

“Evaluación Específica de Desempeño”

Evaluación Externa del Fondo de Aportaciones Para Seguridad
Pública (FASP) 2018-2019

Informe Ejecutivo de Evaluación

DIRECTORIO

Gobierno del Estado de Jalisco

Mtro. Enrique Alfaro Ramírez

Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco

Mtra. Margarita Sierra Díaz de Rivera

Secretaria de Planeación y Participación Ciudadana

Dra. Mónica Ballescá Ramírez

Directora General de Planeación y Evaluación Participativa

Unidad de Evaluación

Titular

Dra. Mónica Ballescá Ramírez

Directora General de Planeación y Evaluación Participativa

Equipo técnico

Dr. Radamanto Portilla Tinajero

Director de Evaluación para la Mejora Pública

Lic. Gamaliel Cortés Lozano

Coordinador General de Evaluación Institucional

Mtra. Laura del Sagrario Mosqueda Castro

Coordinadora General de Evaluación de la Gestión Pública Especialidad

Sectorial

Lic. Sughey Edith Salazar Delgadillo

Coordinadora General de Planeación del Desarrollo

Lic. Yosemite Santiago Franco

Coordinadora General de Seguimiento de Indicadores Institucionales


Contacto:

Dirección General de Planeación y Evaluación Participativa

Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana

Gobierno del Estado de Jalisco

52 (33) 3819 23 85 extensión 42385

Nombre de la evaluación:	Evaluación Específica de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)
Tipo de evaluación:	Evaluación Específica de Desempeño.
Año del ejercicio evaluado:	2018-2019
Programa anual de evaluación:	2019
Fecha de publicación:	Febrero 2020
Entidad evaluadora:	Numera, S.C. 
Investigador principal:	Mtro. Fernando Mellado Meza Director de la evaluación
Equipo de investigación:	<p>Mtro. Edgar Estrada Eslava Coordinador Especialista en Políticas Públicas.</p> <p>Dr. Leonardo Vázquez Rueda Coordinador Especialista en Técnicas Cuantitativas y Cualitativas</p> <p>Mtro. Martín Pérez Coordinador de Analistas.</p> <p>Lic. Juan Mario Fenech Reynoso Representante Legal de Numera, S.C.</p>

I. Introducción

La evaluación Específica del Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), objeto del presente estudio, consiste en una investigación formal, sistemática y puntual del desempeño y la coordinación del Fondo en el ejercicio fiscal 2018-2019, mediante el análisis de la estructuración de este, los actores clave involucrados, sus atribuciones y actividades, entre otros aspectos.

Así mismo, se realizó la valoración de la contribución y destino de las aportaciones en la entidad, la identificación y análisis de los principales procesos de la gestión y operación de las aportaciones, con lo cual se pretende dar respuesta a los objetivos de investigación.

Para efectos de valorar dichos aspectos, se estableció una escala de valores del 1 al 4, donde 1 es insuficiente al 4 suficiente.

El objetivo general de la evaluación consiste en evaluar el desempeño y la coordinación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) en el estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal 2018-2019.

Los objetivos específicos determinados en los Términos de Referencia para el presente proceso evaluativo son los siguientes:

1. Identificar y analizar la estructura de la coordinación, es decir, los actores involucrados, las atribuciones, y las actividades o acciones que realizan, en términos de la normatividad para la integración, distribución, administración, supervisión y seguimiento del fondo.
2. Valorar la contribución y el destino de las aportaciones del Fondo en la entidad federativa.
3. Identificar y analizar los principales procesos de la gestión y operación de las aportaciones del fondo en la entidad federativa.

La metodología del estudio consistió en un estudio documental con enfoque predominantemente cualitativo con valoración sintética en preguntas de investigación. El alcance del análisis es descriptivo, concluyente con recomendaciones y propuestas de mejora. Las técnicas de investigación fueron predominantemente cualitativas, no experimentales, como el análisis documental y las entrevistas a profundidad con actores.

