

# **Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación del Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG)<sup>1</sup>**

abril de 2019

---

<sup>1</sup> Citación sugerida: Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango. *Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación del Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG)*, Durango:inevap, 2019.

## Contenido

Antecedentes .....	4
Objetivos de la evaluación .....	4
Objetivo general.....	4
Objetivos específicos .....	4
Hipótesis de la evaluación.....	5
Hipótesis principal .....	5
Hipótesis adicionales .....	5
Alcance de la evaluación.....	5
Descripción específica del servicio.....	5
Productos de la evaluación.....	6
Responsabilidad y compromisos del equipo evaluador .....	7
Consideraciones técnicas de la evaluación.....	8
Secciones y metodología.....	8
Criterios generales para responder a las preguntas.....	8
Criterios generales de la propuesta de recomendaciones y observaciones.....	8
Configuración del Resumen Ejecutivo .....	9
Consideraciones de formato.....	9
Evaluación.....	10
Preguntas de investigación .....	10
Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas .....	11
Propuesta de recomendaciones y observaciones .....	12
Conclusiones.....	12
Ficha técnica de la evaluación.....	12
Anexos.....	13
Anexo 1. Procesos de gestión del FORTASEG .....	13
Anexo 2. Lógica causal .....	14

## Siglas y acrónimos

<b>Inevap</b>	Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango
<b>FORTASEG</b>	Programa de Fortalecimiento para la Seguridad
<b>LCF</b>	Ley de Coordinación Fiscal
<b>LFPRH</b>	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
<b>LGCG</b>	Ley General de Contabilidad Gubernamental

## Glosario

<b>Análisis de gabinete</b>	Conjunto de actividades que involucra el acopio, organización y análisis de información concentrada en registros, bases de datos, documentación pública y/o información que proporcione el municipio responsable del programa o fondo sujeto a evaluación.
<b>Diagnóstico</b>	Documento de análisis que busca identificar el problema que se pretende resolver y detallar sus características relevantes, y de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención.
<b>Evaluación</b>	Análisis sistemático y objetivo de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.
<b>Hallazgo</b>	Evidencias obtenidas de una o más evaluaciones para realizar afirmaciones basadas en hechos que pueden ser fortalezas, oportunidades, debilidades y/o amenazas.
<b>Indicadores</b>	Expresión cuantitativa o cualitativa construida a partir de variables cuantitativas o cualitativas que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros, tales como el cumplimiento de objetivos y metas establecidas y reflejar el resultado o cambios en las condiciones de vida de la población o grupo de enfoque atendido, derivados de la implementación de una intervención pública.
<b>Propuesta de recomendaciones y observaciones</b>	Sugerencias emitidas por el equipo evaluador derivadas de los hallazgos identificados en evaluaciones, cuyo propósito es contribuir a la mejora.

## **Antecedentes**

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

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

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

## **Objetivos de la evaluación**

### **Objetivo general**

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

### **Objetivos específicos**

- Identificar y analizar los principales procesos de la gestión operativa del programa.
- Valorar los mecanismos de seguimiento de la implementación y de control de riesgos del programa.
- Analizar los indicadores de capacidad y calidad de la gestión y de avance en el tiempo del programa.
- Identificar y valorar los principales resultados del programa.
- Valorar el involucramiento y la capacidad de los responsables del programa para alinear recursos, variables y actores al logro de los resultados comprometidos.

## Hipótesis de la evaluación

### Hipótesis principal

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

### Hipótesis adicionales

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

## Alcance de la evaluación

Identificar las fortalezas, retos y áreas de oportunidad para proponer recomendaciones y observaciones sobre la gestión del FORTASEG en el municipio en el ejercicio fiscal concluido a través del análisis de gabinete. La información será complementada con entrevistas a profundidad con los responsables del Programa en el municipio, con la finalidad de retroalimentar la contribución, la gestión y el desempeño local del Programa.

El equipo evaluador podrá, de acuerdo con su experiencia, ampliar o aportar elementos adicionales que fortalezcan la evaluación, sin que esto represente un costo extra, debiendo cumplir como mínimo los presentes Términos de Referencia.

El análisis se concentrará en los factores de desviación del resultado. Para ello, se utilizará la trayectoria de implementación o la planeación del FISM. La medición incluirá indicadores de productos, de procesos y en gran medida de resultados. Las conclusiones se referirán a la esfera de objetivos, indicadores y gestión compartidos por los niveles de gobierno.

