000.00
- **Presupuesto modificado (2017):** $4,853,593,864.00
- **Presupuesto ejercido (2017):** $4,853,470,090.00

- **Presupuesto aprobado (2016):** $5,952,697,849.00
- **Presupuesto modificado (2016):** $5,547,798,520.00
- **Presupuesto ejercido (2016):** $5,520,171,575.00

III. Antecedentes del Pp

- **Año de creación:** 2015
- **Año de creación e inicio de operaciones de los Pp anteriores enfocados a resolver la necesidad que atiende el Pp:**
  - Pp U002 "Subsidio a los municipios y, en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al gobierno del Distrito Federal para la seguridad pública en sus demarcaciones territoriales" (SUBSEMUN): 2008
  - Pp U003 "Otorgamiento de subsidios para las entidades federativas para el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública en materia de mando policial" (SPA): 2011

IV. Objetivos nacionales, sectoriales, institucionales, transversales y especiales con los que se vincula

- **Plan Nacional de Desarrollo: Meta Nacional "México en Paz"**
  - Objetivo 1.3. Mejorar las condiciones de seguridad pública
  - Estrategia 1.3.2. Promover la transformación institucional y fortalecer las capacidades de las fuerzas de seguridad

- **Programa Sectorial de Gobernación**
  - Objetivo sectorial 2. "Mejorar las condiciones de seguridad y justicia"
  - Estrategia sectorial 2.2. "Promover la transformación institucional y fortalecer las capacidades de las fuerzas de seguridad"

[3] **Fuente:** Transparencia presupuestaria, http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx

- Estrategia sectorial 2.3. "Coordinar la política para la prevención social de la violencia y la delincuencia con organismos gubernamentales, académicos, privados y la ciudadanía."
- Estrategia sectorial 2.5. "Fortalecer el sistema penitenciario federal y el de menores de edad que infringen la ley penal, promoviendo la reinserción social."
- Estrategia sectorial 2.6. "Impulsar la implementación del Sistema Penal Acusatorio".

V. Descripción de los objetivos del Pp[4]

- **Objetivo general:** "Apoyar al fortalecimiento del desempeño en materia de seguridad pública a los beneficiarios mediante la profesionalización, la certificación y el equipamiento personal de las y los elementos policiales de las instituciones de seguridad pública, en alineación con los Programas con Prioridad Nacional y Subprogramas aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública."

- **Objetivos específicos**
  1. *En el Programa con Prioridad Nacional denominado 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:*
     a) Prevención de violencia escolar;
     b) Jóvenes en prevención;
     c) Prevención de violencia de género;
     d) Justicia Cívica, Buen Gobierno y Cultura de la Legalidad, y
     e) Policía de Proximidad.

  2. *En el Programa con Prioridad Nacional denominado Desarrollo, Profesionalización y Certificación Policial:*
     a) Evaluación de Control de Confianza para aspirantes y personal policial.
     b) Profesionalización:
        1. Diseño e implementación de los instrumentos del Servicio Profesional de Carrera Policial: Catálogo de Puestos; Manual de Organización; Manual de Procedimientos, y Herramienta de Seguimiento y Control del Servicio Profesional de Carrera Policial.
        2. Difusión interna del Servicio Profesional de Carrera Policial.
        3. Convocatoria, reclutamiento y selección
        4. Formación inicial y becas para aspirantes
        5. Formación inicial para personal policial en activo
        6. Formación continua
        7. Formación en materia de Sistema de Justicia Penal
        8. Nivelación académica
        9. Evaluaciones de competencias básicas de la función
        10. Evaluaciones del desempeño.

  3. *En el Programa con Prioridad Nacional denominado Tecnologías, Infraestructura y Equipamiento de Apoyo a la Operación Policial:*
     a) Equipamiento de Personal Policial: 1) armamento; 2) uniformes; 3) equipo de protección, y 4) vehículos.
     b) Fortalecimiento Tecnológica, de Equipo e Infraestructura de las Instituciones de seguridad pública:

[4] **Fuente:** SESNSP (2017), *Diagnóstico y generalidades del Pp U007 "Subsidios en materia de Seguridad Pública,"* pp. 19 - 20

1. Red Nacional de Radiocomunicación: equipo de radiocomunicación que permita integrarse a la Red Nacional de Radiocomunicación con cobertura en la entidad federativa;
2. Sistemas de Videovigilancia: para el establecimiento, operación y/o ampliación de Sistemas de Videovigilancia conforme a lo establecido en la Norma técnica para estandarizar las características técnicas y de interoperabilidad de los sistemas de Videovigilancia para la seguridad pública, y en su caso, para el mantenimiento de los Sistemas de Videovigilancia ya existentes, y
3. Equipamiento e infraestructura institucional

5. *En el Programa con Prioridad Nacional denominado Implementación y Desarrollo del Sistema de Justicia Penal y Sistemas Complementarios:*
   a) Profesionalización
   b) Equipamiento de Personal Policial: para primer respondiente y policía con capacidades para procesar

6. *En el Programa con Prioridad Nacional denominado Sistema Nacional de Información para la Seguridad Pública:*
   a) Fortalecimiento Tecnológico, de Equipo e Infraestructura del Sistema Nacional de Información, del área responsable del suministro, intercambio y consulta permanente de la información contenida en las bases de datos criminalísticas y de personal y su conectividad a través de la Red Nacional de Telecomunicaciones

7. *En el Programa con Prioridad Nacional denominado Sistema Nacional de Atención de Llamadas de Emergencia y Denuncias Ciudadanas:*
   a) Fortalecimiento tecnológico, de Equipo e Infraestructura de los Servicios de Atención de Llamadas de Emergencia 9-1-1, conforme a lo establecido en la Norma Técnica para la Estandarización de los Servicios de Atención de Llamadas de Emergencia.

VI. Identificación y cuantificación de la población potencial y objetivo del Pp[5]

- **Población potencial:** 32 entidades federativas y los 2,458 municipios y demarcaciones territoriales que las conforman.
- **Población objetivo:** 300 municipios seleccionados conforme a la fórmula de elegibilidad establecida en los lineamientos del FORTASEG, que atienden a los siguientes criterios: población; combate a la delincuencia e incidencia delictiva; características socioeconómicas municipales y estado de fuerza

VII. Cobertura y mecanismos de focalización[6]

- **Cobertura:** la cobertura del Pp se extiende a 300 municipios ubicados en diferentes entidades federativas de la República Mexicana, por lo que se considera que es nacional.
- **Mecanismo de focalización:** Criterios de elegibilidad (expresados en la fórmula de elegibilidad) descritos en el Anexo 1 de los Lineamientos FORTASEG 2018.

[5] **Fuente:** SESNSP (2017), *Diagnóstico y generalidades del Pp U007 "Subsidios en materia de seguridad pública"*, p. 22
[6] *Íbidem.*

VIII. Principales metas e indicadores de los Niveles de Objetivo Fin, Propósito, Componente y Actividad del Pp[7]

- **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."
  - **Indicador 1.** Tasa de delitos de alto impacto por cada 100 mil habitantes en los municipios beneficiarios del subsidio FORTASEG
    - Meta programada 2018: 487.83
    - Línea base 2017: 492.81
  - **Indicador 2.** Tasa de delitos del fuero federal por cada 100 mil habitantes (cinco regiones, noreste, noroeste, centro, occidente y sureste)
    - Meta programada 2018: No se encuentra disponible esta información.
    - Línea base 2017: No se encuentra disponible esta información.

- **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".
  - **Indicador 1.** Porcentaje de elementos aprobados en las evaluaciones de control de confianza realizadas con recursos del FORTASEG del ejercicio
    - Meta programada 2018: 75.00 %
    - Línea base 2018: 0.00%
  - **Indicador 2.** Porcentaje de elementos aprobados en las evaluaciones de competencias básicas realizadas con recursos del FORTASEG
    - Meta programada 2018: 75.00 %
    - Línea base 2018: 0.00%
  - **Indicador 3.** Porcentaje de elementos aprobados en las evaluaciones de desempeño realizadas con recursos del FORTASEG
    - Meta programada 2018: 75.00 %
    - Línea base 2018: 0.00%

- **Componente:** "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."
  - **Indicador 1.** Porcentaje de avance en la aplicación de evaluaciones de control de confianza convenidas con recursos del FORTASEG del ejercicio fiscal
    - Meta programada 2018: 100.00 %
    - Línea base 2018: 0.00%
  - **Indicador 2.** Porcentaje de elementos municipales capacitados en formación inicial, continua y de mandos, respecto de los elementos convenidos a capacitar en los Anexos Técnicos del FORTASEG del ejercicio fiscal
    - Meta programada 2018: 75.00 %
    - Línea base 2018: 0.00%

[7] **Fuente:** SESNSP (2018), *Matriz de Indicadores para resultados del Pp U007 "Subsidios en materia de seguridad pública"*

- **Indicador 3.** Porcentaje de elementos municipales en activo evaluados en desempeño en el presente ejercicio fiscal, respecto de los elementos convenidos a evaluar en los Anexos Técnicos del FORTASEG del ejercicio fiscal
  - Meta programada 2018: 75.00 %
  - Línea base 2018: 0.00%
- **Indicador 4.** Avance en la aplicación de evaluaciones de competencias básicas convenidas con recursos del FORTASEG
  - Meta programada 2018: 75. 00 %
  - Línea base 2018: 0.00 %

➡ **Actividad 1:** "Medición de recursos que han sido ministrados a los beneficiarios del subsidio con respecto al total de recursos convenido del FORTASEG en el ejercicio fiscal."

- **Indicador 1.1.** Porcentaje de avance en la ministración de recursos del FORTASEG
  - Meta programada 2018: 97.00 %
  - Línea base 2018: 0.00 %

➡ **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 Pp U007 FORTASEG".

- **Indicador 2.1.** Porcentaje de avance en la aplicación de recursos del FORTASEG
  - Meta programada 2018: 85.00 %
  - Línea base 2018: 0.00 %

APARTADO IV.
DEFINICIÓN DE LOS ELEMENTOS CONCEPTUALES DEL PP

En este apartado se revisan los elementos conceptuales que definen al FORTASEG como un programa público dirigido a atender una problemática específica que afecta a un área de enfoque particular. Dichos elementos, están descritos a lo largo de los documentos normativos y operativos del Pp y, en su composición, deben atender a la estructura propuesta por la Metodología de Marco Lógico (MML) para el diseño de intervenciones públicas. En ese sentido, la relación que existe entre la problemática a la que se dirige el Pp y el área de enfoque que la presenta se encontraría, específicamente, expresada en el Nivel de Objetivos Propósito de la Matriz de Indicadores del Pp, desprendiéndose de éste, de manera secuencialmente lógica, los bienes o servicios que el FORTASEG genera (Componentes), así como las Actividades que realiza para alcanzar tal propósito (es decir, la consistencia de su *lógica vertical*). El análisis propuesto en esta sección sigue entonces tal secuencia lógica, partiendo del diagnóstico que define la situación problemática del Pp hasta la estrategia de intervención que sigue para su resolución (Componentes). Para ello, se echa mano de los resultados de la Evaluación en Materia de Diseño realizada al Pp en 2016 y la Evaluación de Procesos elaborada en 2017, tal y como lo proponen los *Términos de Referencia* aplicables a este estudio.

Definición de la problemática del Pp

De acuerdo con el documento *Diagnóstico del Programa Presupuestario U007 "Subsidios en materia de seguridad pública"*, actualizado en el mes de diciembre de 2017 por el SESNSP, se identifica como el problema central al que se dirige el Pp, el siguiente: "Las instituciones de seguridad pública municipal tienen deficiencias en materia de formación, profesionalización y equipamiento de elementos, tecnologías de información e infraestructura". En términos de la MML, se observa que la definición del problema se presenta como un hecho negativo susceptible de ser transformado. Asimismo, hace referencia al área de enfoque que resiente la problemática (es decir, el área de enfoque objetivo): "Las instituciones de seguridad pública municipal". La evaluación en materia de diseño del año 2016 había ya destacado como fortaleza de la dependencia su capacidad de definir problemas conforme a la MML, lo cual persiste, aunque se haya transformado la definición original con que se creó el Programa.

Es de hacer notar, que actualmente el Diagnóstico aclara que la transformación de tal hecho negativo se impulsa también mediante otras acciones públicas (atribuidas a diferentes órdenes de gobierno, con diferente alcance y cobertura, entre otras) diferentes al FORTASEG; por lo cual, se presenta en el citado documento de manera simultánea un "árbol de problemas general" y un "árbol de problemas específico", siendo éste último el esquema que delimita el problema público a los temas en los que tiene incidencia el Pp U007, de la siguiente manera: "Estado de fuerza de las instituciones de seguridad pública municipales con deficiencias en materia de *desarrollo, profesionalización y certificación policial."* Esta acotación la justifica el SESNSP en el citado documento sobre el hecho de que solo en estas materias existen "capacidades suficientes para generar información de manera sistemática" (p. 17) acerca de la transformación de la situación problemática, mas no así "en materia de equipamiento, de infraestructura, o de otros temas de interés en el subsidio" que están contenidos en los Lineamientos que rigen su operación y hacia los cuales se canalizan también recursos y esfuerzos.

Entonces, a partir del árbol de problemas específico, se procede a la definición del árbol de objetivos específicos, empleando el documento Diagnóstico, una tabla similar a la siguiente:

Cuadro 2. Elementos del árbol de problemas frente a los del árbol de objetivos del Pp U007

Estructura analítica del Pp U 007	
Árbol de problemas	**Árbol de objetivos**
Población objetivo: Estado de fuerza de las instituciones de seguridad pública municipales	
Descripción del problema: Deficiencias en materia de desarrollo, profesionalización y certificación policial	**Resultado esperado:** Se fortalece por medio del Programa con Prioridad Nacional "Desarrollo, Profesionalización y Certificación policial"
Magnitud (línea base): Elementos del estado de fuerza de las instituciones de seguridad pública municipales con carencias en materia de capacitación y certificación.	**Magnitud (resultado esperado):** Incremento en el número de elementos del estado de fuerza de las instituciones de seguridad pública municipales capacitados y certificados.

Fuente: *Diagnóstico del Programa Presupuestario U007 "Subsidios en materia de seguridad pública", p. 19- (SESNSP, 2017)*

Nuevamente, la estructura del árbol de objetivos, derivada del árbol de problemas específico del Pp, se acota a aquellos temas donde la Dependencia afirma que existen indicadores sobre el comportamiento de la problemática. Es de hacer notar, en consecuencia, que en caso de que se determine factible la evaluación de impacto como resultado de este estudio, ésta limitará sus alcances a la problemática y objetivos descritos en los "árboles específicos" antes presentados, de los cuales parte el resto del diseño del Pp como se encuentra esquematizado en su MIR.

El área de enfoque potencial y objetivo del Pp

En cuanto al área de enfoque objetivo del Pp, se observa que el documento Diagnóstico cuenta con un apartado denominado "Cobertura y Focalización" con los siguientes rubros "Caracterización y cuantificación de la población potencial", así como "Caracterización y cuantificación de la población objetivo". Al respecto, conviene hacer una precisión para los efectos de este estudio sobre el uso de los términos "población potencial" y "población objetivo" pues, como se ha mencionado hasta ahora, el Pp U007 se dirige a las "instituciones de seguridad pública locales", las cuales no son personas físicas. Por lo tanto, conforme a la MML, corresponde denominar a éstas como *área de enfoque* del Pp, no como "poblaciones", como se hará en el resto de este documento.

Ahora bien, en cuanto a la definición y cuantificación del área de enfoque potencial se identifican "las 32 entidades federativas y los 2,458 municipios y demarcaciones territoriales que las conforman". En un inicio, es importante mencionar que el FORTASEG dirige sus esfuerzos a las instituciones de seguridad pública locales, entendidas como aquellas autoridades del orden municipal que desempeñan la función descrita en la fracción III, inciso h) del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a saber: "h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; (...)". Sin embargo, debe considerarse asimismo que, bajo la perspectiva del mando único policial, en algunas entidades federativas el ejercicio de esta función recae directamente en el gobierno estatal, mediante las corporaciones policiales que corresponden. En este sentido, se entiende que el área de enfoque no sólo incluye a los 2,458 municipios (y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México), sino que eventualmente puede incorporar a las entidades federativas que desarrollan funciones de policía municipal y de tránsito en los municipios en el marco del mando único policial. Esta aclaración permite entonces comprender por qué se establece el área de enfoque potencial de la manera en que se ha citado. En el presente documento, por lo demás, se refiere a esta área de enfoque como "instancias de seguridad pública locales" (que incluye a las instancias municipales y estatales), en lo sucesivo, para mayor claridad.

