

el gasto en **SEGURIDAD**

Observaciones de la ASF
a la gestión y uso de recursos



M É X I C O
EVALÚA
CENTRO DE ANÁLISIS
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Reporte elaborado por José Tapia, con base en el Informe de resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009, incluyendo informes especiales que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) realiza para cumplir con lo dispuesto en ordenamientos legales.

**México Evalúa,
Centro de Análisis en Políticas Públicas, A.C.
Junio, 2011.**

CONTENIDO	pág.
Presentación	3
El gasto en seguridad	4
Diez observaciones que requieren atención inmediata	9
<i>Recomendaciones</i>	12
Observaciones sobre los problemas del gasto en seguridad en México	13
Conclusiones	21
Listado de referencias	22

El gasto en seguridad: Presentación

Un gasto que carece de controles, transparencia y rendición de cuentas, difícilmente puede ser efectivo a los ojos de la sociedad. El gasto público en seguridad pública, al igual que en otros tanto rubros, desafortunadamente cae en estos supuestos.

Este documento tiene el propósito de abrir algunas rendijas que nos permitan observar la manera que se ejerce el gasto en seguridad pública. Trabajos recientes de organizaciones académicas y civiles y, particularmente, el trabajo de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) nos permiten hoy hacerlo. En su revisión de la cuenta pública 2009, la ASF realizó una auditoría de desempeño al gasto en seguridad*. Sus hallazgos son relevadores de los enormes espacios de oportunidad que existen para mejorar la efectividad y transparencia del gasto en la materia. Este trabajo los analiza y sintetiza de manera que puedan ser accesibles al público interesado pero, sobre todo, que puedan incidir en la toma de decisiones futuras en materia de asignación y ejercicio de recursos en este tema. No podemos permitirnos dispendios y opacidad, cuando el problema nos desborda de una manera tan brutal.

De lo presentado por la Auditoría y analizado por México Evalúa, se desprenden tres grandes recomendaciones que debieran ser observadas cabalmente:

En primer término, es necesario mejorar aceleradamente la coordinación y comunicación entre las entidades involucradas en atender y combatir el fenómeno delictivo. La ausencia de esta interacción, incide negativamente en la eficacia de las políticas e intervenciones planteadas.

En segundo lugar es urgente mejorar sustantivamente el nivel de rendición de cuentas y transparencia en el ejercicio del gasto. Esto incluye la producción de información en tiempo real, su publicación oportuna y que sea de

libre acceso a los usuarios interesados. Al no contar con la información relevante tal como se plantea, se afecta la confianza ciudadana hacia la autoridad, en los tres niveles de gobierno.

Por último, enfatizamos la necesidad de contar con sistemas de evaluación de desempeño e impacto, en el que los indicadores y métricas utilizados muestren si el esfuerzo de la autoridad esta siendo efectivo y suficiente.

Las observaciones y recomendaciones que hace la ASF también pueden servir de apoyo para priorizar acciones puntuales de mejora en materia administrativa, de control de personal y de registros e inventarios básicos.

A pesar de que los mensajes que se presentan en estas páginas tienen que ver en su mayoría con las tareas a nivel federal, nuestras recomendaciones aplican también, y de manera particular, a nivel estatal y local. Son estos espacios en donde hoy se ejerce la mayor parte del gasto en seguridad y los cuales siguen operando con gran opacidad. Las Entidades de Fiscalización Superior Locales, que son las encargadas de hacer el seguimiento puntual al gasto en ese nivel de gobierno, todavía se debaten en problemas relacionados con su independencia y autonomía, asuntos que deben ser superados a la brevedad para que las labores se ejerzan con las garantías de profesionalismo e imparcialidad que son requeridas.

En fin, este documento impulsa propuestas que parten de un ánimo crítico pero a la vez constructivo para mejorar las tareas que hoy se realizan en este ámbito. Esperamos que cumpla con ese cometido.

Edna Jaime
Directora General
México Evalúa

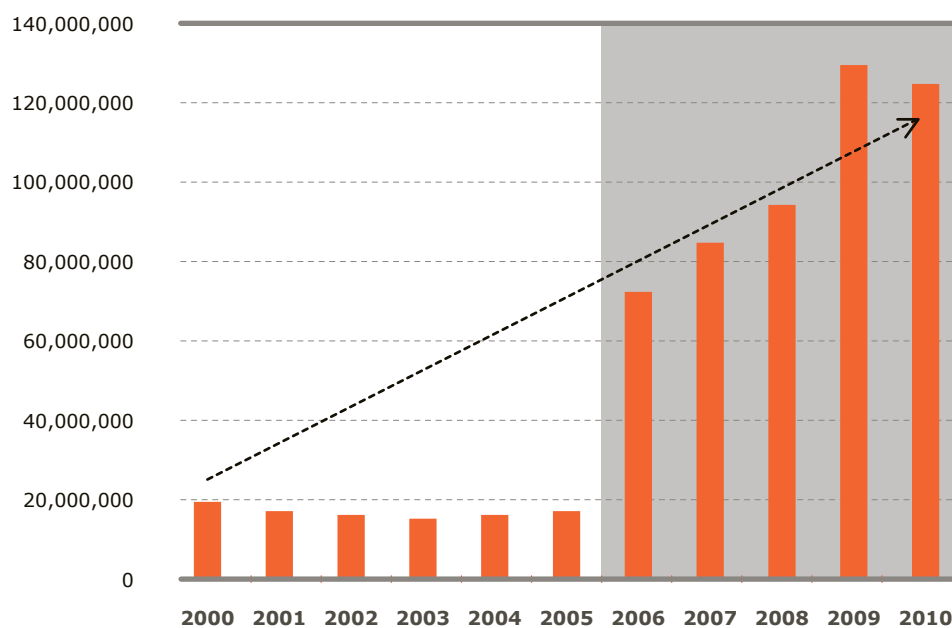
* Se trata de auditoría de desempeño 09-0-36100-07-0882 en materia de seguridad pública que puede ser consultada en <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Indice/iGeneral.htm>.



El gasto en seguridad

El Gasto Público en Seguridad es uno de los componentes del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) que mas ha crecido en importancia relativa. Su incremento ha sido superior a siete veces en lo que va de esta administración comparado con el sexenio anterior. Sin embargo, no existen resultados evidentes del impacto real que han tenido estos recursos en materia de seguridad y justicia penal.

Gráfico 1. Gasto público en seguridad 2000 – 2010
(millones de pesos constantes)



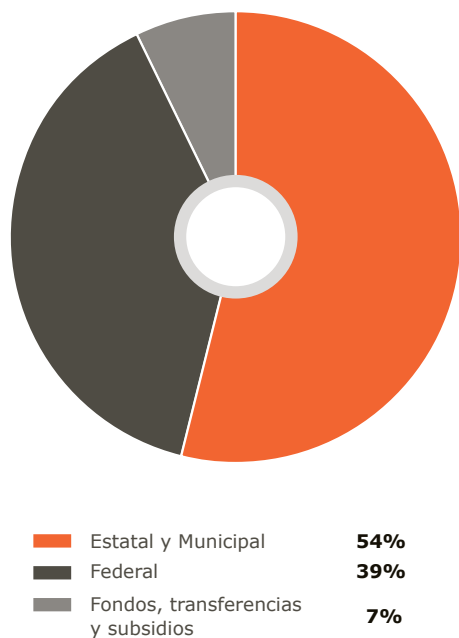
FUENTE: Elaboración propia utilizando como base la metodología propuesta por el ICESI en su estudio El costo de la Inseguridad en México (2011). Este utiliza como fuentes principales: Presupuestos de Egresos de la Federación y de las entidades federativas para 2000 - 2010; Informes Trimestrales entregados a la Cámara de Diputados por las secretarías de Seguridad Pública Federal y de Desarrollo Social; Finanzas públicas estatales y municipales de México del INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México. INEGI.

