

# Rendición de cuentas en el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal (FASP)

<b>Introducción .....</b>	<b>4</b>
<b>Los Fondos Federales y las entidades federativas .....</b>	<b>4</b>
<b>El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) y las compras públicas.....</b>	<b>4</b>
<b>Etapas del estudio: ¿Cómo mejorar la rendición de cuentas del FASP? .....</b>	<b>7</b>
<b>1. Las reglas del juego en el ejercicio de recursos del FASP .....</b>	<b>9</b>
<b>1.1 ¿Cómo funcionan las transferencias condicionadas en México? .....</b>	<b>9</b>
<b>1.2 Rendición de cuentas sobre el ejercicio de los recursos del FASP ante la Federación ..</b>	<b>12</b>
I. El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) .....	12
Convenios de Coordinación del FASP .....	13
II. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público.....	16
Obligaciones de reporte a la SHCP .....	16
III. La Auditoría Superior de la Federación.....	16
<b>1.3 Adquisiciones relacionadas con la seguridad pública y transparencia .....</b>	<b>17</b>
I. Normatividad federal en materia de adquisiciones y transparencia .....	17
II. Los procedimientos de adquisición y la divulgación de información sobre compras con recursos del FASP en las entidades.....	20
<b>1.4 Subejercicio de recursos e incentivos a gastar .....</b>	<b>21</b>
<b>2. ¿Cómo funciona el control de los recursos del FASP en la práctica? .....</b>	<b>24</b>
<b>2.1 Información sobre Presupuesto y Cuentas Públicas .....</b>	<b>25</b>
I. Presupuesto de egresos .....	25
II. Cuenta Pública Estatal Consolidada .....	26
III. Cuenta Pública por dependencia .....	28
<b>2.2 Reportes financieros y de avance en las metas del FASP de las entidades a la Federación .....</b>	<b>29</b>
I. El sistema de reportes de gasto federalizado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público .....	29
A. Formato a Nivel Fondo .....	30
B. Formato Único.....	33
C. Avance de Indicadores.....	36
II. Reportes de las entidades al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.....	38

III. Recapitulación y principales hallazgos .....	41
<b>2.3 Transparencia y acceso a la información sobre el FASP en las entidades federativas</b>	<b>43</b>
I. Información básica de gestión del FASP publicada en los portales electrónicos de las entidades .....	43
II. Divulgación de información relacionada con las contrataciones públicas estatales en los portales electrónicos .....	45
III. Respuestas del gobierno federal y los estatales a las solicitudes de información .....	47
IV. Acceso a la información en materia de adquisición de equipamiento .....	50
V. Recapitulación y principales hallazgos .....	53
<b>2.5 Análisis de los reportes de la Auditoría Superior de la Federación sobre los recursos del FASP de 2009 a 2011 .....</b>	<b>54</b>
I. Parámetros generales sobre el proceso de auditoría del FASP .....	55
II. Problemas estatales en la operación de los recursos del FASP .....	57
Registros contables y presupuestarios: .....	57
Destino de los recursos: .....	59
Transparencia del ejercicio, destino y resultado del Fondo: .....	60
Adquisición de equipamiento .....	62
III. Recapitulación y principales hallazgos .....	63
<b>3. El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el seguimiento de metas y recursos del FASP .....</b>	<b>65</b>
3.1 Esfuerzos anteriores: transparencia de recursos FOSEG y “Sistema FASP” .....	65
Programa de transparencia de los recursos FOSEG .....	65
“Sistema FASP” .....	66
3.2 Situación actual de la dinámica del SESNSP y las entidades federativas .....	67
<b>4. Buenas prácticas en la fiscalización de las compras gubernamentales en materia de seguridad pública .....</b>	<b>68</b>
4.1 Mecanismos anticorrupción y de integridad en los procesos de compras .....	68
Reino Unido: Medidas contra fraudes y corrupción .....	68
Polonia: Intervención de unidad anticorrupción .....	69
Holanda: Vigilancia parlamentaria del proceso de adquisición .....	69
Corea del Sur: Monitoreo de adquisiciones y cumplimiento de pactos de integridad .....	69
Polonia: “Consultor anticorrupción” para supervisión de adquisiciones .....	70
Polonia: Declaración patrimonial del personal de adquisiciones .....	70
México: Publicidad de los Convenios y Catálogos Únicos de Bienes para la Seguridad Pública .....	70
4.2 Mejores prácticas de transparencia y rendición de cuentas .....	72
Sector de defensa de la Unión Europea: Licitación pública a través de medios electrónicos .....	72

Reino Unido: Publicación de resultados del proceso de adquisición.....	72
Dirección de Defensa y Seguridad de la Unión Europea: Qué hacer para que la sensibilidad de la información no impida llevar a cabo una licitación pública.....	72
<b>5. Conclusiones y recomendaciones.....</b>	<b>74</b>
<b>Anexo I. Metodología para la selección de entidades federativas .....</b>	<b>75</b>
<b>Anexo II. Relación de indicadores de desempeño del FASP incluidos en el informe de avance trimestral de la SHCP .....</b>	<b>76</b>

---

## Rendición de cuentas en el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal (FASP)

---

Instituto Mexicano para la Competitividad, AC  
Causa en Común, AC

### Introducción

#### Los Fondos Federales y las entidades federativas

Una parte importante de los recursos ejercidos por las entidades federativas proviene de transferencias federales. Dada la naturaleza institucional del sistema fiscal intergubernamental en México, la Federación recauda alrededor de 96.4% del total de los ingresos del Estado, mientras que las entidades y municipios ejercen 47.6% del gasto gubernamental total.<sup>1</sup> Los ingresos que las entidades reciben de la federación se distribuyen a través de transferencias condicionadas (también conocidas como *aportaciones*, agrupadas en el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos) y no condicionadas (*participaciones*, agrupadas en el Ramo 28). Las participaciones son recursos que los gobiernos subnacionales pueden ejercer de forma libre, mientras que las aportaciones son transferencias *etiquetadas* para la atención exclusiva de servicios concretos como educación básica, salud, infraestructura social y seguridad pública, mismos que, por su naturaleza federal están sujetos a la revisión y control de la Federación.

A pesar de que en términos formales pareciera que los recursos provenientes de fondos federales se encuentran correctamente controlados y vigilados tanto por instancias federales como estatales, distintas voces han enfatizado altos márgenes de discrecionalidad que prevalecen en el ejercicio de estos recursos. Un ejemplo es el Informe de Resultados de la Cuenta Pública de 2011, donde la Auditoría Superior de la Federación (ASF) afirma que existe opacidad en el ejercicio del gasto federalizado e irregularidades en los procesos de control y en el logro de resultados de los Fondos del Ramo 33.

#### El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) y las compras públicas

Con base en esta premisa de opacidad y discrecionalidad en el manejo de dichos recursos, el presente estudio analizará y evaluará el funcionamiento de los mecanismos de control a los cuales están sujetos los gobiernos estatales en el uso de recursos provenientes de Fondos Federales, específicamente en el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) y las adquisiciones para equipamiento policial que con él se realizan.

La seguridad pública es uno de los temas principales en la agenda de políticas en México tanto a nivel nacional como local. Su posición en la agenda se explica por el deterioro que han tenido las condiciones de seguridad en el país desde 2007, por ejemplo, las tasas de homicidio intencional casi se triplicaron entre 2008 y 2012, además de otros fenómenos, como los altos porcentajes de delitos no denunciados y la poca efectividad del sistema de justicia para

---

<sup>1</sup> OCDE, *Fiscal Decentralization Database*, 2010

castigar a los delincuentes—se estima que la probabilidad de ser condenado por cometer un delito en México es sólo de 1.9%, una de las más bajas del mundo.

Como consecuencia, los recursos financieros destinados a las funciones de seguridad se han incrementado sustantivamente en los últimos años. Sólo para el año fiscal 2013, el Congreso de la Unión asignó un presupuesto de cerca de 140 mil millones de pesos a los programas y estrategias de seguridad pública, que se distribuyen entre la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), de Marina (SEMAR), la Procuraduría General de la República (PGR) y la Secretaría de Seguridad Pública (SSP).<sup>2</sup> Estos recursos corresponden a cerca de 3.5% del gasto federal total en el año. Aunado a los recursos federales, las entidades federativas destinan alrededor de 80 mil millones de pesos (7% de sus presupuestos totales) al rubro. En total, invierten aproximadamente 220 mil millones de pesos, 1.6% del Producto Interno Bruto.

Las aportaciones realizadas por el gobierno federal se organizan en fondos específicos, tres de los cuales se orientan exclusivamente a temas de seguridad pública. Éstos son el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), el Subsidio para la Seguridad de Municipios (SUBSEMUN) y el Programa de Apoyos para la Seguridad Pública (PROASP).<sup>3</sup> Los recursos transferidos a entidades, municipios y demarcaciones del Distrito Federal a través de estos fondos suman aproximadamente 17 mil millones de pesos cada año. La distribución de los recursos varía de acuerdo a las reglas de cada Fondo o Programa.

De los tres fondos señalados, el FASP es el que concentra la mayor cantidad de recursos (cerca de 7.6 mil millones de pesos). De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), las entidades deben orientar estos recursos a la depuración de los cuerpos policiales locales, al pago extraordinario a personal policiaco y judicial, a la compra de equipamiento de las policías judiciales o sus equivalentes, al mejoramiento de la infraestructura judicial y carcelaria de la entidad, a la instalación de la red nacional de telecomunicaciones y al servicio telefónico nacional de emergencias.

En virtud de que los recursos del FASP son transferencias condicionadas,<sup>4</sup> las entidades federativas están sujetas a un sistema de control a través del cual deben reportar a instancias federales (en particular, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP)) el avance en el ejercicio de recursos y en el logro de las metas comprometidas en materia de seguridad.

Asimismo, la ASF es la encargada de realizar las auditorías y las revisiones del gasto del Fondo en cada entidad federativa. Aunado a esta lógica de control, reporte y fiscalización, las entidades deben cumplir con su normatividad local en materia de adquisiciones, de transparencia y acceso a la información al momento de hacer adquisiciones y de publicar la información sobre las compras realizadas.

<sup>2</sup> Para el ejercicio fiscal 2013 se considera la desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSP), cuyas funciones y atribuciones serán trasladadas a la Secretaría de Gobernación, en particular a la Comisión Nacional de Seguridad Pública.

<sup>3</sup> El Programa de Apoyos para la Seguridad Pública (PROASP) es un programa complementario, aunque no es un fondo formalmente, lo incluimos en esta lista por ser un recurso federal destinado a la función específica de seguridad.

<sup>4</sup> Como se especificará con detalle en la sección 1.1, los recursos federales transferidos vía aportaciones no pierden su naturaleza federal aunque sean ejercidos por las entidades. Por tal motivo, buena parte de las funciones de control, vigilancia y auditoría de los recursos son una responsabilidad federal.

Dado que algunos de los programas que se financian con recursos del FASP forman parte de estrategias de seguridad pública y procuración de justicia a nivel nacional, es difícil tener acceso a información relacionada con sus objetivos, metas y estrategias. Uno de los rubros del presupuesto de seguridad en el que la información es escasa, es la relacionada con las adquisiciones públicas de bienes utilizados para funciones de prevención del delito y procuración de justicia. Los bienes adquiridos para el equipamiento, capacitación y controles periódicos de confianza de los elementos que componen dichas instituciones, influyen en las capacidades y los resultados de los programas de estas instituciones. A pesar de esto, los planes de adquisiciones, catálogos, precios unitarios e información sobre el proceso de contratación suelen ser información reservada o muy difícil de obtener. Existen al menos tres razones por las que consideramos relevante analizar cómo funcionan las contrataciones públicas de bienes relacionados con funciones de seguridad y procuración de justicia en la práctica:

### **1) Existe alta probabilidad de desperdicio de recursos públicos**

A nivel internacional se reconoce (1) que las adquisiciones relacionadas con la seguridad nacional y pública son actividades susceptibles a la corrupción debido “a las grandes cantidades de dinero involucradas y a que los gobiernos son los encargados de mantenerlas en secrecía”<sup>5</sup> y (2) que la corrupción y la ineficiencia llevan a la compra de bienes y servicios a un costo por arriba de su valor real, llegando a representar hasta el 25% del presupuesto destinado a adquisiciones en estas tareas.<sup>6</sup>

### **2) La calidad de los bienes comprados impacta en la efectividad de las operaciones de seguridad pública**

En los estudios internacionales en la materia es común encontrar que los servidores públicos que desempeñan funciones de seguridad se muestran insatisfechos con la calidad del material y el equipamiento que reciben, pues éstos no cumplen con los requerimientos técnicos necesarios. Al respecto, el IMCO realizó en 2012 un análisis del sistema de compras del municipio de Oaxaca donde se documentó la compra por adjudicación directa de chalecos antibalas que fallaron en las pruebas balísticas, una vez que el contrato con la empresa proveedora había sido firmado.

### **3) La falta de transparencia en las adquisiciones reduce la confianza en los cuerpos policiales**

La efectividad de las instituciones de prevención del delito y procuración de justicia en cierta medida depende de los niveles de confianza que la población les confiere. Algunos países han trabajado en restablecer los niveles de confianza en sus corporaciones de seguridad atacando aquello que puede ser percibido como un espacio para la corrupción. Como ya se mencionó, la adquisición de equipamiento policiaco es percibida como una actividad altamente susceptible a ese problema.

---

<sup>5</sup> Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), “*Parliament’s Role in Defence Procurement*”, 2006. Disponible en:

[http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CC8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.dcaf.ch%2Fcontent%2Fdownload%2F35210%2F525637%2Ffile%2Fbg\\_defence\\_procurement.pdf&ei=s8uvUP\\_LBIHy0gGo9YFQ&usg=AFQjCNGK2ozhB9NY1kzmycb-an0rBKGwOg](http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CC8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.dcaf.ch%2Fcontent%2Fdownload%2F35210%2F525637%2Ffile%2Fbg_defence_procurement.pdf&ei=s8uvUP_LBIHy0gGo9YFQ&usg=AFQjCNGK2ozhB9NY1kzmycb-an0rBKGwOg)

<sup>6</sup> Mark Pyman y Anne-Christine Wegener, “*Building Integrity and Countering Corruption in Defence and Security*”, Transparencia Internacional, 2011, p. 21

El tema adquiere relevancia en el nuevo marco de la estrategia de seguridad pública. El presidente Enrique Peña Nieto anunció que su administración continuará con la implementación de mandos policiales únicos en las entidades federativas, para lo cual se transferirán más recursos destinados a la adquisición de equipo de protección, material policial y estandarización de salarios de las fuerzas policiales municipales que se incorporarán al mando estatal.<sup>7</sup> Si bien esta iniciativa tiene ventajas, su éxito depende, en parte, de que los recursos transferidos se ejerzan adecuadamente. Por ello se vuelve fundamental asegurarse de que los mecanismos de control y vigilancia estén libres de la opacidad y discrecionalidad que ahora se reconocen.

Como ya mencionamos, el objetivo del presente estudio es elaborar un diagnóstico de las fortalezas y debilidades de los mecanismos de control sobre los recursos del FASP y las adquisiciones realizadas con éstos para ofrecer alternativas que permitan reducir los espacios de discrecionalidad en su ejercicio. Estamos seguros que la existencia de un sistema efectivo de fiscalización del ejercicio del gasto tendrá efectos positivos tanto en el logro de los objetivos de la estrategia de seguridad pública del Estado, como en la percepción ciudadana sobre las instituciones encargadas de llevarlas a la práctica.

