

**APOYO A LA COMISIÓN NACIONAL DE SEGURIDAD PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN DE SEGURIDAD**

**ME-T1352**

**CERTIFICACIÓN**

Por la presente certifico que esta operación fue aprobada para financiamiento por el **Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones Financiado con Capital Ordinario (INS)**, de conformidad con la comunicación de fecha 29 de septiembre de 2017 suscrita por Kai Hertz (ORP/GCM). Igualmente, certifico que existen recursos en el mencionado fondo, hasta la suma de **US\$300,000** para financiar las actividades descritas y presupuestadas en este documento. La reserva de recursos representada por esta certificación es válida por un periodo de cuatro (4) meses calendario contados a partir de la fecha de elegibilidad del proyecto para financiamiento. Si el proyecto no fuese aprobado por el BID dentro de ese plazo, los fondos reservados se considerarán liberados de compromiso, requiriéndose la firma de una nueva certificación para que se renueve la reserva anterior. El compromiso y desembolso de los recursos correspondientes a esta certificación sólo debe ser efectuado por el Banco en dólares estadounidenses. Esta misma moneda será utilizada para estipular la remuneración y pagos a consultores, a excepción de los pagos a consultores locales que trabajen en su propio país, quienes recibirán su remuneración y pagos contratados en la moneda de ese país. No se podrá destinar ningún recurso del Fondo para cubrir sumas superiores al monto certificado para la implementación de esta operación. Montos superiores al certificado pueden originarse de compromisos estipulados en contratos que sean denominados en una moneda diferente a la moneda del Fondo, lo cual puede resultar en diferencias cambiarias de conversión de monedas sobre las cuales el Fondo no asume riesgo alguno.

(Original Firmado)

\_\_\_\_\_  
Sonia M. Rivera

Jefe

Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento  
ORP/GCM

10/11/2017

\_\_\_\_\_  
Fecha

APROBADO:

(Original Firmado)

\_\_\_\_\_  
Carlos Santiso

Jefe de División

División de Capacidad Institucional del Estado  
IFD/ICS

10/11/2017

\_\_\_\_\_  
Fecha

## Documento de Cooperación Técnica

### I. Información Básica del proyecto

▪ País/Región:	México, CID
▪ Nombre de la CT:	Apoyo a la Comisión Nacional de Seguridad para el fortalecimiento de la gestión de seguridad
▪ Número de CT:	ME-T1352
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Karelia Villa (IFD/ICS) jefe de equipo; Nathalie Alvarado; Andrés Restrepo; Viviana Vélez; Mauricio Bastien; Pavel Munguía (IFD/ICS); Ariel Rodríguez; Allan Quijano (CID/CME); Nathalie Hoffman (IFD/ICS); Silvana Fitzpatrick (IFD/ICS); Juan Carlos Pérez-Segnini (LEG/SGO)
▪ Indicar si es: Apoyo Operativo, Apoyo al Cliente, o Investigación y Difusión	Apoyo al cliente
▪ Fecha del Abstracto de CT:	20 de junio, 2017
▪ Beneficiario (países o entidades que recibirán la asistencia técnica):	Los beneficiarios de esta CT serán, entre otros los Estados Unidos Mexicanos, la Secretaría de Gobernación y la Comisión Nacional de Seguridad.
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través de la División de Innovación para Servir al Ciudadano (IFD/ICS)
▪ Donantes que proveerán financiamiento	Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones Financiado con Capital Ordinario (INS)
▪ Financiamiento Solicitado del BID:	US\$300,000
▪ Contrapartida Local, si hay:	N/A
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	36 meses
▪ Fecha de Inicio Requerido:	31 de agosto, 2017
▪ Tipos de consultores:	Individual y Firmas
▪ Unidad de Preparación:	IFD/ICS
▪ Unidad Responsable de Desembolso (UDR):	IFD/ICS
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Sí
▪ CT incluida en CPD (s/n):	No
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Fortalecimiento de la capacidad institucional y el Estado de derecho

### II. Objetivos y Justificación de la CT

2.1 En el marco del Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018 de México (PNSPM), el principal objetivo del sistema de seguridad a nivel nacional es llevar a cabo la disminución de los delitos de mayor impacto<sup>1</sup> en la sociedad<sup>2</sup>. No obstante, la percepción de la inseguridad es alta y la victimización en México se encuentra en niveles

<sup>1</sup> El PNSPM estipula que los delitos de alto impacto son: homicidio doloso, secuestro, extorsión, trata de personas y robo con violencia.