## Descripción específica del servicio

La Evaluación del Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG) deberá contener, para el logro de sus objetivos, el desarrollo de **2 secciones**, la descripción de lo que debe contener cada una de ellas se presenta en la sección [Evaluación](#) de estos Términos de Referencia.

### Productos de la evaluación

El plan de evaluación del equipo evaluador debe ajustarse a las actividades y productos descritos en la Tabla 1.

**Tabla 1. Actividades y productos de la evaluación**

Actividad	Productos
Reunión de apertura	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Minuta</li> <li>• Presentación ejecutiva del instrumento y proceso de evaluación</li> </ul>
Reunión de la primera entrega del informe preliminar de la evaluación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resultados preliminares de las preguntas de evaluación</li> <li>• Minuta</li> <li>• Presentación ejecutiva de los resultados preliminares de las preguntas de evaluación</li> </ul>
Reunión de la segunda entrega del informe preliminar de la evaluación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informe preliminar de Evaluación del FORTASEG:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Resumen ejecutivo (máximo <b>10 cuartillas</b>)</li> <li>○ Contenido</li> <li>○ Introducción (máximo <b>3 cuartillas</b>)</li> <li>○ I. Principales procesos de la intervención</li> <li>○ II. Gestión del Programa</li> <li>○ Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas</li> <li>○ Propuesta de recomendaciones y observaciones</li> <li>○ Conclusiones (máximo <b>3 cuartillas</b>)</li> <li>○ Referencias</li> <li>○ Ficha técnica de la evaluación</li> <li>○ Anexos</li> </ul> </li> <li>• Minuta</li> <li>• Presentación ejecutiva del Informe preliminar de Evaluación del FORTASEG</li> <li>• Respuesta por escrito a los comentarios de la primera entrega</li> </ul>

Los productos descritos en la Tabla 1 deben ser entregados al municipio responsable del Programa y al Inevap, en formato digital o físico.

Las reuniones para la entrega y presentación de los productos de la evaluación son coordinadas por el Inevap, por lo que las notificaciones para llevarlas a cabo deben hacerse con al menos **2 días hábiles** de anticipación.

En la **reunión de apertura**, el equipo evaluador debe exponer el instrumento y proceso de evaluación, mientras que el municipio responsable del Programa presenta, al menos, los siguientes elementos de la intervención:

- Antecedentes
- Problema o necesidad que atiende el Programa
- Objetivos del Programa
- Principales procesos de operación y responsables del Programa

- Presupuesto histórico
- Principales logros, retos y riesgos
- Perspectivas

Asimismo, el responsable de la evaluación debe entregar cada producto de acuerdo con los plazos y condiciones de entrega establecidos en su propuesta técnica de trabajo y en el contrato correspondiente. Además, los productos son validados técnicamente por el Inevap en conjunto con el municipio responsable del FORTASEG.

A partir de la validación técnica, el Inevap en conjunto con el municipio responsable del Programa, comunican al responsable de la evaluación sus comentarios por escrito en un plazo no mayor a **5 días hábiles** después de la fecha de recepción de los productos. El responsable de la evaluación cuenta con **5 días hábiles** después de la emisión del documento de comentarios para responder por escrito y, cuando aplique, hacer las adecuaciones derivadas de los comentarios a los productos de la evaluación.

Una vez validado técnicamente el Informe preliminar de Evaluación del Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG), el Consejo General del Inevap lo dictaminará según lo estipulado en el artículo 11 numeral 2 fracción V de la Ley que Crea el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango. En caso de que la evaluación se dictamine como aprobada se considerará a dicho documento como el Informe final de Evaluación del Programa.

#### **Responsabilidad y compromisos del equipo evaluador**

El responsable de la evaluación asumirá los costos y gastos que significan las instalaciones físicas, equipo de oficina, alquiler de servicios y transporte que se requiera para la realización de la evaluación; asimismo, es responsable del pago por servicios profesionales, viáticos y aseguramiento del personal profesional, técnico, administrativo y de apoyo que sea contratado para la ejecución de la evaluación y operaciones conexas.

Toda la información provista por el municipio responsable del Programa es de uso estricto para la evaluación, los datos e información sensible serán protegidos de acuerdo con la normatividad aplicable; durante el proceso, el equipo evaluador podrá solicitar información adicional, así como entrevistas con funcionarios clave en la operación del Programa.

Toda la información que se produzca durante el proceso de evaluación es propiedad del municipio responsable del Programa, por lo que el equipo evaluador no tiene derecho alguno para su disseminación, publicación o utilización.