En términos agregados, el calculo de gasto en seguridad incluye aquellos asociados a la Secretaría de Gobernación, Procuraduría General de la República, SEDENA, Secretaría de Marina, Secretaría de Seguridad Pública, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP); así como los diversos fondos, transferencias y subsidios tales como el Fondo de Aportaciones en Seguridad Pública (FASP), el Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN), el Fondo para el Fortalecimiento Municipal (FORTAMUN) y Fondos metropolitanos.

Incluye también, los recursos que dirigen los estados al tema, mismos que se han visto acrecentados de forma continua hasta superar en 2009 lo destinado por el nivel federal. Este es un gasto pulverizado al que en ocasiones es difícil dar seguimiento.

Para 2010, la tendencia en el gasto operó de forma similar a 2009, mostrando que los estados y municipios mantienen un peso sustancial en el gasto total en seguridad.

Gráfico 2. Gasto en seguridad 2010



FUENTE: Presupuestos de Egresos de la Federación y de las entidades federativas 2010; Informes de Gobierno, Presidencia de la República.

Lo anterior nos muestra que la mayor parte de la gestión de recursos en seguridad sucede a nivel estatal y municipal.

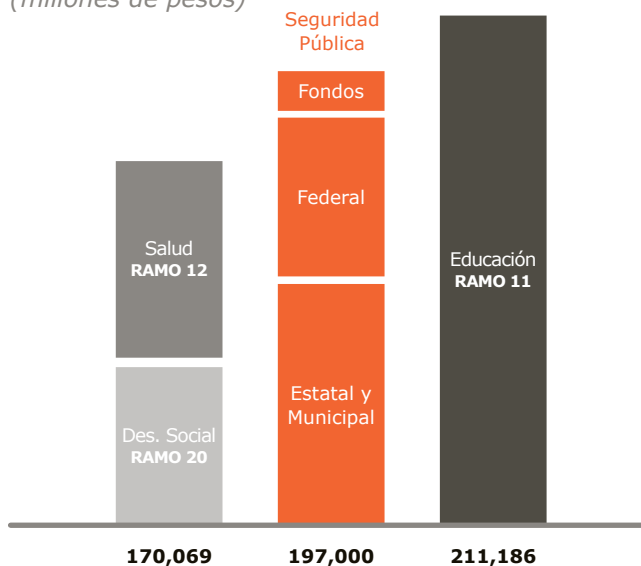
La magnitud de los recursos

Para 2010, el gasto en seguridad pública llegó a representar el 6.2% del total del gasto programable, llegó a ubicarse en aproximadamente 197,000 millones de pesos (mdp).¹

Esta cantidad representa el 93% del presupuesto federal dirigido a educación pública a través del Ramo 11², que en ese mismo año mismo fue de 211,186 mdp.

La dimensión del gasto en seguridad es aún más evidente cuando se compara con lo asignado a los rubros presupuestales de desarrollo social (Ramo 20) y el gasto en salud (Ramo 12), ramos a los que les fueron asignados 80,476 mdp y 89,593 mdp respectivamente en el PEF 2010.

Gráfico 3. Comparativo gasto público 2010 (millones de pesos)



FUENTE: Presupuestos de Egresos de la Federación y de las entidades federativas 2010; Informes de Gobierno, Presidencia de la República. Informes Trimestrales entregados a la Cámara de Diputados por las secretarías de Seguridad Pública Federal y de Desarrollo Social; Finanzas públicas estatales y municipales de México del INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México. INEGI.

¹ ICESI. Cuaderno 10: El costo de la inseguridad en México. Análisis de la ENSI/7. Febrero, 2011.

² Este ramo cubre solamente el gasto de operación de la SEP y sus programas sujetos a reglas de operación.

Más allá de la cantidad de recursos dirigidos a estas tareas, lo cierto es que en materia de seguridad no son claros ni evidentes los resultados que obtenemos de este enorme gasto. El coeficiente de correlación entre el presupuesto ejercido para la seguridad pública y los niveles de incidencia delictiva fue de 0.6, lo que implica que el incremento del presupuesto ejercido entre 2001 y 2009 no estuvo asociado a un decremento de la incidencia delictiva, ya que ambas variables aumentaron al mismo tiempo, en lugar de mostrar un efecto opuesto (ASF, 2011).

La asignación de este gasto se realiza a través de diversos mecanismos como el presupuesto a los ramos administrativos, los programas prioritarios en materia de seguridad pública y los fondos, transferencias y subsidios que pasan de la federación a los estados y municipios.

Estos recursos se aplican a programas, tareas y acciones específicas que tienen que ver principalmente con:

- **Formación, selección, controles de confianza y depuración de personal**
- **Equipamiento e Infraestructura**
- **Seguimiento y evaluación al ejercicio de recursos**
- **Fortalecimiento Municipal en términos de capacidades de respuesta**
- **Sistemas de inteligencia y**
- **El nuevo modelo policial**

De acuerdo con los reportes que publican las dependencias de forma individual, no es posible conocer los resultados de todo este gasto en términos de su impacto en cada uno de estos apartados. La información que presentan no es completa, ni oportuna y carece de criterios para mostrar los resultados en su ejercicio, inclusive el destino de los mismos.

Por ejemplo, con datos al cierre de 2010 observamos que aun los registros básicos de información están incompletos:

- El registro nacional de personal de seguridad pública tiene un avance de sólo 42%. Es decir, hay una base de datos incompleta de los perfiles de servidores en la materia. En algunos casos el registro va incluso decreciendo por la rotación de personal y el ingreso del nuevo que no es calificado.
- El informe policial homologado (IPH)³ se atiende a un 58%. Varios municipios aún no lo han implementado y el volumen de IPH completos en el sistema es apenas equivalente a un solo reporte por cada elemento a nivel nacional.
- El registro nacional de armamento y equipo muestra un avance de 68%. Es decir no podemos estar seguros de un inventario nacional de armamento asignado y bajo resguardo. Más preocupante es que de las revisiones de la ASF, se detectan discrepancias en registros ya que hay armamento que no se puede ubicar.
- El sistema de evaluación de confianza a las policías, tuvo un porcentaje de avance de 8% nacional en promedio. Aun cuando se ha dado énfasis y recursos continuos para su desarrollo, el avance del mismo es dispar y su reporte irregular.
- El registro de información penitenciaria existe únicamente a un 41%. Hay estados donde el avance es de 0%. Se detectó que algunos estados no han entregado información en los últimos dos años.

Lo anterior indica que no sabemos con certeza la cantidad y calidad del personal con que se cuenta en la fuerza pública, ni el armamento disponible, ni la confiabilidad del personal, así como tampoco sabemos a plenitud la identidad de quienes permanecen en nuestros penales.

De manera adicional, la asignación y el uso de recursos nos señala que estos no son utilizados con oportunidad. Por ejemplo, en dos años consecutivos una tercera parte de los recursos del Fondo de Aportaciones en Seguridad Pública

³ El informe policial homologado o IPH es un registro básico de incidencias delictivas a nivel local, mismo que se constituye en un reporte que generan las policías de forma periódica.

(FASP), no se ha ejercido. De los 6,916 mdp asignados a este fondo al 31 de diciembre de 2009, sólo se habían ejercido el 64.9% de los mismos, lo que refleja, además de un subejercicio de recursos, el cumplimiento parcial de las metas y objetivos del fondo. Dicha situación se repitió en 2010 cuando sólo el 66% de los recursos asignados fueron utilizados.