El área de enfoque objetivo, conforme al mismo documento Diagnóstico, comprende los 300 municipios que anualmente son susceptibles de convertirse en beneficiarios de FORTASEG, mismos que se determinan mediante la aplicación de la "fórmula de elegibilidad" que al efecto se establece como Anexo 1 de los Lineamientos del Pp. La fórmula de elegibilidad considera los siguientes elementos de discernimiento: a) población, b) combate a la delincuencia e incidencia delictiva, c) características socioeconómicas y geográficas (incluyendo: su situación como destino turístico, su característica de conurbación, la proximidad a municipios con alta incidencia delictiva y su desarrollo económico) así como d) su estado de fuerza. Conforme a la fórmula de elegibilidad y a la información proporcionada por el SESNSP, se observó que el FORTASEG focaliza sus esfuerzos en la atención de las instituciones de seguridad pública de municipios o demarcaciones territoriales que tengan las siguientes características:

a) Población. FORTASEG busca priorizar la atención de los municipios con mayor población del país, de manera que el efecto de que las instituciones de seguridad pública local cuenten con un estado de fuerza evaluado y profesionalizado favorezca la existencia de condiciones para la garantía de los derechos fundamentales de los principales centros de población del país y, por ende, este efecto indirecto del Pp tenga el mayor alcance posible.
b) Combate a la delincuencia. Mediante la aplicación de este criterio en la fórmula de elegibilidad se espera orientar las acciones de FORTASEG al fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública locales que enfrentan la mayor incidencia delictiva de delitos de alto impacto (homicidio, secuestro, extorsión y robo) y que, a su vez, han emprendido acciones para la reducción de sus cifras de incidencia delictiva. Con ello, se busca favorecer la atención de instancias prioritarias para el Pp en materia de condiciones de seguridad pública, al tiempo que se favorece el desempeño de estas instancias en el tiempo, en materia de incidencia delictiva.
c) Operación policial. En este caso, la fórmula de elegibilidad valora los siguientes elementos de las instituciones de seguridad pública locales: 1) su *confiabilidad policial* entendida como la aprobación de la evaluación de control de confianza por parte de los elementos de su estado de fuerza y 2) su *capacidad policial*, en relación con el estándar de 1.3 policías por cada 100 mil habitantes. Es decir, se favorece la incorporación como beneficiarios de FORTASEG a las instancias de seguridad pública locales que cuentan con elementos aprobados en control de confianza y que atienden al estándar nacional de la razón de policías por habitantes; esto favorece la participación permanente en acciones de fortalecimiento a los municipios y demarcaciones territoriales que emprenden acciones eficaces para lograr una operación policial conforme a los estándares existentes.
d) Características económico-turísticas. En este apartado se valoran: 1) el crecimiento económico, favoreciendo a los municipios y demarcaciones territoriales que incrementan su Producto Interno Bruto por sobre la media nacional; 2) la caracterización del municipio o demarcación territorial como destino turístico o "pueblo mágico", así como su oferta turística; 3) la ubicación del municipio o demarcación territorial en una franja fronteriza, una zona conurbada o en proximidad a otro municipio o demarcación territorial con alta incidencia delictiva. Mediante estos criterios, se busca ampliar el espectro del impacto indirecto de FORTASEG en los ámbitos territoriales que atiende, no sólo en función de la población a la que se beneficiará de manera indirecta, sino en atención a características de relevancia económica (relacionada con su crecimiento económico y función turística) así como a zonas prioritarias por su ubicación geográfica (franja fronteriza, conurbaciones y proximidad) que determinan una orientación del Pp para atender como beneficiarios a municipios y demarcaciones territoriales que justifiquen, mediante la acreditación de estas características una mayor repercusión de sus efectos en cuanto a brindar condiciones de seguridad pública a la mayor cantidad de personas (habitantes y población flotante), negocios y actividades económicas posibles.

Mediante la aplicación de la fórmula de elegibilidad se tiene como resultado la definición del área de enfoque objetivo del Pp, dando lugar a un índice que ordena a los integrantes de la población potencial en torno a un umbral de corte (que determina 300 posibles beneficiarios, frente al resto de los no elegibles). Se crean así, por virtud de este mecanismo de elegibilidad, dos grupos de municipios: aquellos que recibirán recursos de FORTASEG y otros tantos que no lo harán. Dicha

selección no depende del azar, sino de los criterios antes mencionados; asimismo, dentro del grupo de los elegibles no es posible excluir a alguno de los integrantes por razones ajenas a la fórmula de elegibilidad. Es de mencionar que esta fórmula se aplica en cada ejercicio fiscal, por lo que los miembros de los grupos de elegibles y no elegibles cambian cada año, por lo que existen entonces municipios que han formado parte del grupo de elegibles en uno, dos o los tres años en que ha operado FORTASEG. Este método para la determinación de los beneficiarios del Pp será un elemento central, como se analiza más adelante, para seleccionar (en su caso) el instrumento analítico idóneo para la realización de una evaluación de impacto (el cual se elige, principalmente, en consideración de las características operativas del programa público bajo análisis para obtener la mayor ventaja de su propio diseño).

El Propósito del Pp

Actualmente, el Propósito del Pp, como Nivel de Objetivos de la MIR, se encuentra definido como: "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". Del análisis de este enunciado, se advierte que está formulado conforme a las indicaciones de la Metodología de Marco Lógico, en tanto que favorece el logro de una acción única que representa la aportación del Pp a la atención o solución de la problemática central identificada, como resultado de los Componentes (bienes o servicios que presta el Pp). En este sentido, también se resalta la incorporación del área de enfoque potencial en el Propósito ("las instituciones de seguridad pública municipales"), conforme a la sintaxis requerida.

El resultado principal del Pp respecto de la problemática central, enunciado en el Propósito, hace referencia a que el área de enfoque "cuenta con elementos con características para obtener el *Certificado Único Policial*". En este apartado, por tanto, se incorporarán algunas nociones sobre el *Certificado Único Policial*, a manera de contexto. Es de mencionar que el CUP y sus elementos no son decisiones aisladas o productos determinados aleatoria o discretamente por el Pp y sus ejecutores; el CUP es un producto de la operación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y deviene en un estándar de operación de las instituciones policiales instituido formalmente en la *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*.

En este sentido, el *Certificado Único Policial* en términos del acuerdo 07/XL/16. "Lineamientos del *Certificado Único Policial* (CUP)" del Sistema Nacional de Seguridad Pública (publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de agosto de 2016) consiste en la acreditación, por parte de cada uno de los miembros de un cuerpo policial de los siguientes elementos de evaluación:

a. La evaluación de control de confianza;
b. La evaluación de competencias básicas o profesionales (determinadas de acuerdo con el cargo o función de cada elemento);
c. La evaluación del desempeño o del desempeño académico (según se trate de elementos en activo o de reciente incorporación, respectivamente), y
d. La formación inicial o su equivalente (es decir, la profesionalización a la que se accede al incorporarse al cuerpo policial o bien, que se proporciona de manera equivalente a los miembros ya incorporados a las instituciones al momento de estatuirse ésta).[8]

En relación con lo anterior, la definición del Propósito hace referencia a la existencia de personal dentro del estado de fuerza que ha recibido y ha sido aprobado (como consecuencia de la operación del FORTASEG) en los rubros de evaluación de control de confianza, evaluación de competencias, evaluación del desempeño y formación inicial. Como se ve, estos

[8] Artículo 6, fracción V, Lineamientos del Certificado Único Policial

elementos coinciden con la problemática central determinada en el árbol de problemas específico, así como con el árbol de objetivos del documento Diagnóstico. De manera puntual, el Propósito permite afirmar que la contribución específica del Pp al problema identificado consiste en la posibilidad de que, mediante los recursos (económicos, técnicos, normativos, institucionales, etc.) que ministra, las instituciones de seguridad pública locales realizan las funciones de evaluación y profesionalización que les corresponden, dando lugar con ello al fortalecimiento institucional mediante la adecuación de su estado de fuerza a los criterios que deben presentar, conforme a la normativa nacional en la materia.

El Propósito del Pp, por último, ha evolucionado desde su primera formulación, atendiendo a lo establecido en la Evaluación en materia de Diseño realizada en 2016. Por tanto, hoy día se observa que el Propósito presenta un área de enfoque y refleja adecuadamente al Componente "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", conforme lo requiere la Metodología de Marco Lógico. En los párrafos siguientes, por ende, se describen de manera sintética las formas de operación que emprende el Pp a efecto de producir sus Componentes y, en consecuencia, lograr el Propósito analizado.

Forma de operación del Pp

Para el alcance del Propósito del Pp, se siguen los principales procesos que se describen a continuación (a manera de estrategia de intervención), tomando como referencia la Evaluación de Procesos realizada en el año 2017. En este ejercicio, se comparan asimismo las características establecidas actualmente por los Lineamientos operativos del Pp (2018) con algunos cambios significativos desde el año de su creación (2016).

a. Macroproceso 1: Planeación integral de la gestión y administración de los recursos del subsidio FORTASEG para el cumplimiento de los Programas con Prioridad Nacional y sus subprogramas.

- *Proceso 1. Planeación*
  - Subproceso 1.1. Planeación estratégica. - Incluye la identificación de la problemática central del Pp y el diseño de su objetivo principal (es decir, la elaboración de su Árbol de Problemas y Objetivos, así como la definición de las metas y objetivos de la MIR).
  - Subproceso 1.2. Presupuestación. - Comienza con la asignación de recursos al FORTASEG en el Presupuesto de Egresos de la Federación por la Cámara de Diputados e involucra de definición de un número de beneficiarios por acuerdo entre el SESNSP y la Secretaría de Gobernación.
  - Subproceso 1.3. Elaboración de Lineamientos. - Comprende el establecimiento de las disposiciones para la gestión, administración, ejercicio, seguimiento, verificación y evaluación de los recursos y metas; así como de la fórmula de elegibilidad y de distribución de los recursos, mediante la participación de diferentes unidades administrativas que se cercioran de su consistencia técnica jurídica.

- *Proceso 2. Selección de beneficiarios*
  - Subproceso 2.1. Aplicación de las fórmulas de elegibilidad y distribución de FORTASEG Durante el proceso de elaboración de los Lineamientos, se aplican las fórmulas de elegibilidad y distribución del FORTASEG, de manera que se publiquen de manera simultánea los Lineamientos y el listado de municipios elegibles.

    - *Modificaciones relevantes a los Lineamientos:* Los criterios de elegibilidad se han modificado desde los establecido originalmente (2016) a lo dispuesto por los Lineamientos actuales (2018). Se ha cambiado el contenido de los criterios, así como su ponderación, de acuerdo con el cuadro siguiente:

Cuadro 3. Criterios de elegibilidad de beneficiarios de FORTASEG

2016		2018	
Criterio	Ponderación	Criterio	Ponderación
Población	20%	Población	30%
Combate a la Delincuencia e Incidencia Delictiva	40%	Combate a la Delincuencia e Incidencia Delictiva	20%
Características municipales	20%	Características municipales; Características Económico-Turísticas; Características Geográficas	20% distribuido en dos modalidades: 15% 5%
Estado de Fuerza	20%	Capacidad de Operación Policial	30%

Fuente: Elaboración propia, con base en los Lineamientos FORTASEG 2016 y 2018.

El cambio más significativo es la sustitución del criterio "Estado de Fuerza" por el de "Capacidad de Operación Policial". Es decir, que se ha cambiado un factor simplemente cuantitativo (¿cuántos elementos integran el estado de fuerza?) por un criterio más orientado al desempeño de las instituciones de seguridad pública locales (¿los elementos del estado de fuerza son confiables/atiende el estado de fuerza al estándar de policías por número de habitantes?). Al tiempo, se han modificado las fórmulas para determinar los siguientes criterios: "Combate a la Delincuencia e Incidencia Delictiva" y "Características municipales"; en lo particular, a éste último criterio se le han agregado los criterios de tipo económico-turístico que favorecen la incorporación al FORTASEG de municipios y demarcaciones con importancia socioeconómica a partir de las actividades que se desarrollan en su ámbito geográfico. Con ello, se busca amplificar el efecto indirecto de proveer condiciones para el correcto desempeño de las fuerzas de seguridad pública en dichos espacios (como se arguyó anteriormente).

➡ *Proceso 3. Comunicación*

- Subproceso 3.1. Publicación de los Lineamientos. - El SESNSP realiza las medidas necesarias ante las instancias correspondientes a efecto de que los Lineamientos se hagan públicos, de manera oficial, mediante el *Diario Oficial de la Federación*.
- Subproceso 3.2. Capacitación para los beneficiarios del subsidio FORTASEG. - La Dirección General de Vinculación y Seguimiento convoca a los Beneficiarios para que sean capacitados sobre el funcionamiento del FORTASEG, con la participación de las diferentes instancias técnicas que también intervienen en la operación del Pp.

b. Macroproceso 2: Apoyo en los procesos jurídico-administrativos para el otorgamiento del subsidio FORTASEG y de su implementación en las metas relacionadas con el cumplimiento de los Programas con Prioridad Nacional y sus subprogramas

➡ *Proceso 4. Producción de entregables*

- Subproceso 4.1. Concertación con los beneficiarios del subsidio FORTASEG. - Los beneficiarios que hayan sido seleccionados y que estén interesados en adherirse al FORTASEG deben asistir a una reunión de concertación. En la reunión se presenta el diagnóstico de la situación actual de seguridad pública del municipio, o demarcación territorial de la Ciudad de México, así como sus mayores áreas de necesidad. A partir de ello se fijan las metas que debe cumplir cada beneficiario (las cuales deben estar en concordancia con los Programas con Prioridad Nacional) así como los plazos en los que debe hacerlo, durante el ejercicio fiscal en curso.
- Subproceso 4.2. Preparación de entrega de recursos. - Consiste de las acciones que realiza el SESNSP para hacer posible la primera ministración de los recursos a los beneficiarios, incluyendo la integración de expedientes administrativos.

- *Proceso 5. Entrega*
  - Subproceso 5.1. Primera ministración. - Consiste de la entrega de recursos equivalente al 70% del monto convenido.
  - Subproceso 5.2. Segunda ministración. - Equivale a la entrega del 30% de los recursos restantes.
  - Subproceso 5.3. Entrega de la bolsa concursable. - Consiste, en su caso, de la entrega de los recursos que se asignan a la bolsa concursable conforme a las condiciones que establecen los propios Lineamientos.
    - *Modificaciones relevantes a los Lineamientos:* En el año 2016, la primera ministración equivalía al 50% de los recursos convenidos; actualmente se destina a esta ministración un 70% del monto total, para favorecer su ejecución en tiempo y forma.

c. Macroproceso 3: Monitoreo y evaluación del cumplimiento de los Programas con Prioridad Nacional y sus subprogramas a través de la implementación del subsidio FORTASEG

- *Proceso 6. Seguimiento a los beneficiarios*
  - Subproceso 6.1. Seguimiento del avance financiero y de metas de los beneficiarios. - La Dirección General de Vinculación y Seguimiento del SESNSP realiza el seguimiento puntual a la aplicación de los recursos y el logro de las metas por parte de los beneficiarios.
  - Subproceso 6.2. Adecuaciones de metas y montos. - Incluye la solicitud de los beneficiarios para hacer reprogramaciones de metas o adecuaciones presupuestales, así como la aprobación o rechazo de éstas.

- *Proceso 7. Control*
  - Subproceso 7.1. Dictamen para la obtención de la segunda ministración. - Los beneficiarios presentan la documentación pertinente para corroborar el gasto ejercido y el cumplimiento de las metas; se valida su cumplimiento financiero y técnico para dictaminar favorablemente la entrega de los recursos de la segunda ministración.
    - *Modificaciones relevantes a los Lineamientos:* Originalmente (2016), para lograr la segunda ministración se requería "el cumplimiento de las metas establecidas en los cronogramas de los Programas con Prioridad Nacional convenidos en el Anexo Técnico, las cuales deberán corresponder al mes que anteceda a la fecha en que el Secretariado Ejecutivo reciba formalmente la solicitud respectiva". Asimismo, se debería "acreditar haber comprometido, devengado y/o pagado recursos federales de por lo menos el treinta (30) por ciento del monto transferido en la primera ministración". Actualmente se debe acreditar el cumplimiento de las metas convenidas para el Programa con Prioridad Nacional denominado Desarrollo, Profesionalización y Certificación Policial al 29 de junio de 2018, establecidas en el Anexo Técnico, así como haber comprometido, devengado y/o pagado los recursos federales en por lo menos el cincuenta (50) por ciento del monto transferido en la primera ministración.
  - Subproceso 7.2. Bolsa concursable. - Implica la publicación de la convocatoria para el acceso a la bolsa concursable y los procedimientos que se siguen, hasta la preparación de la entrega de los recursos que le corresponde a cada beneficiario que obtuvo acceso a dicho monto.
  - Subproceso 7.3. Incumplimiento. - En su caso, se notifica al beneficiario el incumplimiento en que incurrió (no destinar los recursos asignados exclusivamente al cumplimiento de los fines previstos en los Convenios y Anexos Técnicos; no aceptar la realización de revisiones de inspección y no atender los requerimientos relacionados con el ejercicio de los recursos o cumplimiento de metas).
  - Subproceso 7.4. Cierre del ejercicio. - Los beneficiarios entregan el acta de cierre con la documentación que acredite el cumplimiento de metas, la aplicación de recursos de coparticipación, actas de finiquito de acciones de infraestructura y constancias de cancelación de cuentas bancarias.

- *Proceso 8. Monitoreo*
  - Subproceso 8.1 Valoración del cumplimiento de metas de la MIR. - De acuerdo con los resultados obtenidos por el Pp mediante las acciones de los beneficiarios, se calculan los valores de los indicadores de la MIR según su periodicidad establecida.

- *Proceso 9. Evaluación externa*
  - Subproceso 9.1 Definición de términos de referencia, contratación, acopio de información, seguimiento y validación de Informes. - Consiste de las acciones que realiza el SESNSP para el cumplimiento de los términos que se establecen anualmente en el PAE, como la realización de evaluaciones en materia de diseño y procesos o el presente *Análisis de Factibilidad*.