## Consideraciones técnicas de la evaluación

### Secciones y metodología

La Evaluación del Programa de Fortalecimiento para la Seguridad se divide en **2 secciones** y **7 preguntas** de acuerdo con la Tabla 2.

**Tabla 2. Secciones de la evaluación**

Sección	Preguntas	Total
1. Principales procesos de la intervención	1	1
2. Gestión del Programa	2 a 7	6
<b>Total</b>	-	<b>7</b>

La evaluación se realiza mediante un enfoque predominantemente cualitativo, con alcance descriptivo y técnicas no experimentales como:

- Análisis de gabinete
- Observación directa
- Entrevistas a profundidad
- Grupos de enfoque

Las fuentes de información son sobre todo primarias, el uso de fuentes secundarias puede justificarse en función del aporte marginal al estudio y las necesidades de información. En todo caso, el equipo evaluador debe anexar las referencias y evidencias correspondientes.

### Criterios generales para responder a las preguntas

Las **2 secciones** incluyen **7 preguntas** específicas, las cuales deben ser respondidas con base en un análisis sustentado en evidencia documental haciendo explícitos los principales argumentos empleados en el mismo.

Cada una de las preguntas debe responderse en un máximo de **3 cuartillas** e incluir los siguientes conceptos:

- a. La pregunta
- b. El análisis que justifique la respuesta
- c. Las fuentes de información utilizadas

Para todas las preguntas, los Términos de Referencia especifican, de manera enunciativa más no limitativa, los criterios para responder y las fuentes de información mínimas.

### Criterios generales de la propuesta de recomendaciones y observaciones

La propuesta de recomendaciones y observaciones emitida por el equipo evaluador deberá estar fundamentada en los hallazgos de la evaluación y ser formulada según los criterios de claridad, relevancia, justificación y factibilidad, descritos a continuación:

- a) Claridad, estar expresado en forma precisa
- b) Relevancia, ser una aportación específica y significativa para el logro de los objetivos del Programa
- c) Justificación, estar sustentado en los hallazgos
- d) Factibilidad, ser viable, con plazos de cumplimiento, de acuerdo con las capacidades institucionales

### **Configuración del Resumen Ejecutivo**

El Resumen Ejecutivo del Informe de Evaluación del FORTASEG deberá responder a las hipótesis adicionales de la evaluación contenidas en estos Términos de Referencia.

Para cada una de las **4 hipótesis** se deberán enunciar los hallazgos que correspondan y la propuesta de recomendaciones y observaciones que de ellos deriven en un máximo de **10 cuartillas**. Adicionalmente, el Resumen Ejecutivo podrá mencionar los aspectos que estuvieron fuera del alcance de la evaluación que merecen ser abordados en futuros ejercicios de evaluación y/o académicos.

### **Consideraciones de formato**

El formato de los productos entregables deberá respetar las siguientes consideraciones:

- Tipo del archivo electrónico: Word (.docx)
- Tamaño de hoja: Carta
- Márgenes: Normal (Superior 2.5 cm, Inferior 2.5 cm, Izquierdo 3 cm, Derecho 3 cm)
- Fuente: Microsoft Taille
- Tamaño de fuente: 12 puntos
- Interlineado: Simple
- Texto justificado
- Números de página al pie
- No incluir referencias personales o institucionales (nombres, logotipos, isotipos, etc.) en ningún área de los documentos, salvo las portadas.
- Incluir una marca de agua en todas las páginas del informe de evaluación con la leyenda «Versión preliminar»
- Las tablas y gráficas de la evaluación deben construirse a partir de las indicaciones de la «Guía para construir tablas y gráficas» del Inevap.

## Evaluación

### Preguntas de investigación

La Evaluación del Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG) debe responder a las siguientes preguntas de evaluación:

Pregunta de investigación	Elementos mínimos esperados en la respuesta
<b>1. Principales procesos de la intervención</b>	
<i>Fuentes mínimas de información:</i> documentos normativos, manuales de operación y de procedimientos, registros administrativos y documentación oficial.	
1. ¿Cuáles son los principales procesos para operar la intervención?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se debe describir el o los procesos claves en la gestión del Programa, así como la o las entidades, dependencias o unidades responsables involucradas en cada etapa de los procesos. El diagrama de procesos y la descripción de estos se debe realizar en el <a href="#">Anexo 1. Procesos de Gestión</a></li> </ul>
<b>2. Gestión del Programa</b>	
<i>Fuentes mínimas de información:</i> documentos normativos, manuales de operación y de procedimientos, MIR, Fichas de indicadores, registros administrativos y documentación oficial.	
2. ¿El programa identifica la lógica causal a nivel local que vincula la intervención con los resultados esperados de esta?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se indica si el programa identifica y documenta su lógica causal</li> <li>Se valora la consistencia de la lógica causal del programa</li> <li>Adicionalmente, el equipo evaluador debe reconstruir la lógica causal del programa según el <a href="#">Anexo 2. Lógica causal</a></li> </ul>
3. ¿El programa cuenta con mecanismos para dar seguimiento a su implementación?	<p>Se indican los mecanismos del Programa para dar seguimiento a su implementación.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Se exponen los documentos y/o sistemas de información que permiten verificar los avances y resultados del Programa.</li> </ul>
4. ¿El programa hace un control de los riesgos asociados a su operación?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se expone la estrategia para identificar, analizar y corregir los factores de desviación (temporales, materiales o financieros) que pueden afectar el logro de los resultados.</li> </ul>
5. ¿El programa cuenta con indicadores de capacidad y calidad de su gestión y de avance en el tiempo del logro de sus resultados?	<p>Se exponen los indicadores y su correspondencia con los procesos del Programa.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Se indica si los indicadores considerados permiten medir la capacidad y la calidad de la gestión del Programa, así como el logro de los resultados en el tiempo.</li> </ul>

Pregunta de investigación	Elementos mínimos esperados en la respuesta
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se analizan los indicadores de percepción de la calidad del servicio, percepción ciudadana, etc.</li> </ul>
6. ¿El programa cuenta con mecanismos para dar a conocer sus resultados?	<p>Se exponen y analizan los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas del Programa para difundir el avance o logro de sus resultados.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Se hace un análisis cuantitativo y cualitativo de los resultados del Programa en función de sus indicadores estratégicos.</li> </ul>
7. ¿Los responsables del programa identifican las variables y actores implicados en el logro de los resultados comprometidos?	<p>Se indica si los responsables de la operación del Programa armonizan, miden y vigilan el comportamiento de las variables y actores internos y externos que influyen positiva o negativamente en el cumplimiento de los objetivos del Programa.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Se valora la capacidad de los responsables del Programa para alinear la administración y movilizar los recursos indispensables para lograr los resultados comprometidos.</li> </ul>

### Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas

Es necesario identificar las fortalezas y oportunidades, debilidades y amenazas identificadas a partir de los hallazgos de la evaluación. La información se presenta mediante la Tabla 3.

**Tabla 3. Matriz de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas**

Fortalezas	*	Debilidades	*
Oportunidades		Amenazas	

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

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

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

### Propuesta de recomendaciones y observaciones

La propuesta de recomendaciones y observaciones del equipo evaluador debe considerar los [Criterios generales de la propuesta de recomendaciones y observaciones](#) de la evaluación de estos Términos de Referencia. La información se presenta mediante la Tabla 4.

**Tabla 4. Propuesta de recomendaciones y observaciones**

#	Recomendaciones y observaciones	Acciones propuestas	Resultados esperados

**Nota:** se sugiere que la redacción de cada elemento de la columna «Recomendaciones y observaciones» inicie con un verbo en infinitivo, por ejemplo: sistematizar, definir, elaborar, armonizar, etc.

### Conclusiones

Las conclusiones deben ofrecer orientación para la toma de decisiones, y para la mejora en la gestión y desempeño del Programa en el municipio. La extensión máxima es de **2 cuartillas**.

Con base en la evaluación realizada se deben presentar una valoración sobre la gestión y el desempeño del Programa en el municipio, en el que se integren y relacionen los hallazgos identificados en la evaluación. Para ello, se deben presentar conclusiones generales del Programa y específicas por sección temática. Además, derivado de los hallazgos de la evaluación, se debe valorar la situación particular del municipio con relación al diseño federal, y si este fortalece o limita la gestión y ejercicio del Programa en el municipio.

### Ficha técnica de la evaluación

Se debe incluir la ficha técnica de la evaluación que contiene datos generales del equipo evaluador, así como el costo total de la evaluación.