Dada la profundidad del estudio, el análisis se limitará a 10 entidades federativas. Las entidades seleccionadas se determinaron a partir de una comparación de 11 indicadores relevantes en materia de seguridad pública y un criterio adicional de equilibrio en la distribución geográfica.<sup>8</sup> Estas son: (1) Colima, (2) Distrito Federal, (3) Durango, (4) Estado de México, (5) Guanajuato, (6) Guerrero, (7) Morelos, (8) Nuevo León, (9) Tabasco y (10) Veracruz.

Aunque el análisis se centra en el FASP, uno de los fondos destinados a la seguridad pública, y en las compras pertinentes para el equipamiento de los cuerpos policiales, los hallazgos sobre la dinámica entre la Federación y las entidades, así como las vías para mejorar la rendición de cuentas, son aplicables a cualquier fondo del Ramo 33, ya sea que esté destinado a la atención de la infraestructura social, la salud o la educación.

## **Etapas del estudio: ¿Cómo mejorar la rendición de cuentas del FASP?**

El presente documento se divide en cinco secciones. En la primera analizamos la normatividad que regula la operación del fondo a nivel estatal y federal. Al conocer el diseño institucional del control de los recursos del FASP, es posible identificar si existen regulaciones que deberían cambiar, y en qué medida, a fin de que las instituciones de seguridad pública sean más transparentes en su manera de gastar.

En la segunda sección analizamos la forma en que los recursos son fiscalizados. Encontramos tres momentos en los cuales es posible vigilar el ejercicio de los recursos y el logro de las metas del Fondo, estos son:

### **1) Ejercicio formal de los recursos y elaboración de reportes**

<sup>7</sup> Para 2011 México contaba con un registro de alrededor de 440,000 policías distribuidos entre fuerzas estatales (202,274 elementos), municipales (166,147 policías), federales (35,000 efectivos) y elementos de investigación (29,243).

<sup>8</sup> Una mayor precisión sobre el proceso de selección de las entidades federativas a estudiar se encuentra en el Anexo 1 de este documento.

Analizamos la información de los presupuestos de egresos, de las cuentas públicas estatales y de las Secretarías de Seguridad Pública (o sus equivalentes).

También estudiamos los reportes que las entidades federativas entregan trimestralmente a la SHCP y al SESNSP sobre el ejercicio de recursos del FASP y el avance en las metas comprometidas anualmente.

## **2) Transparencia y acceso a la información sobre lo ejercido**

Evaluamos el grado de transparencia de los gobiernos estatales al momento de hacer pública la información relacionada con el ejercicio de recursos, los documentos oficiales que contienen información sobre el FASP y las adquisiciones realizadas con estos recursos. Una parte de esta información debe publicarse obligatoriamente y otra se difunde de manera proactiva. En esta etapa también realizamos solicitudes de información con el fin de observar el grado de apertura de las entidades federativas al escrutinio público sobre el ejercicio del FASP.

## **3) Auditoría, vigilancia y sanción**

En esta etapa estudiamos los informes de resultados de las auditorías practicadas por la ASF a los recursos del FASP. Este análisis tiene como propósito observar, por una parte, la prevalencia de fallas de gestión y de operación en el ejercicio de los recursos del Fondo y, por otra, las fortalezas de los mecanismos de mejora y sanción administrativa y penal que acompañan al proceso de fiscalización.

En el tercer apartado recopilamos algunas experiencias del SESNSP, la agencia federal que colabora con las entidades en el diseño de metas y recibe reportes sobre el uso de los recursos. El objetivo del acercamiento con funcionarios de este órgano federal fue entender cómo trabajan, las medidas que han tomado para mejorar los procesos de fiscalización y la calidad de los datos que reciben de los beneficiarios del FASP. Asimismo, analizamos cómo perciben los funcionarios la dinámica con las entidades y cuáles han sido las mejores prácticas para incentivar procesos de compras más transparentes y competitivos.

En la cuarta sección identificamos buenas prácticas internacionales para controlar el gasto en seguridad, en particular el relacionado con las compras públicas. En la quinta y última sección integramos recomendaciones sobre las formas en que se puede mejorar la rendición de cuentas, el seguimiento de metas, la evaluación y los incentivos a transparentar las compras públicas realizadas con el FASP. Mejorar la rendición de cuentas, no sólo es responsabilidad de las entidades federativas, sino también de las dependencias federales que intervienen durante el proceso de asignación, gasto y fiscalización del Fondo.



## 1. Las reglas del juego en el ejercicio de recursos del FASP

### 1.1 ¿Cómo funcionan las transferencias condicionadas en México?

El diseño del sistema fiscal en México, definido en la LCF, establece un modelo de ingresos centralizado en el gobierno federal y descentralizado por el lado del ejercicio del gasto. Como ya mencionamos, el gobierno federal recauda 96.4% de los ingresos gubernamentales, mientras que las entidades y municipios ejercen 47.6% del gasto nacional total.<sup>9</sup>

La distribución de los recursos recaudados por el gobierno federal a los gobiernos subnacionales se realiza a partir de dos tipos de transferencias:<sup>10</sup> las participaciones y las aportaciones. La diferencia entre las transferencias condicionadas o aportaciones y las no condicionadas o participaciones es el grado de libertad con el que los gobiernos estatales pueden asignar los recursos a sus programas de trabajo.

#### a) Participaciones

De acuerdo con la LCF, las participaciones se definen como *transferencias no condicionadas* que la Federación entrega a las entidades federativas—y éstas a su vez a los municipios—para la elaboración de sus presupuestos anuales. En términos legales, dichos recursos se consideran como ingresos propios de los estados o municipios y se encuentran sujetos a los mecanismos de control y rendición de cuentas locales. Las participaciones representan, en promedio, 40% de los ingresos totales de las entidades federativas.

**Cuadro 1. Transferencias no condicionadas (participaciones, Ramo 28)**

Fondo General de Participaciones
Fondo de Fomento Municipal
0.136% de la Recaudación Federal Participable (RFP)
Fondo de Contingencia
Impuesto Especial sobre Producción y Servicios

Fuente: Luis F. Cabrera-Castellanos y René Lozano-Cortés, “Descentralización and Fiscal Federalism in Mexico”, *Munich Personal RePEc Archive (MPRA)*, n° 1057 (septiembre de 2008), disponible en: <http://mpr.ub.uni-muenchen.de/10572/>

#### b) Aportaciones

Por su parte, las *aportaciones* se definen como fondos *condicionados* que la Federación transfiere a los estados y municipios y que se orientan a la atención de políticas específicas. Este sistema de transferencias etiquetadas se estableció a finales de los años noventa y es una

<sup>9</sup> OCDE, *op. cit.*

Enrique Cabrero, “La trampa del federalismo fiscal en México”. *Nexos* 01/11/2008. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=661346>. Cabe señalar que del total de recursos recaudados por estados y municipios, solamente un sexto es ingresado por las autoridades estatales.

<sup>10</sup> Aunque existen otras formas de transferencia de recursos del gobierno federal a entidades y municipios (por ejemplo, vía convenios o programas presupuestarios), las aportaciones y participaciones representan alrededor de 90% de los recursos que reciben los gobiernos subnacionales. Véase Secretaría de Gobernación, *Manual de Transferencias Federales para Municipios*, (Ciudad de México: Secretaría de Gobernación, 2011), p. 28.

consecuencia directa de los procesos de descentralización de la prestación de servicios públicos como la educación básica o la atención médica.

En la actualidad, la LCF contempla ocho fondos de aportaciones para financiar los servicios de educación, salud, infraestructura local y seguridad pública. Cada uno tiene reglas concretas de distribución de recursos entre estados y municipios, aunque usualmente, dependen de variables sociodemográficas relevantes para las problemáticas que busca atender cada uno.<sup>11</sup>

**Cuadro 2. Transferencias condicionadas (aportaciones, Ramo 33)**

**FAEB:** Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal  
**FAETA:** Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos  
**FASSA:** Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud  
**FAIS:** Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social  
**FORTAMUN-DF:** Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal  
**FAM:** Fondo de Aportaciones Múltiples  
**FASP:** Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal  
**FAFEF:** Fondo de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas

Fuente: Cabrera-Castellanos, *op. cit.*

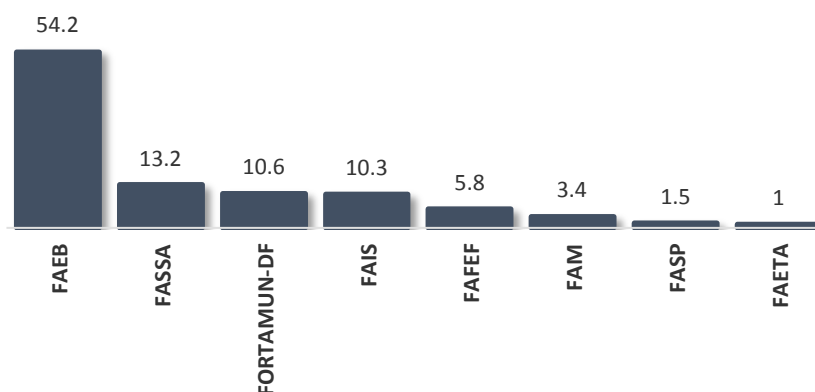
Una característica de las *aportaciones* es que no pierden su naturaleza de recursos federales a pesar de ser ejercidos por las autoridades estatales y municipales. Por ello, los gobiernos subnacionales deben sujetarse a las reglas de reporte, control y rendición de cuentas establecidas en la LCF. Para asegurar el correcto ejercicio de las aportaciones, la Federación establece Acuerdos o Convenios de Coordinación (dependiendo del fondo) con las autoridades subnacionales que establecen los objetivos, las reglas de operación y la mecánica de control, seguimiento y rendición de cuentas del fondo en cuestión.

El FASP forma parte del sistema de aportaciones que acabamos de explicar. De acuerdo con los artículos 44 y 45 de la LCF, se enfoca en la ejecución de estrategias en seguridad pública necesarias para fortalecer la capacidad institucional y de gestión de las autoridades estatales en la materia, entre ellas, el equipamiento de las policías judiciales o sus equivalentes. Si bien el FASP es el segundo fondo más pequeño del Ramo 33 (solamente representa 1.5% del total), en términos absolutos equivale a alrededor de 7,631 millones de pesos en 2013. De la misma forma y, como resultado del peso que ha tenido la estrategia de seguridad en años recientes, dicho Fondo ha crecido casi el 50% entre 2006 (5,000 millones de pesos) a 7,500 millones en 2012.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Laura Flamand, *The Vertical Dimension of Government: Democratization and Federalism in Mexico*, Tesis para obtener Maestría, Nueva York: University of Rochester, 2004, pp. 330-331.

<sup>12</sup> Efrén Arellano y Karen Tenorio, "Inversión y Transformación de la Seguridad Pública y la Justicia". *Reporte CESOP*, octubre de 2012, n. 59, p. 18.

**Gráfica 1. Composición porcentual del Ramo 33, ejercicio fiscal 2013**



Nota: En total el Ramo 33 equivale a \$513, 903, 532, 030 pesos.

Fuente: Elaboración propia con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013 publicado el 27 de diciembre de 2012 en el Diario Oficial de la Federación.

A diferencia de otros fondos de aportaciones (donde la fórmula de distribución de recursos se define en la LCF), en el caso del FASP es el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) quien establece anualmente los criterios mediante los cuales se asignan los recursos para cada entidad federativa. Sin profundizar en la fórmula de distribución, la ponderación que se estableció para la asignación de los recursos en 2013 fue la siguiente:

- ❖ **Población (30%):** se define como el aspecto básico de equidad entre entidades (a mayor población, mayores requerimientos de infraestructura de seguridad).
- ❖ **Combate a la delincuencia (25%):** premia a aquellas entidades que hayan disminuido en mayor medida los niveles de inseguridad en sus territorios.
- ❖ **Control de confianza (25%):** premia a las entidades que hayan mostrado mayores avances en la certificación y depuración de sus cuerpos policiales.
- ❖ **Información (15%):** premia a los estados que hayan desarrollado sus estructuras informáticas de inteligencia y a aquéllos que cuenten con sistemas de indicadores robustos y completos.
- ❖ **Ejercicio de recursos (5%):** favorece a las entidades que en años previos han presentado menores niveles de subejercicios.<sup>13</sup>

Además de los recursos que provienen de la Federación, cada entidad debe realizar una aportación complementaria (20% de la asignación federal) para la ejecución de los ejes estratégicos previstos en el Programa Nacional de Seguridad Pública (PNSP).

Por otro lado, cuando los recursos se destinan a la adquisición, arrendamiento de bienes y servicios o a la realización de obra pública, las autoridades subnacionales ejercen las aportaciones con base en las leyes de adquisiciones estatales. En otras palabras, aunque los recursos del Ramo 33 son transferencias condicionadas, la Ley Federal de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Servicio Público (LAASSP) no regula este tipo de compras

<sup>13</sup> Para una revisión más detallada del proceso de definición de la fórmula de asignación de los recursos del FASP pueden consultarse los “Criterios de asignación, de fórmulas y variables para la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública” que se publica anualmente en el Diario Oficial de la Federación.

Para 2013 véase: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5285782&fecha=25/01/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5285782&fecha=25/01/2013)

(artículo 1, fracción VI). Independientemente de las mecánicas específicas establecidas en los Convenios de Coordinación del FASP, en la práctica, los gobiernos estatales y locales cuentan con un margen de libertad para ejercer recursos en el área de adquisiciones y obras públicas. Esto disminuye la capacidad de las autoridades federales para monitorear el tipo de bienes y los procesos por los que son adquiridos. Muchas entidades utilizan procesos de adjudicación directa y reservan la información sobre precios, contratos y características específicas de los bienes relacionados con funciones de seguridad pública.

## **1.2 Rendición de cuentas sobre el ejercicio de los recursos del FASP ante la Federación**

La naturaleza federal del FASP implica que las entidades tienen la obligación de reportar el avance de sus ejercicios financieros y logro de metas al gobierno federal, además de estar sujetos a la fiscalización por parte de instancias federales. En el caso particular del FASP son tres las dependencias federales que dan seguimiento al uso que se le da a los recursos: (1) el SESNSP, (2) la SHCP y (3) la ASF.<sup>14</sup>

Cada una de las autoridades que mencionamos, tiene facultades y mecanismos de comunicación específicos con las entidades. En este apartado veremos se establecen estos compromisos en las leyes y sus implicaciones para las entidades.

### **I. El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP)**

El CNSP diseña la estrategia de seguridad nacional. Este órgano está constituido por el Presidente de la República, los Secretarios de Gobernación, Defensa Nacional, Marina, Seguridad Pública, el Procurador General de la República, los Gobernadores de los estados, el Jefe del Gobierno del Distrito Federal y el SESNSP. Por su parte, el Secretariado es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) encargado de ejecutar y supervisar los acuerdos emanados del Consejo, así como de coordinar a nivel nacional las políticas públicas en materia de seguridad y definir las competencias entre la Federación, las entidades y los municipios para la ejecución de las mismas. Aunque el SESNSP cuenta con autonomía técnica, de gestión y de presupuesto, es una parte integrante del Consejo, por lo que también participa en el diseño de las estrategias y políticas de seguridad en el país.

Legalmente, el Secretariado también está encargado de reportar a la Secretaría de la Función Pública (SFP) el uso indebido de recursos por parte de alguna entidad. Cuando eso sucede, el SESNSP tiene la facultad de llevar el caso ante el CNSP para que se implementen las sanciones correspondientes. Según el artículo 144 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGNSNSP) una de las sanciones a entidades que incumplen los compromisos convenidos, puede ser la cancelación o suspensión de las ministraciones.