Otro tipo de omisiones e incumplimiento en el ejercicio de este gasto se refiere a la observancia de la normatividad operativa. Estamos hablando de problemas de generación y flujo de información que van desde su reporte oportuno bajo criterios específicos, pasando por la calidad de información, así como ineficiencias para atender y asegurar el cumplimiento de los objetivos de las instancias de seguridad y justicia. Se observan también gastos duplicados, dilución de responsabilidades por la carencia de mecanismos adecuados de rendición de cuentas. Todos estos, aspectos muy relevantes desde el punto de vista de operación de los programas y la observación ciudadana.

Las carencias e ineficiencias se van sumando a lo largo del sistema de seguridad y justicia, para con ello ir disminuyendo el efecto positivo esperado de la política y recursos dirigidos a la seguridad pública.

A estos hallazgos iniciales es posible ahora sumar el trabajo de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), quien ha provisto elementos y registros tangibles respecto a los resultados, la eficiencia, eficacia y manejo de recursos derivados de las revisiones que ha practicado.

En las siguientes dos secciones, ofrecemos en primer término un resumen de observaciones que consideramos de mayor relevancia para posteriormente ofrecer información a mayor detalle sobre los problemas del gasto en seguridad en México.

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) como observador del ejercicio y desempeño de los recursos en materia de seguridad⁴

La ASF se encarga de fiscalizar, como un auditor externo, el uso de recursos públicos federales en los tres Poderes de la Unión, los órganos constitucionalmente autónomos, así como los estados y municipios que reciben este tipo de recursos⁵.

La auditoría busca determinar si las reglas se han cumplido y aplicado acorde con la normatividad vigente, mientras que la labor de gestión pública debe atender el cumplimiento de objetivos y metas de políticas y programas públicos, identificando si las reglas sobre las que se actúa sirven al objeto que se propone.

Para la revisión de la Cuenta Pública 2009, la ASF presenta de manera individualizada los informes correspondientes a cada una de las auditorías que se llevaron a cabo. Esto con el fin de facilitar su consulta y poder proporcionar a la Cámara de Diputados y a la ciudadanía en general, información oportuna respecto a los procesos de fiscalización efectuados.

Con ello, la ASF permite acceder a una serie de auditorías y revisiones sobre el análisis de la política en seguridad pública para diversos entes que reciben recursos públicos, así como para los fondos y subsidios que forman parte del Ramo 33, como el FASP y SUMBSEMUN. Además de las revisiones programadas, la ASF realizó para 2009 cinco auditorías denominadas "Seguridad Pública" enfocadas en el desempeño de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP); la Procuraduría General de la República (PGR); el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP); la Policía Federal (PF), y el Programa de Reinserción Social.

El reporte que se presenta sintetiza información de las auditorías y presenta una perspectiva puntual

⁴ Las observaciones que se enuncian provienen del análisis de los reportes de la cuenta pública 2009, presentados por la ASF en 2011. En específico aquellas auditorías presentadas bajo el rubro "seguridad pública".

⁵ Una reciente encuesta realizada por la Universidad Nacional Autónoma de México revela que, a más de una década de su creación, la Auditoría Federal de la Federación es una instancia desconocida para la mayoría de los mexicanos. Sólo un 1.4% de los encuestados la identificó en cuanto a sus funciones. Y el 70% de los 2 mil encuestados a nivel nacional, dijo desconocer qué organismos públicos realizan actividades de fiscalización o auditorías en todo el país.

sobre los asuntos que requieren atención inmediata, ayudando a enfocar esfuerzos y determinar espacios sobre los cuáles debe enfatizarse la responsabilidad de los servidores públicos que ejecutan la estrategia en cada nivel de gobierno.

La revisión de estos documentos permitió elaborar un panorama de las diversas deficiencias e inconsistencias operativas comunes a todos los niveles, autoridades, iniciativas y programas en seguridad pública. Dentro de las observaciones más recurrentes resaltan:

- **Observaciones de coordinación**, se refieren a la ausencia de mecanismos e instrumentos que faciliten las acciones y ayuden a que los recursos fluyan de manera eficiente y con certidumbre;
- **Observaciones de gestión y reporte**, donde se evidencia el desconocimiento u omisión de reglas de operación que redundan en afectación a los programas en términos del alcance de sus objetivos;
- **Observaciones de transparencia y rendición de cuentas**, que inhiben el conocimiento generalizado del uso y destino de fondos y recursos;
- **Observaciones contables y de registro financiero** que afectan el registro adecuado de origen y destino de los recursos, así como su balance y posición financiera;
- **Observaciones en procesos de adquisiciones**, mismas que son críticas para asegurar la corresponsabilidad en el intercambio entre sectores público y privado, y por último;
- **Observaciones relativas a la evaluación de desempeño**, que son el componente que permite saber el resultado de las políticas implementadas en términos de sus costos, beneficios e impacto global de la estrategia.



Diez observaciones que requieren atención inmediata

Tabla 1. Resumen de observaciones

a entidades y programas

Entidad	Coordinación	Apego a reglas de operación	Transparencia y rendición de cuentas	Contables y registro financiero	Proceso de adquisiciones	Evaluaciones de desempeño
PGR	SI	NO	SI	NO	NO	SI
SSP	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Policía Federal	SI	NO	SI	SI	SI	SI
SESNSP	SI	NO	SI	NO	NO	SI
SEDENA	SI	SI	SI	S	NO	N/D
Fondos y Programas						
Plataforma México	SI	SI	SI	SI	SI	SI
FASP	SI	SI	SI	SI	SI	SI
SUBSEMUN	SI	SI	SI	SI	SI	SI

FUENTE: Revisión a la Cuenta Pública 2009. Auditorías especiales "seguridad pública". ASF, 2011.

SI = tienen observación;
NO = no tienen observación.

Dentro de la multiplicidad de observaciones encontradas en los reportes de auditoría, se han seleccionado algunas que dan noción acerca de diversos aspectos que de no corregirse pueden incidir de manera negativa en la implementación y desarrollo de la política de seguridad.

1 Las acciones realizadas por la SSP no han sido suficientes para alcanzar el punto de inflexión que permita revertir la incidencia de delitos. Y tampoco ha mostrado claras metas u objetivos a cumplir en plazos específicos.

Por ejemplo, el coeficiente de correlación entre el presupuesto ejercido para la seguridad pública y los niveles de incidencia delictiva fue de 0.6, lo que significó que el incremento del presupuesto ejercido entre 2001 y 2009 no estuvo asociado a un decremento de la incidencia delictiva, ya que ambas variables aumentaron al mismo tiempo, en lugar de mostrar un efecto opuesto. (ASF, 2011).

2 La eficacia en el desempeño de la Policía Federal (PF) aún no es evidente.

El esfuerzo realizado por la PF no fue suficiente para generar las condiciones necesarias a fin de salvaguardar la vida, la integridad, la seguridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

En las 14 zonas donde se llevaron a cabo los operativos conjuntos permanentes de la PF, los homicidios dolosos vinculados al crimen organizado se incrementaron en 2,242 (44.6%), respecto de los 5,025 cometidos en 2008.

3 El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) debe desarrollar sus bases de datos y publicación oportuna de información.

EISENSP carece de un programa con objetivos, estrategias, mecanismos, metas, indicadores y responsables para cumplir con sus metas de mediano plazo. La ASF ha solicitado al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública defina, instrumente y evalúe acciones orientadas en este sentido.

La administración de las bases de datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como su disponibilidad, continuaron bajo responsabilidad de Plataforma México, adscrita a la SSP, por lo cual **el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) no accede de manera oportuna ni permanente al sistema**, incumpliendo el artículo 13, fracción I, del Reglamento del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que establecía como una de sus funciones la de "Administrar el Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública".