Argumentación sobre la continuidad de los elementos conceptuales del Pp U007 con respecto a los Pp U002 y U003 como antecedentes

A partir del análisis de los elementos conceptuales que componen el Pp U007 (FORTASEG), se concluye lo siguiente en relación con los Pp U002 y U003 como sus antecedentes:

1. **Sobre los antecedentes programáticos**. Los Pp U002 y U003 parten de una perspectiva programática (creación de una política pública nacional de combate frontal a la delincuencia) completamente distinta a la que da origen al Pp U007 (fortalecimiento de las capacidades de las instituciones de seguridad pública para recuperar la confianza ciudadana).
2. **Respecto de la problemática central.** Los tres Programas atienden a tres situaciones problemáticas centrales diferentes, a saber: a) el bajo desempeño de las instituciones de seguridad pública locales en la ejecución de recursos públicos (SUBSEMUN); b) el fortalecimiento de la capacidad de mando policial en las entidades federativas (SPA) y c) el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones locales de seguridad pública (FORTASEG). En este medida resulta difícil afirmar que los Pp U002 y U003 antecedan al Pp U007 de manera concreta.
3. **Respecto del objetivo central.** Como consecuencia del punto anterior, cada Programa tiene un objetivo central diferente; sin embargo, los medios para realizarlos, así como los Componentes que de ellos derivan, en todos los casos son similares concentrándose en tres temáticas: a) capacitación, b) control de confianza y c) equipamiento. De manera particular, la diferencia principal entre el Pp U007 y sus antecedentes es que la problemática se identifica con su área de enfoque (las instancias de seguridad pública locales) y de manera específica con el aspecto humano de las mismas (el personal policial) en lugar de favorecer otros aspectos de fortalecimiento institucional como las capacidades operativas (SPA) o su desempeño en general (SUBSEMUN).
4. **Sobre la generación de información.** A pesar de la afinidad en los Componentes, los indicadores se han ido transformando en cada ejercicio fiscal y, notoriamente, desde los Pp U002 y U003 al esquema actual de la MIR del Pp U007. En este sentido, como bien reconoce el diseño "específico" de este último Programa, sólo se cuenta con información consistente y recuperada *exprofeso* sobre los rubros de capacitación y control de confianza, a partir de la puesta en marcha del FORTASEG en el ejercicio fiscal 2016.

Lo anterior, debe tomarse en cuenta respecto de la posible realización de una evaluación de impacto, toda vez que, si la situación problemática que se reconoce no es la misma, no se puede afirmar que un Programa suceda efectivamente a otro. Sin embargo, los Pp U002 y U003 pueden haber generado información relevante sobre la situación problemática del Pp

U007, respecto del tema de capacidades de las instituciones locales de seguridad pública, por ser un punto en común entre los tres. Esto se analiza posteriormente, de manera concluyente, en el Apartado VI. "Información disponible para la evaluación de impacto y pronunciamiento sobre su viabilidad" de este estudio.
Por último, conviene mencionar que de las secciones que conforman a este Apartado IV se observa que los elementos conceptuales del Pp expresados en su documento Diagnóstico y su MIR (especialmente la definición de su problemática y objetivos, área de enfoque potencial y Propósito) guardan relación entre sí, con una consistencia adecuada. A esto, si bien el propósito del *Análisis de Factibilidad* no se relaciona con el análisis de la lógica vertical y horizontal de la MIR y su congruencia con el planteamiento del Pp (como se haría en un ejercicio de Evaluación), se aprecia que en sus características los elementos analizados cuentan con lo solicitado por la Metodología de Marco Lógico y que, en general, hay congruencia en sus lógica vertical.

Al respecto, es de hacer notar que si bien existe una problemática general identificada que hace referencia a las diferentes acciones públicas realizadas en el marco del FORTASEG (evaluación de control de confianza, capacitación y profesionalización, equipamiento, tecnología e infraestructura), ante la imposibilidad de conocer la situación problemática y medir los resultados del Pp en todos los rubros, se ha elaborado un diseño "específico" del mismo que alude sólo a las acciones efectivamente mensurables (en material de evaluación de control de confianza, capacitación y profesionalización). En los siguientes apartados, entonces, se toma en consideración dicho diseño específico de la estrategia de intervención del Pp, conforme a lo establecido en la MIR y la lógica vertical analizada en el presente apartado.

APARTADO V.
DESCRIPCIÓN DE LA TEORÍA DE CAMBIO DEL PP

En esta sección se desarrolla la teoría de cambio que presenta el Pp U007 FORTASEG, para lo cual se describen, primero, los supuestos que existen detrás de las relaciones causales establecidas entre el problema público que atiende el Pp y los elementos de su diseño, es decir: su objetivo, los niveles de objetivos de la MIR, sus insumos, productos e indicadores y los resultados e impactos esperados una vez puesto en marcha el Programa sobre el área de enfoque identificada. Luego, con base en tal análisis se identifica la teoría de cambio que propone el Pp, se explicitan las relaciones lógicas e interdependencia entre sus elementos y se integra el marco de referencia para la medición de tales resultados y, en su caso, del impacto esperado del Programa; especificando, por último, las variables, indicadores y datos que apoyarían a dicha medición.

Al respecto, conviene mencionar que la explicación de tal teoría de cambio propuesta por el Pp se acompaña de las referencias teóricas o empíricas que justifican la forma de intervención del Pp. Para lo cual, se parte del entendido de que, de acuerdo con la síntesis metodológica del Centro de Investigaciones de UNICEF, "la 'teoría de cambio' explica cómo se entiende que las actividades produzcan una serie de resultados que contribuyen a lograr los impactos finales previstos"[9], por lo tanto, "en una evaluación de impacto, la teoría de cambio resulta útil para establecer qué datos es preciso recopilar y cómo deben analizarse".[10] Así, en esta sección se describe la teoría de cambio que es posible identificar en el diseño de la estrategia de intervención del Pp U007. Debido a que el Programa se ha formulado dentro de la Metodología del Marco Lógico (MML)[11], es posible reconocer la línea de casual planteada desde el problema identificado hasta los resultados esperados, a partir de la representación esquemática que se presenta en el árbol de problemas, el árbol de objetivos y la *Matriz de Indicadores par Resultados* del Pp. Esto se muestra a continuación.

Análisis de las relaciones causales expresadas en la MIR

Para comenzar el análisis, es necesario reproducir el resumen narrativo de la MIR en el cuadro siguiente, de manera que se pueda mostrar gráficamente la relación casual propuesta en esta herramienta:

Cuadro 4. Resumen narrativo de la MIR y teoría de cambio Pp U007 FORTASEG

Nivel de objetivos	Indicadores
Actividad 1: "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 Pp U007 FORTASEG".	"Porcentaje de avance en la aplicación de los recursos del FORTASEG"
Actividad 2: "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"	"Porcentaje de avance en la ministración de recursos del FORTASEG"
***Comentario:** El nivel de objetivos Actividad refiere hechos concretos que realizan los beneficiarios y el SESNSP en el contexto del Programa: se ministran y se ejercen recursos públicos destinados al fortalecimiento de las instituciones locales de seguridad pública, en el marco de los Programas con Prioridad Nacional.	

[9] Rogers, Patricia, *La teoría del cambio. Síntesis metodológicas: evaluación de impacto nº2*,Florencia,Centro de Investigaciones de UNICEF, 2004, p. 1.
[10] Patricia Rogers, *op. cit.,* p. 3.
[11] La MML tiene como objetivo mejorar el diseño, lógica interna, identificación de retos y necesidades los programas presupuestarios. Garantiza una mejor planeación y programación, además de que esclarece los resultados esperados a partir de la explicitación de los indicadores necesarios para una evaluación de impacto de algún Pp.

Nivel de objetivos	Indicadores
Componente: "Elementos de las instituciones 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".	1: "Porcentaje de avance en la aplicación de evaluaciones de control de confianza convenidas con recursos del FORTASEG" 2: "Porcentaje de avance en la capacitación de elementos convenidos con recursos del FORTASEG" 3: "Porcentaje de avance en la aplicación de evaluaciones de desempeño convenidas con recursos del FORTASEG" 4: "Porcentaje de avance en la aplicación de evaluaciones de competencias básicas convenidas con recursos del FORTASEG"
***Comentario:** En el nivel de objetivos Componente, se observa que el servicio que entrega el Programa (como consecuencia de las Actividades) es la evaluación en Control de Confianza, competencias básicas y desempeño. Ahora bien, los indicadores también miden la capacitación como un servicio del Pp, pero éste no está definido dentro del Componente.	
Propósito: "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"	1: "Porcentaje de elementos aprobados en las evaluaciones de control de confianza realizadas con recursos del FORTASEG" 2: "Porcentaje de elementos aprobados en las evaluaciones de competencias básicas realizadas con recursos del FORTASEG" 3: "Porcentaje de elementos aprobados en las evaluaciones de desempeño realizadas con recursos del FORTASEG"
***Comentario:** Respecto del Propósito, se observa que la realización del Componente traería como efecto que las instituciones de seguridad pública cuenten con elementos susceptibles de obtener el CUP, en tanto que se aprueben las evaluaciones correspondientes. No obstante, se omite el número de elementos que cuentan con formación inicial o su equivalente, que es el cuarto elemento que permitiría obtener el CUP.	
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".	"Tasa de delitos de alto impacto por cada cien mil habitantes, en los municipios beneficiarios del subsidio FORTASEG."

Fuente: Elaboración propia, a partir de la MIR FORTASEG 2018

Del cuadro anterior se desprende una secuencia lógica de pasos dirigida a lograr el Fin del Pp (contribuir a mejorar las condiciones de seguridad y justicia mediante el fortalecimiento de las instituciones e seguridad pública municipales), mediante la generación de condiciones en las instancias de seguridad pública locales que hacen posible la obtención del CUP por parte de los miembros de sus corporaciones (Propósito), las cuales a su vez se logran gracias a la realización de diferentes tipos de evaluaciones (Componente), mismas que son posibles como consecuencia de la ministración, ejecución y seguimiento de recursos aplicados a tales fines (Actividades). Esta secuencia lógica se puede advertir, asimismo, en el árbol de problemas y objetivos del Pp, como se analiza en el subapartado siguiente.

Análisis de las relaciones casuales expresadas en los árboles de problemas y de objetivos

De acuerdo con el árbol de problemas general, "[l]as instituciones de seguridad pública municipal tienen deficiencias en materia de formación, profesionalización y equipamiento de elementos, tecnologías de información e infraestructura", lo que define al problema central del Pp. A partir de este árbol de problemas general, se deduce que el objetivo principal del Programa puede formularse del siguiente modo: "[l]as instituciones de Seguridad Pública municipal fortalecen sus capacidades en materia de formación, profesionalización y equipamiento de elementos, tecnologías de información e infraestructura," en atención a la problemática central establecida.

Conforme a lo anterior, en el Nivel de Objetivos Propósito de la MIR, se observa que las acciones del Pp se dirigen a que: "Las instituciones de seguridad pública [cuenten] con elementos con características para obtener el Certificado Único Policial, las cuales son transversales y de impacto para todos los Programas con Prioridad Nacional". Como se he mencionado, el CUP implica que un elemento ha sido evaluado satisfactoriamente en a) control de confianza; b) evaluación de competencias básicas o profesionales; c) evaluación del desempeño y d) formación inicial y su equivalente; es decir, la existencia de elementos susceptibles de acceder al CUP tiene que ver con el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública en materia de evaluación, formación y profesionalización de sus elementos; como se ha explicado anteriormente el enfoque principal de la estrategia de FORTASEG se dirige a fortalecer el capital humano de las instancias de seguridad pública locales, por sobre la intención de aportar bienes y servicios en general que tenían sus antecedentes, SUBSEMUN y SPA. Inclusive, las aportaciones de FORTASEG en los rubros de equipamiento, tecnologías de información e infraestructura, se relacionan estrictamente con el logro de este enfoque fundamental que, por lo demás, corresponde con el contexto programático del Pp establecido en el PND 2013-2018 así como la programación sectorial y especial.

En consecuencia, como afirma el documento Diagnóstico, se han desarrollado durante los últimos años por parte del SESNSP "capacidades suficientes para generar información de manera sistemática" en materia de evaluación y seguimiento de los miembros de las corporaciones municipales. Dichas temáticas se han precisado en el "árbol de problemas específico" del Pp, y el diseño de la MIR ha correspondido a dicho énfasis. Por lo tanto, en virtud de que el modo en que actualmente está diseñado el Programa conforme a su MIR inclina a evaluar su impacto (específicamente en el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública locales al lograr que su estado de fuerza cuente con las características idóneas en materia de evaluación, formación y profesionalización) una vez analizadas las teorías de cambio propuestas en las herramientas programáticas antes mencionadas, el equipo de trabajo propone una teoría de cambio considerando este enfoque y mecánica operativa específicos del Programa.

En términos de los documentos normativos del Pp, así como a la literatura académica específica en la materia, se observa que la *teoría de cambio* del Pp es la siguiente: La dotación de recursos para la profesionalización y evaluación del estado de fuerza conllevan a paliar las deficiencias identificables sobre las capacidades de las instancias de seguridad pública locales. Es decir, el FORTASEG define su problema público a partir de áreas de oportunidad en las capacidades de las instituciones de seguridad pública locales, por lo que el cambio se deriva de una intervención que revierte estas debilidades y las convierte en fortalezas institucionales. En adelante, en esta sección, se desglosa esta teoría de cambio identificada en términos de la mecánica operativa del Pp, al tiempo que se explica su cadena de resultados y se establece su marco de referencia.

Teoría de cambio y causalidad desde la mecánica operativa del Pp

En el análisis que se realiza en este inciso, se parte de lo establecido en los diferentes Lineamientos que han regido al Pp, así como de la evidencia brindada por las evaluaciones externas del Programa (en específico, la Evaluación de Procesos).

En un inicio, se advierte que el FORTASEG (de acuerdo al artículo 12 de sus Lineamientos) tiene incidencia en los siguientes Programas con Prioridad Nacional (PPN) con sus correspondientes destinos de gasto:

Cuadro 5. Programas con Prioridad Nacional y destinos de gasto a los que atiende el FORTASEG (Artículo 12 de los Lineamientos 2018)

Programa con Prioridad Nacional	Destinos del Gasto
Desarrollo de las 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	I. Prevención de la violencia escolar II. Jóvenes en prevención III. Prevención de la violencia de género IV. Justicia cívica, buen gobierno y cultura de la legalidad V. Policía de proximidad
Desarrollo, Profesionalización y Certificación Policial	I. Evaluación de Control de Confianza para aspirantes y personal policial II. Profesionalización
Tecnologías, Infraestructura y Equipamiento de Apoyo a la Operación Policial	I. Equipamiento de Personal Policial II. Fortalecimiento Tecnológico, de Equipo e Infraestructura de las Instituciones de Seguridad Pública
Implementación y Desarrollo del Sistema de Justicia Penal y Sistemas Complementarios	I. Profesionalización II. Equipamiento de Personal Policial
Sistema Nacional de Información para la Seguridad Pública	I. Fortalecimiento Tecnológico, de Equipo e Infraestructura del Sistema Nacional de Información
Sistema Nacional de Atención de Llamadas de Emergencia y Denuncias Ciudadanas	I. Fortalecimiento Tecnológico, de Equipo e Infraestructura de los Servicios de Atención de Llamadas de Emergencia 9-1-1

Fuente: Elaboración propia con base en los Lineamientos FORTASEG 2018

En total, de acuerdo con el cuadro anterior, se tiene incidencia mediante el FORTASEG en seis PPN diferentes con diferentes rubros de gasto que se pueden agrupar en los siguientes productos y/o servicios principales: a) evaluación de control de confianza; b) profesionalización y c) acciones complementarias (que incluyen acciones de prevención del delito, equipamiento e inversión en tecnologías orientadas al fortalecimiento del capital humano de las instancias de seguridad pública locales). Como se observa, estos rubros genéricos estarían relacionados a acciones dirigidas a atender la problemática central detectada en el documento Diagnóstico, es decir: "[l]as instituciones de Seguridad Pública municipal tienen deficiencias en materia de formación, profesionalización y equipamiento de elementos, tecnologías de información e infraestructura" Ahora bien, estos bienes y servicios que entrega el Pp de manera fáctica se hacen posibles mediante la ejecución de nueve procesos básicos del mismo (descritos anteriormente en el apartado IV), que son:

(1) Planeación → **(2)** Selección de beneficiarios → **(3)** Comunicación → **(4)** Producción de entregables → **(5)** Entrega → **(6)** Seguimiento → **(7)** Control → **(8)** Monitoreo → **(9)** Evaluación externa

Dichos procesos describen una secuencia mediante la cual se selecciona, primero, del área de enfoque potencial un número definido de beneficiarios quienes, al cumplir con los diferentes requisitos establecidos para la focalización del subsidio (concertación, comprobación, ejercicio adecuado, reporteo, etcétera), reciben por parte del SESNSP recursos (en dos o hasta tres exhibiciones) para que sean invertidos en los destinos de gasto antes citados.

Conforme a lo anterior, la teoría de cambio integral del Programa se puede resumir de la siguiente manera: mediante la ministración, ejecución y seguimiento de los recursos destinados a las instituciones de seguridad pública local (Actividades),

se logran las acciones de evaluación de control de confianza, profesionalización y complementarias (Componente) que tienen por (Propósito) fortalecer las instituciones de seguridad pública locales en su capital humano con el (Fin) de contribuir a mejorar las condiciones de seguridad y justicia, con base en la puesta en marcha de los *Programas con Prioridad Nacional* y subprogramas derivados.

En este sentido, la relación causal lógica que se observa entre el nivel de objetivos Actividad y Componente es directa, toda vez que la adecuada ministración y ejecución de los recursos se traduce en bienes y servicios. Esto, en el supuesto de que existen proveedores suficientes y adecuados para dichos bienes y servicios y que éstos (una vez contratados) los proporcionan en tiempo y forma. Asimismo, considerando que todas las personas involucradas en las diferentes tareas (diferentes a los ejecutores directos de las acciones) participan conforme a lo previsto en la dinámica de operación de los PPN correspondientes en las acciones de prevención del delito, evaluación de control de confianza, profesionalización, equipamiento y fortalecimiento tecnológico.

Por lo que hace a la relación causal entre el nivel de objetivos Componente y Propósito, se observa que este último atiende a una situación real identificada en el documento Diagnóstico como propia de la seguridad pública en México, por lo que las áreas de oportunidad en materia de capacidades de las instancias de seguridad pública municipales pueden subsanarse mediante la provisión de bienes y servicios que hace posible el Pp sujeto a análisis. Esto se haría posible, bajo los supuestos de que las necesidades no se modifiquen o se agraven durante el período de ejecución, así como de que existan las condiciones de valoración suficientes en las instituciones de seguridad pública para apreciar estas acciones como de fortalecimiento (y que sean, en consecuencia, bien aprovechadas).