---

<sup>14</sup> Además, la Secretaría de Gobernación (SEGOB) tiene la facultad de solicitarle a las entidades información sobre el uso de recursos, siempre que lo considere pertinente, aunque no es considerada como una autoridad fiscalizadora por no tener una función definida dentro del sistema de rendición de cuentas del FASP.

### **Convenios de Coordinación del FASP**

Una vez que se han designado los montos del fondo para cada entidad, el SESNSP firma con cada una, un Convenio de Coordinación en el que definen los recursos que se destinarán a cada programa. Los Criterios Generales y Convenios son más específicos que la LCF sobre la forma en que se administrarán y ejercerán los recursos del FASP.

Los Convenios de Coordinación<sup>15</sup> deberán contener la obligación explícita por parte de las entidades federativas de rendir informes mensuales y trimestrales al SESNSP. Estos informes deben contener los movimientos de las cuentas bancarias destinadas al Fondo, la situación en el ejercicio de los recursos y su destino, así como los recursos comprometidos, devengados y pagados, considerando lo siguiente:

- I. El grado de avance de las metas de cada programa convenido en los Anexos Técnicos;
- II. El avance presupuestal por Programa y las acciones efectuadas con rendimientos financieros, diferenciando para tal efecto el gasto ejercido, devengado y comprometido;
- III. Los saldos de ejercicios anteriores especificando los montos convenidos y las modificaciones realizadas.

Las pautas generales de control y vigilancia que se establecen en los Convenios de Coordinación son las siguientes:

- ❖ El ejercicio, control, vigilancia, evaluación, información, fiscalización, transparencia y supervisión de los recursos FASP se sujetará a lo dispuesto en los artículos 142 y 143 de la LGSNSP y el artículo 49 de la LCF (Cláusula 4, numeral II).
- ❖ Tanto el SESNSP como las entidades federativas convienen destinar recursos para la aplicación de actividades de seguimiento y evaluación sobre las acciones y los resultados generados con los recursos del FASP (Cláusula 4, numeral III).
- ❖ De acuerdo a lo establecido en el artículo 45 de la LCF, las entidades federativas se comprometen a entregar al SESNSP, cuando así se le solicite, la información relacionada con el ejercicio de recursos, el cumplimiento de metas y el avance en los ejes alineados al Programa Nacional de Seguridad Pública (Cláusula 20, numeral 1).
- ❖ En materia de transparencia y acceso a la información, los Convenios de Coordinación establecen el compromiso de los gobiernos estatales de publicar en sus sitios en internet, el avance del ejercicio de los recursos transferidos, así como las evaluaciones de desempeño realizadas (Cláusula 22, numeral 1).

Además, las transferencias entregadas a las entidades a través del FASP deben destinarse exclusivamente a los siguientes ejes programáticos definidos por el SESNSP:

- ❖ Alineación de las capacidades del Estado Mexicano contra la delincuencia
- ❖ Prevención del delito y participación ciudadana
- ❖ Desarrollo institucional

---

<sup>15</sup> Los Convenios de Coordinación para la ejecución del FASP que establece la Federación con las entidades mantienen la misma estructura y solo varían en el apartado de los montos entregados. Para la descripción aquí presentada se utilizarán como referencia el Convenio FASP firmado en 2011 con el estado de Veracruz y el Convenio de Coordinación general de 2012.

- ❖ Sistema penitenciario
- ❖ Combate a la corrupción
- ❖ Plataforma México
- ❖ Indicadores de medición

El SESNSP y las entidades federativas definirán conjuntamente especificarán los objetivos, las metas y la mecánica operativa de cada eje en un Anexo Técnico Único que debe acompañar anualmente a cada Convenio de Coordinación. Dado que en ellos se establecen decisiones concretas para atender la problemática particular de cada entidad, los Anexos deberían ser una herramienta para conocer la planeación del gasto y los avances en las metas y para permitir la correcta evaluación del impacto de los programas sobre la prevención de delitos e impartición de justicia.

A pesar de lo anterior, los Anexos no son públicos. Es comprensible que contengan información reservada—por ejemplo, mapas o aquella relacionada con la construcción de centros penitenciarios—, sin embargo, el Anexo es parte integrante de un documento público, por lo que deberían existir versiones accesibles a los ciudadanos. Como veremos más adelante, el nivel de detalle en la información que las autoridades federales requieren a las entidades en los Anexos es un elemento que muestra la utilidad de los mismos para rendir cuentas.

A partir de la revisión de los Anexos entregados por cinco entidades<sup>16</sup> observamos que, en el apartado correspondiente a las obligaciones de seguimiento, se reitera lo establecido en la LCF y en los Convenios de Coordinación del FASP. Concretamente, que las entidades federativas deben reportar trimestralmente al SESNSP el avance financiero, operativo y estadístico que se genere del desarrollo de los programas incluidos en el FASP con el objetivo de dar seguimiento al cumplimiento de metas específicas. Los Anexos Técnicos del Convenio especifican los objetivos, líneas de acción y metas precisas que deben alcanzar las entidades federativas en los ejes prioritarios establecidos por el SESNSP. Así, y al menos hasta 2011, en los Anexos se desglosan tanto la distribución genérica de recursos por eje, como los montos que se destinarán y las metas que atienden esos recursos.

La Tabla 1 es un ejemplo de la forma en la que, entre 2009 y 2011, se desglosaba la programación de recursos y metas por eje prioritario del FASP. El nivel de detalle en estos años era amplio y útil para la rendición de cuentas, pues permitía al SESNSP dar seguimiento al ejercicio de recursos y el nivel de avance en cada acción establecida a principio de año.

---

<sup>16</sup> El análisis sobre la disponibilidad de los Anexos Técnicos Únicos del FASP por entidad federativa se presentará en la sección 2.4 de este mismo documento. En el presente apartado se emplean los Anexos Técnicos Únicos del estado de Colima para los años 2011 y 2012. Como en el caso de los Convenios, la estructura de los anexos es la misma para todas las entidades, cambiando solamente los montos y las metas programadas en cada caso.

**Tabla 1. Metas programáticas y montos por eje incluidos en los Anexos Técnicos Únicos del FASP 2011, (cifras en miles de pesos)**

Año	Entidad	Eje	Programa	Proyecto	Acción	Eje de Financiamiento Conjunto	Digito de Gasto	Origen de los recursos (miles de pesos)						Metas		
								Aportaciones Federales (FASP)			Aportaciones Estatales			Financiamiento Conjunto	Unidad de Medida	Cantidad
								Federal	Municipal	Subtotal	Estatal	Municipal	Subtotal			
2011	8106	01				Alineación de las Capacidades del Estado Mexicano contra la Delincuencia		40,761	2,773	43,534	2,390	0	2,390	45,924		
2011	8106	01	01			Equipamiento de Personal e Instalaciones de Seguridad Pública		12,331	2,773	15,104	0	0	0	15,104		
2011	8106	01	01	01		<b>Equipamiento de Personal: Policía Preventiva Estatal</b>										
						Vestuario y Accesorios										
2011	8106	01	01	01	06	Uniformes	1	12	0	12	0	0	0	12	Pieza	25
2011	8106	01	01	01	07	Calzado	1	34	0	34	0	0	0	34	Par	25
						Transporte										
2011	8106	01	01	01	16	Transporte Terrestre	2	8,365	0	8,365	0	0	0	8,365	Pieza	118

Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro de metas programáticas y montos del eje "Alineación de Capacidades del Estado Mexicano contra la Delincuencia" del Anexo Técnico Único del FASP 2011 del estado de Colima.

La forma en la que se desglosa la programación de recursos y metas en los Anexos Técnicos Únicos cambió en 2012. A diferencia de los años anteriores, la definición de metas se simplificó, dejando sólo algunas definiciones de metas compromiso por cada eje prioritario, sin delimitar adecuadamente cuáles son proyectos y cuáles son acciones o programas (ver Cuadro 3).

**Cuadro 3. Ejemplos de metas compromiso incluidas en los Anexos Técnicos Únicos en 2012**

1. Establecer el Servicio Profesional de Carrera Policial en un 70% en su etapa de implementación o alineación, y 30% en su etapa de implementación.
2. Presentar los proyectos de los instrumentos jurídico-administrativos pertenecientes a la primera etapa del servicio profesional de carrera.
3. Realizar la convocatoria para el reclutamiento y la selección de aspirantes a ingresar a las Instituciones de Seguridad Pública.
4. Difusión Interna y Externa del Servicio Profesional de Carrera.
5. Elaboración de los Manuales de Operación y Procedimientos, y del Catálogo de Puestos del Servicio Profesional de Carrera.
6. Capacitar 240 elementos de las Instituciones de Seguridad Pública.
7. Otorgar 90 becas para aspirantes a ingresar a las Policías Ministerial y Municipal

Fuente: Elaboración propia con base en algunas metas compromiso definidas para el eje de "Profesionalización de las Instituciones de Seguridad Pública" del Anexo Técnico Único del FASP 2012 del estado de Colima.

Si bien lo anterior puede ser útil para dar coherencia a la estrategia y poder evaluar de mejor forma los resultados en cada uno de los ámbitos de acción, la nueva forma de presentar los datos también redujo las capacidades de seguimiento y control de los recursos. La simplificación tuvo un impacto negativo en la forma en la que se desglosa la programación de recursos financieros por eje. Como se muestra en la Tabla 2, la desagregación de montos que se ejercerán en cada uno de los ejes prioritarios solamente se hace por capítulo genérico de gasto y se divide entre las aportaciones realizadas por la Federación o por las entidades

federativas. Con esto, y a comparación de la forma en la que se presentaba la información en años previos, la posibilidad de realizar un seguimiento preciso del gasto—al menos desde la información disponible en los Anexos—disminuyó y podría abrirse un espacio para la discrecionalidad en el ejercicio de los recursos.

**Tabla 2. Montos por eje incluido en los Anexos Técnicos Únicos del FASP en 2012 (miles de pesos)**

Profesionalización de las Instituciones de Seguridad Pública						
Capítulo	Definición	FASP				Financiamiento Conjunto
		Federal		Estatal		
		Estado	Municipio	Estado	Municipio	
		Subtotal	Subtotal	Subtotal	Subtotal	
3000	Servicios Generales	908				908
4000	Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas	948				948
5000	Bienes Muebles, Inmuebles e Intangibles	47				47
6000	Inversión Pública	12,500				12,500
<b>Total</b>		<b>14,403</b>				<b>14,403</b>

Fuente: fragmento del cuadro de metas montos del eje “Profesionalización de las Instituciones de Seguridad Pública” del Anexo Técnico Único del FASP 2012 del estado de Colima.

## II. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público

La SHCP es la instancia encargada de recopilar de manera trimestral los reportes del avance financiero de los recursos del FASP. Estos reportes son una parte integrante de los informes que se entregan al Congreso sobre la situación de las finanzas del país. Además, la SHCP define los montos disponibles para el FASP cada año con base en la ejecución del fondo en el año anterior y las necesidades presupuestarias de cada entidad.

### ***Obligaciones de reporte a la SHCP***

Además de delimitar los alcances y métodos de distribución genéricos del FASP, la LCF establece obligaciones de reporte a las que las entidades deben sujetarse:

- ❖ Las entidades federativas enviarán al Ejecutivo Federal por conducto de la SHCP informes sobre el ejercicio y destino de los recursos de estos Fondos de Aportaciones a más tardar a los 20 días naturales posteriores a la terminación de cada trimestre del ejercicio fiscal. La SHCP incluirá los reportes en los informes trimestrales que se entregan al Congreso de la Unión y pondrá dicha información a disposición para consulta en su página de internet; misma que deberá actualizarse en la fecha que el Ejecutivo Federal los entregue.
- ❖ Los estados y el Distrito Federal, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal deberán publicar los informes en los órganos locales de difusión, en sus páginas de internet u otros medios locales, a más tardar a los 5 días hábiles posteriores a la entrega de los mismos. (Artículo 48).
- ❖ Las entidades federativas deben entregar a la Secretaría de Gobernación toda la información financiera, operativa y estadística relacionada con el FASP, cuando les sea requerida.

## III. La Auditoría Superior de la Federación



La ASF revisa anualmente el uso que se le dio a los recursos federales en los tres niveles de gobierno. Además, es la instancia encargada de recibir denuncias sobre anomalías encontradas en el ejercicio del gasto.

De acuerdo con el artículo 49, numeral IV de la LCF, es obligación de la ASF verificar el correcto ejercicio de los recursos del Fondo. El Título Tercero de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRFC) establece las bases para el proceso de fiscalización de los recursos federales administrados o ejercidos por gobiernos locales. El artículo 37 de la Ley establece que la ASF cuenta con las facultades y la obligación de fiscalizar los recursos federales que sean ejercidos por autoridades locales, como es el caso del FASP.<sup>17</sup>

Del mismo modo, es facultad de la Auditoría definir los sujetos, objetivos, alcances y metodologías para realizar los procesos de verificación que aseguren una rendición de cuentas oportuna, imparcial y transparente, así como verificar si las autoridades que ejercen los recursos federales cuentan con los sistemas contables y registrales necesarios para el correcto ejercicio de los recursos transferidos.<sup>18</sup>

El artículo 39 de la LFRFC ordena la formulación de observaciones a los servidores públicos responsables cuando se acrediten afectaciones a la Hacienda Pública Federal. La legislación se limita a señalar que, en caso de que las observaciones no sean solventadas adecuadamente, la ASF finque responsabilidades y promueva sanciones ante las autoridades competentes.

Podemos decir que mediante lo dispuesto en la LCF, la LFRFC, los Criterios Generales para la administración y ejercicio de los recursos del FASP, los Convenios de Coordinación y los Anexos Técnicos Únicos del FASP se consolida un *sistema formal* de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas del ejercicio del fondo. Derivado de este análisis legal se observa, asimismo, el papel central que juegan el SESNSP, la SHCP y la ASF como agentes responsables de asegurar la coordinación y el control eficaz en la ejecución del FASP en las entidades federativas.

### **1.3 Adquisiciones relacionadas con la seguridad pública y transparencia**

#### ***I. Normatividad federal en materia de adquisiciones y transparencia***

La LAASSP indica dos supuestos relacionados con temas de seguridad pública en los que las dependencias y entidades “podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa” (artículo 41, fracciones II y IV):

- II. Peligro o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país como consecuencia de caso fortuito o de fuerza mayor; y

---

<sup>17</sup> A diferencia de las participaciones (transferencias no condicionadas) que no son fiscalizadas por autoridades federales.

<sup>18</sup> Aunque el artículo 38 de la Ley concibe la creación del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado (PROFIS) mediante el cual las auditorías estatales colaboran con la ASF en la verificación, auditoría y fiscalización de los recursos federales, este mecanismo de fiscalización se utiliza con más frecuencia para los fondos que también son ejercidos por los municipios (FAIS o FAEB). La ASF ha realizado todas las auditorías a los recursos del FASP que aquí analizamos (2009 a 2011).