Este es un grave problema ya que el resguardo físico de la información está en manos de la SSP y no en el SNSP conforme a la ley y reglamento aplicables.

La falta de acceso oportuno del SESNSP a los registros del Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública restringe: 1) la disponibilidad de la información contenida en las bases de datos del Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública; 2) limita los requerimientos a las instancias de la información necesaria para la integración y actualización permanente de las bases de datos; 3) inhibe que el SNSP cumpla con el suministro, intercambio, sistematización y actualización permanente de las bases de datos del propio Sistema Nacional de Información de Seguridad Pública.

4 La Plataforma México ha sido operada con poco apego a la normatividad en adquisiciones.

Plataforma México, encargada de desarrollar el Sistema Único de Información Criminal (**SUIC**)⁶, recibió 16

recomendaciones y seis promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria. En general observamos falta de apego a reglas de operación, de registro contable y financiero, así como procesos de adquisiciones que no cumplen con reglamentos.

A pesar de las inversiones en este sistema, sus bases de datos, información con que cuenta y su disponibilidad para estados y municipios es aún limitada. Ello quedó manifiesto en los reportes de las visitas que la ASF realizó.

5 Los fondos y subsidios destinados a la seguridad no están teniendo un efecto medible.

El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)⁷, a pesar de observar incrementos en sus recursos, no ha presentado evidencia de sus resultados. Resulta preocupante que no se hayan desarrollado indicadores objetivos de la evaluación de este gasto.

Por diversas circunstancias relativas a coordinación y cumplimiento de normatividad, en dos años consecutivos una tercera parte de los recursos del FASP no se ha ejercido.

En cuanto al Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (Subsemun)⁸, las observaciones de la ASF, han sido recurrentes y se enfocan particularmente en la calidad de la gestión, la transparencia y sus resultados. A pesar de llevar varios años de operación, se observa que la calidad del control interno para la gestión del fondo tiene un nivel que va de medio a bajo.

⁶ Plataforma México, tiene como objetivo "crear un Sistema Único de Información Criminal (SUIC) que concentre y correlacione diversas bases de datos que tiene el Estado en sus distintos órdenes de Gobierno. Entre los datos se tienen: mandamientos judiciales y ministeriales, registro vehicular, robo de vehículo, indiciados, procesados y sentenciados, registro de elementos policiales en activo y no activos. Su objetivo fundamental es crear un instrumento que le permita al Estado ejercer un trabajo de investigación policial mediante un sistema de información dinámico y altamente confiable". Subsecretaría de Evaluación y Desarrollo Institucional. SSP.

⁷ El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP), son recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados y del Distrito Federal para la seguridad pública destinados exclusivamente a: Reclutamiento, formación, selección, evaluación y depuración de personal; Equipamiento de las policías; establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones y servicio telefónico nacional de emergencia; la construcción, mejoramiento o ampliación de instalaciones para la procuración e impartición de justicia, centros penitenciarios y ; el seguimiento y evaluación de los programas referidos.

⁸ El Subsidio en Materia de Seguridad Pública a entidades federativas, municipios y el Distrito Federal (SUBSEMUN), es un subsidio de cobertura nacional para los municipios, y en su caso, a las entidades federativas cuando tengan a su cargo la función de seguridad pública o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como el Gobierno del Distrito Federal. Estos recursos no pierden su carácter federal al ser transferidos a los municipios, y en su caso las entidades federativas cuando tengan a su cargo la función de seguridad pública; por lo tanto, su aplicación y control se sujetará a lo dispuesto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y demás disposiciones aplicables.

6 La PGR tiene un avance mínimo en sus tareas de profesionalización y modernización de ministerios públicos.

La ASF identificó irregularidades recurrentes que tuvieron relación con el proceso de investigación e integración de la averiguación previa así como en materia técnico-jurídica, sin que se acreditara contar con un programa de mejora con estrategias y metas que considere las debilidades detectadas por el sistema de control en cuanto al proceso de investigación e integración de las averiguaciones previas.

De acuerdo con lo observado, la PGR no cuenta con un sistema de control homogéneo que dé seguimiento puntual a las observaciones derivadas de las visitas de supervisión y evaluación primaria de la calidad técnico-jurídica que realiza su personal en cada una de las delegaciones estatales.

7 Los sentenciados del fuero federal cumplen, en su mayoría, sanciones en libertad y sólo se vigila al 3% de ellos.

En cuanto a los 97,148 internos del fuero federal, 22.9% fueron procesados y 77.1% sentenciados. De estos últimos, 60.1% cumplían sanciones en libertad y 39.9% dentro de los centros penitenciarios.

El Programa de seguimiento y vigilancia a sentenciados con beneficio de libertad anticipada, programó 2,496 visitas y realizó solo 1,260, lo que significó que tan sólo se vigila a menos del 3% del total de sentenciados con beneficio de libertad anticipada y sustitutivos penales.

8. La tarea de prevención y readaptación social no está funcionando.

La ASF realizó un análisis de reincidencia y reincorporación social. Utilizando una muestra de seis centros federales, constató que el:



Además, el sistema registró a casi la mitad de primodelincuentes (48.5 del total) como reclusos de alta peligrosidad, lo que incide en la baja capacidad de reincorporación de los Centros Federales de Readaptación Social (CEFRESOS).

Como dato adicional, se señala que para 2009, sólo el 1.1% de los presos liberados logró un puesto de trabajo, porcentaje que resultó la mitad del registro de 2005 (2.2%).

9 La Secretaría de la Defensa Nacional carece de controles para validar la integridad de los indicadores del desempeño institucional en el marco del Programa Nacional de Seguridad.

La Secretaría de Hacienda exentó a la Secretaría de la Defensa Nacional de presentar y elaborar la matriz de indicadores de resultados (MIR)⁹, dentro del Programa Nacional de Seguridad Pública. Lo cual incide en que no se tengan los controles necesarios para validar la integridad de los indicadores sobre el desempeño de las tareas de la dependencia en diversas áreas.

Dado que se carece de un sistema contable para el manejo de recursos proveniente del Programa Nacional de Seguridad Pública, se comprobó que las erogaciones reportadas en el presupuesto de la SEDENA no tienen congruencia con el costo que implican las metas alcanzadas.

⁹ La MIR es un instrumento para el diseño, organización, ejecución, seguimiento, evaluación y mejora de los programas, resultado de un proceso de planeación, forma parte del Sistema Integral de Programación y Presupuestación (PIPP) para el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEEF).

10 Los estados y municipios no tienen insumos para desarrollar inteligencia policial.

La mayoría de las entidades auditadas mantienen sistemas paralelos de información al sistema Plataforma México, debido a las insuficiencias operativas de éste que tienen que ver con infraestructura y acceso. Por ello, no se generan productos de inteligencia policial en municipios partiendo de la información generada por esta plataforma.

A la vez se detectaron problemas de coordinación, como en el caso de los sistemas de atención por emergencia 066 y el de denuncia anónima 089, mismos que no se encontraron alineados con los procesos establecidos por la Red Nacional de Telecomunicaciones del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

RECOMENDACIONES

Con base en las observaciones encontradas, se resaltan áreas específicas de oportunidad que requieren atención inmediata, para ayudar a enfocar esfuerzos y determinar espacios sobre los cuáles se debe actuar para mejorar la ejecución de la estrategia de seguridad en cada nivel de gobierno.

Nuestro documento ofrece tres recomendaciones fundamentales:

1 *Mejorar aceleradamente la coordinación y comunicación entre entidades y agencias.*

Esta es una de las principales fuentes de desperdicio de recursos, y un factor que reduce la eficacia de las políticas y diluye las responsabilidades de los agentes involucrados.