II. Síntesis de los resultados de la evaluación por apartado

Síntesis general

A nivel general, la valoración promedio de los apartados de evaluación, correspondió a 3.2 en la escala del 1 al 4, donde 1 es insuficiente y 4 suficiente. Los apartados que incidieron en la calificación promedio, fueron la estructura de coordinación (2.9) y el apartado de contribución y destino (3.0), el apartado de gestión y operación fue el de mejora valoración con 3.7 de promedio.

Apartado 1. Estructura de Coordinación

La valoración del apartado, tomando en cuenta la escala del 1 al 4, siendo 1 insuficiente y 4 suficiente, fue de 2.9, siendo éste el desempeño más bajo con respecto a la media.

Lo anterior se relaciona con la necesidad de recursos humanos, materiales y financieros de las instituciones¹ responsables del Fondo, aspecto que se vio reflejado en el desempeño de los indicadores de gestión y resultados vinculados a las atribuciones de dichos actores a las cuales aporta el Fondo.

De manera que, los actores disponen de una adecuada determinación de sus atribuciones en las Leyes Orgánicas y Reglamentos, así mismo, con relación a la articulación de sus atribuciones, no se registra la ausencia de éstas, toda vez que disponen de los instrumentos normativos (tabla 27 a la 27.7) que regulan la operación y gestión de acciones vinculadas al Fondo, es decir, la articulación de las atribuciones a las que aporta el FASP, se encuentran sustentadas en la normatividad, así mismo, están alineadas a metas definidas, los conceptos y montos presupuestales, que a su vez contribuyen a los objetivos de cada uno de los Programas de Prioridad Nacional / Subprogramas.

Con lo anterior, se puede concluir que el resultado de las atribuciones, que no logran un adecuado desempeño por parte de los actores responsables del Fondo, esta relacionado con los recursos que disponen y las necesidades particulares que enfrentan los actores. Este aspecto se puede identificar en la tabla 1, en la cual se

¹ Para efectos del análisis del presente estudio, se consideró la estructura y denominación actual de las instituciones beneficiarias, posterior a las modificaciones a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco: Fiscalía Estatal; Secretariado Ejecutivo del Consejo Estatal de Seguridad Pública del Estado de Jalisco; Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses y Secretaría de Seguridad y el Centro de Coordinación, Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo del Estado de Jalisco (C5).

recopilaron las valoraciones sintéticas del cumplimiento de las atribuciones con relación a los recursos que disponen las instituciones y el nivel de articulación de éstas, lo que permite registrar que el nivel de cumplimiento es menor, con relación a la articulación existente para desarrollarlas.

Tabla 1. Datos sobre las valoraciones sintéticas del cumplimiento y articulación de las atribuciones.

Institución / atributo	Cumplimiento de atribuciones	Articulación de las atribuciones
Fiscalía Estatal	2.75	3
Secretariado Ejecutivo del Consejo Estatal de Seguridad Pública	2.8	3
Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses	2	3
Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana	2	3
Centro de Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo del Estado de Jalisco	3	3
Valoración promedio:	2.51	3.0

Base: Resultados de las valoraciones sintéticas realizadas a las atribuciones con relación a los recursos y necesidades que presentan los actores, así como las valoraciones sintéticas del nivel de articulación existente para el desarrollo de dichas atribuciones.

Apartado 2. Contribución y destino

La valoración del apartado, tomando en cuenta la escala del 1 al 4, donde 1 es insuficiente y 4 suficiente, fue de 3.0.

Uno aspecto que incide en la valoración general, se deriva de los recursos que en 2018 no fueron ejercidos y deben ser reintegrados a la Tesorería de la Federación, por no encontrarse en los momentos contables de devengado, pagado y comprometidos al corte de los plazos normativos.

Por otro lado, se registró que la mayor parte de los Proyectos de Inversión no presentan evidencia el uso de elementos diagnósticos en su realización y justificación de las acciones presupuestales planteadas, lo anterior fue verificado en la revisión de los proyectos de cada Programa con Prioridad Nacional.

Apartado 3. Gestión y Operación

La valoración del apartado, tomando en cuenta la escala del 1 al 4, siendo 1 insuficiente y 4 suficiente, fue de 3.7, siendo esta la más alta con respecto a la media general.