IV. Se realicen con fines exclusivamente militares o para la armada, o su contratación mediante licitación pública ponga en riesgo la seguridad nacional o la seguridad pública, en los términos de las leyes de la materia. Asimismo, la LAASSP explícitamente menciona que no quedan comprendidos en los supuestos a que se refiere esta fracción los requerimientos administrativos que tengan los sujetos de esta Ley.<sup>19</sup>

De acuerdo con el Reglamento de la LAASSP, las dependencias integrantes del Consejo de Seguridad Nacional (CSN)<sup>20</sup> podrán sustentar las contrataciones que se realicen por método de excepción, con fundamento en el primer párrafo de la fracción IV, cuando se encuentren en la base de datos del Comité Técnico del CSN (Artículo 72, fracción IV). El Comité Técnico tiene la facultad de integrar un catálogo específico que contiene los bienes muebles, arrendamientos y servicios que requieren ser comprados por métodos de excepción a la licitación pública para evitar poner en riesgo la seguridad nacional<sup>21</sup> y otras responsabilidades que robustecen la regulación del uso de los métodos de excepción cuando se trata compras relacionadas con la seguridad nacional, éstas son:

- a) Integrar un registro general de proveedores de seguridad nacional;
- b) Integrar un registro de precios de referencia de los bienes, arrendamientos y servicios en materia de seguridad nacional;
- c) Mantener actualizado el catálogo de bienes muebles, arrendamientos y servicios, así como los datos de los registros de proveedores de seguridad nacional y de precios de referencia antes indicados;
- d) Proporcionar a las instituciones y autoridades encargadas de preservar la seguridad nacional la información que se le requiera para facilitar, cuando así les convenga, las contrataciones consolidadas que permitan adquirir bienes, arrendamientos o servicios estandarizados a mejores precios.

El problema de esta norma es que únicamente regula las excepciones por motivos de “seguridad nacional”, dejando de lado aquellas relacionadas con la “seguridad pública”.<sup>22</sup> Desde nuestra perspectiva, esto representa un hueco legal porque no queda claro en qué catálogo u ordenamiento se deben basar las autoridades encargadas de proveer servicios de seguridad pública para no poner en riesgo las políticas de seguridad pública y prevención de los delitos, y al mismo tiempo cumplir con la normatividad en materia de adquisiciones.

<sup>19</sup> Se consideran requerimientos administrativos aquellos bienes o servicios que no estén afectos a fines exclusivamente militares o para la armada, o aquellos que no estén relacionados con la preservación de la seguridad nacional o la seguridad pública. Artículo 72, fracción IV del Reglamento de la LAASSP.

<sup>20</sup> El Consejo de Seguridad Nacional (CSN) es el órgano superior del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP); su función es la de coordinar a todas las instancias del sistema para lograr la homologación de las instituciones de seguridad pública y establecer mecanismos de participación ciudadana en la evaluación de las políticas en las instituciones de seguridad y de prevención del delito. El CSN está integrado Por: I. el titular del Ejecutivo Federal; II. el Secretario de Gobernación; III. el Secretario de la Defensa Nacional; IV. el Secretario de Marina; V. el Secretario de Seguridad Pública; VI. el Secretario de Hacienda y Crédito Público; VII. el Secretario de la Función Pública; VIII. el Secretario de Relaciones Exteriores; IX. el Secretario de Comunicaciones y Transportes; X. el Procurador General de la República, y XI. el Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

<sup>21</sup> Consejo Nacional de Seguridad, *Reglas de operación, Comité Técnico*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de marzo de 2008, disponible en <http://www.hgm.salud.gob.mx/descargas/pdf/normateca/drm/adquisiciones/ad017.pdf>

<sup>22</sup> Mientras que la seguridad nacional es responsabilidad del Poder Ejecutivo Federal, la seguridad pública es una responsabilidad conjunta de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios (Artículo 1 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública) Como consecuencia, el hueco legal descrito afecta especialmente a las compras relacionadas con las funciones de seguridad pública a cargo de las entidades federativas y los municipios.

El hueco que deja abierto el Reglamento de la LAASSP no está subsanado por la legislación en materia de Seguridad Pública. Ni la LGSNSP, ni los Convenios del FASP emanados de ella contienen normas en materia de adquisiciones que regulen de forma puntual las excepciones a la licitación.

Por su parte, las leyes estatales tampoco tienen catálogos específicos en materia de seguridad pública. Un análisis sobre la calidad de la normatividad de adquisiciones y arrendamiento de bienes y servicios para el sector público en entidades federativas elaborado por IMCO en 2011, muestra que en todas las entidades, las leyes de adquisiciones limitan de alguna manera la competencia y la transparencia en las contrataciones públicas porque: (1) los casos de excepción a la licitación pública son muy amplios; (2) no se establecen límites a las adquisiciones que pueden realizarse por métodos de excepción; y/o (3) permiten restringir las contrataciones públicas al ámbito estatal.<sup>23</sup>

La LAASSP no regula el carácter (pública, reservada o confidencial) de la información sobre compras públicas orientadas a la función de seguridad nacional o seguridad pública en el nivel federal, sino que establece que las dependencias y entidades deberán manejar la información en los términos establecidos en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (en adelante, Ley Federal de Transparencia).<sup>24</sup>

Por su parte, la Ley Federal de Transparencia regula el resguardo de datos relacionados con la seguridad al permitir que se reserve la información cuya publicidad pueda:<sup>25</sup>

- 1) Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional;
- 2) Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona;
- 3) Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado;
- 4) Las averiguaciones previas;
- 5) Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado.

Según el artículo 29 de la misma ley, los Comités de Información deberán confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información. Hay algunas dependencias federales exentas de esta aprobación en virtud de sus funciones de seguridad.<sup>26</sup> Como veremos más adelante, todas las clasificaciones de información de autoridades estatales—sin importar el tipo de función que desempeñan—deben ser autorizadas por su respectivo Comité.

<sup>23</sup> IMCO, *Competencia en las compras públicas: evaluación de la calidad de la normatividad estatal en México*, disponible en: [http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2011/9/competencia\\_en\\_las\\_compras\\_publicas\\_12sept2011\\_documento\\_final.pdf](http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2011/9/competencia_en_las_compras_publicas_12sept2011_documento_final.pdf)

<sup>24</sup> Artículo 21 de la LAASSP.

<sup>25</sup> Fracciones I, IV y V del artículo 13 y III y IV del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

<sup>26</sup> Artículo 31 de la Ley Federal de Transparencia. Las autoridades exentas son: el Centro de Investigación y Seguridad Nacional; el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia; el Centro Federal de Protección a Personas; la Dirección de Coordinación de Inteligencia de la Policía Federal Preventiva; la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada; el Estado Mayor Presidencial, el Estado Mayor de la Defensa Nacional y el Estado Mayor General de la Armada o bien, las unidades administrativas que los sustituyan.

## II. Los procedimientos de adquisición y la divulgación de información sobre compras con recursos del FASP en las entidades

Como ya se mencionó, cada gobierno estatal administrará y ejercerá los recursos del FASP “conforme a sus propias leyes y bajo su estricta responsabilidad, registrándolos como ingresos propios” y destinándolos para los fines y las metas para los que fueron establecidos. Consideramos relevante enfatizar la importancia de los marcos normativos estatales en materia de adquisiciones porque las entidades federativas compran el equipamiento necesario para fortalecer los cuerpos policiales locales con base en estos ordenamientos. De la misma forma, destacan las leyes estatales en materia de transparencia y acceso a la información ya que establecen una serie de obligaciones para la divulgación de información pública sobre lo comprado.

### Compras de seguridad pública en las entidades

Las leyes locales de adquisiciones no establecen si la información sobre las compras en seguridad debe ser o no pública, pero sí permiten que los bienes comprados por dependencias que realizan estas funciones sean adquiridos sin un proceso de licitación, aludiendo a razones de protección a las políticas de seguridad. A continuación veremos cuáles son los supuestos que se hacen en las leyes de las diez entidades seleccionadas para nuestro análisis.

Ocho de las 10 entidades aquí analizadas incluyen razones de “seguridad pública” como uno de los supuestos para no someter las compras a un proceso de licitación. Destacan los casos de Guerrero y Veracruz, los únicos estados cuya Ley de Adquisiciones no contempla ese supuesto y, en sentido opuesto, el de Morelos. La fracción V del artículo 51 de la Ley Sobre Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios de este estado establece que se podrán hacer excepciones a los procesos de invitación o licitación “cuando la persona Titular del Poder Ejecutivo Estatal autorice directamente el financiamiento de pedidos o la contratación de adquisiciones, arrendamientos y servicios con fines de equipamiento de instituciones de seguridad pública, o sean necesarios para salvaguardar y garantizar la seguridad interior del Estado”.

**Tabla 3. Excepciones a la licitación por motivos de seguridad en las leyes de adquisiciones estatales**

Entidad	COL	DF	DGO	GTO	GRO	MEX	MOR	NL	TAB	VER
Adjudicación directa en casos de seguridad pública	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO

Fuente: elaboración propia con datos de las leyes de adquisiciones estatales.

### Transparencia en las compras de seguridad

Las leyes de transparencia en las entidades analizadas también contemplan la posibilidad de clasificar la información como reservada en casos en los que la divulgación de la misma ponga en riesgo la implementación de programas relacionados con la seguridad, ya sea nacional o pública.

Como se puede ver en la Tabla 4, los periodos de reserva de información son muy dispares entre entidades. Mientras que Colima, Distrito Federal y Durango la reservan hasta por 12 años y una prórroga del mismo periodo, Guanajuato lo hace sólo por 5 años (con un periodo igual de prórroga). Una diferencia relevante respecto a la Ley Federal de Transparencia es que

la reserva de información en casos de seguridad pública o seguridad nacional sí debe pasar por la aprobación de los comités de información en todas las entidades federativas analizadas.

Otra diferencia es que no todas las entidades establecen en sus leyes de transparencia la responsabilidad de los sujetos obligados de elaborar versiones públicas de la información que reservan. Colima, Distrito Federal y Guanajuato caen bajo este supuesto, mientras que Veracruz obliga a la elaboración de versiones públicas de toda la información así clasificada, incluso antes de que algún ciudadano la solicite. Además, nueve entidades contemplan en sus leyes de transparencia la posibilidad de reservar información por medio de leyes que expresamente le den ese carácter a determinados datos.

**Tabla 4. Características de la información reservada en las leyes de transparencia de las entidades federativas**

	COL	DF	DGO	GTO	GRO	MEX	MOR	NL	TAB	VER
Reserva en casos de seguridad pública y/o nacional	Ambas	Ambas	Nal.	Pub.	Ambas	Ambas	Ambas	Ambas	Ambas	Ambas
Información reservada por disposición expresa de una ley	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Periodo de reserva (años)	12	12	12	5	10	9	7	7	7	6
Reservar información requiere aprobación del Comité	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
La ley contempla versiones públicas de la información reservada	No	No	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí

Fuente: elaboración propia con datos de las leyes de transparencia y acceso a la información pública de las entidades federativas.

Como veremos más adelante, algunas entidades reservaron la información sobre las compras de bienes para el equipamiento de sus policías después de que se les solicitara información para este estudio, pero otras no lo hicieron. Debido a que aquí analizamos las implicaciones que estas diferencias tienen para el seguimiento de los fondos como el FASP, consideramos relevante establecer criterios uniformes en los tiempos de información que se reserva y el periodo por el que esto se hace.

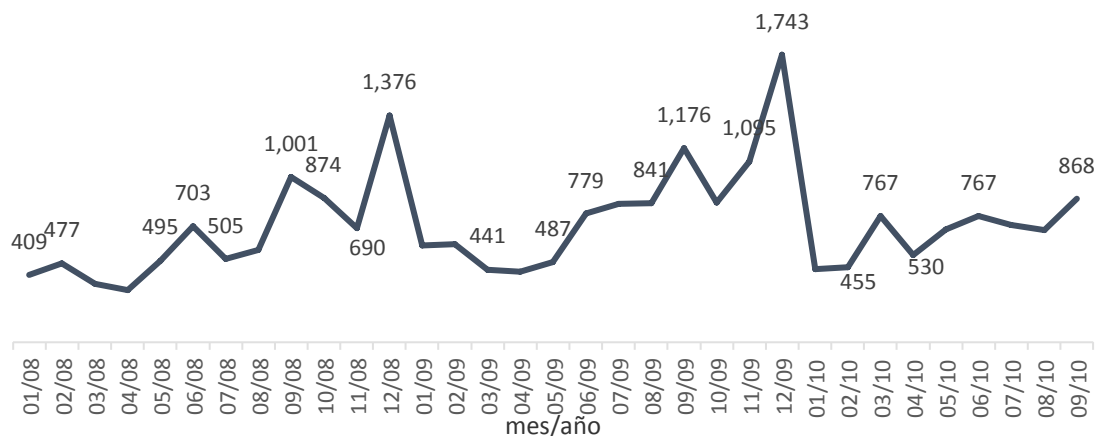
#### 1.4 Subejercicio de recursos e incentivos a gastar

Los recursos del fondo se ministran mensualmente entre enero y octubre, pero las entidades no pueden comenzar a ejercer los recursos si no han negociado y firmado con el SESNSP el Convenio de Coordinación que define las metas que debe alcanzar cada programa y establece los montos requeridos para cada acción.

Los calendarios definidos a principio de año pueden no cumplirse a cabalidad, ya sea por divergencias en las fechas de las ministraciones de la Federación hacia las entidades (las negociaciones de Convenios con 32 entidades pueden llegar a tomar meses) o por desfases en la ejecución de los calendarios locales, por lo que los planes de ejercicio de recursos— particularmente las adquisiciones— también pueden verse afectados.

Como vimos en la sección 1.1, la fórmula de asignación de recursos del FASP tiene un componente que toma en cuenta el monto de recursos ejercidos por la entidad como porcentaje de lo asignado en el año y lo compara con el ejercicio de todas las entidades. Esto significa que el subejercicio de recursos en un año incide de manera negativa en el monto asignado para el siguiente ejercicio fiscal, por lo que las entidades tienen incentivos a comprometer o a gastar los recursos que les quedan disponibles al final. La Gráfica 2 muestra la cantidad de recursos del FASP comprometidos, gastados y convenidos a nivel nacional por mes, como puede observarse, los gastos aumentan considerablemente en los meses de diciembre.

**Gráfica 2. Recursos del FASP ejercidos a nivel nacional, millones de pesos (2008-2010)**



Fuente: SESNSP, *Informe ejecutivo: Recursos convenidos, ejercidos y comprometidos 1998-2010*. Incluye información de todas las entidades federativas al 30 de septiembre de 2010.

Aunque las entidades necesitan la autorización del Secretariado o del Consejo Estatal de Seguridad Pública para gastar recursos en algo que no fue convenido al principio de año, los funcionarios del SESNSP que fueron entrevistados para este estudio mencionaron que es común que los estados omitan las “reprogramaciones” en los últimos dos meses del año. La Tabla 5 muestra las cifras que las entidades entregaron al gobierno federal para el cálculo del monto del FASP otorgado en 2013. Del financiamiento conjunto (total de recursos del FASP disponibles para las entidades), solamente los recursos pagados han sido efectivamente utilizados, mientras que los devengados y comprometidos, son cantidades que se pagarán en el futuro o que están programados para ser utilizados, pero que no han sido efectivamente pagados a proveedores o prestadores de servicios.