Ahora bien, conviene mencionar aquí que el sustento de la relación causal existente entre la provisión de bienes y servicios como los que se logran con el FORTASEG y el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública en los diferentes órdenes de gobierno encuentra sus sustento, primero, en los modelos de actuación policial que se han adoptado en nuestro país desde la "Iniciativa Mérida" (diciembre de 2008), como resultado de la cooperación entre México y los Estados Unidos de América. Esta Iniciativa se sostiene sobre cuatro "pilares", uno de los cuales refiere precisamente el proceso de consolidación institucional:

> "PILAR DOS – Institucionalizar la capacidad de mantener el Estado de Derecho. Mejorar la capacidad de las instituciones mexicanas encargadas de seguridad pública y fronteras, así como instituciones judiciales para mantener el estado de derecho. Los programas (…) fortalecerán las capacidades de instituciones claves de mejorar los controles internos, continuar profesionalizando a (…) la policía (…) e implementar la reforma al sistema penal."[12]

El supuesto detrás de la relación causal así expresada en este nivel no sólo está respaldado en el Diagnóstico del Pp, sino que tiene eco en la práctica de otros modelos de política pública de seguridad adoptados en nuestro país con base en referencias internacionales. Tal supuesto consiste, en suma, en lo siguiente: fortalecer las capacidades de los cuerpos policiales mediante la provisión de bienes y servicios que atiendan a necesidades locales específicas es una contribución directa para una institucionalización de la capacidad para mantener y proteger el Estado de Derecho en México.

En segundo lugar, en la relación causal de Propósito a Fin la expectativa establece que se contribuye a mejorar las condiciones de seguridad y justicia mediante el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública. En este sentido, además del modelo de política pública antes citado, es conveniente retomar el hecho de que las acciones que emprende el Pp U007 se orientan no sólo por los Programas con Prioridad Nacional sino también por los diferentes acuerdos,

[12] Iniciativa Mérida (2008) "Los cuatro pilares de la cooperación", documento electrónico disponible en: https://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/28april/The_Four_Pillars_of_Cooperation__ESP.pdf y recuperado en agosto de 2018.

reglamentaciones y normas técnicas adoptadas por el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP). Dichas regulaciones proceden de los diferentes deberes jurídicos que se les imponen a las instituciones de los tres órdenes de gobierno mexicanos, a partir de la *Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública*. Así, es en este cuerpo normativo donde se encuentra expresada con amplitud el supuesto detrás de esta relación causal, donde se asume que el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública permite que el Estado mexicano haga frente a su deber de garantizar el derecho humano a la seguridad de su población. De ahí, entonces, que el indicador del Nivel de Objetivos Fin se oriente a valorar el impacto de las acciones del Pp como una reducción de la incidencia delictiva en el país.

Conforme a lo anterior, es posible identificar que todas las acciones que emprende el Pp U007 no son aleatorias, sino que encuentran su justificación (fundamentación) en todo el sistema normativo sobre seguridad pública del país que expresa la misma relación causal que su diseño, al partir de un mismo supuesto básico: mediante el fortalecimiento de las instituciones (expresado en estándares y *formas de hacer* homogéneas) se contribuye al objetivo de mejorar las condiciones de seguridad y justicia en general. Ahora bien, es importante puntualizar que, en particular para nuestro país o el resto de América Latina, incluso, no existen referentes teóricos precisos que avalen el modelo de intervención que propone el Pp U007. Esto no significa que sea una acción pública que carezca de asideros suficientes para justificar su teoría de cambio; más bien obedece al carácter innovador de las diferentes acciones de política pública en materia de seguridad que, como se vio desde el apartado de "Antecedentes" de este Informe, comenzaron a surgir en el país hace menos de dos décadas. En virtud de esto, existe poca literatura técnica y académica que se aproxime al tema y mucho menos de una manera tan precisa como para dar cuenta de la teoría de cambio de un Programa como la que propone el U007.

Entre los esfuerzos para la construcción de un marco de referencia para las políticas públicas en materia de seguridad pública, en el año 2013, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) publicó el estudio *Fortaleciendo la construcción de políticas públicas en seguridad y justicia en México basadas en evidencia*[13] en el que dio cuenta de los diferentes avances y retos para la construcción de una política pública nacional de seguridad y justicia. Por tal razón, mientras que se reconoció la existencia de cifras sobre incidencia delictiva y censos nacionales sobre las capacidades de las instituciones de seguridad pública, también hizo evidente (mediante una comparación con diferentes casos de estudio en otros países miembros de la Organización) que no había una suficiencia de datos para el diseño de políticas públicas que requieren una focalización particular, sobre todo, en razón del territorio. En efecto, la incidencia delictiva varía de una región a otra de un mismo país y así también cambian las necesidades de los cuerpos policíacos para hacer frente a estos riesgos.

En este sentido, es razonable la observación elaborada por el SESNSP en el documento Diagnóstico acerca de que sólo existen "capacidades suficientes para generar información de manera sistemática" en materia de evaluación y seguimiento de los miembros de las corporaciones municipales, mismas que además son regidas por estándares vigentes en materia nacional (como se mencionaba párrafos arriba sobre los acuerdos del CNSP). No existen, o al menos no se generan en el marco del ejercicio del Pp, datos sobre el estatus previo, actual y deseable en materia de equipamiento, infraestructura, tecnología y acciones de prevención del delito. Resulta difícil, conforme a la información actualmente disponible, estimar cuál es el equipamiento idóneo con el que debería contar un cuerpo de seguridad municipal o cuántas y cuáles acciones de prevención del delito se deben realizar en un cierto lugar para que se consideren suficientes.

No obstante, lo mencionado, la teoría de cambio presentada es consistente entre sí y, más importante, en términos de lo expuesto por la OCDE, se encuentra *basada en evidencia* (que es una de las acciones que ha realizado puntualmente el SESNSP durante el período de ejecución del FORTASEG). En el problema público identificado y el propósito del Pp U007, que ha sido descrito en las secciones anteriores, puede observarse que existe una relación causal de necesidad e incentivos, pues se identifican oportunidades para el fortalecimiento del estado de fuerza de las instituciones de seguridad pública que

[13] OCDE, *Strengthening evidence-based policy making on security and justice in Mexico*, Washington, OECD Publishing, 2013.

afectan en sus capacidades para la provisión del bien público de seguridad (profesionalización y control de confianza) a fin de lograr el fortalecimiento de las mismas. Se sostiene con ello el hecho de que el Programa se enfoca en brindar recursos que apoyen a la reducción y ulterior fortalecimiento de las áreas de oportunidad que presenta el capital humano de las instituciones de seguridad pública locales, junto con acciones administrativas estrictas respecto de la ministración, ejercicio, monitoreo y evaluación del uso efectivo de los recursos públicos en los destinos de gasto autorizados con esta finalidad.

En virtud de lo anterior, es posible robustecer la teoría de cambio del Pp en los rubros particulares de evaluación, formación y profesionalización, en dos sentidos. Primero, de acuerdo con el marco de referencia desarrollado por UNICEF, el fortalecimiento de las capacidades de las personas que conforman al capital humano de las instituciones se encuentra inserto dentro del paradigma del ***desarrollo institucional***, el cual enfatiza la necesidad de desarrollar políticas públicas que permitan "establecer instituciones sociales estables y dignas de confianza que velen por la democracia, la equidad, la justicia y la asignación equitativa de los recursos."[14] En este caso, el FORTASEG busca el desarrollo de las instituciones de seguridad de los municipios y demarcaciones territoriales para hacer frente al problema público identificado y contribuir, en última instancia, a la garantía del Estado de Derecho mexicano y la recuperación de la confianza ciudadana en las instituciones públicas. En ese sentido, cabe mencionar que este enfoque es enteramente compatible con la visión programática expresada en el PND y el PNSP que se dirige no sólo al fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública sino, de hecho, a lograr justamente la restauración de la confianza de la ciudadana en las mismas (véase el apartado correspondiente de Antecedentes, en este mismo estudio).

En segundo lugar y más específicamente, en materia de capital humano, la teoría de cambio de la que abreva el Pp U007 está basada en la propuesta de la ***profesionalización del servicio público***, la cual deriva del enfoque de *Nueva Gestión Pública* surgido a mediados de los años ochenta para favorecer la modernización (en términos de eficiencia, eficacia y efectividad) del quehacer público. Dicha propuesta señala, en términos generales, que el servicio brindado por una instancia pública depende, en gran medida, de las capacidades con las que cuentan los servidores públicos que la integran, las cuales, en tanto, que son susceptibles de ser aprendidas, re – aprendidas y fortalecidas, también deben ser evaluadas periódicamente. El énfasis de la propuesta está, por tanto, en los conocimientos y las habilidades de los integrantes de las instituciones públicas y se acompaña, para su puesta en operación, del desarrollo de mecanismos de formación y evaluación que permitan asegurar la profesionalización de los funcionarios (según el ámbito de responsabilidades a su cargo) y, en consecuencia, la prestación de servicios públicos de calidad. Así, esta propuesta pone énfasis en la "centralidad de las capacidades del personal público [para] construir [...] un sistema administrativo que se caracterice por la competencia de los funcionarios y por su escrupulosa observancia de la legalidad".[15] Siguiendo esta lógica de supuestos, el emprender (y lograr) acciones de profesionalización y control de confianza (como lo propone el FORTASEG) tendría la virtud entonces de proveer servicios públicos de calidad (contribuir a mejorar las condiciones de seguridad y justicia), mediante el fortalecimiento del componente humano de las instancias de seguridad pública.

Cadena de resultados y marco de referencia de la Teoría de Cambio

Sintetizando, la forma en que el Programa desencadena el cambio es mediante la dotación de recursos orientados a la creación y/o mantenimiento de mecanismos de profesionalización y control de confianza encaminados, específicamente, a fortalecer las capacidades de las corporaciones que integran a las instituciones de seguridad pública locales. Con ello, el FORTASEG define su problema público a partir de áreas de oportunidad identificadas en las capacidades de las

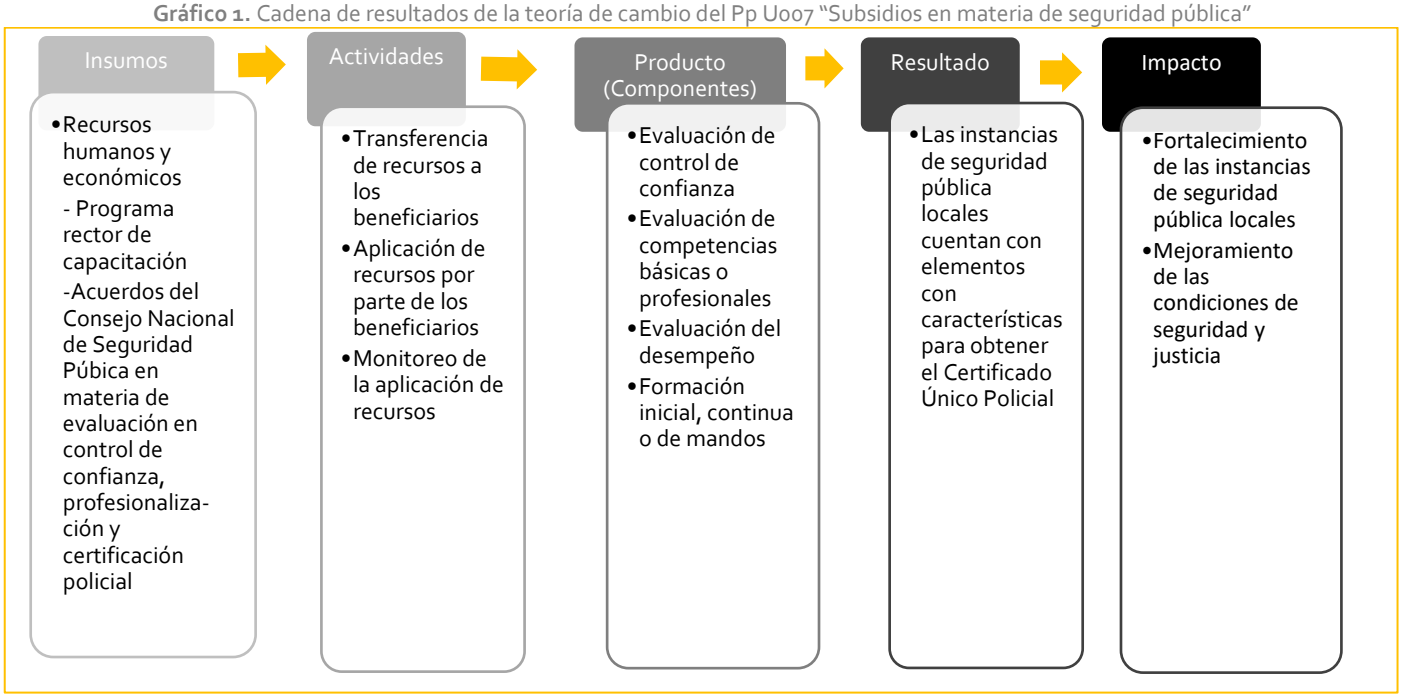
[14] Patricia Rogers, *op. cit.*, p. 4
[15] Aguilar, Luis F. (2004 [borrador]). "Nueva Gestión Pública", disponible en: https://sociologiadelauniversidad.files.wordpress.com/2011/09/villanuevae.pdf

instituciones, por lo que el cambio deriva de una intervención que revierte estas situaciones y las convierte (en el marco de los supuestos propuestos por el paradigma de *Desarrollo Institucional* y la propuesta de *la profesionalización* en la *Nueva Gestión Pública*) en fortalezas institucionales.

Ahora bien, el mecanismo mediante el cual se logra el cambio está especificado en los componentes necesarios para la obtención del Certificado Único Policial, a saber, acreditación de: a) el proceso de evaluación de control de confianza; b) la evaluación de competencias básicas o profesionales; c) la evaluación del desempeño o del desempeño académico, y d) la formación inicial o su equivalente, que forman un banco de variables de referencia útiles para identificar la situación presente y anterior que puede ser sujeto de análisis en el caso de una evaluación de impacto.

La teoría de cambio que propone el Pp puede, en suma, presentarse gráficamente, conforme a la siguiente cadena de resultados. Al respecto, conviene apuntar, que una cadena de resultados es un instrumento de análisis de política pública que permite visualizar la teoría de cambio que propone cada programa, explicando cuáles son los resultados esperados que se espera obtener de su puesta en marcha, junto los pasos para lograrlos. Dado que dichos pasos deben estar vinculados en una secuencia lógica a los resultados esperados, la cadena de valor de los programas públicos se compone de los siguientes elementos: **a) insumos,** pueden ser financieros, humanos, técnicos, materiales, etcétera y son los que se necesitan para llevar a cabo las actividades; **b) actividades**, acciones que se realizan para convertir los insumos en productos, **c) productos,** es el resultado de las actividades, la transformación de los insumos en elementos tangibles (bienes, servicios), **d) resultados,** aquello que se espera de la aplicación de los productos en la población objetivo y **e) impacto,** el objetivo final del programa que se espera de los insumos, actividades, productos y resultados asociados. Esta secuencia de pasos, como se observa, se desprende del propio diseño de cada Programa conforme a la Metodología de Marco Lógico, por lo que su cadena de valor debe ser congruente con lo que se visualiza en su MIR. La cadena de valor del FORTASEG, atendiendo a lo descrito previamente es la siguiente:

Gráfico 1. Cadena de resultados de la teoría de cambio del Pp U007 "Subsidios en materia de seguridad pública"



Fuente: elaboración propia

Como se ha explicado, la teoría de cambio engloba el mecanismo a partir del cual ciertas actividades generan resultados que, a su vez, logren el impacto previsto de un programa. Esto resulta útil para una evaluación de impacto debido a que permite identificar qué variables y datos es necesario recopilar para poder llevarla a cabo de forma plausible. En consecuencia, dado que el programa se formula desde la Metodología del Marco Lógico (MML), la línea causal que se reconoce en la cadena de resultados establecida arriba puede ser descrita de la siguiente forma: los recursos económicos que transfiere el FORTASEG a las instancias de seguridad pública locales (implicando su aplicación, seguimiento y monitoreo) se ejercen para hacer posible diferentes clases de evaluación del estado de fuerza (en materia de control de confianza, de competencias, de desempeño y formación inicial), así como acciones de profesionalización, con el objetivo de que sus miembros acrediten los elementos que les permitan obtener el *Certificado Único Policial*, lo cual logra el fortalecimiento institucional mediante el acondicionamiento de su capital humano . La teoría de cambio y la cadena de valor, en consecuencia, tiene que ver con la capacidad de dichas instancias de seguridad pública locales para desarrollar estas actividades de evaluación, lo cual indica su conformidad con los estándares en materia de condiciones institucionales para su adecuado desempeño en la garantía de la seguridad pública de las y los ciudadanos en su ámbito geográfico.

Conforme a esto, es posible entonces desarrollar el *marco de referencia* de la teoría de cambio del FORTASEG, es decir, el conjunto de variables, indicadores y datos pertinentes que se desprenden de la cadena de resultados y de la teoría de cambio del Pp U007 (antes descrita), que permiten establecer los parámetros necesarios para la medición de sus resultados e impacto. Nótese que las variables que se presentan a continuación vienen dadas por lo que se expresa en el nivel de Componentes de la MIR y de Productos de la cadena de valor identificada, es decir, son los elementos necesarios para la obtención del Certificado Único Policial, pues es ahí donde se encuentran los sustentos clave de la teoría de cambio propuesta por el Programa.