---

Nombre del responsable de la evaluación:

---

Nombres de los principales colaboradores:

---

Nombre de la organización evaluadora (en su caso):

---

Nombre de la unidad administrativa del municipio responsable del Programa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

---

Nombre del titular de la unidad administrativa del municipio responsable del Programa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

---

Forma de contratación del equipo evaluador u organización evaluadora:

---

Costo total de la evaluación:

---

Fuente de financiamiento de la evaluación:

---

## Anexos

### Anexo 1. Procesos de gestión del FORTASEG

En el Anexo 1 se debe:

1. Diseñar el diagrama de los procesos<sup>2</sup>. En el diseño del diagrama se deben considerar los elementos mínimos y simbología recomendada en la Guía para la Optimización, Estandarización y Mejora Continua de Procesos de la Secretaría de la Función Pública<sup>3</sup>.
2. Completar la Tabla 1 en la que se identifiquen para cada proceso las actividades y los actores que participan así como una valoración general en las que se determine si los insumos disponibles (recursos humanos, financieros y materiales) son suficientes y adecuados para el funcionamiento de cada proceso.

**Figura 1. Modelo general de procesos**



**Tabla 1. Principales procesos del Programa**

#	Nombre del proceso	Actividades	Áreas responsables	Valoración general	Riesgos asociados

<sup>2</sup> El «Modelo general de procesos» presentado no es necesariamente coincidente con todos los procesos específicos que pueda tener cada entidad federativa, este es una referencia, es decir, se debe ajustar a la entidad, por medio de modificar, agregar o eliminar los elementos necesarios.

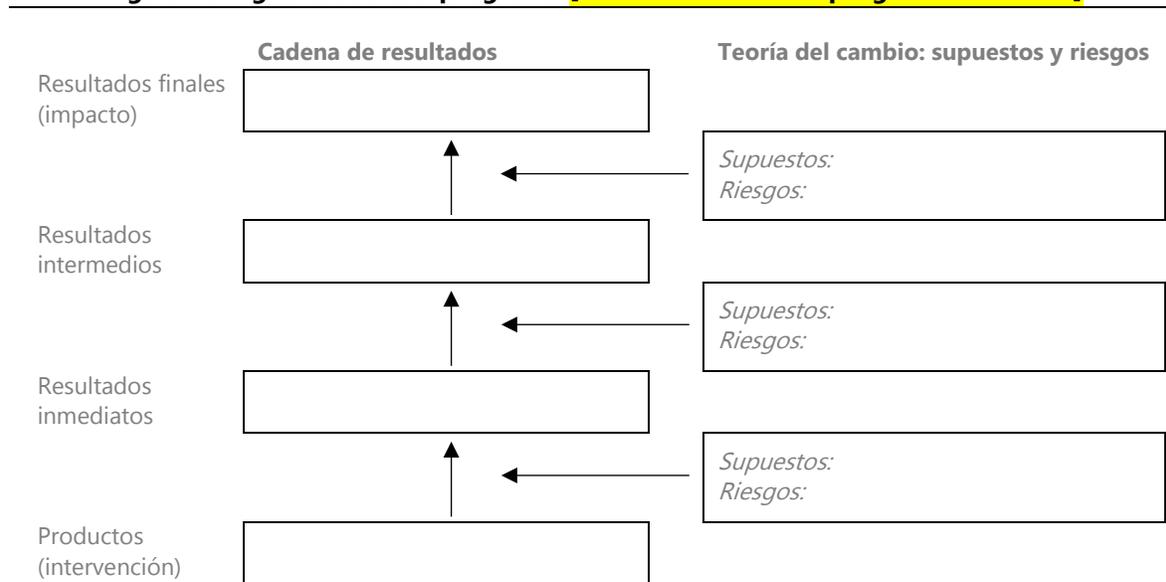
<sup>3</sup> Disponible en:

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/56904/Gu\\_a\\_para\\_la\\_Optimizaci\\_n\\_Estandarizaci\\_n\\_y\\_Mejora\\_Continua\\_de\\_Procesos.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/56904/Gu_a_para_la_Optimizaci_n_Estandarizaci_n_y_Mejora_Continua_de_Procesos.pdf)

## Anexo 2. Lógica causal

Para completar el Anexo 2 es necesario configurar la cadena causal de la intervención mediante la Figura 1.

**Figura 1. Lógica causal del programa [Escribir nombre del programa evaluado]**



**Fuente:** adaptado de Mayne J (2008). *Contribution Analysis: An Approach to Exploring Cause and Effect*. ILAC Brief No. 16: Rome: The Institutional Learning and Change Initiative. Traducción libre.

Se entiende por resultados inmediatos a los cambios derivados del uso de los productos en la población objetivo, por resultados intermedios a los cambios futuros consecuencia del uso prolongado o sostenido de los productos y por resultados finales (impacto) al efecto superior de la intervención.