**Tabla 5. Recursos pagados y no ejercidos del FASP en entidades seleccionadas, 2012**

	Financiamiento conjunto	Recursos pagados	Recursos devengados	Recursos comprometidos	Monto no ejercido	Porcentaje no ejercido
Colima	141,978	114,728	-	20,825	6,425	5%
Distrito Federal	577,586	284,460	-	-	293,126	51%
Durango	217,245	91,780	-	44,445	81,020	37%
Estado de México	735,202	246,717	75,042	90,925	322,517	44%
Guanajuato	335,445	67,794	2,361	96,225	169,066	50%
Guerrero	290,732	135,578	13,598	83,736	57,821	20%
Morelos	201,000	41,405	2,883	37,682	119,030	59%
Nuevo León	413,522	186,970	57,284	93,972	75,297	18%
Tabasco	213,476	161,637	200	24,611	27,029	13%
Veracruz	509,683	146,056	2,829	134,054	226,744	44%

Fuente: Elaboración propia con información del DOF, 25 de enero de 2013, *Criterios de asignación, de fórmulas y variables para la distribución de los recursos del FASP del ejercicio fiscal 2013 y el resultado de la aplicación de la fórmula de distribución por entidad federativa*. Información proporcionada por las entidades federativas a través del Formato Avance en la Aplicación de los Recursos Asignados a los Programas de Seguridad Pública 2012, a la Dirección General Adjunta de Vinculación y Seguimiento del SESNSP, con corte al 30 de noviembre de 2012.

La existencia del componente del subejercicio en la fórmula de asignación del FASP genera un comportamiento estratégico para no ser penalizados en el siguiente ejercicio fiscal. Desafortunadamente, esto se convierte en un incentivo a gastar mal y a violar las reglas de operación del fondo. Según algunos funcionarios del SESNSP, durante los dos últimos meses del año, los recursos son más vulnerables a la corrupción. Por ello se vuelve fundamental reevaluar la pertinencia de este componente en la fórmula de asignación de los recursos, o en su caso, establecer mecanismos de penalización para las entidades que gasten recursos en acciones que no fueron acordadas con el gobierno federal. Por su parte, el SESNSP debe tener un control estricto sobre los recursos que no se gastan conforme a los Convenios de Coordinación anuales. Dicho registro debe además ser público y conocido también por el CNSP.

Aunque los instrumentos normativos que analizamos en esta sección contemplan mecanismos y órganos encargados de vigilar el ejercicio de recursos del FASP desde el momento en que se elabora el presupuesto y hasta que se han ejercido, existen algunos elementos que pueden mejorarse. Dado que, en el caso del FASP también participa el SESNSP como administrador y vigilante del fondo, es necesaria una adecuación legal sobre las capacidades del SESNSP y el CNSP para sancionar con cancelación y suspensión del FASP a las entidades que incumplan con sus obligaciones.

Para esto, es necesario armonizar la LCF y la LGSNSP. La primera, en su artículo 44, establece que el fondo deberá enterarse mensualmente sin limitaciones, incluyendo las de carácter administrativo.<sup>27</sup> Sin embargo, la segunda, en el artículo 144, sí define supuestos por los que los fondos del FASP pueden cancelarse o suspenderse.<sup>28</sup> Además, la LCF no contempla al

<sup>27</sup> La única excepción a lo establecido en el artículo 44 de la LCF es que se incumpla en la entrega de reportes trimestrales y que no se cuente con la autorización del SESNSP o el Consejo Estatal de Seguridad Pública para modificar los Convenios de Coordinación.

<sup>28</sup> Además del incumplimiento en las obligaciones de intercambio de información de seguridad pública, en lo establecido en los criterios de certificación y acreditación policial o control de confianza, el



Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) como una autoridad con facultades de sanción y seguimiento del uso de recursos del FASP. De esta forma, estas dos normas están desvinculadas.

Asimismo, es contradictorio que las aportaciones federales estén controladas por instancias federales en todas las etapas de ejercicio, excepto en las compras públicas, un elemento que incide directamente en la calidad de los bienes que se adquieren y en el impacto de fondos como el FASP.

## 2. ¿Cómo funciona el control de los recursos del FASP en la práctica?

Con base en la revisión institucional de la mecánica operativa y de los instrumentos de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas del FASP, identificamos tres etapas básicas de control de los recursos del FASP:

Con base en las tres etapas en que es posible vigilar el ejercicio de recursos del FASP—reportes a las dependencias federales, divulgación proactiva o por solicitudes de información y auditorías federales—presentamos una matriz que muestra el mecanismo de vigilancia en el ejercicio de los recursos federales destinados a tareas de seguridad pública y que son ejecutados por las instancias estatales a través del FASP.

**Cuadro 4. Momentos en que es posible fiscalizar el ejercicio de los recursos del FASP**

	Ámbito Federal	Ámbito Estatal
<b>Reporte y seguimiento del ejercicio de los recursos y del logro de objetivos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Informes trimestrales a la SHCP.</li> <li>▪ Informes trimestrales al Secretariado Ejecutivo del SESNSP.</li> <li>▪ Entrega de información al SESNSP a solicitud expresa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Previsiones estatales sobre la publicación sobre el ejercicio de recursos.</li> <li>▪ Previsiones estatales sobre la publicación de lo relacionado a compras gubernamentales.</li> </ul>
<b>Previsiones en materia de transparencia y acceso a la información</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Previsiones para que los estados publiquen el avance en el ejercicio de los recursos FASP y las evaluaciones de desempeño.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Previsiones estatales genéricas en materia de transparencia y acceso a la información.</li> </ul>
<b>Auditoría y fiscalización en el ejercicio de los recursos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Auditoría anual al ejercicio estatal del FASP por parte de la ASF.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Cuentas públicas estatales elaboradas por las EFS de cada entidad federativa.</li> </ul>

En los apartados siguientes, se analizará y evaluará la existencia práctica y la calidad del sistema formal de rendición de cuentas.

---

numeral IV del artículo 144 contempla el uso de recursos para fines distintos a lo establecido en las disposiciones jurídicas aplicables, como uno de los supuestos de cancelación o suspensión de recursos del FASP.



## 2.1 Información sobre Presupuesto y Cuentas Públicas

El objetivo de este apartado fue revisar la disponibilidad de información presupuestaria y del gasto en materia de seguridad con base en el análisis de tres fuentes de información presupuestaria emitidas por las entidades federativas. Esto se hizo con el fin de captar el grado de apertura en la información y de la planeación de estas funciones.<sup>29</sup>

Para las diez entidades se revisaron los presupuestos de egresos, la cuenta pública de la entidad y la cuenta pública de la Secretaría de Seguridad Pública o su equivalente. Con base en el Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal aprobado en el año 2000,<sup>30</sup> se revisó si las entidades desglosan el presupuesto o las cuentas por clasificación económica (que distingue entre gasto corriente y de capital); por capítulo (los bienes y servicios requeridos para desempeñar sus funciones, como servicios personales o bienes muebles e inmuebles) y por concepto del gasto (por ejemplo, honorarios, sueldos o vehículos).

Finalmente, analizamos si dentro de la cuenta pública o los presupuestos estatales se hacía mención explícita al uso de los recursos provenientes de transferencias federales (sin incluir participaciones) como el FASP o el Programa de Policía Estatal Acreditable.

En general, veremos cómo a medida que se avanza en el nivel de desagregación, las entidades analizadas tienden a reducir la información publicada de manera proactiva.

### I. Presupuesto de egresos

Los Presupuestos de Egresos (Leyes de Egresos) de las entidades federativas se publican obligatoriamente un día después de su aprobación en los congresos locales y representan los montos aprobados para cada dependencia de la administración pública estatal.

De las diez entidades analizadas, sólo Tabasco y Nuevo León hacen pública la clasificación de su presupuesto por capítulo—el nivel de agregación mayor—y concepto—nivel de desagregación intermedio. Como muestra la Tabla 6, destaca el caso de Nuevo León, que desglosa el presupuesto por funciones, dependencias y clasificación del gasto, por lo que representa el estándar de mejores prácticas de reporte presupuestario para las entidades federativas de nuestro país. En los presupuestos estatales todas las entidades hacen referencias explícitas a los recursos que provienen de transferencias federales.

---

<sup>29</sup> Aunque el clasificador por objeto del gasto para la Administración Pública Federal sólo es obligatorio para las entidades federativas en los casos que reportan ejercicio de recursos federales, muchas entidades han adoptado la clasificación por ser una manera homogénea y sencilla de planear su presupuesto y presentar cuentas.

<sup>30</sup> Clasificador por objeto del gasto para la Administración Pública Federal, 11/01/2007, [http://www.normateca.gob.mx/Archivos/10\\_D\\_1173\\_16-01-2007.pdf](http://www.normateca.gob.mx/Archivos/10_D_1173_16-01-2007.pdf)

**Tabla 6. Información disponible en las leyes de egresos estatales para el ejercicio fiscal 2011**

Ley de egresos	COL	DGO	DF	GTO	GRO	MEX	MOR	NL	TAB	VER	Total ✓	Total ✗
Funciones de seguridad pública	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✗	✗	7	3
Sub-función de seguridad pública*	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✗	2	8
Gasto de SSP	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	10	0
Gasto por dependencia de la SSP**	✗	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✗	3	7
Gasto en seguridad por clasificación económica del gasto	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✗	2	8
Gasto en SP por concepto del gasto	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✗	1	9
Presupuesto proveniente de transferencias federales	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	10	0
Total ✓	4	3	4	2	3	3	3	7	5	2		
Total ✗	3	4	3	5	4	4	4	0	2	5		

\*Ambos estados reportan los presupuestos para sub-funciones de policía, protección civil, Sistema Nacional de Seguridad Pública, Otros asuntos de Orden Público y Seguridad y Reclusión y Readaptación Social en la función de Justicia.

\*\*Sólo Tabasco y Nuevo León reportan el presupuesto de todas las dependencias de la SSP, el DF sólo lo hace para la Policía Auxiliar y la Policía Bancaria e Industrial.

Fuente: Elaboración propia con información de las Leyes de Egresos de los estados y el Distrito Federal.

Además de que la rendición de cuentas de los recursos públicos comienza por la publicación de los presupuestos, consideramos importante que éstos estén detallados porque nos permite ver en qué medida han planificado la asignación de recursos al inicio del ejercicio fiscal. Asimismo, podemos comparar en qué medida y en cuáles rubros se hicieron modificaciones y si éstas obedecen a respuestas institucionales adecuadas o a intereses particulares.

## II. Cuenta Pública Estatal Consolidada

Dado que la asignación en el presupuesto de egresos para una dependencia puede modificarse a lo largo del año, se revisó la Cuenta Pública Estatal Consolidada. Por lo general, ésta es elaborada por el ejecutivo estatal con base en la información de los recursos ejercidos por las distintas dependencias a su cargo. Posteriormente, el documento es entregado al poder legislativo estatal quien examina y, en caso de encontrar irregularidades, lo remite a la auditoría estatal, previa aprobación y publicación en el periódico oficial de la entidad.

La cantidad y calidad de información disponible en este apartado es heterogénea. Destaca el caso de Tabasco, donde la cuenta pública no está disponible por medios electrónicos y el de Guanajuato<sup>31</sup> y Morelos,<sup>32</sup> los únicos estados que la publican trimestralmente. En este caso, no se encontró un estándar de buenas prácticas, pues sólo el Estado de México<sup>33</sup> y Veracruz<sup>34</sup> reportan el presupuesto ejercido en seguridad pública, pero fallan en los desgloses presupuestarios específicos. Además, destaca que sólo Tabasco falla en la especificación de los recursos que provienen de transferencias estatales y los propios.

<sup>31</sup> Estado de Guanajuato, Secretaría de Finanzas del estado de Guanajuato, disponible en: [http://transparencia.guanajuato.gob.mx/cuenta\\_publica.php](http://transparencia.guanajuato.gob.mx/cuenta_publica.php)

<sup>32</sup> Estado de Morelos, Portal de Transparencia Presupuestaria del estado de Morelos, disponible en: [http://morelos.gob.mx/10finanzas/index.php/?action=view&art\\_id=501](http://morelos.gob.mx/10finanzas/index.php/?action=view&art_id=501)

<sup>33</sup> Estado de México, "Ingresos, Egresos Y Posición Financiera Del Sector Central", p. 869, <Http://Transparencia.Edomex.Gob.Mx/Transparencia-Fiscal/PDF/Cuenta-Publica-2011/CAPITULO%206.PDF>

<sup>34</sup> Estado de Veracruz, "Cuenta Pública Consolidada 2011", p. 351, <http://Www.Veracruz.Gob.Mx/Finanzas/Files/2012/07/Tf17-Cta-Pub-Consolid-2011.Pdf>

**Tabla 7. Información disponible en la cuenta pública estatal consolidada para el ejercicio fiscal 2011**

Cuenta Pública Consolidada	NL	GRO	DF	TAB	MOR	DGO	MEX	COL	GTO	VER	Total ✓	Total ✗
Funciones de Seguridad Pública	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✓	2	8
Sub-Función de Seguridad Pública	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✗	1	9
Gasto de SSP	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✗	✓	✓	8	2
Gasto por dependencia de la SSP*	✗	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	2	8
Gasto en SP por Clasificación económica del gasto	✓	✓	✓	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✓	2	8
Gasto en SP por Capítulo del gasto	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	0	10
Gasto en SP por Concepto del gasto	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	0	10
Presupuesto de SP que proviene de transferencias federales	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	9	1
<b>Total ✓</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>5</b>		
<b>Total ✗</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>3</b>		

\*El DF sólo reporta el presupuesto ejercido por la Policía Auxiliar y la Policía Bancaria e Industrial.

Fuente: Elaboración propia con datos de los sitios de finanzas y transparencia en Guanajuato, Morelos, Estado de México, Veracruz, Colima<sup>35</sup>, Distrito Federal,<sup>36</sup> Nuevo León<sup>37</sup> y Guerrero.<sup>38</sup>

<sup>35</sup> Estado de Colima, "Cuenta Pública", <http://www.colima-estado.gob.mx/transparencia/archivos/cuenta-publica-2011.pdf>

<sup>36</sup> Distrito Federal "Estados Analíticos Del Gasto Presupuestario", p.5, [http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/cp2011/pdf/estados\\_analiticos.pdf](http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/cp2011/pdf/estados_analiticos.pdf)

<sup>37</sup> Estado de Nuevo León, "Cuenta Pública 2011", [http://sg.ni.gob.mx/transparencia\\_2009/archivos/sfytge\\_0006\\_0001\\_2011\\_a00\\_000006.pdf](http://sg.ni.gob.mx/transparencia_2009/archivos/sfytge_0006_0001_2011_a00_000006.pdf)

<sup>38</sup> Estado de Guerrero, "Cuenta Publica Ejercicio 2011", <http://i.guerrero.gob.mx/uploads/2011/07/cuenta-publica-ejercicio-2011.pdf>

### III. Cuenta Pública por dependencia

Este es el documento que realiza cada dependencia del ejecutivo estatal y a partir del cual se consolida la cuenta pública de cada entidad. La cuenta pública por dependencia puede ser más detallada, debido a que la cuenta pública estatal tiene que agregar los documentos de todas las dependencias y no siempre cuenta con el espacio necesario para desagregar cada rubro del ejercicio.

Para el ejercicio fiscal 2011, sólo los estados de Durango, Guerrero, Tabasco<sup>39</sup> y el Distrito Federal<sup>40</sup> publicaron esta información vía electrónica. En este apartado resalta que Durango y Tabasco reportan sus cuentas de manera no estandarizada. Por ejemplo, reportan el presupuesto asignado y el gasto ejercido para proyectos puntuales de la SSP del estado, recursos utilizados en la reparación de un helicóptero de la secretaria, o los gastos de dignificación los distintos Centros de Rehabilitación Social (CERESO) de la entidad, por lo que no son comparables con los gastos que reportan otras entidades. Por su parte, Guerrero y el Distrito Federal reportan el gasto total ejercido por la Secretaría de Seguridad Pública de la entidad federativa, así como los recursos ejercidos por clasificación económica y capítulo del gasto. Adicionalmente la Secretaria de Seguridad Pública del Distrito Federal es la única que reporta información del gasto ejercido por sus dependencias, en particular sus órganos desconcentrados, la Policía Auxiliar y la Policía Bancaria e Industrial.