Se observó que los criterios para distribuir recursos al interior de la entidad, están contemplados presupuestalmente en el FASP, ya que incluye acciones orientadas a los municipios, sin embargo, el Fondo presenta una clara orientación al fortalecimiento de las instituciones estatales de seguridad, así mismo, los PPN presentan alineación consistente con la Estrategia Nacional de Seguridad, mas allá de la priorización de acciones al interior de la entidad, éstas se alinean con los objetivos y metas de los PPN.

Con lo anterior, la entidad tiene que afrontar un proceso de concertación de recursos, que realizan las instituciones responsables del FASP y el SESNSP, aspecto que se aprecia como poco ágil, en el mismo sentido que los procesos de reprogramación o cambio de metas físico-financieras y lo referente al uso de los rendimientos financieros que generan las cuentas productivas del FASP, en este aspecto, los puntos citados deben ser autorizados por el SESNSP.

Adicionalmente, la trazabilidad de los recursos del Fondo, con relación a los Programas Presupuestarios Estatales que se presenta en el Presupuesto Ciudadano, no permiten ver con claridad la contribución del fondo en dichos programas, ya que los diversos apartados en los que se organiza la información presupuestal no permiten registrar en que proporción y capítulos de gasto aporta el FASP, registrando solo el concepto de «aportaciones federales» de manera global.

Conclusiones y recomendaciones

Como parte de las conclusiones del estudio, se realizó un análisis FODA el cual presentó resultados por cada uno de los apartados de evaluación, con lo cual presentamos los siguientes aspectos positivos:

- El Fondo dispone de una estructura de coordinación claramente definida y consistente con la normatividad.
- Los actores tienen claramente definidas sus atribuciones en las leyes orgánicas / reglamentos y guarda correspondencia con las acciones del Fondo.

- Los niveles de articulación de los responsables del Fondo se ubican, en lo general, en el marco de la coordinación y la colaboración, aspecto que es positivo en buena medida para las instituciones, derivado de las funciones operativas que desempeñan.
- La normatividad (LCF) especifica los aspectos en los cuales se deberá destinar los recursos del Fondo.
- Se cuenta con la Comisión Intersecretarial para los Fondos de Seguridad (CIFSP) que autoriza los pagos, administra los recursos en el marco de sus atribuciones y verifica que se respeten plazos, convenios, entre otros.
- La entidad dispone anualmente de un Anexo Técnico del Convenio de Coordinación, con la estructura programática de las metas y montos por cada Programas con Prioridad Nacional.
- Los actores disponen de Criterios generales para la administración y ejecución de los recursos del Fondo.
- Se cuenta con mecanismos (documentales) para verificar que las transferencias que realizan de acuerdo con lo programado.
- En la normatividad se establecen los mecanismos (documentales) de seguimiento para verificar el uso adecuado de los recursos del Fondo.

Por otro lado, como parte de dicho análisis de fortalezas, debilidades, oportunidad y amenazas se presentan los siguientes aspectos negativos:

- El área de Seguimiento y Evaluación del SECESP, no dispone de un proyecto de inversión o documento donde plasmen sus metas y objetivos, a pesar de ser una atribución citada en la LCF.
- El SECESP no dispone de una ley orgánica que le permita fortalecer la articulación de sus atribuciones y autonomía de gestión.
- Se registró la necesidad de recursos humanos, materiales y financieros por parte de las instituciones responsables para cumplir con atribuciones sustantivas.
- No se encuentran en las atribuciones normativas del IJCF y de Fiscalía, las acciones y atribuciones relacionadas con la participación en el seguimiento y evaluación, así como la participación en acciones de prevención social por parte del IJCF.
- Se registró sub ejercicio (5.47%) en el ejercicio presupuestal 2018, en este aspecto la normatividad del Fondo señala que de no devengarse la totalidad de los recursos se reintegraran la Tesorería de la Federación.