Cuadro 6. Marco de referencia de la teoría de cambio propuesta por el Pp U007 "Subsidios en materia de seguridad pública"

Variables	Indicadores	Datos pertinentes
Control de confianza	Porcentaje de avance en la evaluación de elementos en cada área de enfoque beneficiaria	— Cantidad total de elementos en cada área de enfoque beneficiaria (*estado de fuerza*) — Cantidad de elementos convenidos a evaluar y capacitar en cada área de enfoque beneficiaria — Cantidad de elementos efectivamente evaluados y capacitados en cada área de enfoque beneficiaria — Total de recursos ministrados en cada área de enfoque beneficiaria — Total de recursos aplicados en cada área de enfoque beneficiaria en la evaluación y capacitación de elementos — Total de elementos del estado de fuerza, en un año dado, que son susceptibles de obtener el CUP por acreditar: la evaluación de control de confianza, de competencias, de desempeño y contar con formación inicial o su equivalente.
Evaluación de competencias	Porcentaje de elementos evaluados en cada área de enfoque beneficiaria	
Evaluación de desempeño	Porcentaje de elementos evaluados en cada área de enfoque beneficiaria	
Formación inicial	Porcentaje de elementos que cuentan con formación inicial o su equivalente en cada área de enfoque beneficiaria	
Ejercicio de recursos	Porcentaje promedio de recursos efectivamente ejercidos por el área de enfoque beneficiaria en el período 2016-2018	

Fuente: elaboración propia

Por último, es menester establecer un posicionamiento acerca de si estos elementos han variado en el tiempo de operación del Pp. Se concluye que, en este sentido y tras la revisión realizada en este apartado, los elementos del Pp no han variado en los dos años y medio que lleva de operación; si bien se han identificado algunos ajustes en su MIR, los conceptos básicos siguen siendo los mismos y puede decirse que es el mismo Pp. En otras palabras, no se han realizado modificaciones que conlleven a resultados diferentes en la ejecución del FORTASEG en el período entre 2016 y 2018, ni alteraciones sustantivas en las relaciones lógicas entre sus elementos. Ahora bien, por lo que respecta a los Pp que le dieron origen (U002 y U003), ya se ha establecido anteriormente que éstos atienden a problemáticas centrales distintas, en consecuencia, aunque exista identidad en algunos de los Componentes, resulta difícil afirmar que se trata de una misma acción pública continuada a lo largo del tiempo; cada Pp tiene un objetivo central diferente; sin embargo, los medios para realizarlos se concentran en tres temáticas: a) capacitación, b) control de confianza y c) acciones complementarias. Sobre la existencia de información que, sin embargo, pueda resultar útil para conocer una situación previa en el ámbito de influencia del Pp U007 se argumenta en el siguiente apartado (VI. Información disponible para la evaluación de impacto y pronunciamiento sobre su viabilidad).

APARTADO VI.
INFORMACIÓN DISPONIBLE PARA LA EVALUACIÓN DE IMPACTO Y PRONUNCIAMIENTO SOBRE SU VIABILIDAD

A continuación, se presenta el análisis realizado a la información documental cualitativa y cuantitativa recuperada y sistematizada, a efecto de determinar la suficiencia y calidad de datos para la evaluación de impacto del Pp U007 "Subsidios en materia de seguridad pública", de acuerdo con el marco de referencia de la teoría de cambio descrita en el apartado anterior. En consecuencia, esta sección cierra con un pronunciamiento acerca de la viabilidad de dicha evaluación.

Documentos programáticos y normativos del Pp

Como se ha mostrado anteriormente, un primer rubro de documentos susceptibles de analizarse para la evaluación de impacto son los documentos programáticos. El *Plan Nacional de Desarrollo 2013 - 2018*, el *Programa Sectorial de Gobernación 2013 - 2018* y el *Programa Nacional de Seguridad Pública 2014 - 2018* son las fuentes normativas que determinan qué clase de acciones públicas se deben diseñar en torno a objetivos estratégicos de la política pública nacional. Un segundo rubro lo constituyen los elementos normativos del Programa, a saber, aquéllos en los que es posible identificar los elementos conceptuales del diseño del Pp. Como se realizó en este estudio, para tal efecto deberán revisarse: el documento Diagnóstico del Pp (que incluye su Árbol de Problemas) y los Lineamientos que han estado vigentes (en los ejercicios fiscales 2016 a 2018). De manera complementaria, es necesario agregar en este rubro los diferentes Acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública y los Lineamientos que se desprenden de éstos en materias como Programas con Prioridad Nacional, Control de Confianza, Profesionalización y Certificado Único Policial. Los documentos de este inciso son de carácter público, provienen de fuentes oficiales y se encuentran disponibles en medios impresos y electrónicos, sin mayor dificultad. En este sentido, contribuyen a la factibilidad de realizar la evaluación de impacto.

Documentos de resultados, monitoreo y evaluación externa del Pp

En esta sección corresponde mencionar las bases de datos e informes que dan cuenta de la gestión del Programa, específicamente en cuanto al logro de sus metas en materia de profesionalización y control de confianza. Al efecto, debe mencionarse que anualmente se emiten los Lineamientos Generales de Evaluación del FORTASEG, mismos que disponen de un esquema homogéneo para la generación de información y su integración en informes por parte del área de enfoque beneficiaria y del SESNSP. En consecuencia, se cuenta con los *Informes Anuales de Evaluación* que elaboran los beneficiarios y que se integran en un *Informe de Evaluación* de carácter anual. En estos informes se documenta el cumplimiento en metas y objetivos, materiales y financieras, en la ejecución del subsidio. Con dicha información se nutren los indicadores de la MIR y es posible, en consecuencia, integrar formas de medición de los resultados del Programa.

En cuanto a las fuentes de información de monitoreo del Programa, la ejecución del FORTASEG se apoya en el sistema informático RISS (Registro de Información y Seguimiento del Subsidio), mismo que se alimenta en tiempo real mediante el surtido de información que realizan los beneficiarios a la Dirección General de Vinculación y Seguimiento del SESNSP. La funcionalidad del RISS es tal que diferentes momentos de la operación del Pp (como la validación de informes y el dictamen para el otorgamiento de la segunda ministración) dependen de la información con que cuenta dicho sistema informático, de acuerdo con los Lineamientos.

Por lo que hace a la evaluación externa, el Pp cuenta con un informe de evaluación en materia de diseño (2016) así como una evaluación de procesos (2017). En el presente documento ya se han referido estas fuentes respecto del análisis de los elementos conceptuales del Programa, así como en cuanto a clarificar su mecánica operativa, identificando procesos clave que sigue el Programa. En su caso, una posible evaluación de impacto podrá tomar los hallazgos de la evaluación externa como referencia acerca de las condiciones en que se desenvuelve el Pp.

Los elementos citados en este inciso comparten el hecho de ser fuentes de tipo público. Las primeras dos clases (resultados y monitoreo) se originan en los propios ejecutores del Programa (provienen de fuentes oficiales) y no se difunden de manera necesaria (dado su carácter reservado, en términos de las leyes correspondientes), pero son susceptibles de acceso con propósito de una evaluación, guardando en todo caso el sigilo y confidencialidad debidas. Por su parte, las evaluaciones externas sí se encuentran difundidas de manera electrónica y son accesibles con facilidad. Estas características de las fuentes de información de este inciso favorecerían, en su caso, la realización de la evaluación de impacto.

Información sobre la problemática central que atiende el Pp, previo a su implementación

Como se ha mencionado en los apartados IV. y V. precedentes, la problemática central del Pp se refiere a las "deficiencias en materia de formación, profesionalización y equipamiento de elementos, tecnologías de información e infraestructura" que pueden presentar las instituciones de seguridad pública locales que forman el área de enfoque del FORTASEG. En los mismos apartados se ha determinado, asimismo, que solo existen "capacidades suficientes para generar información de manera sistemática" en materia formación y profesionalización de los elementos de dichas instituciones (conforme al documento Diagnóstico y el diseño de la MIR).

Corresponde, entonces, determinar en este inciso si existe información acerca de los temas de profesionalización y control de confianza previos a la puesta en operación del FORTASEG. Esto es plausible en tres vías: a) por la concentración de registros administrativos sobre estos temas en las entidades federativas que ejecutan las evaluaciones y estrategias de capacitación, así como el reporteo de datos a nivel central, a las autoridades federales en la materia; b) a partir de los datos que ya se encuentran procesados sobre estos temas en los informes de resultados y de evaluación de los programas antecedentes del Pp U007 (U002 y U003) y c) a manera de referencia secundaria, como consecuencia de la información estadística oficial acerca de los cuerpos de seguridad pública municipal, que genera el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) en el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales[16]. Las variables principales, de acuerdo al análisis presentado de la teoría de cambio son: a) estatus del control de confianza con corte anual en las instituciones de seguridad pública locales; b) estatus de las evaluaciones de profesionalización (de competencias, de desempeño y de formación inicial o equivalente) con corte anual en las instituciones de seguridad pública locales y c) estatus de acreditamiento del Certificado Único Policial con corte anual en las instituciones de seguridad pública locales.

Es relevante mencionar en este inciso que la existencia de datos sobre profesionalización y control de confianza de las instituciones de seguridad pública locales existe no sólo en cuanto a los beneficiarios de FORTASEG, sino de manera nacional. Esto, en relación a la elección de muestras de beneficiarios para contrastarlas con aquellas áreas de enfoque no consideradas dentro del espectro de atención. Adicionalmente, para los beneficiarios, es indispensable conocer las metas y objetivos convenidos, así como los recursos asignados y efectivamente ejercidos en cada ejercicio fiscal en el marco de FORTASEG. Estos contenidos se pueden identificar claramente en los Convenios de Concertación y sus Anexos Técnicos, que son parte de los archivos administrativos de la DGVS del SESNSP. En este sentido, se cuenta con tales datos en caso de requerirse como parte de una evaluación de impacto o de resultados, según sea el caso. No obstante, debe advertirse que los datos no están integrados en una sola base de datos que preste como servicio la entrega de información concentrada; a tal efecto, se haría necesario construir las fuentes de información únicas, de manera centralizada, antes de proceder al análisis de la cuestión.

[16] Este estudio de carácter bianual cuenta con una sección que caracteriza socioeconómicamente a los cuerpos de policía municipales así como brinda algunas informaciones acerca del control de confianza y la profesionalización, tal cual se requeriría para una evaluación de impacto. A pesar de existir numerosos estudios del INEGI en materia de seguridad pública, es de señalar que solo el levantamiento de datos citado refiere el tema específico de las condiciones de seguridad pública municipales, en relación con las características institucionales del estado de fuerza en este orden de gobierno.

Como se observa, las diferentes fuentes aludidas en este inciso son todas de origen oficial y de carácter público (en sus diferentes vertientes), aunque sólo algunas se encuentran difundidas de manera física o electrónica (informes de evaluación y censos) sin que esto resulte un obstáculo, pues todas sobrevendrían accesibles para efectos de una evaluación de impacto. En este sentido, la existencia de información en estos rubros favorecería, en su caso, la realización de una evaluación de de impacto o de resultados, con la consiguiente tarea de integrar bases de datos dedicadas a la interpretación de conjuntos de información en particular.

Información acerca de las condiciones de las áreas de enfoque beneficiarias y no beneficiarias del Programa

Para su operación, el Pp toma en consideración diferentes variables socioeconómicas y geográficas que permiten determinar a los beneficiarios mediante la aplicación de una fórmula de elegibilidad. Dicha fórmula de elegibilidad, como se mencionó en el apartado correspondiente, atiende a fuentes públicas en su mayoría, que permiten tener certeza de su calidad y aplicabilidad. Ahora bien, aunque existen diferentes variables que afectan la elegibilidad del área de enfoque potencial para determinar la población objetivo del Pp, a partir del análisis de la teoría de cambio del Programa realizada en el apartado anterior, se deduce que son datos relevantes para la realización de una evaluación de impacto los siguientes datos de las áreas de enfoque: a) estado de fuerza; b) incidencia delictiva del fuero federal y c) incidencia delictiva del fuero común. Estos datos son igualmente relevantes para las áreas de enfoque beneficiarias y no beneficiarias de FORTASEG y se hallan disponibles en registros administrativos a cargo del SESNSP; de éstos, están difundidos públicamente los datos sobre incidencia delictiva[17]. En esta medida es posible designar grupos de control que no hayan sido atendidos en virtud de la limitación presupuestaria.

Es necesario reiterar aquí, asimismo, que las principales condiciones que enfrentan en su caso las áreas de enfoque del Pp se encuentran claramente establecidas en la fórmula de elegibilidad que el mismo emplea para la determinación de sus beneficiarios. Corresponde aquí identificar si la información disponible en dichas bases de datos es de calidad, en términos estadísticos, para lo cual se analizaron las bases de datos con las que cuenta el Programa. Estas bases corresponden a los ejercicios fiscales 2016, 2017 y 2018; sobre de cada una de éstas fue posible constatar lo siguiente: a) los datos están completos e íntegros para cada una de las variables que conforman las bases de datos para los 2,458 municipios del país; b) los datos están en formato abierto, es decir pueden emplearse en cálculos estadísticos (las bases de datos están en formato Excel); c) los datos están ordenados por municipio para cada una de las variables de las bases de datos analizadas; d) los datos están claramente identificados por variables y la temporalidad a la que corresponden es explicita; e) los datos permiten su comparación a lo largo del tiempo, pues no sólo hay una continuidad histórica en las cifras que componen a cada variable, sino que también el tipo de datos que las integran (ordinal, nominal, razón) es semejante año con año, al igual que el orden que siguen en su conformación; y f) los datos provienen de fuentes públicas, por lo que pueden ser corroborados y, en el caso de los índices, se cuenta con la fórmula necesaria para replicar los cálculos. Conforme a estos hallazgos, se considera que la información con la que cuenta el Pp tiene la calidad necesaria, en términos estadísticos, para atender a los fines de la evaluación.

La aplicación de la fórmula de elegibilidad, por otra parte, genera resultados particulares pues la población objetivo del Programa Presupuestario (como resultado de la técnica de focalización) incorpora a las áreas de enfoque: a) con la mayor población en el país; b) con los índices más altos de incidencia delictiva en el país; c) con los más destacados porcentajes de estado de fuerza evaluado en control de confianza a nivel nacional; d) con características socioeconómicas relevantes como su actividad turística y e) con aspectos geográficos relevantes como su conurbación. En este sentido, sobre él área de enfoque objetivo beneficiada y no beneficiada, a) las características de ambos grupos no son iguales debido a sus diferencias en términos de su índice de elegibilidad, esto quiere decir que son diferentes en población, combate a la delincuencia e incidencia delictiva, características socioeconómicas y geográficas y estado de fuerza. Solamente los

[17] http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-comun.php

municipios inmediatamente cercanos al umbral de corte que establece el índice de elegibilidad presentan características relativamente similares. Este aspecto, como se establecerá más adelante, resulta definitivo para la selección de la metodología a emplear en la evaluación de impacto. Por otra parte, b) la intervención del Pp no contamina al área de enfoque no beneficiada en vistas de la propia naturaleza de ésta; los objetivos centrales del Pp y su Propósito se dirigen a producir efectos directos sólo sobre el área de enfoque beneficiaria, es decir, un municipio no beneficiario no puede lograr más elementos susceptibles de acceder al CUP porque un municipio beneficiario sí lo logre. Asimismo, c) el área de enfoque no beneficiada no cambiaría en la misma magnitud que la beneficiada si recibiera la intervención debido a las capacidades institucionales diferenciales en función de los criterios aplicados en la fórmula de elegibilidad; un municipio pequeño (en términos geográficos y de población), con estado de fuerza limitado y condiciones socioeconómicas precarias no cambiará en la misma magnitud que otro en una situación contraria.

Finalmente, no es posible afirmar que las condiciones de las áreas de enfoque no beneficiarias cambiarían en la misma magnitud que lo hacen en las áreas de enfoque beneficiarias pues la propia fórmula de elegibilidad permite discernir entre municipios donde los supuestos de la teoría de cambio del Pp operan de manera diferenciada. Por ende, no existen las mismas capacidades de gestión en un municipio beneficiario de FORTASEG que en uno no beneficiario debido a sus características socioeconómicas tan distantes unas de las otras. A esto conviene recordar que una política de seguridad pública basada en evidencias tendería a descubrir las diferencias específicas que generan contextos territoriales distintos (con necesidades, capacidades y áreas de oportunidad diferentes entre sí). De esta manera, todas las consideraciones anteriores contribuyen al análisis de la idoneidad para la realización de una evaluación de impacto. Pero, incluso que se valide esta factibilidad, los pormenores anotados en este apartado y sus incisos apuntan claramente a las condiciones para la interpretación y las limitaciones que tendría ese estudio, en su caso.

Pronunciamiento sobre la factibilidad de la evaluación de impacto

Conforme a lo desarrollado en el presente apartado y los precedentes, ONG CCRC determina que, *en términos estrictamente técnicos*, es factible desarrollar una evaluación de impacto para el Pp U007 FORTASEG, haciendo énfasis en dos de sus Componentes principales (control de confianza y profesionalización). Los insumos centrales que justifican esta decisión son: a) el Pp atiende un problema claramente identificado en su diseño; b) el Pp dirige acciones específicas para la resolución del problema mencionado, cuyos resultados son cuantificables; c) el Pp sustenta su estrategia de intervención en una teoría de cambio que tiene soporte en la literatura académica vigente; d) la teoría de cambio identificada remite a una cadena de valor que refleja los resultados del Pp en la atención del problema público al que se alude y permite trazar una línea de causalidad entre las acciones que se emprenden, los resultados que se logran y la modificación del problema público como consecuencia del valor que se genera. Sin embargo, considerando que actualmente el contexto político e institucional en el que se inserta el Pp es uno de cambio constante dado que se está en proceso de redefinición de la política pública en materia de seguridad nacional, llevar a cabo una valoración del impacto del Programa resultaría costoso y poco práctico. Así, en tanto que las condiciones en las que opera actualmente el Pp pueden modificarse drásticamente, se concluye que **NO ES FACTIBLE VALORAR EL IMPACTO DEL PP U007 "SUBSIDIOS EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA" nunca**. En esta consideración y atendiendo a lo establecido en los *Términos de Referencia* correspondientes, se desarrollan a continuación los siguientes apartados: **a)** Apartado XI. Argumentación de la imposibilidad de realizar la evaluación de impacto y **b)** Apartado XIII. Identificación de información y desarrollo de metodología para realizar una evaluación de resultados.