Aunque podríamos decir que la cuenta pública de la Secretaria de Seguridad Pública del Distrito Federal es la que tiene mejores prácticas dentro de este rubro, ninguna entidad puede considerarse como un estándar a nivel nacional, pues no distinguen entre los recursos propios y los que ejercen mediante transferencias federales, con lo que se pierde de vista el uso de recursos de fondos como el que aquí analizamos.

**Tabla 8. Información disponible en la cuenta pública de la Secretaría de Seguridad Pública o su equivalente en las entidades, para el ejercicio fiscal 2011**

Cuenta SSP Estatal	COL	DF	DGO	GRO	GTO	MOR	MEX	NL	TAB	VER	Total ✓	Total ✗
¿Publica la Cta Pública de SSP?	✗	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✓	✗	4	6
Gasto por dependencia de la SSP	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	1	9
Gasto en SP por Clasificación económica del gasto	✗	✓	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	2	8
Gasto en SP por Capítulo del gasto	✗	✓	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	2	8
Gasto en SP por Concepto del gasto	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	1	9
Origen del gasto	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	0	10
Total ✓	0	5	0	3	0	0	0	0	0	0		
Total ✗	6	1	6	3	6	6	6	6	6	6		

Fuente: Elaboración propia con información de las cuentas públicas de las dependencias locales

<sup>39</sup> Estado de Tabasco, Informes de la Cuenta Pública de la SSP estatal están disponibles en el micro sitio de transparencia de la SPP estatal:

<http://transparencia.tabasco.gob.mx/Portal/WFrmPresentarPortal.aspx?dp=N4>

<sup>40</sup> Distrito Federal, Informes de Cuenta Pública de las Unidades Responsables del Gasto accesibles en el portal de la secretaria de Finanzas del Distrito Federal:

[http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/cp2011/info\\_prog\\_pres.html](http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/cp2011/info_prog_pres.html)

En general, podemos decir que las entidades no van más allá de la difusión obligada sobre el ejercicio de sus recursos. Podemos saber cuánto gastan las entidades en el año, pero no sabemos los rubros específicos a los que éste se destinó, ya sea porque las cuentas no están desagregadas o porque las entidades incumplen con su obligación de publicarlas. Por otro lado, las entidades federativas solamente están obligadas a utilizar el clasificador del gasto de la Administración Pública Federal en los casos en que reportan el ejercicio de fondos federales, sin embargo, la manera en la que reportan la información impide hacer comparaciones entre ellas. En los siguientes apartados veremos cómo esta falta de detalle en la información llega incluso a los reportes que se hacen a las entidades federales fiscalizadoras.

## 2.2 Reportes financieros y de avance en las metas del FASP de las entidades a la Federación

La primera etapa en la rendición de cuentas del ejercicio de los recursos del FASP consiste en la entrega regular de reportes financieros y de avance de metas a la Federación durante el ejercicio fiscal. Estos reportes tienen el objetivo de monitorear el ejercicio de los recursos, así como evaluar la efectividad de dicho gasto para alcanzar los resultados esperados en materia de seguridad pública.

De acuerdo con lo establecido en los Convenios de Coordinación del FASP, las entidades federativas deben reportar trimestralmente y por separado a la SHCP y al SESNSP información detallada sobre los siguientes rubros financieros y de desempeño:

**Tabla 9. Requerimientos de información a incluir en los reportes trimestrales del FASP entregados a la SHCP y al SESNSP**

Dependencia	Información requerida
SHCP	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Informe sobre el ejercicio y el destino de los recursos.</li> <li>2. Avance en el cumplimiento de metas.</li> </ol>
SESNSP	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Informes trimestrales de ejercicio que deben contener, como mínimo:               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Los movimientos que presenten las cuentas específicas del FASP.</li> <li>b. La presentación <i>pormenorizada</i> del estado del ejercicio de recursos.</li> <li>c. El avance de las metas definidas en los Anexos Técnicos.</li> <li>d. Los recursos comprometidos, ejercidos, devengados y pagados.</li> <li>e. Las disponibilidades financieras de ejercicios anteriores.</li> <li>f. Los rendimientos financieros generados.</li> </ol> </li> </ol>

Elaboración propia con base en la Cláusula 9 Numerales I, II y III del Convenio de Coordinación FASP 2011 signado por el estado de Veracruz y el SESNSP.

Con el propósito de identificar las fortalezas y debilidades de estos informes como mecanismos de control del gasto público, presentamos un análisis de los reportes disponibles en cada uno de los casos para las entidades federativas seleccionadas.

### I. El sistema de reportes de gasto federalizado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Los reportes sobre el ejercicio de los recursos del FASP—así como de todos los recursos federalizados que ejercen las entidades—se realizan a través de un sistema único en línea que tiene como propósito la entrega de información homogénea a nivel nacional. A partir de

2008,<sup>41</sup> la SHCP implementó el Sistema de Formato Único (SFU), que concentra toda la información financiera y de desempeño que recibe de las entidades federativas y los municipios.

A partir de la información recopilada en el SFU, la SHCP elabora tres reportes, que a su vez, forman parte de los *Anexos de Finanzas Públicas de los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública* que se entregan al Congreso cada tres meses. Los tres reportes son:

- A. El Formato a Nivel Fondo,
- B. El Formato Único y
- C. El Avance de Indicadores

Cada uno responde a razones particulares de seguimiento y a distintos niveles de agregación para identificar la ejecución de los recursos federalizados, tanto en el ámbito financiero como en el de logro de resultados. A continuación se presenta una breve descripción del tipo de información que se incluye en cada uno de los reportes sobre el FASP, además de que se analizan los cambios que han sufrido en su estructura entre 2011 y 2013.<sup>42</sup>

#### **A. Formato a Nivel Fondo**

El Formato de Aplicación de Recursos Federales a Nivel Fondo es el documento en el que se informa el avance financiero de los programas y fondos federalizados que ejercen las entidades federativas. Este reporte es el más general de los tres y tiene como propósito ofrecer un balance amplio del ejercicio presupuestal de los programas y fondos federales que ejecutan las entidades. La información que incluye el Formato a Nivel Fondo es la siguiente:

- ❖ **Identificación del tipo de recursos y de las instancias ejecutoras:** se especifica el nombre del programa o fondo reportado, la dependencia del gobierno federal que lo coordina, en caso de que aplique y la institución o nivel de gobierno que ejerce los recursos.
- ❖ **Información del ejercicio trimestral de los recursos financieros:** se indica el monto anual asignado de recursos por programa o fondo y se desglosa el ejercicio de los mismos por recursos *ministrados, pagados, comprometidos y reservados*. Asimismo, se detallan las diferencias nominales y porcentuales entre recursos ministrados y efectivamente pagados por las entidades federativas.
- ❖ **Información complementaria:** se incluye información sobre la fecha de publicación de la distribución de las Aportaciones Federales que les corresponde a los municipios, así como el calendario para su ministración mensual. Por último, se incluye información sobre las acciones emprendidas por el gobierno estatal para transparentar y homologar el pago de servicios personales,<sup>43</sup> además de “Comentarios Generales” en donde las entidades federativas pueden ofrecer explicaciones sobre las variaciones entre los recursos ministrados y ejercidos. Este último campo en donde debe explicarse la diferencia en el

<sup>41</sup> Lineamientos para informar sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos a las entidades federativas, *Diario Oficial de la Federación*, 25 de febrero de 2008.

<sup>42</sup> Se analizaron los informes del cuarto trimestre de 2011, los cuatro reportes trimestrales de 2012 y los documentos del primer informe trimestral de 2013.

<sup>43</sup> Como se establece en la Disposición Octava numerales I y II de los “Lineamientos para informar sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos a las entidades federativas”

ejercicio del gasto no suele ser llenado por las entidades federativas, por lo cual no es posible identificar las razones por las cuales existen rezagos en el ejercicio presupuestal.

Estos apartados se presentan en una sola tabla para cada entidad, lo que permite comparar el ejercicio financiero de cada uno de los programas o fondos de los cuales cada entidad recibe recursos federales. Algunos Fondos (como el FORTAMUN o el FAM) se desglosan por municipios o por estrategia, pero no es el caso del FASP, que sólo ocupa una fila del reporte y se presenta de forma consolidada.

**Tabla 10. Ejemplo de la forma en la que una entidad federativa reporta la información de ejercicio financiero en el Formato a Nivel Fondo**

Clasificación del Recurso	Monto de recursos presupuestarios						
	Monto Anual	Acumulado al Trimestre				Avance	Disponibilidad del Fideicomiso Estatal FASP
		Ministrado	Pagado	Comprometido y Reservado	Diferencia		
FASP	173,795,616	173,795,616	142,995,676	3,999,116	26,800,824	84.6%	0
FAETA	84,707,715	84,707,715	83,196,129	0	1,511,586	98.2%	0
Tecnológica	31,954,556	31,954,556	31,954,556	0	0	100.0%	0
Adultos	52,753,159	52,753,159	51,241,573	0	1,511,586	97.1%	0
FAFEF	462,723,453	462,723,453	462,723,453	0	0	100.0%	0

Fuente: Elaboración propia con información del Informe trimestral a Nivel Fondo del estado de Durango para el cuarto trimestre de 2012. Esta tabla es una versión resumida del informe y solamente incluye la información de avance financiero para tres fondos federales: FASP, FAETA y FAFE. En el caso del FAETA la información se desagrega en dos ejes (Educación Tecnológica y de Adultos), mientras que para los otros dos Fondos no se diferencia por ejes.

La estructura de los reportes a Nivel Fondo no se modificó durante el periodo que se realizó el análisis. En general, los gobiernos estatales reportan de forma completa la información sobre el ejercicio de los recursos, aunque en ciertas ocasiones no reportan la información de avance financiero del FASP. En este punto, llama la atención el caso de Veracruz, entidad para la que la información sobre el ejercicio de este Fondo en tres de los seis trimestres analizados (desde el cuarto trimestre de 2011 hasta el segundo trimestre de 2012) no está disponible en los reportes públicos que consultamos.

**Tabla 11. Relación de entidades que publican y no publican información del FASP en el reporte a Nivel Fondo de la SHCP (2011-2013)**

	2011	2012				2013	Total	
	4º trimestre	1º trimestre	2º trimestre	3º trimestre	4º trimestre	1º trimestre	✓	✗
Colima	✓	✓	✓	✓	✗	✓	5	1
DF	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6	0
Durango	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6	0
Guanajuato	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6	0
Guerrero	✓	✗	✓	✓	✗	✓	4	2
México	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6	0
Morelos	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6	0
NL	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6	0
Tabasco	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6	0
Veracruz	✗	✗	✗	✓	✓	✓	3	3
Total ✓	9	8	9	10	8	10		
Total ✗	1	2	1	0	2	0		

En los casos en los que los avances financieros trimestrales del FASP estuvieron disponibles, podemos decir que la información se presenta de forma completa y se especifica el avance presupuestal particular.<sup>44</sup> A pesar de esto, las entidades federativas tienden a omitir información complementaria sobre el FASP, dejando ‘huecos’ dentro del reporte. Un ejemplo es la ausencia de la fecha de publicación en el Periodo Oficial del Estado de la distribución por municipio del 20% del Fondo y del calendario mensual de ministraciones. Como puede apreciarse en la Tabla 12, solamente seis entidades cumplieron con la publicación de esta información y, únicamente en el caso de Guanajuato y Guerrero, esto puede considerarse una práctica regular. Asimismo, se identificó que, de forma generalizada, las entidades federativas no utilizan el campo de “Comentarios Generales” para dar a conocer las razones por las cuales existen diferencias entre los montos financieros ministrados y los efectivamente pagados.

**Tabla 12. Relación de entidades federativas que reportan o no reportan la fecha de publicación del calendario de ministraciones a municipios de los recursos del FASP en el informe a Nivel Fondo de la SHCP (2011-2013)**

	2011		2012				2013	Total	
	4 <sup>o</sup> trimestre	1 <sup>er</sup> trimestre	2 <sup>o</sup> trimestre	3 <sup>er</sup> trimestre	4 <sup>o</sup> trimestre	1 <sup>er</sup> trimestre	✓	✖	
Colima	✖	✓	✖	✖	✖	✖	1	5	
DF	✖	✖	✖	✖	✖	✓	1	5	
Durango	✖	✖	✖	✖	✖	✖	0	6	
Guanajuato	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6	0	
Guerrero	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6	0	
México	✖	✖	✖	✖	✖	✖	0	6	
Morelos	✓	✖	✖	✖	✖	✓	2	4	
NL	✓	✖	✖	✖	✖	✖	1	5	
Tabasco	✖	✖	✖	✖	✖	✖	0	6	
Veracruz	✖	✖	✖	✓	✓	✖	2	4	
Total ✓	4	3	2	3	3	4			
Total ✖	6	7	8	7	7	6			

✖: la entidad no reporta la fecha

✓: la entidad sí reporta la fecha

Fuente: Elaboración propia con información de reportes trimestrales de la SHCP.

La falta de fechas sobre la publicación de las ministraciones del Fondo a los municipios es la principal debilidad del Formato a Nivel Fondo. Mientras que Durango, Estado de México y Tabasco no reportaron estas fechas en ninguno de los trimestres analizados, Guanajuato y Guerrero son los únicos estados que lo hicieron en todos. A pesar de que no se encontraron debilidades significativas en este reporte, debería asegurarse que no existan omisiones—aunque sean esporádicas—en el reporte de la información financiera. Además debería procurarse la inclusión de información complementaria relevante para dar seguimiento a la gestión del FASP.

En síntesis, el reporte a Nivel Fondo ofrece la imagen más amplia de la forma en la que las entidades federativas ejercen los recursos de los programas o fondos federalizados. Si bien la información incluida en este reporte no permite un análisis detallado de cada estrategia, sí

<sup>44</sup>Cabe señalar que aquí solamente se evalúa la disponibilidad de información y no su calidad (es decir, que guarde congruencia con lo que se reporte a nivel estatal). Un análisis cualitativo de la información entregada por las entidades federativas a partir de los resultados que presenta la ASF se puede consultar más adelante en este documento.



permite realizar comparaciones del avance financiero entre los distintos programas y fondos federalizados que ejecuta cada entidad federativa.

### **B. Formato Único**

En este informe se presenta información detallada y desagregada por acción particular (o por capítulo de gasto) sobre el ejercicio presupuestal y el avance de metas de cada uno de los programas y fondos federalizados que ejecutan las entidades federativas. El Formato Único puede considerarse más complejo y permite conocer a detalle el destino y avance en el ejercicio de los recursos federalizados en cada estado. La información que se incluye en el reporte es la siguiente:

- ❖ **Identificación del tipo de recursos y alcance de los programas:** se especifica el programa o fondo que se reporta, el alcance territorial del mismo (ya sea estatal o municipal), la localidad y el ámbito (urbano o rural) en donde se ejerce, así como el tipo de beneficiarios a los que llega el programa o fondo.
- ❖ **Ejercicio acumulado trimestral de los recursos financieros:** para cada uno de las acciones o capítulos de gasto de los programas o fondos federalizados se publica información financiera sobre el monto a distribuir, así como del ejercicio acumulado trimestral de dichos recursos. Asimismo, se incluyen dos campos en los que se reporta información sobre el ejercicio de los rendimientos financieros que generaron los recursos federalizados.
- ❖ **Avance físico acumulado de metas:** se incluye información sobre el grado de avance en la realización las acciones (obra, servicio, proyecto, etcétera) que se genera en cada uno de los proyectos o capítulos de gasto reportados por programa o fondo. Así, en esta sección se especifican algunos elementos como la meta física anual programada o el avance físico neto y porcentual de la acción al trimestre que se reporta. Este rubro del reporte de Formato Único se consideran el más relevante ya que permite dar un seguimiento puntual al desempeño y avance en las metas de cada programa y fondo federalizado.
- ❖ **Información complementaria:** un campo en donde las entidades federativas pueden reportar información adicional que explique variaciones tanto en el ejercicio financiero como en el logro de las metas por acción reportada en el informe.