<sup>2</sup> A nivel federal esta función recae en la Secretaría de Gobernación (SEGOB), bajo la cual se encuentra la Comisión Nacional de Seguridad (CNS), instancia que agrupa diversas entidades como la Policía Federal (PF), la Unidad de Planeación, Prospectiva y Seguridad Privada (UPPSP), y el área de Plataforma México, que es el sistema de información que integra diferentes bases de datos de seguridad pública.

del 72%<sup>3</sup>. Mejorar la confianza ciudadana en la policía es un desafío. Sólo el 24% de la población encuestada, considera tener confianza en la policía, mientras que el promedio para Latinoamérica y el Caribe (LAC) se encuentra en 36%<sup>4</sup>. Al tiempo que, desde 2011, la sociedad mexicana reconoce que la inseguridad es el problema más importante del país, con una tendencia al alza<sup>5</sup>. Esta percepción de inseguridad está llevando a la modernización de la organización policial.



Fuente: Latinobarómetro, 2015.

- 2.2 México a través de la CNS ha estado avanzando en implementar el enfoque de seguridad ciudadana<sup>6</sup> en sus políticas de seguridad pública en los últimos años<sup>7</sup>. Entre los esfuerzos destacables para mejorar la gestión de seguridad, se encuentran: (i) el incremento en el número de policías federales, duplicando la fuerza policial en los últimos diez años<sup>8</sup>; (ii) la creación de un Sistema Nacional de Desarrollo Policial (SIDEPOL) para preparar los lineamientos en lo que respecta al ingreso, selección, permanencia, profesionalización, promoción, remoción, separación, sanción y reconocimiento de los miembros de la policía federal; (iii) el desarrollo de una plataforma de “*Big Data*” denominado Plataforma México, como uno de los sistemas tecnológicos de recolección y almacenamiento de datos y delitos georreferenciados más modernos de la región; (iv) la creación del Centro Nacional de Evaluación y Control de Confianza, encargado de evaluar los perfiles del personal policial, para seleccionar y evaluar a los policías en activo, a fin de contribuir a promover esquemas de revalorización social del trabajo de los cuerpos de los policías y mejorar los niveles de confianza en la institución; y (v) la

<sup>3</sup> [Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública \(ENVIPE 2016\) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.](#)

<sup>4</sup> [Resultados para “Grado de confianza en policía: 2015”, Latinobarómetro.](#)

<sup>5</sup> [Resultados para “Problema más importante del país 2011-2016”, Latinobarómetro.](#)

<sup>6</sup> La seguridad ciudadana es un bien público que comprende el respeto y cumplimiento de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos de gozar una vivencia cotidiana segura y pacífica con respeto a las normas, a la cultura de la legalidad y a la confianza de los ciudadanos. La seguridad ciudadana va más allá de la lucha contra los delitos ya que también abarca un abanico más amplio de conceptos como son el cumplimiento de normas de convivencia; la resolución de conflictos, eficiencia del sistema de justicia y del sistema penitenciario, entre otros.

<sup>7</sup> La estrategia de seguridad pública en México tradicionalmente había sido la de un enfoque de seguridad nacional.