2 *Acrecentar el nivel de transparencia y rendición de cuentas conforme al principio de máxima publicidad.*

Hoy la mayor parte de los programas no ofrece informes actualizados, ni libremente disponibles para

conocer el avance de las tareas encomendadas y los objetivos alcanzados. Las matrices de objetivos deben estar actualizadas y presentarse de forma trimestral.

El apego a los lineamientos de la Ley de Contabilidad Gubernamental ayudará a mantener un mejor control sobre el ejercicio del gasto y los activos relacionados con seguridad.

Asimismo, se deben atender las tareas pendientes para mejorar los grandes problemas de las Entidades de Fiscalización Superior Locales relacionados con su independencia y autonomía.

3 *Poner énfasis en evaluación de desempeño y mejorar los sistemas de evaluación.*

Estos mecanismos son la evidencia final de los resultados de una estrategia. El instrumentar sistemas claros de evaluación hace que la sociedad modifique la percepción que tiene respecto de lo que se consideran avances o éxitos en términos de la presente estrategia de seguridad. Los reportes de desempeño deben presentar resultados congruentes con lo observable, así como tener metas y compromisos con horizontes ciertos de cumplimiento.

Dada la consistencia y relevancia de las observaciones de la ASF, consideramos que se requiere avanzar una auditoría continua a los recursos, ejercicio del gasto y resultados de ejecución sobre el tema de seguridad pública, tanto a nivel federal, como local.

Esta labor de observación continua permitirá avanzar en temas relativos a la evaluación del gasto, mejorar la coordinación entre niveles de gobierno involucrados y finalmente avanzar en términos de transparencia y rendición de cuentas en este rubro.

En la siguiente sección se abunda con mayor detalle en las observaciones señaladas.

Observaciones sobre los problemas del gasto en seguridad en México

Hemos presentado una síntesis de las observaciones realizadas por la ASF en sus auditorías, identificando asuntos que requieren atención inmediata.

En este apartado, se presenta a mayor detalle un resumen que recupera el conjunto de elementos que, a la luz de la revisión de la cuenta pública 2009, resaltan en términos de apego a la normatividad, operación y desempeño de las instancias encargadas de atender el problema de seguridad en el país.

Para este recuento, se han agrupado las observaciones en tres rubros que consideramos de gran relevancia, y que deben ser continuamente monitoreados para avanzar en la efectividad del gasto en seguridad.

Tales aspectos son los siguientes:

- a) Información como insumo básico
- b) Transparencia y rendición de cuentas
- c) Gestión y evaluación de desempeño

a) La información como insumo básico

Los problemas de información en materia de seguridad siguen siendo significativos. Las deficiencias en cuanto a su recolección, reporte y disponibilidad se observan tanto a nivel federal, estatal y local. Aun cuando se espera en un futuro contar con el Sistema Único de Información Criminal de Plataforma México (SUIC), lo cierto es que los componentes básicos de información que deben alimentarlo se encuentran aún incompletos y desarticulados. Ello queda evidenciado en el hecho de que tan sólo un 28% de los requerimientos de información en la materia se realizan por este medio¹⁰, y que los estados manifiestan que no existe retroalimentación o análisis útil sobre la información que en materia de seguridad se remite al Gobierno Federal y es capturada en Plataforma México.¹¹

En muchos casos ni siquiera se cuenta con registros básicos, los cuales deberían informar acerca de la capacidad de respuesta, magnitud de fuerza y desempeño de los elementos encargados de realizar las labores de seguridad.



¹⁰ Los estados y municipios realizan el 71.5% de las consultas al Sistema Único de Información Criminal con fines de inteligencia, el gobierno federal sólo demanda el 28.5% de las consultas totales.

¹¹ "Trayectoria, criterios de asignación y destino de FASP, dificultades para el control, seguimiento, evaluación y fiscalización de los recursos" (2009).

A modo de ejemplo mencionamos los siguientes registros y bases de datos:

1 Registro de personal

El SESNSP careció de la información cuantitativa sobre los datos totales que debieron contener los registros del personal de seguridad pública; de indiciados, procesados y sentenciados; así como de armamento y equipo, por lo que no fue posible establecer su nivel de actualización.

El Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública registró un retroceso acumulado de 23.2 puntos porcentuales, al pasar de una cobertura de registro de 79.7% en 2008 a 56.5% en 2009, debido al incremento en el número de plazas. Y en el ámbito local, la cobertura reportada no resultó confiable, ya que en el 50.0% de las entidades federativas el número de elementos registrados fue superior al número de elementos existentes, además de que no permitieron identificar los elementos en activo y los no activos.

2 Registro Nacional de Armamento y Equipo

Se reportaron 19.6% menos armas que las registradas en 2008, sin que el SESNSP explicara las razones de esta disminución, no sabemos si están extraviadas, fueron robadas o su ubicación final.

3 Base de datos de indiciados, procesados y sentenciados

Esta base de datos no se actualizó y varias entidades federativas desde 2008 no suministran la información.

4 Adopción del Informe Policial Homologado

En 2009, el SESNSP no estableció una meta respecto de la incorporación del informe policial homologado (IPH)¹² a Plataforma México, ni definió estrategias y mecanismos para promover su incorporación por parte de las instituciones policiales. A la fecha este reporte se cumple al 40%, pero se constata que los elementos policiales han registrado en promedio tan sólo un IPH en el registro.

Preocupa también que 36.9% de los municipios adheridos al SUBSEMUN en 2009, no adoptaron el Informe Policial Homologado tal como lo solicita la norma (en términos generales en 2009 sólo el 7.8% de los municipios adherentes lo adoptaron).

5 Consultas al Registro Administrativo de Detenciones

Este registro incluye los Informes Policiales Homologados (IPH) con detenido. Sin embargo, el número de delitos cometidos en 2009 no reflejó un mayor número de reportes con detenidos, por lo que la eficacia de esta operación policial se determina como limitada o insuficiente.

6 Intercambio de información por medio del Módulo para el Combate al Secuestro del Sistema Único de Información Criminal de Plataforma México (SUIC)

La información proporcionada por el SESNSP impidió evaluar la oportunidad en el cumplimiento del compromiso establecido en el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, de establecer un módulo de información sustantiva en el Sistema Único de Información Criminal de Plataforma México para el registro, seguimiento y combate al delito del secuestro.

El SESNSP indicó que el módulo para el combate al secuestro del SUIC se instaló en las 32 entidades federativas. Sin embargo, en 5, equivalentes al 15.6%, no lo operaron por problemas de conectividad o porque carecieron de claves electrónicas de acceso.

7 El sistema de control de confianza se ha aplicado a un 8% a nivel nacional

A pesar de que el SESNSP participó en el seguimiento y evaluación de la asignación y aplicación de los recursos del FASP, los datos aportados por el Sistema de Seguimiento y Evaluación del FASP, no presentaron la consistencia que permita confirmar el avance

¹² El Informe Policial Homologado (IPH), establece las etapas y pautas que deben seguir los tres órdenes de gobierno para el levantamiento, captura, revisión y envío de información, oportuna, confiable y veraz, a través del sobre hechos presumiblemente constitutivos de delito y/o falta administrativa.

cualitativo de las acciones de profesionalización de los cuerpos de seguridad pública. Se sabe que de las acciones previstas para llevar a cabo la profesionalización del personal, se programaron sólo tres de los siete ejes estratégicos aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública y sólo se incluyeron 9 de los 37 programas convenidos.

8 Falta estadística que considere información de las encuestas de victimización y la cifra negra

Por todo lo anteriormente expuesto, una de las principales observaciones de la ASF es la falta de estadísticas de conductas ilícitas no denunciadas, tendencias históricas y patrones de comportamiento, que limita los esfuerzos para actualizar y perfeccionar la política de seguridad pública del Gobierno Federal, para el cumplimiento de los objetivos y metas relacionados con salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos. Ello significa que ni la SSP, ni el SESNSP generan este tipo de estadísticas por lo que el análisis del comportamiento de la incidencia delictiva recae en lo reportado en las Encuestas Nacionales Sobre Inseguridad (ENSI), publicadas por el Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad A.C. (ICESI) y más recientemente por INEGI.