A pesar de que el formato de reporte es el mismo para todas las entidades federativas y de que éste no ha sido modificado sustantivamente, las entidades utilizan categorías distintas al Clasificador por Objeto del Gasto de la Administración Pública Federal. Por ello, la información no siempre es comparable entre entidades en un mismo periodo o entre una entidad en distintos trimestres.

Un ejemplo de lo anterior es la forma en la que se desagrega la información del FASP por acción específica. Durante la revisión del informe para las diez entidades federativas durante seis trimestres entre 2011 y 2013 se encontraron diversas formas de reportar la información del FASP, mismas que varían en cuanto al nivel de detalle presentado.

En algunos casos, la información se presenta por acción o proyecto particular y al eje al cuál se vincula cada una. Esta podría considerarse la forma de reporte más apropiada para el caso del FASP, ya que vincula los distintos niveles (eje, programa y proyecto) en los que se encuentra integrado el Programa Nacional de Seguridad Pública, además de que diferencia el ejercicio de los recursos por capítulo de gasto (Servicios Personales, Materiales, Obra e Inversiones, etcétera), las tablas 13 y 14 ofrecen un comparativo de la forma en que dos entidades reportaron la información en un mismo formato.

**Tabla 13. Ejemplo de desglose pormenorizado de las acciones FASP reportadas informe de Formato Único: Nuevo León durante el primer trimestre de 2013**

FASP	
Catálogo 2012	
Evaluación de los Distintos Programas o Acciones	
Otros de gasto corriente	
3000 – Servicios Generales	
Otras Asesorías para la Operación de Programas	
Servicios de Capacitación a Servidores Públicos	
Fortalecimiento a las Instituciones de Seguridad Pública y Procuración de Justicia	
Inversión	
5000 – Bienes Muebles, Inmuebles e Intangibles	
Bienes Informáticos	
Equipo de Administración	
Equipo Médico y de Laboratorio	

Fuente: Elaboración propia con información de reportes trimestrales de la SHCP.

**Tabla 14. Ejemplo de desglose pormenorizado de las acciones FASP reportadas informe de Formato Único: Durango durante el primer trimestre de 2013**

FASP	
Catálogo 2012	
Acceso a la Justicia para las Mujeres	
Inversión	
5000 – Bienes Muebles, Inmuebles e Intangibles	
Bienes Muebles, Inmuebles e Intangibles	
6000 – Inversión Pública	
Inversión Pública	
Otros de gasto corriente	
2000 – Materiales y Suministros	
Materiales y Suministros	
3000 – Servicios Generales	
Servicios Generales	

Fuente: Elaboración propia con información de reportes trimestrales de la SHCP.

Otra forma en la que las entidades presentan información del FASP en el Formato Único es por rubro general de gasto. En este, las acciones se clasifican en categorías generales (por ejemplo, profesionalización, equipamiento o infraestructura) según el destino que tuvieron los recursos del Fondo. Este modo de reporte es menos detallado en comparación al anterior ya que las acciones no están vinculadas a los ejes estratégicos del Programa Nacional de Seguridad Pública, además de que las acciones no se especifican con suficiente precisión, lo cual no permite conocer con claridad qué tipo de proyectos se reportan. Las tablas 15 y 16 muestran reportes de una misma entidad pero con categorías de gasto diferentes para el mismo periodo. En este caso, para el reporte de avances del FASP en 2012 se desglose la información por eje y capítulo de gasto, mientras que el reporte de la información sobre los remanentes del ejercicio fiscal anterior se presente utilizando un formato por rubro de gasto.

**Tabla 15. Ejemplos de desglose por rubro de gasto de las acciones FASP en el informe de Formato Único: Morelos durante el primer trimestre de 2013**

FASP	
	<b>Catálogo 2012</b>
	<b>Profesionalización</b>
	Otros de gasto corriente
	Profesionalización de las Instituciones de Seguridad Pública
	<b>Equipamiento</b>
	Uniformes
	Fortalecimiento de las Instituciones de Seguridad Pública y Procuración de Justicia
	Otros Implementos
	Evaluación de los Programas con Prioridad Nacional
	Fortalecimiento de las Capacidades Humanas y Tecnológicas del Sistema Penitenciario
	Nuevo Sistema de Justicia Penal
	Red Nacional de Telecomunicaciones

Fuente: Elaboración propia con información de reportes trimestrales de la SHCP.

**Tabla 16. Ejemplos de desglose por rubro de gasto de las acciones FASP en el informe de Formato Único: Morelos durante el primer trimestre de 2013**

FASP	
	<b>Catálogo 2012</b>
	Servicios Personales
	Capacitación
	Capacitación
	Evaluación
	Evaluación
	<b>Equipamiento</b>
	Otros Implementos
	Equipamiento
	Equipamiento

Fuente: Elaboración propia con información de reportes trimestrales de la SHCP.

La variación en la forma en la que se presenta la información en este informe, aunado al grado de generalidad con el que las entidades federativas reportan las acciones que se ejecutan, limitan la posibilidad de realizar un seguimiento puntual en el avance de la consecución de los objetivos del FASP. Resulta contradictorio que en los informes no se presente información homogénea sobre las acciones emprendidas cuando, por un lado, el método de captura (el Sistema de Formato Único) es igual para todas las entidades y es controlado por la SHCP y, por otro, en los Anexos Técnicos Únicos de los Convenios de Coordinación se cuenta, al menos hasta 2011, con el desglose específico de acciones y proyectos por eje estratégico del Programa Nacional de Seguridad Pública.

Consideramos necesaria la definición de lineamientos básicos entre las entidades federativas y la SHCP para reportar la información del FASP. Por ejemplo, sería deseable clasificar las acciones por eje estratégico del Programa de Seguridad Pública, así como especificar de manera precisa el avance de los proyectos reportados— a través de un catálogo de acciones— que permita identificar con mayor precisión y claridad la información que reportan las entidades federativas sobre el ejercicio financiero y el avance en las metas del FASP.

### C. Avance de Indicadores

Un último reporte que genera la SHCP con base en la información que las entidades federativas capturan a través del SFU se enfoca en los avances de indicadores de desempeño de los Fondos del Ramo 33. Dicho formato sufrió una reestructuración profunda en el primer trimestre de 2013 con el propósito de presentar la información de desempeño de todas las entidades federativas en términos comparados. A pesar de esto, el número y el tipo de indicadores que se presentan para el caso particular del FASP no se han modificado entre 2011 y 2013.

Para los años 2011 y 2012, el avance de indicadores para cada uno de los Fondos de Aportaciones se presentaba en un solo documento por entidad federativa. Durante estos años, para el caso del FASP, los tres indicadores estaban orientados a medir la eficacia de la estrategia de seguridad, pero solamente en algunos rubros. En específico, los indicadores de desempeño del FASP estaban dirigidos a dar seguimiento a elementos puntuales de profesionalización y de tiempos de atención de los Centros de Control y Comando (C4) de las entidades federativas, dejando fuera otros elementos sustantivos a los cuales va orientado el FASP, como la compra de equipamiento, el combate a la corrupción o la participación social.

**Tabla 17. Relación de indicadores sobre el FASP incluidos en el reporte trimestral de avance de indicadores SHCP (2011-2013)**

Indicador	Número	Tipo	Frecuencia
Porcentaje en la eficiencia de las metas de profesionalización de las corporaciones policiacas del Ramo 33	1	Estratégico	Trimestral
Porcentaje del gasto y metas de profesionalización del Ramo 33	2	Gestión	Anual
Tiempo de atención a la sociedad en los Centros de Control, Comando, Cómputo y Comunicaciones (C4s) del Ramo 33	3	Estratégico	Trimestral

Fuente: Elaboración propia con base en la información contenida en el documento de avance de indicadores FASP del cuarto trimestre de 2012.

En los informes trimestrales para 2011 y 2012 se presentaba de forma abreviada el método de cálculo de estos tres indicadores, lo cual dificultaba conocer con precisión los insumos de información utilizados para el cálculo del avance de los mismos. Por ejemplo, era difícil saber qué elementos se empleaban para medir acciones como “mejorar los tiempos de atención”.

Para el primer trimestre de 2013 el documento de reporte de avance de indicadores del FASP sufrió modificaciones importantes y ahora la información no se presenta por entidad federativa, sino que los avances de metas por Fondo Federal se resumen en una sola matriz para todas las entidades. Asimismo, y de acuerdo con información de la SHCP,<sup>45</sup> se buscó consensuar con aquellas la homologación de las Matrices de Indicadores de Resultados (MIR) de los fondos federales con lo cual, presentan versiones actualizadas de los indicadores del FAEB, de FASSA, de FAETA y de FAM. Para el caso del FASP, para el primer trimestre de 2013 aún se mantienen los mismos indicadores utilizados en años pasados. A pesar de esto, estos indicadores ya cuentan con un resumen narrativo en el que se explica el método de cálculo preciso de cada indicador.<sup>46</sup>

<sup>45</sup> XXI. Informe sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos a las entidades federativas y municipios, primer trimestre de 2013.

<sup>46</sup> El resumen y el método de cálculo de los tres indicadores de desempeño FASP incluidos en este reporte se presentan como Anexo II de este documento.

Independientemente de lo anterior, vale la pena analizar el grado en que las entidades federativas reportan trimestralmente los valores de cada indicador. A continuación se presenta una breve sistematización, por trimestre, del reporte de metas reales por parte de las 10 entidades federativas seleccionadas para este estudio.

**Tabla 18. Relación de entidades seleccionadas que reportan el avance real en metas en el informe trimestral de la SHCP (cuarto trimestre de 2011 a primer trimestre de 2013)**

	2011	2012				2013	Total por entidad	
	4º trimestre	1º trimestre	2º trimestre	3º trimestre	4º trimestre	1º trimestre	✓	✗
Colima	✓	✓	✓	✓	✗	✗	4	2
DF	✗	✗	✗	✗	✗	✗	0	6
Durango	✓	✗	✗	✓	✓	✓	4	2
Guanajuato	✓	✗	✗	✓	✓	✗	3	3
Guerrero	✓	✗	✓	✓	✗	✓	4	2
México	✓	✗	✓	✓	✓	✓	5	1
Morelos	✓	✗	✗	✓	✓	✗	3	3
NL	✓	✗	✓	✓	✓	✗	4	2
Tabasco	✓	✗	✗	✓	✓	✓	4	2
Veracruz	✓	✗	✗	✗	✓	✓	3	3
Total ✓	9	1	4	8	7	5		
Total ✗	1	9	6	2	3	5		

✓: La entidad presenta información de avance para los tres indicadores de desempeño del FASP.

✗: La entidad presenta información incompleta o no hay información.

Fuente: Elaboración propia con información del informe de avance de indicadores FASP de la SHCP.

Como puede apreciarse en la tabla anterior, hay variaciones importantes en la forma en la que las entidades federativas reportan el avance de metas reales de los indicadores del FASP, aunque en todos los casos hay rezagos importantes. La lógica de las entidades que no reportan resultados en el primer o segundo trimestre obedece a que, o no se cuenta con el Convenio de Coordinación o se está programando el recurso y, por lo tanto, no hay un avance en metas.<sup>47</sup> Este comportamiento parece variar por entidades ya que algunos estados, como Colima, Nuevo León y Estado de México presentan de forma sistemática el avance de los indicadores de desempeño desde el segundo trimestre. Por el contrario, el no ejercicio de recursos durante los primeros tres trimestres del año podría explicar que algunas entidades no presenten avances en sus indicadores de desempeño.

Colima y Guerrero no reportaron el cierre de metas para el cuarto trimestre de 2012. Este tipo de omisiones se considera una práctica no deseada, dado que no hay otro documento que permita conocer con claridad el cierre de año en el avance de metas de las entidades federativas. Finalmente, el Distrito Federal no obtuvo una calificación positiva en ninguno de los trimestres analizados dado que, de forma recurrente, omitió el avance en el indicador de tiempos de atención en el C4. Según la justificación del gobierno mexiquense, esto se debe a que la operación de dicho centro no es de competencia de la Secretaría de Seguridad Pública local.

En síntesis, hay disponible en materia de avance de indicadores en los informes que presenta la SHCP, sin embargo, los retos y los espacios de mejora siguen siendo amplios. En primer lugar, valdría la pena ampliar el alcance de los indicadores de avance y seguimiento

<sup>47</sup> Este tipo de justificaciones se encontraron en la sección de “Información Complementaria” del reporte para el Distrito Federal y los estados de Guanajuato, México y Veracruz durante 2012.

disponibles con el fin de contar con una visión más completa del logro de los objetivos del FASP en cada uno de los ejes a los cuales se orienta. Por otra parte, y más allá de los resultados particulares de los avances reales, la dinámica que revela la forma en la que las entidades federativas presentan los avances en metas para el caso del FASP muestra cómo los procesos burocráticos iniciales (firma de Convenios y Anexos, así como las primeras ministraciones de recursos) establecen un cuello de botella importante para el ejercicio temprano del presupuesto lo cual, incide en el logro de los objetivos.

## **II. Reportes de las entidades al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública**

El segundo conjunto de reportes que las entidades federativas elaboran para dar seguimiento al ejercicio financiero y al avance de metas del FASP se entrega al SESNSP. Estos informes tienen como propósito dar seguimiento a los objetivos y estrategias previstas en el Programa Nacional de Seguridad Pública (PNSP), tanto desde una vertiente financiera como desde el ámbito de la realización de las acciones y proyectos programados y acordados en los Anexos Técnicos Únicos.

Otra diferencia entre los informes de la SHCP y los del Secretariado es que los últimos no son públicos. Para analizar el contenido y el alcance de estos informes se realizaron solicitudes de información a las entidades federativas y al SESNSP. Desafortunadamente, en nueve de los diez estados incluidos en este estudio se nos negó el acceso a los documentos con el argumento de reservas por motivos de seguridad nacional.

El SESNSP respondió la solicitud de información con la entrega de los balances trimestrales de ejercicio presupuestal de los recursos del FASP por entidad federativa para cada eje estratégico del PNSP (ver un ejemplo en la Tabla 19). Si bien la información entregada da cuenta del avance en el ejercicio presupuestal del FASP de forma agregada por programa con prioridad nacional, ésta no se considera suficiente ni completa.