<sup>8</sup> A nivel federal, México cuenta con una fuerza policial de 37.778 policías. No obstante, existen en el país más de mil 650 cuerpos de policía, integrados por aproximadamente 331.000 elementos a nivel federal, estatal y municipal, los cuáles se encuentran fragmentados y carecen de coordinación. La Policía Federal, constituye el cuerpo de seguridad más especializado en el país y contribuye a formular lineamientos de capacitación para el resto de los cuerpos de policía en todo el país. De acuerdo con el [Instituto Nacional de Estadística de México](#), el país cuenta con 231 policías por cada 100 mil habitantes. Lo anterior, contrasta con Colombia, país en el que se estima hay 365 policías por cada 100 mil habitantes.

implementación del Programa Nacional de Prevención del Delito (PRONAPRED) para focalizar esfuerzos en prevención social de violencia.

- 2.3 No obstante, aún existen importantes áreas de mejora en el desarrollo del personal policial. La efectiva selección y profesionalización de la policía, se está enfrentando con desafíos. El crecimiento del cuerpo de policía no se realizó de manera equilibrada, la necesidad de garantizar la operación de los servicios favoreció la incorporación de personas sin la capacitación necesaria para actuar en funciones policiales, y desvirtuó los procesos de selección del personal, produciendo un número importante de elementos policiales con perfiles profesionales diferenciados<sup>9</sup>. Además, se afectó seriamente la aplicación efectiva de la carrera policial, pues no se cuenta con una articulación oportuna entre los responsables de las diferentes fases de la formación y evaluación policial. Por ejemplo, del total de aspirantes que son aceptados para ingresar a la fuerza policial, sólo es aceptado el 19% de los candidatos, por ser los que aprueban los exámenes de control de confianza.
- 2.4 Por otra parte, los esfuerzos para focalizar las intervenciones en prevención de la violencia requirieron de mejores indicadores e información, a fin de monitorear la efectividad de las intervenciones puestas en marcha a nivel nacional. El desafío se concentra en contar con mayor y mejor análisis de la información criminal, a fin de entender con mayor precisión los patrones geográficos y contagios regionales de la violencia, así como su dinámica a nivel territorial.
- 2.5 Los factores antes mencionados hacen apropiado el apoyo del Banco al gobierno mexicano en sus actividades de desarrollo integral de la policía, cubriendo áreas como el servicio profesional de carrera policial y la recolección y análisis de información delictiva basada en innovación tecnológica. Se requiere llevar a cabo una revisión de factores normativos, institucionales, operativos, que puedan incidir en una efectiva selección de aspirantes a policía y su efectiva profesionalización. Con ello, se garantizará la sostenibilidad de la cooperación técnica, al brindar las herramientas necesarias para tener una institución policial más consolidada.
- 2.6 **Objetivo General.** Contribuir a fortalecer la gestión policial de México a nivel federal, a partir del apoyo a: (i) la modernización de los procesos de desarrollo policial; (ii) la mejora en los sistemas de recolección de la información delictual; y (iii) la mejora en la capacidad técnica de análisis de información estratégica del crimen y delito. Estas acciones permitirán que las instancias de seguridad mejoren su gestión de manera coordinada para la toma de decisiones y contribuya a la formulación e implementación de políticas públicas de seguridad ciudadana con mayor uso de información.
- 2.7 **Alineación.** Esta Cooperación Técnica (CT) está alineada con la Estrategia Institucional 2015-2020 del Banco en los objetivos estratégicos de: desarrollo de capital humano de calidad y el fortalecimiento del Estado de Derecho. Además, la CT propuesta se alinea con la Estrategia del Banco con México 2013-2018 (GN-2749) que considera como un área de diálogo a la seguridad ciudadana. Asimismo, coincide con la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2), que identifica como una de sus acciones la de mejorar la gestión institucional de los servicios

---

<sup>9</sup> [El Programa Rector de Profesionalización de servidores públicos de las instituciones policiales de México, SEGOB.](#)

policiales. De igual forma, el tema de la capacidad institucional para un Estado de Derecho sólido también se aborda como prioritario en el Marco de Resultados Corporativos del Banco 2016-2019. Finalmente, el documento de Programas Estratégicos para el Desarrollo Financiados con Capital Ordinario (GN-2819-1), contempla apoyar las actividades para mejorar las agencias de seguridad y justicia, específicamente aquellas basadas en tecnologías digitales.