- Se registra un bajo nivel de utilización de herramientas o documentos diagnósticos en la elaboración de los Proyectos de Inversión del FASP.
- El diseño de los PPN, tienen como base la Estrategia Nacional de Seguridad y sus ejes de acción, por lo que su enfoque no es local.
- El SECESP y la CIFSP, no realizan visitas de inspección física sobre el uso y ejercicio de los recursos del FASP, como mecanismo de verificación.
- La trazabilidad de los recursos del Fondo, con relación a los Programas Presupuestarios Estatales, que se presenta en el Presupuesto Ciudadano, no permiten ver con claridad la contribución del fondo en dichos programas.

Recomendaciones:

1. Determinar las necesidades de recursos humanos, financieros y materiales de las instituciones de seguridad en la entidad, que permita diagnosticar la situación actual y generar un plan de acción que favorezca el cumplimiento de las atribuciones de dichas instituciones.
2. Fortalecer el área de seguimiento y evaluación del SECESP a través de la elaboración de un Plan de Trabajo y/o proyecto ejecutivo, donde plasmen sus objetivos y metas del ejercicio fiscal, permitiendo la mejor articulación de sus actividades.
3. Fortalecer normativamente la autonomía de gestión del SECESP con lo cual se logre consolidar la articulación de sus atribuciones. Lo anterior derivado de las funciones sustantivas con las que cuenta el SECESP.
4. Incluir en la ley orgánica de la Fiscalía del Estado y del IJCF, las atribuciones relativas a la colaboración y participación en los diversos procesos de evaluación, ya que no cuentan con dichas atribuciones en sus leyes orgánicas.
5. Conformar un padrón de sujetos autorizados para el manejo de información de seguridad con fines de planeación, seguimiento, evaluación y auditoría de las acciones del Fondo, de acuerdo con los sustentos y temporalidades aplicables.
6. Mejorar la planeación y ejercicio de los recursos del Fondo con el objeto de evitar el reintegro de recursos y en su caso, reprogramar eficientemente en los tiempos y formas estipuladas en la normatividad. Para lo cual, se recomienda calendarizar la verificación de recursos que no han sido devengados o ejercidos, a fin de realizar las adecuaciones pertinentes en tiempo y forma.

7. Fortalecer la justificación y alcance de los proyectos de inversión de los PPN, de manera que incluyan información diagnóstica de la situación que enfrentan y la problemática con relación a cada PPN, mejorando la contribución de los recursos.
8. Priorizar acciones con un enfoque local/municipal, que permita atender las necesidades de seguridad a nivel municipal, principalmente en la profesionalización de elementos y equipamiento.
9. Instrumentar un análisis diagnóstico que permita identificar los requerimientos de recursos humanos, materiales y financieros, con relación al comportamiento de las demandas ciudadanas en materia de seguridad, en el corto y mediano plazo, con el objetivo de mejorar la planificación de los recursos, y los servicios que otorgan las instituciones de seguridad.
10. Realizar un plan de verificación anual e inspección física para el SECESP, que permita corroborar el adecuado uso de los recursos del FASP. Estas visitas de inspección deben permitir registrar documentalmente el uso de los recursos, que los bienes y servicios adquiridos lleguen a los usuarios finales en los tiempos estipulados.
11. Realizar un procedimiento documentado de realización de visitas de verificación e inspección física recomendadas que incluya líneas de acción, para aquellos casos donde se detecten anomalías en el adecuado uso de los recursos.
12. Publicar las aportaciones de FASP por cada Programa Presupuestario Estatal y capítulo de gasto, en el portal Presupuesto Ciudadano y los que resulten necesarios, para mejorar la trazabilidad de los recursos en la entidad.
13. Instrumentar mecanismos de planeación de los recursos, en el marco de sus atribuciones, con relación a la firma de Convenio y Anexo Técnico, de manera que permitan disminuir el retraso en el ejercicio real de los recursos del Fondo, así como de las reprogramaciones y uso de los rendimientos financieros.

Anexos análisis FODA:

Anexo 4. Matriz de análisis FODA

Tabla 4.1. Análisis FODA apartado «Estructura de Coordinación».