APARTADO XI.
ARGUMENTACIÓN DE LA IMPOSIBILIDAD DE REALIZAR LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

La cuestión de la determinación de la factibilidad de la evaluación de impacto al Pp U007 "Subsidios en materia de seguridad pública" discurre simultáneamente en dos vertientes: a) las cuestiones estrictamente técnicas, que se han evaluado en los apartados I al VI de este documento y b) el contexto político y social en el que se desarrolla la ejecución del Pp actualmente, que conforma un escenario de transformación que implica una alteración sustantiva de sus objetivos, formas de funcionamiento y, eventualmente, de sus finalidades y justificación programática. Inclusive, la circunstancia de cambio puede derivar en la sustitución del Pp U007 como estrategia programática en materia de seguridad pública, en consonancia con una nueva visión de la política pública nacional en la materia. Todas estas circunstancias fueron aconteciendo durante la generación, revisión y discusión de este documento y, finalmente, condicionan de manera severa la opinión del Equipo Consultor acerca de la viabilidad práctica de una evaluación de impacto.

Esto es, que si se tomara en cuenta solamente lo descrito en los apartados I. al VI. precedentes respecto del diseño de la estrategia de intervención del Pp, su arquitectura lógica y la información que se ha generado para dar seguimiento a los resultados obtenidos de dicha intervención en la transformación del problema público al que se dirige, el pronunciamiento sobre la factibilidad de realizar una evaluación de impacto sería positivo, específicamente respecto de dos de sus Componentes principales (control de confianza y profesionalización). Sin embargo, los *Términos de Referencia* son enfáticos en señalar que un pronunciamiento positivo sobre la factibilidad de realizar una evaluación de impacto sobre de cualquier programa público no puede estar basado únicamente en los criterios técnicos, sino que debe reflexionar también el contexto político e institucional en el que se desarrolla el programa a valorar.

En esta razón, después de considerar que actualmente la puesta en marcha del Pp U007 se enfrenta a un escenario de transformación institucional derivado del cambio en las condiciones políticas del país que ha llevado a repensar la estructura misma de la política de seguridad pública nacional, se concluyó que realizar una evaluación de impacto del Pp podría resultar muy costosa y poco práctico en términos administrativos. Lo anterior principalmente, dado que ya para la fecha de presentación de este estudio se encuentra en ejecución un nuevo diseño del mecanismo de ejecución del Programa Presupuestario, por ejemplo, que incide no sólo en sus objetivos centrales y específicos, sino de manera central en la definición de la población objetivo de esta estrategia presupuestaria.

Ciertamente, la continuidad en el diseño del Pp era una de las fortalezas para considerar viable la valoración de impacto, sin embargo, ante el escenario de cambio de sus elementos operativos, se hace necesario cuestionar la pertinencia de conocer a profundidad las características de un Programa que ha cambiado sustancialmente cuando será más pertinente aportar estudios que analicen el nuevo diseño o bien que profundicen en los resultados de la estrategia anterior a manera de diagnóstico, para futuras acciones. En términos generales, el pronunciamiento sobre la no factibilidad circunstancial de la evaluación de impacto implica una decisión racional respecto del uso óptimo de los recursos públicos limitados en materia de evaluación y la posibilidad de obtener mayor valor público mediante el análisis profesional de ciertos aspectos a cargo de evaluadores externos.

Hoy en día, así como en los meses y años por venir, la operación del Pp está sujeta a los retos que implica el rediseño institucional del SESNSP que se está llevando a cabo para atender con precisión las prioridades de la nueva propuesta gubernamental que entró en gestión una vez iniciado (y quizá ya muy avanzado) ya este estudio; lo cual, es necesario enfatizar, no sólo ha implicado el comienzo de la redefinición y ajuste de los objetivos principales del Pp, de su estrategia de intervención e, incluso, de su asignación presupuestal, sino que ha llegado a plantear la pregunta de si éste es la mejor opción para atender las prioridades que esta administración se ha propuesto.

Todo ello, ha puesto por tanto al Programa en una situación vulnerable respecto de su arquitectura original, pero también con relación a la propia visión del contexto programático que lo soporta. Por lo anterior, entonces, se concluye entonces que, pese a la factibilidad técnica, las condiciones políticas e institucionales no son favorables para realizar una valoración de impacto del Pp y se determina que **NO ES FACTIBLE VALORAR EL IMPACTO DEL PP U007 "SUBSIDIOS EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA",** de acuerdo con lo establecido en los *Términos de Referencia* antes citados. Éstos mismos determinan que el Equipo Consultor debe determinar si la Evaluación de Impacto puede hacerse factible en el tiempo; sin embargo, de acuerdo con el escenario de transformación institucional que impacta sobre todo la estructura de definición del área de enfoque objetivo del Programa Presupuestario, se considera que no será posible hacia adelante retomar este análisis (es decir "nunca" se volverá a hacer factible esta valoración).

APARTADO XIII.
IDENTIFICACIÓN DE INFORMACIÓN Y DESARROLLO DE METODOLOGÍA PARA REALIZAR UNA EVALUACIÓN DE RESULTADOS

En el presente apartado se elabora una propuesta metodológica para valorar los resultados del Pp U007 "Subsidios en materia de Seguridad Pública", conforme a lo solicitado en los Términos de Referencia correspondientes. Al respecto, es importante aclarar que el diseño de dicha metodología atiende tanto a las características del Programa, como a los insumos de información con los que se cuenta para realizar tal evaluación (aspectos descritos a detalle en los apartados previos de este documento).

a. Objetivos general y específicos de la evaluación de resultados

Objetivo general

Valorar los resultados obtenidos de la intervención del Pp U007 "Subsidios en materia de seguridad pública" en el fortalecimiento de las instancias de seguridad pública locales en cuanto a sus capacidades para profesionalizar y evaluar a su estado de fuerza, mediante la construcción del *Índice de Fortalecimiento Institucional*.

Objetivos específicos

- Recuperar, integrar y sistematizar la información necesaria en las variables que integran al *Índice de Fortalecimiento Institucional.*
- Analizar, con base en los parámetros establecidos, los valores obtenidos en el *Índice de Fortalecimiento Institucional*, a fin de identificar cuáles son los resultados logrados por el Pp U007 "Subsidios en materia de seguridad pública" respecto del fortalecimiento de las capacidades de las instancias de seguridad pública locales para profesionalizar y evaluar a su estado de fuerza.
- Aportar información útil tanto para los tomadores de decisiones a nivel gerencial, como para la ciudadanía en general, sobre los resultados obtenidos por el FORTASEG en la atención de la problemática a la que se dirige.

b. Metodología propuesta para llevar a cabo la evaluación de resultados

La metodología que se propone para valorar los resultados del Pp U007 "Subsidios en materia de Seguridad Pública" es la construcción de un índice que incorpore en su definición un conjunto de variables cuantitativas capaces de reflejar numéricamente los resultados de las acciones emprendidas por el Pp para fortalecer las capacidades de las instituciones locales de seguridad pública en materia de profesionalización y evaluación. La construcción de este índice permitirá, por lo tanto, mediante un registro sistemático de la información con la que ya cuenta el SESNSP, así como mediante el establecimiento de valores esperados con base en los protocolos nacionales o, en su caso, internacionales en materia de seguridad pública, determinar si los resultados obtenidos de la puesta en marcha de estas acciones son acordes a los propuestos. De igual manera, a efecto de que la evaluación resulte de mayor utilidad, la construcción del índice deberá hacerse tanto para los municipios que han sido beneficiarios del Pp de forma constante (sin interrupciones) de 2016 a 2018, como para los municipios que nunca han sido beneficiarios del Pp, a fin de contar con los elementos necesarios para apuntar sobre la eficacia del Pp en la atención de la problemática a la que se dirige y formular recomendaciones para su fortalecimiento. Para ello, es necesario precisar, que el tamaño de ambos grupos debe ser homogéneo y que debe establecerse lo más cercano al umbral de corte (entre beneficiarios y no beneficiarios) posible.

Entonces, para la construcción de este índice, que se ha denominado *Índice de Fortalecimiento Institucional* se prevé la siguiente formulación:

$$\text{Índice de Fortalecimiento Institucional } (IFI)$$
$$IFI = E_{CC} + E_{CO} + E_{DS} + FI$$

Donde:

a) E_{CC}: Hace referencia a la evaluación de control de confianza, expresada como el porcentaje promedio del estado de fuerza que se encuentra evaluado en control de confianza durante el período sujeto a evaluación.
b) E_{CO}: Se refiere a la evaluación de competencias, que resulta del porcentaje promedio de elementos del estado de fuerza que se han sometido a evaluación de competencias durante el período sujeto a evaluación.
c) E_{DS}: Hace alusión a la evaluación del desempeño, que se entiende como el porcentaje promedio de elementos del estado de fuerza que han sido sujetos a la evaluación del desempeño durante el período sujeto a evaluación.
d) FI: Hace referencia a la formación inicial, es decir, el porcentaje de elementos del estado de fuerza que acreditaron la formación inicial o equivalente durante el período sujeto a evaluación.

Como se mencionó con anterioridad, las variables de este índice están pensadas de forma cuantitativa no ordinal, en números positivos. El resultado de este índice arrojará un coeficiente que podrá ser contrastado con el valor del resultado esperado, según lo que el SESNSP haya determinado en atención a los protocolos nacionales e internacionales en materia de seguridad pública, así como con el que se haya obtenido en los no beneficiarios, a fin de contar con parámetros útiles para una valoración más puntual sobre de los resultados obtenidos en cuanto a sus acciones orientadas al fortalecimiento de las capacidades institucionales locales para la profesionalización y evaluación de su estado de fuerza. Por lo tanto, los resultante de esa valoración deberá servir para presentar ante la Dependencia hallazgos puntuales que le ayuden a la toma de decisiones sobre el futuro del Pp.

Sobre la estrategia para la realización de la evaluación (Actividades propuestas)

Dadas las características propias del Pp, junto con las particularidades de la información disponible y la metodología propuesta para la valoración de sus resultados, el ejercicio evaluativo no requiere, propiamente, de trabajo de campo. Es decir, la aplicación de la metodología puede realizarse mediante un análisis de gabinete de la información con la que cuenta el SESNSP en sus oficinas centrales; o bien, en caso de ser necesario, se puede solicitar a las entidades federativas en uso de sus facultades legales como parte de las acciones de monitoreo y seguimiento del ejercicio del FORTASEG. Este aspecto, permite, entonces, que el tiempo para realizar la evaluación de resultados sea de, aproximadamente, quince semanas. Las *actividades por realizar en tales semanas* serían, en términos generales, las siguientes:

- Solicitar la información requerida para la construcción de las bases de datos correspondientes.
- Elaborar, en su caso, las bases de datos necesarias e integrarlas en las variables que componen al *Índice de Fortalecimiento Institucional*.
- Acordar, junto con la Dependencia, cuáles son los parámetros que se emplearán para valorar los resultados obtenidos del *Índice de Fortalecimiento Institucional*.
- Analizar los resultados del *Índice de Fortalecimiento Institucional*, desde una comparación tanto de los resultados esperados del Pp, como de los resultados obtenidos por los beneficiarios y no beneficiarios del Pp.
- Señalar los hallazgos principales de la evaluación, determinar la eficacia del Pp en a la atención de la problemática a la que se dirige y formular recomendaciones para su fortalecimiento.
- Elaborar el *Informe final de la Evaluación de Resultados del Pp U007 "Subsidios en materia de seguridad pública"*.

De manera esquemática, tales actividades, pueden organizarse en las tres etapas que componen a la evaluación de resultados, conforme a lo siguiente:

Esquema 2. Etapas de la evaluación de resultados del Pp U007 "Subsidios en materia de seguridad pública"

Etapa 1. Obtención y sistematización de la información requerida para la evaluación:
1) Solicitar la información requerida para la construcción de las bases de datos correspondientes.
2) Elaborar las bases de datos, conforme a los criterios descritos en la metodología.

Etapa 2. Aplicación de la metodología:
1) Analizar los resultados del *Índice de Fortalecimiento Institucional*, desde una comparación tanto de los resultados esperados del Pp, como de los resultados obtenidos por los beneficiarios y no beneficiarios del Pp.

Etapa 3.Hallazgos y resultados finales:
1) Señalar los hallazgos principales de la evaluación, determinar la eficacia del Pp en la atención de la problemática a la que se dirige y formular recomendaciones para su fortalecimiento.
2) Elaborar el *Informe final de la Evaluación de Resultados del Pp U007 "Subsidios en materia de seguridad pública"*.

Fuente: Elaboración propia.

Dichas actividades deberán dar como resultado un conjunto de insumos que se integrarán en el *Informe Final de la Evaluación de Resultados del Pp U007* "*Subsidios en materia de seguridad Pública"*, el cual, se propone, deberá tener al menos la siguiente estructura:

- **Resumen Ejecutivo**
- **Índice**
- **Introducción**
- **Información de referencia del Programa Presupuestario.-** Este apartado deberá consistir en la descripción de las características más relevantes del Pp, es decir: Nombre del Pp, siglas, dependencia o entidad responsable, año de inicio de operación, Unidad(es) Responsable(s); presupuesto aprobado, modificado y ejercido para los últimos tres ejercicios fiscales y el aprobado y modificado para el actual; año de creación del Pp, Niveles de Objetivos de la Matriz de Indicadores para Resultados, Población o área de enfoque potencial, objetivo y atendida, entre otros elementos.
- **Identificación de la problemática a la que se dirige el Pp y de la teoría de cambio que propone.**- Aquí, se deberá de describir detalladamente cuál era la situación antes de la puesta en operación del Programa, cómo tal situación se enuncia a manera de problemática a la que se dirige, cuáles son las acciones que emprende para lograr transformar dicha problemática, qué resultados se esperan de tal transformación y cuál es el sustento teórico que soporta tal estrategia de intervención (teoría de cambio).
- **Apuntes metodológicos:** Se considera relevante que, nuevamente, se describa cuál es la metodología empleada para la valoración de los resultados conforme a lo propuesto en este apartado como referencia del trabajo realizado. Deberá precisarse aquí, sin embargo, algunos detalles propios de su aplicación, como: las fuentes de información utilizadas para la construcción de las variables, los ajustes o precisiones que pudieran haberse realizado al modelo o las variables, los criterios empleados para la valoración de tales resultados, etcétera.
- **Principales hallazgos:** Se deberán presentar detalladamente los resultados obtenidos de la aplicación de la metodología, mismos que deberán ser interpretados, atendiendo a los objetivos general y específicos de la evaluación, conforme a los criterios, parámetros y limitaciones de la metodología que en su momento se establezcan.

- **Conclusiones y recomendaciones:** Con base en los resultados obtenidos, se deberán elaborar las conclusiones de la evaluación de resultados sobre la eficacia de los recursos destinados a la atención del problema que ocupa al FORTASEG; es decir, respecto de los resultados atribuibles al Pp sobre de la problemática que se dirige a transformar. En su caso, se deberán formular recomendaciones puntuales y viables, orientadas al fortalecimiento del Pp, conforme a los hallazgos obtenidos.
- **Anexos:**
    - Listado de abreviaturas
    - Datos del evaluador externo
    - Bases de datos

→ Asimismo, se sugiere que se entregue, a beneficio de la Dependencia, la base de datos empleada para la construcción del *Índice de Fortalecimiento Institucional*, con todos los registros debidamente identificados.

Por último, es de mencionar que, para la adecuada realización de la evaluación, la instancia evaluadora deberá entablar lazos de coordinación y comunicación con la *Dirección General de Planeación del SESNSP*, como el área encargada de dar seguimiento al ejercicio evaluativo, así como con la *Dirección General de Vinculación y Seguimiento* del SESNSP, como área encargada del Programa. Ambas áreas serán las encargadas de suministrar, oportunamente, la información requerida para el buen logro de la evaluación.

c. Sobre la identificación de la información necesaria para llevar a cabo la evaluación de resultados

Teniendo en consideración lo ya mencionado en el Apartado VI. de este Informe, es importante mencionar aquí únicamente que los datos de las variables con los cuales deberá construirse el *Índice de Fortalecimiento Institucional* mediante el cual se valorarán los resultados del Pp, derivan de las bases de datos proporcionadas por el SESNSP, que son la referencia para la implementación del programa en sus diferentes ejecuciones por ejercicio fiscal. En este sentido, incluyen a todos los municipios y entidades susceptibles de recibir recursos a través del Pp U007, así como las puntuaciones desglosadas en las variables de interés para determinar la elegibilidad, el punto de corte, las unidades beneficiarias y los recursos ministrados. Como se mencionó anteriormente, ONG CCRC examinó las bases de datos que contienen la información relativa a los ejercicios fiscales 2016, 2017 y 2018 y sobre de cada una de éstas fue posible constatar lo siguiente: a) existe *integridad* en los datos, pues están completos para cada una de las variables que conforman las bases de datos para los 2,458 municipios del país (incluidos, por tanto, los del grupo de tratamiento y el grupo de control); b) los datos están en *formato abierto*, es decir pueden emplearse en cálculos estadísticos (las bases de datos están en Excel); c) los datos están ordenados por municipio para cada una de las variables de las bases de datos analizadas; d) los datos están claramente identificados por variables y la temporalidad a la que corresponden es explicita; e) los datos permiten su comparación a lo largo del tiempo, pues no sólo hay una continuidad histórica en las cifras que componen a cada variable, sino que también el tipo de datos que las integran (ordinal, nominal, razón) es semejante año con año, al igual que el orden que siguen en su conformación; y f) los datos provienen de fuentes públicas, por lo que pueden ser corroborados y, en el caso de los índices, se cuenta con la fórmula necesaria para replicar los cálculos. Esto, aunado a los descriptivos analíticos y pruebas de medias ya presentadas, lleva a ONG CCRC a concluir que no sólo se tiene calidad en la integración de las bases de datos, sino que la información que contienen es de buena calidad en términos estadísticos.