Para 2009, de un total de nueve estudios realizados sobre las causas estructurales del delito, la SSP no incluyó la elaboración de estudios enfocados en delitos de alto impacto social como el secuestro, los homicidios dolosos y los robos con violencia. Si bien hacia finales de 2010 inició el reporte de información relacionada a estos delitos, los mismos carecen de un análisis profundo de sus causas y esquemas claros para su combate.

Estos registros básicos deberían estar completos al 100%. Su cumplimiento parcial no permite cuantificar el avance en aspectos que son fundamentales para el desarrollo de la estrategia en seguridad ya que son la base para el cumplimiento de muchas de las tareas en este rubro.

b) Transparencia y rendición de cuentas

Una de las demandas más claras de la sociedad es la necesidad de conocer de forma sencilla y puntual lo que sucede en materia de seguridad.

Hoy somos espectadores tanto en el diseño de políticas como en su ejecución, pero el flujo unidireccional de la información ha generado un clima de escepticismo y desconfianza a la labor de la autoridad.


No se comunican con claridad y oportunidad los hechos de alto impacto que más interesan a la opinión pública, y no hay un esfuerzo por proveer un acercamiento racional y previsible sobre la dirección de la política y menos aún sobre el horizonte de resultados.

El desapego a la normatividad en el manejo de recursos y a criterios mínimos de transparencia en los reportes, propician que la desconfianza en la autoridad se vea acrecentada.

Algunos casos concretos

Plataforma México

Es poco conocido que los recursos de Plataforma México son administrados a través de un fideicomiso para realizar los pagos por las contrataciones de servicios, obra pública y la adquisición de bienes que realice la SSP. Esto a través de la gestión de un fondo que maneja 2,893 millones de pesos¹³.



En 2009 este esquema de fondeo de Plataforma México recibió 16 recomendaciones y seis promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria por parte de la ASF.

¹³ Se refiere al fideicomiso para la Plataforma de Infraestructura, Mantenimiento y Equipamiento de Seguridad Pública y de Aeronaves (FIPIMESPA).

Se observa que el acuerdo de ministración del fideicomiso no cumple con las características establecidas por la normativa correspondiente respecto a su operación y reporte.

Durante el ejercicio 2009 se revisaron erogaciones que corresponden a la Coordinación General de la Plataforma México para la adquisición de bienes, instalación y puesta en marcha del Centro de Información Estratégica en Seguridad. Las compras no cuentan con el formato de adquisiciones (FUA), en donde conste la certificación de "No existencia del bien igual al solicitado o bien similar o equivalente", ni con el formato de suficiencia presupuestal. Adicionalmente, se observó que no se cuenta con evidencia de que el área requirente realizó un sondeo de mercado, por lo que no se cumple con los criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez en los cuales se fundó la selección del procedimiento, que permitan garantizar las mejores condiciones para el Estado. Tampoco fueron proporcionadas las requisiciones de compra y no se pudo verificar si los bienes adquiridos correspondieron a los solicitados.

Adicionalmente la SSP no registró en su contabilidad operaciones realizadas con cargo a los recursos del Fideicomiso, en específico rendimientos financieros por 196 millones de pesos y egresos por 2,153 millones de pesos. Tampoco fueron proporcionados 279 formatos de adquisiciones, correspondientes a los bienes adquiridos mediante el citado contrato. La Policía Federal adquirió un total de 1,234 bienes, de los cuales un 20% no fueron localizados en los registros de bienes proporcionados; y un 10% no se encontraban resguardados, por lo que no es posible identificar al servidor público a quién fueron asignados y quién es responsable del buen uso de éstos.

Procuración de justicia

En cuanto al ámbito de procuración de justicia, la ASF identificó irregularidades recurrentes que tuvieron relación con el proceso de investigación e integración de las averiguaciones previas, así como en materia de apego a proceso. Se asentó que la PGR no cuenta con un sistema de control homogéneo que dé seguimiento puntual a las observaciones derivadas de las visitas de supervisión que realiza la Procuraduría en cada una de

las delegaciones estatales. En 2009 no se acreditó un programa de mejora con estrategias y metas, que atienda las debilidades detectadas en el proceso de investigación e integración de las averiguaciones previas.

En cuanto a solicitudes de pruebas periciales se detectaron inconsistencias en registros y fechas de atención a las mismas. Se constató que en el año 2009, se tuvieron en promedio dos pruebas periciales por cada averiguación previa, cuando a nivel internacional el promedio mínimo es de seis pruebas.

Un dato de interés es que respecto de las 61,009 averiguaciones previas en que se determinó el no ejercicio de la acción penal en 79.9% se atendió dentro de 160 días, 20.1% en un plazo posterior y 3.5% del total de estas averiguaciones se llevaron entre 7 a 24 años para la determinar el no ejercicio de la acción penal.

Sistema penitenciario

El sistema penitenciario es otro ámbito en el cual existe poca información y bajo nivel de rendición de cuentas. En 2009, la población penitenciaria fue de 272,469 procesados y sentenciados, cifra superior en 19.8% respecto de los 227,457 internos reportados por el órgano de administración responsable de los reclusorios para ese mismo año (Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social). La diferencia de 45,012 reclusos se debe a que sus reportes no incluyen a sentenciados por delitos federales que recibieron una medida sustitutiva de prisión y que, por tanto, están en libertad bajo la vigilancia del sistema.

Estas diferencias se hacen aún mas evidentes al observar que de los 97,148 internos del fuero federal, un 22.9% fueron procesados y 77.1% sentenciados. De estos últimos, 60.1% cumplían sanciones en libertad y solo 39.9% dentro de los centros penitenciarios.

Al interior de los penales la situación de inseguridad tampoco muestra mejoría. Para 2009, no se presentaron avances en el cumplimiento del combate a ilícitos e incidencias delictivas al interior de los centros penitenciarios federales. Mientras que el

42.9% de los CEFERESOS no dispuso de información elemental sobre los indicadores de incidencia delictiva al interior de los mismos.

En cuanto al programa de seguimiento y vigilancia a sentenciados con beneficio de libertad anticipada, el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS) programó 2,496 visitas, y realizó sólo 1,260 visitas, ello significó que sólo se vigila a menos del 3% del total de sentenciados con beneficio de libertad

La ASF realizó un análisis de reincidencia y reincorporación social. Utilizando una muestra de seis centros federales, constató que el **40.6% son reincidentes**. Además, el sistema registró a casi la mitad de primodelincuentes (48.5 del total) como reclusos de alta peligrosidad, lo que incide en la baja capacidad de reincorporación de los CEFERESOS.

Policía Federal

La Coordinación de Fuerzas Federales de Apoyo, que ejecuta y coordina los despliegues a nivel nacional, no cuenta con un mecanismo sistematizado de personal para otorgar la cuota diaria de apoyo¹⁴. Se detectó personal que recibió en forma permanente la cuota diaria de apoyo, durante los ejercicios 2008 y 2009 por un monto de 540 millones de pesos¹⁵. Estos recursos se distribuyeron entre personal comisionado por más de 180 días continuos, aun cuando las comisiones no pueden exceder más de 30 días, todo ello además sin contar con la autorización acorde con los lineamientos generales.

Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA)

La SEDENA, adicionalmente a sus tareas regulares, participa como parte del Programa Nacional de Seguridad Pública, validando y alineando sus acciones con los objetivos del PND a este respecto.