### III. Descripción de las actividades y resultados

- 3.1 **Componente 1: Mejora del sistema de desarrollo policial.** El objetivo de este componente es realizar un diagnóstico del estado actual del Sistema Nacional de Desarrollo Policial, para conocer el perfil del policía federal y las necesidades de motivación para mejorar el desempeño policial en los próximos años. Lo anterior, a través de: (i) analizar el nivel de motivación y compromiso que actualmente presentan los policías; (ii) examinar el modelo de evaluación de desempeño; (iii) diagnosticar el sistema de información para tomar decisiones en materia de desarrollo policial y, (iv) evaluar las capacidades técnicas que tienen los cuerpos policiales para analizar la información estadística criminal. Estos estudios serán realizados por una instancia especializada en temas de innovación institucional, que brinde una perspectiva de situación de acuerdo con estándares internacionales y ofrezca un conocimiento integral dentro del diseño de la política pública y de carrera policial.
- 3.2 **Resultado esperado.** Estudios analíticos que permitan incrementar el conocimiento y estado actual del área encargada del sistema de desarrollo policial al tiempo de presentar propuestas innovadoras para su implementación a corto, mediano y largo plazo.
- 3.3 **Componente 2: Desarrollo de sistemas de información.** Este componente tiene como objetivo desarrollar un sistema de información para automatizar el registro de datos provenientes de diversas fuentes<sup>10</sup> en Plataforma México. Lo anterior, permitirá que la información se encuentre homologada y con la calidad requerida para poder procesarse automáticamente y así realizar cruces de información. Las actividades de este componente serán: (i) diagnóstico sobre las fuentes de información y los tipos de datos con los que cuentan; (ii) procesamiento de datos dentro de la plataforma; y (iii) generación de sistema para búsqueda y visualización de información.
- 3.4 **Resultado esperado.** Fortalecer la innovación tecnológica a través de la generación de un sistema de información que pueda vincular la diversidad de datos con los que hoy se cuenta. Se espera que el sistema sea implementado por la policía en su carácter de autoridad nacional, así como por otras autoridades subnacionales como lo son las fiscalías e incluso hospitales locales que aportaran sus registros administrativos. Con el objetivo de evaluar la sostenibilidad de los resultados de este componente se elaborarán informes que incluyan protocolos para la actualización y mantenimiento de las bases de datos.
- 3.5 **Componente 3: Desarrollo de capacidades técnicas de análisis.** El objetivo del componente es brindar capacitación en materia de evaluación estratégica de

---

<sup>10</sup> Fuentes como: registros administrativos, encuestas, mapas, videos de circuito cerrado de cámaras de vigilancia, entre otros.

información. El componente contempla los siguientes aspectos: (i) capacitación en métodos estadísticos de análisis de *big data* aplicados a seguridad<sup>11</sup>; (ii) capacitación para el diseño de intervenciones con base en evidencia y; (iii) capacitación para la generación de recomendaciones de políticas públicas en el área de prevención de la violencia. Cabe señalar, que a fin de garantizar una plena participación de los gobiernos sub nacionales (estatales y municipales)<sup>12</sup> se llevará a cabo una campaña de difusión y comunicación con los beneficiarios.

- 3.6 **Resultado esperado.** Fortalecimiento del capital humano adscrito a la policía. Lo anterior, facilitará la identificación de prioridades estratégicas y tácticas, a través del trabajo con un enfoque orientado a la resolución de problemas. Se espera tener por lo menos 25 funcionarios capacitados de los diversos Estados del país.