		Dimensión interna	
		Fortalezas 1. El Fondo dispone de una estructura de coordinación claramente definida y consistente con la normatividad. 2. Los actores tienen claramente definidas sus atribuciones en las leyes orgánicas / reglamentos y guarda correspondencia con las acciones del Fondo. 3. Los niveles de articulación de los responsables del Fondo se ubican, en lo general, en el marco de la coordinación y la colaboración, aspecto que es positivo en buena medida para las instituciones, derivado de las funciones operativas que desempeñan.	Debilidades 1. El área de Seguimiento y Evaluación del SECESP, no dispone de un proyecto de inversión o documento donde plasmen sus metas y objetivos, a pesar de ser una atribución citada en la LCF. 2. El SECESP no dispone de una ley orgánica que le permita fortalecer la articulación de sus atribuciones y autonomía de gestión. 3. Se registró la necesidad de recursos humanos, materiales y financieros por parte de las instituciones responsables para cumplir con atribuciones sustantivas. 4. No se encuentran en las atribuciones normativas del IJCF y de Fiscalía, las acciones y atribuciones relacionadas con la participación en el seguimiento y evaluación, así como la participación en acciones de prevención social por parte del IJCF.
Dimensión Externa	Oportunidades 1. Modelos Homologados de operación que provee el SESNSP para mejorar la coordinación institucional y la actuación policial de las instituciones. 2. Fórmula de distribución de recursos del Fondo que permiten ponderaciones con base en el desempeño y problemática estatal. 3. Emisión de opiniones técnicas y aportación de conocimientos para la articulación de acciones de seguridad por parte del SESNSP.	No aplica	Recomendaciones 1. Determinar las necesidades de recursos humanos, financieros y materiales de las instituciones de seguridad en la entidad, que permita diagnosticar la situación actual y generar un plan de acción que favorezca el cumplimiento de las atribuciones de dichas instituciones. 2. Fortalecer el área de seguimiento y evaluación del SECESP a través de la elaboración de un Plan de Trabajo y/o proyecto ejecutivo, donde plasmen sus objetivos y metas del ejercicio fiscal, permitiendo la mejor articulación de sus actividades. 3. Fortalecer normativamente la autonomía de gestión del SECESP con lo cual se logre consolidar la articulación de sus atribuciones. Lo anterior derivado de las funciones sustantivas con las que cuenta el SECESP.
	Amenazas 1. Normatividad que limita la publicación de datos de seguridad, incidiendo en la transparencia sobre el ejercicio de recursos y acciones de seguridad pública y la toma de decisiones en estudios externos.	Recomendaciones 1. Conformar un padrón de sujetos autorizados para el manejo de información de seguridad con fines de planeación, seguimiento, evaluación y auditoría de las acciones del Fondo, de acuerdo con los sustentos y temporalidades aplicables.	Recomendaciones 1. Incluir en la ley orgánica de la Fiscalía del Estado y del IJCF, las atribuciones relativas a la colaboración y participación en los diversos procesos de evaluación, ya que no cuentan con dichas atribuciones en sus leyes orgánicas.

Tabla 4.2. Análisis FODA apartado «Contribución y Destino».