Sin embargo, su actuación no ha estado libre de observaciones en el marco de dicho programa. Para el ejercicio 2009, la SEDENA no instaló un comité de control y auditoría, el cual tiene entre otras funciones la de apoyar en materia de control y evaluación de riesgos que afectan el cumplimiento de los programas presupuestarios.

Debido a ello, por ejemplo, no fue posible integrar las nóminas que respaldan el gasto reportado para este fin, debido a que el Sistema Integral de Administración de Nómina (SIAN) de la SEDENA (automatizado), no tiene la capacidad de almacenamiento suficiente para mantener información distinta a la del año en curso, no contiene la clave presupuestaria de la unidad responsable del gasto ni la cuenta por liquidar, lo que implicó la



¹⁴ Los servidores públicos a los que se les otorgue la cuota diaria de apoyo serán aquéllos funcionarios y trabajadores cuyas funciones y actividades determinen la necesidad de permanecer varios días de comisión y no debe exceder de 30 días naturales. Y ello debe registrarse en la partida presupuestal 3820 "instalación de personal federal".

¹⁵ Esto es un monto superior al presupuesto total de la Secretaría de la Defensa en 2009, el cual fue de 43,623 millones de pesos.

imposibilidad de generar reportes detallados de percepciones y deducciones de cada trabajador y limitó la fiscalización de los recursos.

Esta falla en el sistema contable propicia que las erogaciones reportadas en el presupuesto no tengan congruencia con el costo que implican las metas alcanzadas.

c) Gestión y evaluación de desempeño

A la deficiente situación encontrada en el tema de información y rendición de cuentas, se suma la inexistente cultura de la evaluación del gasto en seguridad en los tres niveles de gobierno. La evaluación de desempeño no es una constante en el seguimiento del gasto y tampoco en las acciones que la estrategia ha propuesto.

Por ejemplo, encontramos consistentemente que los resultados de los ejercicios presupuestales no retroalimentan la operación para los siguientes años y que, desde los gobiernos estatales llegando a los cabildos, no se tiene conocimiento sobre el alcance e impacto de los fondos y recursos gestionados.

En aspectos más específicos, la SSP ha registrado un incremento de 71.0% en promedio anual del presupuesto ejercido entre 2006 y 2009, al pasar de 1,084,329.3 miles de pesos a 5,418,262.1 miles de pesos. Sin embargo, la incidencia de delitos del fuero federal se incrementó a razón de 5.2% en el mismo periodo, al pasar de 104.5 a 121.8 delitos por cada 100 mil habitantes. Ello permite dimensionar la amplitud de la brecha entre el ritmo de crecimiento del presupuesto ejercido y su impacto en la incidencia de delitos del fuero federal.

Durante este mismo periodo 2006-2009, los delitos más sensibles para la sociedad considerados de alto impacto no disminuyeron, siendo el secuestro el que tuvo un mayor incremento (83.3%), al pasar de 0.6 delitos cometidos por cada 100 mil habitantes en 2006 a 1.1 en 2009; seguido de los homicidios dolosos (33.9%), al pasar de 11.2 delitos cometidos por cada 100 mil habitantes en 2006 a 15.0 en 2009, y por último, el robo con violencia (31.6%), al pasar de 140.8 delitos cometidos por cada 100 mil habitantes en 2006 a 185.3 en 2009.

En cuanto a tareas de coordinación en despliegues, podemos también resaltar que los resultados de los 168 operativos policiales realizados por la PF en 2009, han sido marginales en su objetivo de contribuir a restablecer la seguridad y la paz públicas en las regiones más afectadas por la delincuencia



organizada. En las 14 zonas donde se llevaron a cabo los operativos conjuntos permanentes de la PF, los homicidios dolosos vinculados al crimen organizado se incrementaron en 2,242 (44.6%), respecto de los 5,025 cometidos en 2008.

El Fondo de aportaciones en Seguridad Pública (FASP)

El FASP es un fondo que puede ser útil para atender y avanzar el combate a la inseguridad de forma coordinada entre las autoridades estatales y federales, sin embargo, al igual que otros fondos del ramo 33, su eficiencia y eficacia se ven disminuidas por una deficiente supervisión y gestión. La revisión de los recursos asignados al FASP durante 2009 a las 32 entidades federativas determinaron un total de 1,047 observaciones por la ASF.

En dos años consecutivos una tercera parte de los recursos no se ha ejercido. De los 6,916 millones de pesos asignados al FASP al 31 de diciembre de 2009, se habían ejercido el 64.9% de los recursos, lo que refleja un subejercicio de los recursos y el cumplimiento parcial de las metas y objetivos del fondo. Dicha situación se repite para 2010, donde sólo el 66% de los recursos asignados fueron utilizados.

La operatividad de este fondo ha mejorado en términos de conocimiento de sus reglas pero, de acuerdo con una evaluación reciente del Coneval, aún existe la percepción de que el FASP premia a quien no ofrece buenos resultados por estar asociada su asignación a los índices de criminalidad y la realidad local¹⁶.

A pesar de los incrementos de recursos a este fondo, no se ha presentado evidencia de sus resultados. Resulta preocupante que no se hayan desarrollado, en su momento, indicadores objetivos de la evaluación de este gasto.

En cuanto a su gestión, los registros de las operaciones realizadas con los recursos del fondo en 2009 no están debidamente actualizados, identificados y controlados.

Por ejemplo, un importe de 68,4 millones de pesos, se destinó indebidamente al pago por concepto de percepciones extraordinarias, sin cumplir con la totalidad de las evaluaciones para su otorgamiento.

Como resultado, se producen incongruencias en la información contable del FASP y diferencias en las cifras reportadas por los sistemas de registro utilizados, así como respecto de la información que maneja el Sistema de Seguimiento y Evaluación a nivel central.

Asimismo, existe un número importante de operaciones relacionadas con la adquisición de bienes que debieron llevarse a cabo mediante el procedimiento de licitación pública; sin embargo, la mayoría de estas compras se adjudicaron en forma directa.

Es necesario que los Estados y el Distrito Federal perfeccionen un sistema de indicadores de seguimiento y evaluación, el cual tenga como propósito la difusión y medición en la aplicación del gasto, su eficiencia operativa y la medición adecuada de indicadores de desempeño establecidos en las diversas instituciones policiales y de procuración de justicia sobre el cumplimiento de las metas programadas.

Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (Subsemun)

Al igual que el FASP, el SUBSEMUN es un mecanismo de apoyo a diversas tareas que se entrega directamente a municipios seleccionados de acuerdo con su posición relativa en términos de variables de incidencia delictiva y problemas derivados de la interacción urbana.

Al evaluar la calidad del control interno y la gestión del fondo se encontró que 80.0% tiene un nivel medio y el 20.0% nivel bajo, por lo que ningún ente auditado tiene un sistema de control interno aceptable. Ello significa que persisten insuficiencias en la capacidad técnica, administrativa y organizativa para realizar una eficiente gestión del fondo. Se carece también de manuales de organización y de procedimientos para

¹⁶ Una última encuesta informa que los estados perciben el proceso administrativo del fondo como algo muy complicado y tardado, ya que en general las primeras ministraciones del mismo se reciben por lo general al final del primer trimestre del año en curso.

la gestión del SUBSEMUN; programas de capacitación para el personal que opera el fondo y; conocimiento suficiente de la normatividad para su gestión en todos los entes auditados.

En varios de los entes auditados no fue posible identificar el monto ejercido de los recursos del SUBSEMUN al 31 de diciembre en la Cuenta Pública municipal y en la del Gobierno del Distrito Federal de 2009.