#### IV. Presupuesto indicativo

Actividad/ Componente	Descripción	BID/ Financiamiento por Fondo (US\$)	Aporte Local (US\$)	Total (US\$)
<b>Componente 1. Mejora del sistema de desarrollo policial</b>	Analizar la motivación y compromiso que actualmente presentan los policías, junto con la examinación del modelo de evaluación de desempeño y revisión de perfiles de grado.	155.000	0	155.000
<b>Componente 2. Desarrollo de sistemas de información</b>	Consultoría para el Diagnóstico, procesamiento de datos y generación de un sistema de búsqueda y visualización de información para automatizar el registro de datos provenientes de diversas fuentes en Plataforma México.	60.000	0	60.000
<b>Componente 3. Desarrollo de capacidades técnicas de análisis</b>	Diseño y ejecución de capacitación para la implementación de la metodología de hotspots.	85.000	0	85.000
<b>Total</b>		300.000	0	300.000

#### V. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 5.1 El organismo ejecutor (OE) de esta CT será el Banco a través de la División de Innovación para Servir al Ciudadano (IFD/ICS) en estrecha coordinación con la Comisión Nacional de Seguridad (CNS)<sup>13</sup>. Lo anterior, debido a que, desde la sede del Banco se cuenta con toda la visión general de las actividades a ser implementadas y resulta más práctico contactar diferentes instituciones involucradas. Adicionalmente, la CNS mantendrá un diálogo constante con el BID para la coordinación de las acciones estratégicas a ser implementadas, de acuerdo a los tiempos establecidos en la TC. El

<sup>11</sup> Esta capacitación se complementará con la RG-T2957: *Strengthening Data Analysis Capacities for Crime Prevention, Control, and Prediction, que contempla actividades capacitación en Big Data en México.*

<sup>12</sup> Se espera que participen los encargados de análisis estadístico delictivo de mencionados gobiernos.

<sup>13</sup> De acuerdo con el Reglamento Interior de la SEGON, la CNS es una unidad de la Secretaría de Gobernación, de la cual dependen los siguientes órganos administrativos desconcentrados: Policía Federal, Servicio de Protección Federal y el Órgano de Prevención y Readaptación Social.

Banco contratará los servicios de consultores individuales, firmas consultoras y servicios diferentes de consultoría de conformidad con las políticas y procedimientos vigentes en el Banco. Lo anterior, en alineación con los criterios bajo los que el Banco puede asumir como agencia ejecutora, en específico los relativos a los procesos de adquisiciones de servicios por parte del beneficiario.

## **VI. Riesgos importantes**

- 6.1 No se tiene conocimiento preciso sobre el número de entidades subnacionales que tienen sistematizada la información, este hecho podría retrasar el proyecto de integración y estandarización de la información por parte de Plataforma México. Este riesgo se espera mitigar a través de una realización de un diagnóstico inicial para saber qué entidades cuentan ya con la información necesaria.
- 6.2 Existe el riesgo de no apropiación de los productos y recomendaciones de política en prevención de la violencia por parte de los beneficiarios, a nivel municipal y estatal. En este sentido, se realizarán las acciones de mitigación necesarias para seleccionar al personal con el perfil más adecuado a fin de mantener una sostenibilidad y apropiación de las capacitaciones que se ofrezcan.
- 6.3 Asimismo, existe un riesgo de continuidad por el cambio de administración en diciembre de 2018, lo que podría atrasar la ejecución de la CT. Como medida de mitigación, se espera realizar diálogos con las diferentes unidades de la CNS, a fin de garantizar la sostenibilidad de las actividades.

## **VII. Salvaguardias ambientales**

- 7.1 No existen riesgos ambientales o sociales asociados en esta operación de acuerdo con la política de medio ambiente y cumplimiento de salvaguardas (OP-703), por lo cual la operación se clasifica como categoría "C". Ver [Filtros de Salvaguardias Ambientales](#).

### **Anexo Requeridos:**

- [Solicitud del cliente](#)
- [Matriz de Resultados](#)
- [Términos de Referencia](#)
- [Plan de Adquisiciones](#)