		Dimensión interna	
		Fortalezas 1. La normatividad (LCF) especifica los aspectos en los cuales se deberá destinar los recursos del Fondo. 2. Se cuenta con la Comisión Intersecretarial para los Fondos de Seguridad (CIFSP) que autoriza los pagos, administra los recursos en el marco de sus atribuciones y verifica que se respeten plazos, convenios, entre otros. 3. La entidad dispone anualmente de un Anexo Técnico del Convenio de Coordinación, con la estructura programática de las metas y montos por cada Programas con Prioridad Nacional.	Debilidades 1. Se registró sub ejercicio (5.47%) en el ejercicio presupuestal 2018, en este aspecto la normatividad del Fondo señala que de no devengarse la totalidad de los recursos se reintegraran la Tesorería de la Federación. 2. Se registra un bajo nivel de utilización de herramientas o documentos diagnósticos en la elaboración de los Proyectos de Inversión del FASP. 3. El diseño de los PPN, tienen como base la Estrategia Nacional de Seguridad y sus ejes de acción, por lo que su enfoque no es local.
Dimensión Externa	Oportunidades 1. Existencia de diagnósticos e información sobre el estado de la seguridad en la entidad y su comparación nacional. 2. Información estadística de seguridad pública disponible en el SESNSP. 3. El PEGD 2018-2024, es el documento que proporciona información clave sobre el diagnóstico estatal en materia de seguridad pública y procuración de justicia para el diseño de las políticas públicas en la materia.	No aplica	Recomendaciones 1. Mejorar la planeación y ejercicio de los recursos del Fondo con el objeto de evitar el reintegro de recursos y en su caso, reprogramar eficientemente en los tiempos y formas estipuladas en la normatividad. Para lo cual, se recomienda calendarizar la verificación de recursos que no han sido devengados o ejercidos, a fin de realizar las adecuaciones pertinentes en tiempo y forma. 2. Fortalecer la justificación y alcance de los proyectos de inversión de los PPN, de manera que incluyan información diagnóstica de la situación que enfrentan y la problemática con relación a cada PPN, mejorando la contribución de los recursos.
	Amenazas 1. Reducción del presupuesto en materia de seguridad derivado de la reorientación presupuestal a nivel federal. 2. Incremento de la incidencia delictiva en la entidad, que derive en la necesidad de mayores recursos (materiales, humanos y financieros) para su atención.	Recomendaciones 1. Instrumentar un análisis diagnóstico que permita identificar los requerimientos de recursos humanos, materiales y financieros, con relación al comportamiento de las demandas ciudadanas en materia de seguridad, en el corto y mediano plazo, con el objetivo de mejorar la planificación de los recursos, y los servicios que otorgan las instituciones de seguridad.	Recomendaciones 1. Priorizar acciones con un enfoque local/municipal, que permita atender las necesidades de seguridad a nivel municipal, principalmente en la profesionalización de elementos y equipamiento.

Anexo 4.3 Análisis FODA apartado «Gestión y Operación».

		Dimensión interna	
		Fortalezas 1. Los actores disponen de Criterios generales para la administración y ejecución de los recursos del Fondo. 2. Se cuenta con mecanismos (documentales) para verificar que las transferencias que realizan de acuerdo con lo programado. 3. En la normatividad se establecen los mecanismos (documentales) de seguimiento para verificar el uso adecuado de los recursos del Fondo.	Debilidades 1. El SECESP y la CIFSP, no realizan visitas de inspección física sobre el uso y ejercicio de los recursos del FASP, como mecanismo de verificación. 2. La trazabilidad de los recursos del Fondo, con relación a los Programas Presupuestarios Estatales, que se presenta en el Presupuesto Ciudadano, no permiten ver con claridad la contribución del fondo en dichos programas.
Dimensión Externa	Oportunidades 1. Información disponible de las evaluaciones aplicadas al Fondo en la entidad. 2. Existen proveedores de sistemas en materia de supervisión. 3. El SESNSP realiza visitas de inspección física y documental, para verificar el uso adecuado de los recursos del FASP a 16 entidades del país.	No aplica	Recomendaciones 1. Realizar un plan de verificación anual e inspección física para el SECESP, que permita corroborar el adecuado uso de los recursos del FASP. Estas visitas de inspección deben permitir registrar documentalmente el uso de los recursos, que los bienes y servicios adquiridos lleguen a los usuarios finales en los tiempos estipulados. 2. Realizar un procedimiento documentado de realización de visitas de verificación e inspección física recomendadas que incluya líneas de acción, para aquellos casos donde se detecten anomalías en el adecuado uso de los recursos. 3. Publicar las aportaciones de FASP por cada Programa Presupuestario Estatal y capítulo de gasto, en el portal Presupuesto Ciudadano y los que resulten necesarios, para mejorar la trazabilidad de los recursos en la entidad.
	Amenazas 1. El proceso de concertación de recursos que deriva en la firma del Anexo Técnico del FASP se aprecia como poco ágil, así como los procesos de reprogramación y uso de rendimientos financieros.	Recomendaciones 1. Instrumentar mecanismos de planeación de los recursos, en el marco de sus atribuciones, con relación a la firma de Convenio y Anexo Técnico, de manera que permitan disminuir el retraso en el ejercicio real de los recursos del Fondo, así como de las reprogramaciones y uso de los rendimientos financieros.	Recomendaciones