Operación del SUBSEMUN

La SSP y el SESNSP no proporcionan de manera oficial a los municipios participantes en el SUBSEMUN los lineamientos específicos y los documentos normativos y técnicos referentes al fondo, por lo que no existe certidumbre de estar utilizando la información adecuada al respecto de su aplicación.

Se tiene evidencia de falta de coordinación y apoyo a los municipios para el uso efectivo de los recursos, ya que en muchos casos existen insuficiencias técnicas y humanas para poder desarrollar acciones locales, además de no contar con personal ni condiciones para operar infraestructura básica de inteligencia.

Tampoco se observó coordinación entre los entes participantes, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), ni la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), para apoyar el adecuado desarrollo del SUBSEMUN. Esto incidió en el incumplimiento de algunas metas y objetivos del fondo. Se encontró también insuficiente acompañamiento y apoyo del SESNSP y de la SSP para la instrumentación de la estrategia del nuevo modelo policial.

Entre los problemas más significativos que derivan de una deficiente coordinación destacan:

- La Red Nacional de Telecomunicaciones del Sistema Nacional de Seguridad Pública presenta insuficiencias, principalmente de conexión.
- El sistema Plataforma México tiene deficiencias operativas (lento procesamiento de datos, pérdida de la conexión hasta por dos días, falta de acceso a toda la información disponible)
- Las 15 entidades auditadas tienen sistemas paralelos de información al sistema Plataforma México, debido a las insuficiencias operativas de éste.
- Los sistemas de atención por emergencia 066 y el de denuncia anónima 089 no se encuentran alineados con los procesos establecidos por la Red Nacional de Telecomunicaciones del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en un municipio, en el caso del primer sistema, y en dos municipios, en el segundo.
- No se generan productos de inteligencia policial en municipios, con base en la información generada por Plataforma México, debido a sus insuficiencias operativas.
- No se tienen las claves de acceso para poder consultar todas las aplicaciones del sistema Plataforma México. Esto sucedió en varios municipios.

Conclusiones

Como se ha detallado en estas **observaciones** sobre los problemas del gasto en seguridad, las responsabilidades son amplias, así como el nivel de observaciones y retos en cada apartado. Sin embargo, se debe enfatizar el interés principal es resaltar los asuntos que requieren atención inmediata, en cuanto al manejo de programas y acciones en el rubro de seguridad y justicia.

Esto llama a realizar importantes ajustes de forma inmediata por parte de los funcionarios y las unidades involucradas en el Programa Nacional de Seguridad Pública.

Nuestro documento ofrece tres recomendaciones fundamentales:

- 1 Mejorar aceleradamente la coordinación y comunicación entre entidades y agencias.** Esta es una de las principales fuentes de desperdicio de recursos, y un factor que reduce la eficacia de las políticas y diluye las responsabilidades de los agentes involucrados.
- 2 Acrecentar el nivel de transparencia y rendición de cuentas conforme al principio de máxima publicidad.** Hoy la mayor parte de los programas no ofrece informes actualizados, ni libremente disponibles para conocer el avance de las tareas encomendadas y los objetivos alcanzados. Las matrices de objetivos deben estar actualizadas y presentarse de forma trimestral. También se deben atender las tareas pendientes para mejorar los grandes problemas de las Entidades de Fiscalización Superior Locales relacionados con su independencia y autonomía.
- 3 Poner énfasis en evaluación de desempeño y mejorar los sistemas de evaluación.** Estos mecanismos son la evidencia final de los resultados de una estrategia. El instrumentar sistemas claros de evaluación hace que la sociedad modifique la percepción que tiene respecto de lo que se consideran avances o éxitos en términos de la presente estrategia de seguridad. Los reportes de desempeño deben presentar resultados congruentes con lo observable, así como tener metas y compromisos con horizontes certeros de cumplimiento.

Dada la consistencia y relevancia de las observaciones de la ASF, consideramos que se requiere avanzar una auditoría continua a la canalización de los recursos, ejercicio del gasto y los resultados de su ejecución en el tema de seguridad pública, tanto a nivel federal como local.



Listado de referencias

Auditoría Superior de la Federación (ASF).
Cuenta Pública. Varios años. México.

Auditoría Superior de la Federación (ASF).
Cuenta Pública, 2009. Auditorías específicas.

- | | | | |
|--------------|---|--------------|--|
| II.11. | SECTOR SEGURIDAD PÚBLICA | II.11.4. | SERVICIO DE PROTECCIÓN FEDERAL |
| II.11.1. | Secretaría de Seguridad Pública | II.11.4.1. | Informe de la Auditoría Financiera y de Cumplimiento |
| II.11.1.1. | Informe de la Auditoría de Desempeño | II.11.4.1.1. | Gestión Financiera del Servicio de Protección Federal |
| II.11.1.1.1. | Seguridad Pública | | |
| II.11.1.2. | Informe de la Auditoría Especial | | |
| II.11.1.2.1. | Iniciativa Mérida | | |
| II.11.1.3. | Informe de la Auditoría Financiera y de Cumplimiento | | ICESI. Cuaderno 9: Análisis de la séptima encuesta nacional sobre inseguridad, ENSI/7. Febrero, 2011. |
| II.11.1.3.1. | Fideicomiso para la Plataforma de Infraestructura, Mantenimiento y Equipamiento de Seguridad Pública y de Aeronaves | | ICESI. Cuaderno 10: El costo de la inseguridad en México, seguimiento 2009. Análisis de la ENSI/7. Febrero, 2011. |
| II.11.1.4. | Informe de la Auditoría de Inversiones Físicas | | Procuraduría General de la República. Página de Internet: http://www.pgr.gob.mx/TransFoc/TransFoc.asp |
| II.11.1.4.1. | Edificio de Plataforma México, en el Distrito Federal | | |
| II.11.2. | POLICÍA FEDERAL | | Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Presupuesto de Egresos de la Federación. Varios años. |
| II.11.2.1. | Informe de la Auditoría de Desempeño | | |
| II.11.2.1.1. | Seguridad Pública | | |
| II.11.2.2. | Informe de la Auditoría Financiera y de Cumplimiento | | Secretaría de Seguridad Pública. Página de Internet. http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/appmanager/portal/desk?_nfpb=true&_pageLabel=portals_portal_page_m2p1p2&content_id=810211&folderNode=810277&olderNode1=810281 |
| II.11.2.2.1. | Programa E003 "Implementación de Operativos para la Prevención y Disuasión del Delito" | | |
| II.11.3. | PREVENCIÓN Y READAPTACIÓN SOCIAL | | Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Página Internet. http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Informacion_de_Interes |
| II.11.3.1. | Informe de la Auditoría de Desempeño | | |
| II.11.3.1.1. | Seguridad Pública | | |
| II.11.3.2. | Informes de las Auditorías Financieras y de Cumplimiento | | |
| II.11.3.2.1. | Programa Administración del Sistema Federal Penitenciario | | |
| II.11.3.2.2. | Subsidios para el Fortalecimiento del Sistema Penitenciario | | Zepeda, G. "Trayectoria, criterios de asignación y destino de FASP, dificultades para el control, seguimiento, evaluación y fiscalización de los recursos" (2009) |

México Evalúa, Centro de Análisis en Políticas Públicas, A.C.

Junio, 2011.

www.mexicoevalua.org



MÉXICO
EVALÚA
CENTRO DE ANÁLISIS
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

México Evalúa es un centro de investigación que busca elevar la efectividad y calidad de la operación gubernamental a través de la elaboración de estudios especializados y el desarrollo de indicadores que sirvan para transparentar, evaluar y comparar acciones de gobierno. Buscamos ofrecer evidencia para el desarrollo de mejores políticas públicas.

México Evalúa, Centro de Análisis en Políticas Públicas, A.C.

Junio, 2011.

www.mexicoevalua.org