CONCLUSIONES GENERALES DEL ANÁLISIS DE FACTIBILIDAD

En el presente apartado se desarrollan los principales hallazgos y resultados del Análisis de Factibilidad, agrupados en dos secciones: a) Contexto general del Pp (Apartados I al IV del documento) y b) Análisis de factibilidad de la evaluación de impacto. Esta segunda sección se desglosa por cada uno de los apartados desarrollados (VI, XI y XIII) con relación a la determinación de la viabilidad de la evaluación de impacto y la propuesta de evaluación de resultados.

A) CONTEXTO GENERAL DEL PP (APARTADOS I AL IV DE ESTE DOCUMENTO)

— Este documento desarrolla el *Informe de Resultados* del **Análisis de factibilidad para llevar a cabo la evaluación de Programa Presupuestario U007 "Subsidios en materia de seguridad pública"** que tuvo como **principal objetivo** "analizar la viabilidad de la realización de una evaluación de impacto al Programa presupuestario (Pp) U007 "Subsidios en materia de seguridad pública" (FORTASEG), a través de la identificación de la información disponible, necesaria o factible de generar, y de metodologías aplicables para cuantificar los efectos atribuibles al Pp en la población o área de enfoque atendida. El estudio fue realizado durante los meses de agosto a octubre de 2018, conforme a la metodología establecida en los Términos de Referencia proporcionados por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) para tal fin.

— Los **objetivos específicos** del estudio incluyeron: **a)** la definición de los objetivos y alcances de la evaluación de impacto al Pp o a alguno de sus componentes, **b)** la identificación de las poblaciones o áreas de enfoque objetivo a considerar en la evaluación de impacto, tomando en cuenta las particularidades que requeriría el análisis de acuerdo con la metodología a utilizar en la evaluación, **c)** el planteamiento de la metodología a utilizar para la realización de la evaluación, en función de los insumos de información, **d)** la elaboración de la estrategia detallada para la realización de la evaluación (cronograma de actividades, actores e instancias participantes, coordinación requerida, momentos clave, etc.) y **e)** la identificación los retos que presentará el Pp para la realización de la evaluación de impacto (coordinación o articulación entre la operación del Pp y la realización de la evaluación, disponibilidad de recursos, etc.). La **herramienta metodológica** empleada para el desarrollo del análisis de factibilidad fue el *análisis de gabinete.*

— Los **antecedentes** del Pp U007 son el Pp U002 "Otorgamiento de subsidios en materia de seguridad pública a entidades federativas, municipios y el Distrito Federal (SUBSEMUN)" y el Pp U003 "Otorgamiento de subsidios para las entidades federativas para el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública en materia de mando policial" (SPA).

— El **problema central** al que se dirige el Pp es: "Las instituciones de seguridad pública municipal tienen deficiencias en materia de formación, profesionalización y equipamiento de elementos, tecnologías de información e infraestructura".

— El **área de enfoque** a la que se dirige son las instancias de seguridad pública locales.

— Conforme a la mecánica operativa identificada y descrita para el Pp, se determinó que la **teoría de cambio** del mismo se explica con el siguiente argumento acerca de su causalidad: la dotación de recursos y mecanismos de profesionalización y control de confianza encaminados conllevan a paliar las deficiencias mensurables e identificables en las instancias de seguridad pública locales.

— La **línea causal** que se reconoce en la cadena de resultados establecida anteriormente puede ser descrita de la siguiente forma: los recursos económicos que transfiere el FORTASEG a las instancias de seguridad pública locales (y de su aplicación y monitoreo), se ejercen en los rubros de evaluación de control de confianza, de competencias básicas o profesionales, del desempeño y en formación inicial, con el objetivo de que sus elementos cuenten con características para obtener el *Certificado Único Policial* y así se fortalezcan las instancias de seguridad pública locales y mejoren las condiciones de seguridad y justicia.

B) ANÁLISIS DE FACTIBILIDAD DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO.

Apartado VI. Información disponible para la evaluación de impacto y pronunciamiento sobre su viabilidad.

— Se identificaron cuatro **rubros principales sobre la información** disponible en relación con la operación del Pp U007: a) Documentos programáticos y normativos del Pp: b) Documentos sobre la medición de sus resultados, monitoreo y seguimiento de acciones, así como informes de evaluaciones externas; c) Información sobre la problemática central que atiende el Pp previo a su implementación, así como d) Información acerca de las condiciones de las áreas de enfoque beneficiarias y no beneficiarias del Programa. En general, las fuentes analizadas presentan criterios consistencia, verificabilidad y confiabilidad, necesarios como elementos de calidad que harán posible, en su caso, el éxito de la evaluación de impacto. En general, estas características se presentan en virtud de que se trata de fuentes de origen público que, aunque no en todos los casos son públicas (por su naturaleza) siguen para su integración criterios de rigor que producen conjuntos de datos de alcance nacional (suficientes para describir tanto las características del área de enfoque objetivo y beneficiaria, así como aquellos municipios y entidades no elegibles ni beneficiarios).

— Conforme a lo desarrollado en el presente apartado y los precedentes, ONG CCRC determina que, *en términos estrictamente técnicos*, es factible desarrollar una evaluación de impacto para el Pp U007 FORTASEG, haciendo énfasis en dos de sus Componentes principales (control de confianza y profesionalización). Los insumos centrales que justifican esta decisión son: a) el Pp atiende un problema claramente identificado en su diseño; b) el Pp dirige acciones específicas para la resolución del problema mencionado, cuyos resultados son cuantificables; c) el Pp sustenta su estrategia de intervención en una teoría de cambio que tiene soporte en la literatura académica vigente; d) la teoría de cambio identificada remite a una cadena de valor que refleja los resultados del Pp en la atención del problema público al que se alude y permite trazar una línea de causalidad entre las acciones que se emprenden, los resultados que se logran y la modificación del problema público como consecuencia del valor que se genera. Sin embargo, considerando que actualmente el contexto político e institucional en el que se inserta el Pp es uno de cambio constante dado que se está en proceso de redefinición de la política pública en materia de seguridad nacional, llevar a cabo una valoración del impacto del Programa resultaría costoso y poco práctico. Así, en tanto que las condiciones en las que opera actualmente el Pp pueden modificarse drásticamente, se concluye que **NO ES FACTIBLE VALORAR EL IMPACTO DEL PP U007 "SUBSIDIOS EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA" nunca**.

Aparado XI. Argumentación de la imposibilidad de realizar una evaluación de impacto

— Si se tomara en cuenta solamente lo descrito en los apartados precedentes respecto del diseño de la estrategia de intervención del Pp, su arquitectura lógica y la información que se ha generado para dar seguimiento a los resultados obtenidos de dicha intervención en la transformación del problema público al que se dirige, el pronunciamiento sobre la factibilidad de realizar una evaluación de impacto sería positivo, específicamente respecto de dos de sus Componentes principales (control de confianza y profesionalización).

— Sin embargo, los *Términos de Referencia* son enfáticos en señalar que un pronunciamiento positivo sobre la factibilidad de realizar una evaluación de impacto sobre de cualquier programa público no puede estar basado únicamente en los criterios técnicos, sino que debe reflexionar también el contexto político e institucional en el que se desarrolla el programa a valorar. En esta razón, después de considerar que actualmente la puesta en marcha del Pp U007 se enfrenta a un escenario de transformación institucional derivado del cambio en las condiciones políticas del país que ha llevado a repensar la estructura misma de la política de seguridad pública nacional, se concluyó que realizar una evaluación de impacto del Pp podría resultar muy costosa y poco práctico en términos administrativos.

— Hoy en día, la operación del Pp está sujeta a los retos que implica el rediseño institucional del SESNSP que se está llevando a cabo para atender con precisión las prioridades de la nueva propuesta gubernamental que entró en gestión una vez iniciado (y quizá ya muy avanzado) ya este estudio; lo cual, es necesario enfatizar, no sólo ha implicado el comienzo de la redefinición y ajuste de los objetivos principales del Pp, de su estrategia de intervención e, incluso, de su asignación presupuestal, sino que ha llegado a plantear la pregunta de si éste es la mejor opción para atender las prioridades que esta administración se ha propuesto.

— Todo ello, ha puesto por tanto al Programa en una situación vulnerable respecto de su arquitectura original, pero también con relación a la propia visión del contexto programático que lo soporta. Por lo anterior, entonces, se concluye entonces que, pese a la factibilidad técnica, las condiciones políticas e institucionales no son favorables para realizar una valoración de impacto del Pp y se determina que **NO ES FACTIBLE VALORAR EL IMPACTO DEL PP U007 "SUBSIDIOS EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA"**, de acuerdo con lo establecido en los *Términos de Referencia* antes citados. Éstos mismos determinan que el Equipo Consultor debe determinar si la Evaluación de Impacto puede hacerse factible en el tiempo; sin embargo, de acuerdo con el escenario de transformación institucional que impacta sobre todo la estructura de definición del área de enfoque objetivo del Programa Presupuestario, se considera que no será posible hacia adelante retomar este análisis (es decir "nunca" se volverá a hacer factible esta valoración).

Apartado XIII. Identificación de información y desarrollo de metodología para realizar una evaluación de resultados

a. Objetivos general y específicos de la evaluación de resultados

— Como **objetivo general** de la evaluación de resultados se propone, entonces: "Valorar los resultados obtenidos de la intervención del Pp U007 "Subsidios en materia de seguridad pública" en el fortalecimiento de las instancias de seguridad pública locales en cuanto a sus capacidades para profesionalizar y evaluar a su estado de fuerza, mediante la construcción del *Índice de Fortalecimiento Institucional*. "

— Como **objetivos específicos** de la evaluación de resultados se sugieren los siguientes:

- Recuperar, integrar y sistematizar la información necesaria en las variables que integran al *Índice de Fortalecimiento Institucional.*
- Analizar, con base en los parámetros establecidos, los valores obtenidos en el *Índice de Fortalecimiento Institucional*, a fin de identificar cuáles son los resultados logrados por el Pp U007 "Subsidios en materia de seguridad pública" respecto del fortalecimiento de las capacidades de las instancias de seguridad pública locales para profesionalizar y evaluar a su estado de fuerza.
- Aportar información útil tanto para los tomadores de decisiones a nivel gerencial, como para la ciudadanía en general, sobre los resultados obtenidos por el FORTASEG en la atención de la problemática a la que se dirige.

b. Metodología propuesta para llevar a cabo la evaluación de resultados

Atendiendo a las características del Pp, la metodología que se propone para valorar los resultados del Pp U007 "Subsidios en materia de Seguridad Pública" es la construcción de un índice que incorpore en su definición un conjunto de variables cuantitativas capaces de reflejar numéricamente los resultados de las acciones emprendidas por el Pp para fortalecer las capacidades de las instituciones locales de seguridad pública en materia de profesionalización y evaluación. La construcción de este índice permitirá, por lo tanto, mediante un registro sistemático de la información con la que ya cuenta el SESNSP, así como mediante el establecimiento de valores esperados con base en los protocolos nacionales o, en su caso, internacionales en materia de seguridad pública, determinar si los resultados obtenidos de la puesta en marcha de estas

acciones son acordes a los propuestos. De igual manera, a efecto de que la evaluación resulte de mayor utilidad, la construcción del índice deberá hacerse tanto para los municipios que han sido beneficiarios del Pp de forma constante (sin interrupciones) de 2016 a 2018, como para los municipios que nunca han sido beneficiarios del Pp, a fin de contar con los elementos necesarios para apuntar sobre la eficacia del Pp en la atención de la problemática a la que se dirige y formular recomendaciones para su fortalecimiento. Para ello, es necesario precisar, que el tamaño de ambos grupos debe ser homogéneo y que debe establecerse lo más cercano al umbral de corte (entre beneficiarios y no beneficiarios) posible.

Entonces, para la construcción de este índice, que se ha denominado *Índice de Fortalecimiento Institucional* se prevé la siguiente formulación:

$$\text{Índice de Fortalecimiento Institucional } (IFI)$$
$$IFI = E_{CC} + E_{CO} + E_{DS} + FI$$

Donde:

e) E_{CC}: Hace referencia a la evaluación de control de confianza, expresada como el porcentaje promedio del estado de fuerza que se encuentra evaluado en control de confianza durante el período sujeto a evaluación.

f) E_{CO}: Se refiere a la evaluación de competencias, que resulta del porcentaje promedio de elementos del estado de fuerza que se han sometido a evaluación de competencias durante el período sujeto a evaluación.

g) E_{DS}: Hace alusión a la evaluación del desempeño, que se entiende como el porcentaje promedio de elementos del estado de fuerza que han sido sujetos a la evaluación del desempeño durante el período sujeto a evaluación.

h) FI: Hace referencia a la formación inicial, es decir, el porcentaje de elementos del estado de fuerza que acreditaron la formación inicial o equivalente durante el período sujeto a evaluación.

Dadas las particularidades de la información disponible y la metodología propuesta para la valoración de los resultados del Pp, el ejercicio evaluativo no requiere, propiamente, de trabajo de campo. Es decir, la aplicación de la metodología puede realizarse mediante un análisis de gabinete de la información con la que cuenta el SESNSP en sus oficinas centrales; o bien, en caso de ser necesario, se puede solicitar a las entidades federativas en uso de sus facultades legales como parte de las acciones de monitoreo y seguimiento del ejercicio del FORTASEG. Este aspecto, permite, entonces, que el tiempo para realizar la evaluación de resultados sea de, aproximadamente, quince semanas.

c. Sobre la identificación de la información necesaria para llevar a cabo la evaluación de resultados

Teniendo en consideración lo ya mencionado en el Apartado VI. De este Informe, es importante mencionar aquí únicamente que los datos de las variables con los cuales deberá construirse el *Índice de Fortalecimiento Institucional* mediante el cual se valorarán los resultados del Pp, derivan de las bases de datos proporcionadas por el SESNSP, que son la referencia para la implementación del programa en sus diferentes ejecuciones por ejercicio fiscal. En este sentido, incluyen a todos los municipios y entidades susceptibles de recibir recursos a través del Pp U007, así como las puntuaciones desglosadas en las variables de interés para determinar la elegibilidad, el punto de corte, las unidades beneficiarias y los recursos ministrados. Como se mencionó anteriormente, ONG CCRC examinó las bases corresponden a los ejercicios fiscales 2016, 2017 y 2018 y sobre de cada una de éstas fue posible constatar lo siguiente: a) existe *integridad* en los datos, pues están completos para cada una de las variables que conforman las bases de datos para los 2,458 municipios del país (incluidos, por tanto, los del grupo de tratamiento y el grupo de control); b) los datos están en *formato abierto*, es decir pueden emplearse en cálculos estadísticos (las bases de datos están en Excel); c) los datos están ordenados por municipio para cada una de las variables de las bases de datos analizadas; d) los datos están claramente identificados por variables y

la temporalidad a la que corresponden es explicita; e) los datos permiten su comparación a lo largo del tiempo, pues no sólo hay una continuidad histórica en las cifras que componen a cada variable, sino que también el tipo de datos que las integran (ordinal, nominal, razón) es semejante año con año, al igual que el orden que siguen en su conformación; y f) los datos provienen de fuentes públicas, por lo que pueden ser corroborados y, en el caso de los índices, se cuenta con la fórmula necesaria para replicar los cálculos. Esto, aunado a los descriptivos analíticos y pruebas de medias ya presentadas, lleva a ONG CCRC a concluir que no sólo se tiene calidad en la integración de las bases de datos, sino que la información que contienen es de buena calidad en términos estadísticos.

BIBLIOGRAFÍA

LEGISLACIÓN NACIONAL

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- Ley de Coordinación Fiscal
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
- Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
- Decreto por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018
- Decreto por el cual se aprueba el Programa Sectorial de Gobernación 2013 - 2018
- Decreto por el cual se expide el Programa Nacional de Seguridad Pública 2014 - 2018

Otras disposiciones reglamentarias

- Acuerdo 03/XXVIII/10 del Consejo Nacional de Seguridad Pública (vigésimo octava sesión, celebrada el 03 de junio del 2010).
- Acuerdo 10/XXXI/11 del Consejo Nacional de Seguridad Pública, (trigésima primera sesión celebrada el 31 de octubre de 2011)
- Acuerdo 05/II-SE/2012 del Consejo Nacional de Seguridad Pública, (segunda sesión extraordinaria, celebrada el 17 de diciembre de 2012).
- Acuerdo 01/2013 por el que se emiten los Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.
- Acuerdo 03/XXXIX/15 "Programas con Prioridad Nacional", así como lo establecido en el Acuerdo 05/XXXIX/15 aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública en su XXXVIII Sesión Ordinaria, publicado en el Diario Oficial de La Federación el 05 de octubre de 2015
- Estructura programática a emplear en el Proyecto de presupuesto de egresos 2016 (SHCP, 2015)
- Programa Anual de Evaluación de los Programas Federales y de los Fondos de Aportaciones Federales para el ejercicio fiscal 2018
- Reglamento interno del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

DOCUMENTOS RELATIVOS AL PROGRAMA PRESUPUESTARIO U007 "SUBSIDIOS EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA"

Documentos normativos

- 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 para el ejercicio fiscal 2018
- 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 para el ejercicio fiscal 2017
- Lineamientos para el otorgamiento del subsidio para el fortalecimiento del desempeño en materia de seguridad pública a los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal y, en su caso, a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función para el ejercicio fiscal 2016
- Lineamientos generales de evaluación del desempeño 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 de seguridad pública en el ámbito municipal (FORTASEG) para el ejercicio fiscal 2018

- Lineamientos generales de evaluación del desempeño 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 de seguridad pública (FORTASEG), para el ejercicio fiscal 2017

Documentos programáticos

- Diagnóstico y generalidades del Programa Presupuestario U007 "Subsidios en materia de seguridad pública" (SESNSP, 2017)
- Diagnóstico del Programa Presupuestario U007 "Subsidios en materia de Seguridad Pública" (SESNSP, 2016)
- Fichas Técnicas de los Indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados del Pp U007 "Subsidios en materia de seguridad pública" para el ejercicio fiscal 2018 (SEGOB, 2018)
- Fichas Técnicas de los Indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados del Pp U007 "Subsidios en materia de seguridad pública" para el ejercicio fiscal 2017 (SEGOB, 2017)
- Fichas Técnicas de los Indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados del Pp U007 "Subsidios en materia de seguridad pública" para el ejercicio fiscal 2016 (SEGOB, 2016)
- Matriz de Indicadores para Resultados del Pp U007 "Subsidios en materia de seguridad pública" para el ejercicio fiscal 2018 (SESNSP, 2018)
- Matriz de Indicadores para Resultados del Pp U007 "Subsidios en materia de seguridad pública" para el ejercicio fiscal 2017 (SESNSP, 2017)
- Matriz de Indicadores para Resultados del Pp U007 "Subsidios en materia de seguridad pública" para el ejercicio fiscal 2016 (SESNSP, 2016)

Información financiera y de resultados

- Informe de resultados FORTASEG 2017 (SESNSP, 2018)
- Informe de resultados FORTASEG 2016 (SESNSP, 2017)

Bases de datos

- Base de datos de la "Fórmula 01 de elegibilidad FORTASEG para el ejercicio fiscal 2018", incluyendo lista de beneficiarios (SESNSP, 2018)
- Base de datos de la "Fórmula 02 de distribución FORTASEG para el ejercicio fiscal 2018", incluyendo lista de beneficiarios (SESNSP, 2018)
- Base de datos de municipios sustitutos del FORTASEG para el ejercicio fiscal 2018 (SESNSP, 2018)

Documentos relativos a evaluaciones externas aplicadas al Programa

- Informe final de la evaluación de procesos del Pp U007 "Subsidios en materia de seguridad pública (Centro de Estudios de Opinión Pública – UNAM, 2017)
- Informe final de la evaluación en materia de diseño del Pp U007 "Subsidios en materia de seguridad pública (ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C., 2016)

DOCUMENTOS RELATIVOS A LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS QUE ANTECENDEN AL PROGRAMA PRESUPUESTARIO U007 "SUBSIDIOS EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA"

Documentos normativos

- Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para el otorgamiento del subsidio a las entidades federativas para el fortalecimiento de sus instituciones de seguridad pública en materia de mando policial para el ejercicio fiscal 2015
- Reglas para el otorgamiento de subsidios a los municipios y, en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al gobierno del Distrito Federal para la seguridad pública en sus demarcaciones territoriales (para el ejercicio fiscal 2015).

Documentos programáticos

- Árbol de problemas y objetivos del Pp U002"Subsidio a los municipios y, en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al gobierno del Distrito Federal para la seguridad pública en sus demarcaciones territoriales" para el ejercicio fiscal 2015 (SESNSP, 2015)
- Árbol de problemas y objetivos del Pp U003 "Otorgamiento de subsidios para las entidades federativas para el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública en materia de mando policial" para el ejercicio fiscal 2015 (SESNSP, 2015)
- Fichas Técnicas de los Indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados del Pp U002 "Subsidio a los municipios y, en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al gobierno del Distrito Federal para la seguridad pública en sus demarcaciones territoriales" para el ejercicio fiscal 2015 (SEGOB, 2015)
- Fichas Técnicas de los Indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados del Pp U003 "Otorgamiento de subsidios para las entidades federativas para el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública en materia de mando policial" para el ejercicio fiscal 2015 (SEGOB, 2015)
- Matriz de Indicadores para Resultados del Pp U002 "Subsidio a los municipios y, en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al gobierno del Distrito Federal para la seguridad pública en sus demarcaciones territoriales" para el ejercicio fiscal 2015 (SESNSP, 2015)
- Matriz de Indicadores para Resultados del Pp U003 "Otorgamiento de subsidios para las entidades federativas para el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública en materia de mando policial" para el ejercicio fiscal 2015 (SESNSP, 2015)

Documentos relativos a las evaluaciones externas aplicadas a los Programas

- Evaluación específica al desempeño del Pp U002 "Subsidio a los municipios y, en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al gobierno del Distrito Federal para la seguridad pública en sus demarcaciones territoriales" (Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2013- 2014).
- Evaluación del diseño, gestión y resultados del Pp U002 "Otorgamiento de subsidios en materia de seguridad pública a estados, municipios y Distrito Federal", (Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2012)
- Informe final de la evaluación de consistencia y orientación a resultados del Pp U003 "Otorgamiento de subsidios para las entidades federativas para el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública en materia de mando policial" (ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C., 2015).
- Informe Final de la Evaluación Externa de Diseño efectuada al Programa Presupuestario U003 "Otorgamiento del Subsidio a las Entidades Federativas para el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública en Materia de Mando Policial" (Facultad de Economía- UNAM, 2012).

REFERENCIAS TEÓRICAS Y ESTUDIOS SOBRE LA SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL EN MÉXICO Y AMÉRICA LATINA

Libros y capítulos de libros

- ARELLANO, Efrén y Alvarado, Arturo (Eds.), *Políticas de seguridad pública,* México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2010.
- BENÍTEZ Manaut, Raúl, *Los seis modelos policiacos en México y el debate sobre la seguridad pública*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia,2015.
- CENTRO PRODH, *Perpetuar el fallido modelo de seguridad. La Ley de seguridad interior y el legado de una serie de políticas de seguridad en México contrarias a los derechos humanos*, México, Centro de Derechos Humanos Miguel Ángel Pro-Juárez A.C., 2017.
- CHABAT, Jorge, "Panorama de las reformas en materia de seguridad pública", en Efrén Arellano (Coordinador), *Políticas públicas eficaces en el combate a la delincuencia*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2007.
- DAMMERT, Lucía, Ana Laura Magaloni, *et. al.*, *El nuevo modelo de policía en México*, México, Centro de Investigación y Estudios en Seguridad, 2012.
- OCDE, *Strengthening evidence based Policy making on security and justice in Mexico*, Washington D.C., OCDE Publishing, 2013
- OLIVARES Ferreto, Edith, *Condiciones socio laborales de los cuerpos policiales y de seguridad pública*, México, Friedrich Ebert Stiftung, 2013.
- PETERSEN Charbel, Lilia, México, *Manual de capacitación para el diseño y evaluación de políticas públicas de prevención del delito*, México Evalúa, 2017.
- RAMÍREZ DE ALBA, Leticia, José Tapia y Lilian Chapa (et. al.), *Seguridad y Justicia Penal en los Estados: 25 Indicadores de nuestra debilidad institucional*, México, México Evalúa - Centro de Análisis de Políticas Públicas, 2012.

Artículos de revistas académicas y documentos de trabajo

- AHMAD, Nabeela, Victoria Hubecky, *et. al.*, "La confianza en la policía nacional", *Perspectivas desde el barómetro de las Américas*, número 59, 2011.
- ARELLANO, Efrén, "Instituciones policiales: situación y perspectivas de reforma", *Documento de Núm. 58*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, octubre de 2008. EGAP-CIDE "Fortalecimiento Institucional para la seguridad pública: Opciones para la Reforma Policial," *Documento de discusión para el Sistema Nacional de Seguridad Pública*, México, 2010.
- DAMMERT, Lucía, "La Reforma Policial en América Latina", en *Revista Quórum*, número 12, 2009.
- GONZÁLEZ, Bernardo, Deisy Hernández (*et. al.*), *Pronunciamiento y Propuestas del Tecnológico de Monterrey para mejorar la Seguridad Pública en México: informe de avances y retrocesos*, México, Escuela de Gobierno y Administración Pública- Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México, 2012.
- Llanos Luis Felipe, Luis Arturo Rivas-Tovar, *et. al.*, "La eficacia de la policía estatal en México", *Perfiles Latinoamericanos*, 26 (52), 2018.

Bases de datos

- Censo nacional de gobiernos municipales y delegacionales (INEGI, 2017)
- Censo nacional de gobiernos municipales y delegacionales (INEGI, 2015)
- Censo nacional de gobiernos municipales y delegacionales (INEGI, 2013)
- Censo nacional de población y vivienda (INEGI, 2010)
- ¿En qué piensa la policía? Informe cuantitativo de la encuesta de opinión (Causa en común, 2017)
- Encuesta inter censal (INEGI, 2015)

- Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, ENVIPE (INEGI, 2017).
- Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, ENVIPE (INEGI, 2016).
- Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, ENVIPE (INEGI, 2015).
- Incidencia Delictiva del Fuero Común (SESNSP, 2017)
- Incidencia Delictiva del Fuero Común (SESNSP, 2016)
- Incidencia Delictiva del Fuero Común (SESNSP, 2015)
- Incidencia Delictiva del Fuero Común (SESNSP, 2014)
- Incidencia Delictiva del Fuero Común (SESNSP, 2013)
- INDEPOL (Causa en Común, 2017)
- INDEPOL (Causa en Común, 2016)
- Indicadores para entender y monitorear la seguridad pública en México (México Evalúa, 2017).

REFERENCIAS TEÓRICAS SOBRE LA TERORÍA DE CAMBIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

Libros y capítulos de libros

- AGUILAR, Luis F., *Profesionalización del servicio público en México: hacia la innovación y la democracia*, México, Ed. Iberoamericana, 2003.
- CAMERON, A. Colin and Pravin K. Trivedi, *Micro econometrics: Methods and Applications*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.
- COELLI, T., D.S. Prasada Rao, G.E. Battese, *An Introduction to Efficiency and Productivity Analysis*, Boston, Kluwer Academic Publishers, 1998.
- GERTLER, Paul J., Sebastián Martínez, *et. al.*, *La evaluación de impacto en la práctica*, Washington, Banco Interamericano para la Reconstrucción y el Desarrollo – Banco Mundial, 2ª edición, 2017.
- HECKMAN, James and E.J. Vytlacil, "Econometric Evaluation of Social Programs", *Handbook of Econometrics, Volume 6,* James Heckman and E. Leamer, eds., Amsterdam, North Holland, 2006
- MORGAN, Stephen L., Christopher Winship, *Counterfactuals and Causal Inference: Methods and Principles for Social Research*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.
- MORRA Imas, L. y Rist, R., *The Road to Results: Designing and Conducting Effective Development Evaluations*, Washington D.C., World Bank, 2009.
- Rogers, Patricia, *La teoría del cambio. Síntesis metodológicas: evaluación de impacto nº2*, Florencia, Centro de Investigaciones de UNICEF, 2014.
- SABATIER, Paul A. (ed.), *Teorías del proceso de las políticas públicas*, Buenos Aires, Westview Press, 2007, traducción de Patricia Iacovonne.
- SHADISH, Cook, *Experimental and Quasi - Experimental Designs for Generalized Causal Inference*, Boston, Houghton Mifflin, 2002.

Artículos de revistas académicas

- FARRELL, M.J., "The Measurement of Productive Efficiency", *Journal of The Royal Statistical Society*, Series A, CXX, Part 3: 253-290, 1957.
- HECKMAN, J., Ichimura, and Todd, P., "Matching as an Econometric Evaluation Estimator", *Review of Economic Studies*, 65 (2): 605-654, 1998.

- ----------, J. Smith y N. Clements, "Making the Most Out of Programme Evaluations and Social Experiments: Accounting for Heterogeneity in Programme Impacts", *Review of Economic Studies*, 64, 487-535, 1997.
- HOTZ, Joseph, "A Simulation Estimator for Dynamic Models of Discrete Choice", *The Review of Economic Studies*, Vol. 61, No. 2, pp. 265 - 289, 1994.
- IMBENS, Guido, "Nonparametric Estimation of Average Treatment Effects under Erogeneity: A Review", *Review of Economics and Statistics*, 86(1): 4 - 29, 2004
- ----------, "Sensitivity to Erogeneity Assumptions in Program Evaluation", *The American Economic Review*, 93 (2): 126 - 132, 2003.
- MEYER, Bruce D. "Natural and Quasi - Experiments in Economics", *Journal of Business and Economic Statistics*, 13(2): 151 - 161, 1995.
- ROSENBAUM, P.R. y D.B. Rubin, "The Central Role of Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects", *Biometrika*, Nº 70, pp.41-55, 1983.

Manuales y documentos de trabajo

- AEDO, Cristián, "Evaluación de impacto", *Serie Manuales*, CEPAL, 47, noviembre de 2005.
- CRUMP, Richard, Imbens, Guido, and Mitnik, Oscar, "Nonparametric Tests for Treatment Effect Heterogeneity", *NBER Technical Working Paper*, No.0324, 2006
- RAVALLION, Martin, "The Mystery of the Vanishing Benefits: Ms Speedy Analyst's Introduction to Evaluation", *Policy Research Working Paper 2153*, World Bank, Development Economics Research Group, Washington, D.C., 2001.
- ROGERS, Patricia J., "Introducción a la evaluación de impacto", *Notas sobre la evaluación de impacto*, The Rockefeller Foundation, 1, marzo de 2012.
- TOOD, Petra, "Does Matching Overcome Lalonde's Critique of Nonexperimental Estimators?", *PIER Working Paper*, pp. 01 - 035, 2000.
- ----------, "A practical guide to implementing matching estimators" *Paper presented in IADB meeting in Santiago, Chile*, 1999.

Documentos electrónicos

- AGUILAR, Luis F., "Nueva Gestión Pública", [Borrador, 2014]. Disponible en: https://sociologiadelauniversidad.files.wordpress.com/2011/09/villanuevae.pdf
- BANCO MUNDIAL, World Bank's Impact Evaluation Toolkit, Module 1. Choosing Evaluation Questions – Guidelines, Theory of Change Graph. Disponible en: http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTHEALTHNUTRITIONANDPOPULATION/EXTHSD/EXTIMPEVALTK/0,,contentMDK:23262154~pagePK:64168427~piPK:64168435~theSitePK:8811876,00.html
- CERNA, Lucie, *The Nature of Policy Change and Implementation: A Review of Different Theoretical Approaches*, Washington, D.C. Organization for Economic Cooperation and Development, 2013. Disponible en: http://www.oecd.org/education/ceri/The%20Nature%20of%20Policy%20Change%20and%20Implementation.pdf
- SHCP, *Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados*, 2015. Disponible en: http://www.gob.mx/shcp/documentos/guia-para-el-diseno-de-la-matriz-de-indicadores- para-resultados

REFERENCIAS ELECTRÓNICAS

Sitios web consultados

- Consejo Nacional de Población: http://www.gob.mx/conapo
- Diario Oficial de la Federación: http://www.dof.gob.mx
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática: http://www.inegi.org.mx
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal: http://www.gob.mx/inafed
- Oficina de las Naciones Unidas para el Combate de la Droga y el Delito: http://www.undoc.org/mexicoandcentralamerica/en/index.html
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública: http://www.gob.mx/sesnsp

Documentos electrónicos adicionales

a) Iniciativa Mérida, Los cuatro pilares de la cooperación, 2008. Documento disponible en: https://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/28april/The_Four_Pillars_of_Cooperation__ESP.pdf

FICHA TÉCNICA
CON LOS DATOS GENERALES DEL ANÁLISIS DE FACTIBILIDAD

Nombre o denominación del Análisis	Análisis de factibilidad para realizar la evaluación de impacto
Nombre o denominación del Programa Presupuestario	Subsidios en materia de seguridad pública
Ramo	04 - Gobernación
Unidad Responsable de la operación del Programa	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública
Titular de la Unidad Responsable de la operación del Programa	Dr. Álvaro Vizcaíno Zamora *Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública*
Año del *Programa Anual de Evaluación* (PAE) en que fue considerado el *Análisis de factibilidad*	2018
Instancia de coordinación del *Análisis de factibilidad*	SHCP – Unidad de Evaluación del Desempeño (UED)
Año de conclusión y entrega del *Análisis de factibilidad*	2018
Nombre de la instancia consultora	ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C.
Nombre de la coordinadora externa del *Análisis de factibilidad*	Mtra. Ambar Varela Mattute
Nombre de los principales colaboradores de la coordinadora del *Análisis de factibilidad*	Sergio Rivera Sánchez, Itzel Coca Ríos, Carlos G. Torrealba Méndez, Ernesto Gómez Magaña, Marco A. Torres Rivera
Nombre de la Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento al *Análisis de factibilidad* (Área de evaluación)	SESNSP – Dirección General de Planeación
Nombre del Titular de la Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento al *Análisis de factibilidad* (Área de evaluación)	Mtro. en Ingeniería. Óscar J. Estrada López *Director General de Planeación*
Nombre de los servidores públicos adscritos a la Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento al *Análisis de factibilidad*, que coadyuvaron con la revisión técnica del *Análisis de factibilidad*	Mtro. en Derecho Fernando I. Aguas Bracho *Director de Área*
Forma de contratación de la instancia consultora	Adjudicación directa
Costo total del Análisis de factibilidad con IVA incluido	$248, 000.00 IVA incluido (doscientos cuarenta y ocho mil pesos 00/100 M. N.)
Fuente de financiamiento	Recursos fiscales