**Tabla 19. Ejemplo de reporte trimestral FASP entregado por el SESNSP en respuesta a la solicitud de información**

Programas con prioridad nacional	Convenido/Modificado (A)				Aplicación E=(B+C+D)	Avance
		Ejercido (B)	Comprometido (C)	Devengado (D)		
Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
Fortalecimiento de las Capacidades de Evaluación en Control de Confianza	38,537,210.8	36,815,961.7	336,738.7	73,690.1	37,226,390.5	96.6
Profesionalización de las Instituciones de Seguridad Pública	26,254,311.4	18,613,240.8	0.0	0.0	18,613,240.8	70.9
Instrumentación de la Estrategia en el Combate al Secuestro (UECS)	2,264,000.0	309,856.0	0.0	0.0	309,856.0	13.7
Implementación de Centros de Operación Estratégica (COE'S)	13,130,000.0	12,667,437.1	0.0	0.0	12,667,437.1	96.5
Huella Balística y Rastreo Computarizado de Armamento (IBIS/ETRACE)	4,400,000.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Acceso a la Justicia para las Mujeres	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
Nuevo Sistema Judicial Penal	53,949,945.5	53,949,945.5	0.0	0.0	53,949,945.5	100.0
Fortalecimiento de las Capacidades Humanas y Tecnológicas del Sistema Penitenciario Nacional	7,575,430.4	7,463,921.7	0.0	0.0	7,463,921.7	98.5
Red Nacional de Telecomunicaciones	15,838,898.7	15,190,662.2	0.0	0.0	15,190,662.2	95.9
Sistema Nacional de Información (Bases de Datos)	20,164,640.6	13,855,272.4	0.0	0.0	13,855,272.4	68.7
Servicios de Llamadas de Emergencia 066 y de Denuncia 089	9,300,780.6	8,538,417.0	0.0	0.0	8,538,417.0	91.8
Registro Público Vehicular	3,439,843.2	3,438,563.6	0.0	0.0	3,438,563.6	100.0
Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica (UIPE'S)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
Evaluación de los Distintos Programas o Acciones	7,667,330.0	10,976,382.3	414,000.0	196,937.4	11,587,319.8	151.1
Fortalecimiento de las Instituciones de Seguridad Pública, Procuración y Administración de Justicia	10,953,994.9	6,355,499.9	0.0	0.0	6,355,499.9	58.0

Fuente: Información de avance presupuestal del FASP entregada por el Secretariado Ejecutivo del SNSP. Información referente al cuarto trimestre de 2012 para el estado de Tabasco.

El único estado que respondió a la solicitud de información y que entregó documentación de los informes trimestrales del FASP al SESNSP fue Durango, aunque sólo lo hizo para tres periodos de 2010 (marzo, junio y septiembre). Si bien esta información no puede considerarse representativa de las diez entidades, es útil para ofrecer algunas especulaciones sobre la forma en la que se integran estos reportes.

A diferencia de los reportes que se entregan a la SHCP—en particular el informe de Formato Único—la documentación proporcionada por el estado de Durango cuenta con ciertas

características que permiten un mejor seguimiento de los recursos y de las metas del FASP. Entre los elementos a destacar se encuentran:

- ❖ La información está desagregada por eje prioritario, programa, proyecto y acción tal y como se hacía en los Anexos Técnicos Únicos hasta 2011. Este punto se considera particularmente relevante ya que así es posible confrontar y dar seguimiento al avance en el ejercicio de los recursos y en el logro de las metas a partir de los compromisos acordados al inicio de cada ejercicio fiscal. Dado que no se cuenta con informes para 2012, no se sabe la forma en la que se modificó el formato de presentación de los reportes una vez que los Anexos Técnicos Únicos desglosan las metas por programa, acción y proyecto.

**Tabla 20. Ejemplo de la forma en la que se reportan los rubros en los informes trimestrales al Secretariado Ejecutivo del SNSP**

Nivel	CONCEPTO	Presupuesto	Metas
Eje	<b>Alineación de Capacidades</b>	✓	
Programa	Implementación del Servicio	✓	
Proyecto	<i>Reclutamiento y Selección</i>	✓	
Acción	Diseño y Publicación	✓	✓
Programa	Evaluación de Estándares de	✓	
Proyecto	<i>Evaluación del Personal</i>	✓	
Acción	Policía Preventivo Activo	✓	✓
Acción	Ministerio Público Aspirante	✓	✓

Fuente: Elaboración propia con datos del segundo informe trimestral del estado de Durango durante 2010. El único campo que forma parte de dichos reportes es el que lleva el título de concepto. La columna de nivel se incluye solamente para clarificar la forma en la que se desglosa la información. En las columnas de “Presupuesto” y “Metas”, los campos marcados con ✓ indican los niveles en los que se reporta información financiera (programada, ejercida y por ejercer) y de avance en el cumplimiento de metas, respectivamente.

- ❖ Un segundo elemento destacable es que se presenta información presupuestal (gasto programado, presupuesto ejercido y recursos por ejercer) para todos los niveles incluidos. De esta forma es posible saber cuántos recursos están programados, se han ejercido o faltan por ejecutar por eje estratégico, programas específicos o proyectos en particular. Con esto y en clara diferencia con los informes elaborados por la SHCP, se cuenta con información armonizada y vinculada entre niveles de agregación.
- ❖ Asimismo, cada rubro de gasto considerado en estos reportes (programado, ejercido y por ejercer) distingue entre los recursos que provienen de la Federación a través del FASP y los que se financian con la aportación de las entidades federativas. Distinguir el origen de los recursos permite evaluar la forma en la que se distribuyen las prioridades en materia de seguridad pública—reflejadas por el peso presupuestal que cada programa o acción tiene—por nivel de gobierno. Además esta clasificación permite analizar el grado en el que se complementan recursos federales y subnacionales para la atención de las diversas prioridades en la materia.
- ❖ Por último, el avance en el cumplimiento de las metas solamente se presenta a nivel de acción, como se hace en los Anexos Técnicos Únicos. En claro contraste con los informes de la SHCP, en donde no queda claro el proyecto al que hace referencia la meta física establecida, en el caso de los reportes al SESNSP, se cuenta con la información necesaria para vincular las acciones definidas en los Anexos Técnicos con metas de desempeño. Así, este tipo de reportes resulta esencial para dar seguimiento oportuno a los avances que se van dando en la estrategia.



A partir de los elementos que se destacan de los reportes trimestrales entregados por el estado de Durango para 2010 podemos decir que los informes que las entidades federativas entregan al SESNSP son los documentos más importantes y claros para dar seguimiento a la manera en la que se ejercen los recursos financieros del FASP, así como del avance que se tiene de las metas originalmente programadas en los Anexos Técnicos Únicos. Sin embargo, esta descripción se basa en la especulación de que los documentos entregados por Durango efectivamente son los reportes solicitados. Al no contar con la respuesta de otras entidades federativas o del Secretariado no se tiene certeza absoluta de que así sea.

En síntesis, la información que nos entregó el SESNSP, no es la que solicitamos originalmente. Al compararla con los reportes que nos entregó Durango, vemos que estos últimos son mucho más útiles para evaluar cómo y en qué gastan sus recursos las entidades, pues detallan el uso que se le da a los recursos desde los ejes hasta las acciones, es decir, los elementos específicos que componen las políticas de seguridad. La Tabla 21 compara de forma resumida el tipo de información que nos entregaron ambas autoridades.

**Tabla 21. Comparación sobre la información que se reporta en los informes entregados por el estado de Durango y por el SESNSP en respuesta a la solicitud de información sobre informes trimestrales**

Informe entregado por Durango						Informe entregado por el SESNSP					
		Eje	Programa	Proyecto	Acción			Eje	Programa	Proyecto	Acción
Presupuestal	Gasto programado	✓	✓	✓	✓	Presupuestal	Gasto programado	✓	×	×	×
	Gasto ejercido	✓	✓	✓	✓		Gasto ejercido	✓	×	×	×
	Gasto comprometido	✓	✓	✓	✓		Gasto comprometido	✓	×	×	×
	Gasto por ejercer	✓	✓	✓	✓		Gasto por ejercer	✓	×	×	×
	Origen de los recursos (federal/estatal)	✓	✓	✓	✓		Origen de los recursos (federal/estatal)	×	×	×	×
Desempeño	Metas programadas				✓	Desempeño	Metas programadas				×
	Metas alcanzadas				✓		Metas alcanzadas				×
	Metas por alcanzar				✓		Metas por alcanzar				×

Fuente: Elaboración propia con base en los informes entregados por el estado de Durango para el año 2010 y la información entregada por el SESNSP en respuesta a solicitud de información sobre los reportes trimestrales.

El SESNSP es un actor relevante por el tipo de información que recibe de las entidades: al ser tan detallada ésta es útil para evaluar el desempeño de las entidades como ejecutoras del FASP, el impacto de estos recursos en las políticas de seguridad y en la situación de orden público de cada entidad. Sin embargo, cuando esta información no se publica, se convierte en un obstáculo para conocer cómo se ejerce el fondo y cómo puede mejorarse.

### III. Recapitulación y principales hallazgos

El diseño adecuado de los mecanismos de reporte, fortalece las capacidades de rendición de cuentas y permite que las estrategias implementadas puedan ajustarse y mejorar sobre la marcha. La comparación del avance presupuestal entre entidades federativas en el transcurso de un ejercicio fiscal, la justificación sobre variaciones en metas comprometidas y el retraso en la ejecución de proyectos son indicadores de gestión que permiten conocer la mecánica de operación de los programas, además de detectar fallas y debilidades potenciales. De la revisión

de los dos conjuntos de instrumentos de reporte sobre los que descansa la operación del FASP, podría concluirse que lo anterior no necesariamente se cumple.

En general, las entidades cumplen adecuadamente con su obligación de reportar a la SHCP los avances en el nivel más agregado (Formato a Nivel Fondo), pero la calidad de los reportes disminuye a medida que se avanza en el nivel de detalle.

El resto de los reportes dirigidos a la Secretaría (Formato único y Avance de Indicadores) tienen bajos estándares de homogeneidad y ambigüedades en la definición de acciones que se están reportando. Lo anterior limita las capacidades de control, seguimiento y la comparación entre entidades. Mejorar la calidad de los reportes, no sólo es responsabilidad de los gobiernos locales, sino también de las autoridades federales, quienes diseñan los formatos y los sistemas de captura. La falta de un sistema electrónico robusto para la captura de reportes hacen confusos los datos entregados por las entidades, particularmente en el informe de Formato Único. Como evidencia de esto puede resaltarse que ninguna de las diez entidades federativas estudiadas mantuvo uniformidad en la forma en la que presentaron la información sobre el FASP en los seis trimestres analizados ni hubo consistencia en la definición de las acciones reportadas.

Los reportes Avance de Indicadores también pueden mejorar, al orientarse a medir el desempeño y la efectividad del FASP, no sólo elementos de gestión (como número de policías certificados o tiempos de atención de los C-4). Con esto, la capacidad de seguimiento y evaluación de los avances del FASP se limita a ciertas actividades, pero no permite un monitoreo del impacto que tiene el Fondo en los niveles de seguridad de las entidades federativas.

La información clave sobre la gestión del FASP se encuentra en los informes que se entregan al SESNSP. Aunque sólo tuvimos acceso a uno de estos documentos, podemos especular que en ellos se establece una estructura homogénea y más profunda en cuanto a cumplimiento de metas para todos los beneficiarios del Fondo debido a que la estructura del reporte y los Anexos Técnicos Únicos son muy similares.

Es por eso que el principal hallazgo de esta sección en cuanto a los reportes al SESNSP, es la necesidad de garantizar la publicidad de estos documentos, sin los cuales es imposible dar seguimiento al desempeño y resultados del FASP. Aun cuando estos reportes tuvieran información sensible en materia de seguridad pública o nacional, es necesario elaborar versiones públicas para los ciudadanos interesados.

En cuanto a los informes de la SHCP, es necesario fortalecer el sistema de captura de información y establecer un catálogo de actividades reportables que asegure un mínimo de homogeneidad en la información disponible. Asimismo, resulta necesario avanzar en la consolidación de un sistema de indicadores de seguimiento del FASP más robusto que permita evaluar de forma precisa las distintas dimensiones en las que busca incidir el Fondo. La opacidad de dicha información se opone a las capacidades de control de los recursos y puede generar incentivos perversos para la discrecionalidad de los funcionarios en el ejercicio de los recursos al no contar con una adecuada vigilancia y publicidad de la información que, por ley deberían publicar y divulgar.

## **2.3 Transparencia y acceso a la información sobre el FASP en las entidades federativas**

Como ya explicamos, las entidades están sujetas a las obligaciones que se les imponen a nivel local. Por medio de la normatividad estatal en materia de transparencia y acceso a la información, así como la relativa a las adquisiciones gubernamentales, establecen obligaciones sobre el tipo de información que debe publicarse sobre los procedimientos de adquisiciones. Además, las entidades pueden publicar proactivamente documentos o datos que consideren relevantes para el interés ciudadano.

En este apartado presentamos un análisis del grado de apertura de las autoridades estatales para la publicación (ya sea obligatoria o proactiva) de información relacionada con el ejercicio de los recursos del FASP, así como de los procesos de adquisición de equipamiento necesario para las funciones de seguridad pública.

En la primera parte, describimos los resultados de la revisión a los portales de Internet de los 10 gobiernos estatales, que tuvo como propósito identificar si éstos publican los reportes que generan sobre el ejercicio del FASP, documentos relacionados con procesos de adquisiciones y con los bienes adquiridos, así como información adicional a la que no necesariamente, están obligados a publicar.

Después de identificar la información que no se encuentra en los sitios oficiales, hicimos solicitudes de información por medio de los institutos de transparencia de las entidades y del gobierno federal. La tercera y cuarta sección de este apartado relatan las respuestas de las autoridades a nuestras solicitudes. Más allá de analizar los datos entregados de manera puntual, nos interesaba conocer qué tan dispuestas están las autoridades, tanto locales como federales, a divulgar información relacionada con seguridad pública, si las reservas a la información por motivos de seguridad nacional o seguridad pública son comunes o si generan trabas legales o burocráticas para hacerlo para no cumplir con sus obligaciones.

### **I. Información básica de gestión del FASP publicada en los portales electrónicos de las entidades**

Entre el 14 y el 31 de enero de 2013 buscamos tres documentos relacionados con el funcionamiento del Fondo:

- 1) Convenios de Coordinación del FASP de los últimos tres años;
- 2) Anexos Técnicos Únicos del FASP de los últimos tres años y
- 3) Informes trimestrales del FASP enviados a la SHCP de los últimos dos años.

Durante el mismo periodo, buscamos información relacionada con las compras públicas en materia de seguridad en los portales de Internet, en particular, la publicación de un Programa Anual de Adquisiciones (o de necesidades). La Tabla 22 resume la información que encontramos para cada entidad federativa.

**Tabla 22. Información divulgada por los gobiernos estatales de Convenios y Anexos relacionados con el FASP para el periodo 2010-2012**

	COL	DF	DGO	GTO	GRO	MEX	MOR	NL	TAB	VER
¿Se publican los Convenios de Coordinación FASP (2010-2012)?	x	x	x	x	x	✓	x	x	x	✓
¿Se publican los Anexos Técnicos Únicos de los Convenios FASP (2010-2012)?	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
¿Se publica un Programa Anual de Adquisiciones en materia de seguridad pública?	x	✓	x	x	x	x	x	x	x	✓
¿Se publican los informes trimestrales del FASP enviados a la SHCP (2010-2012)?	x	x	✓	x	x	x	x	x	x	x
Totales										
✓ información disponible para los tres periodos	0	1	1	0	0	1	0	0	0	2
x información no disponible en uno o más años	4	3	3	4	4	3	4	4	4	2

Fuente: elaboración propia con información de los sitios de transparencia en las entidades.

- ❖ Solamente el Estado de México y Veracruz publican los Convenios de Coordinación del FASP de los últimos tres años, mientras que Colima y Distrito Federal lo hacen para los últimos dos. En los estados de Guerrero, Nuevo León, Guanajuato y Durango encontramos sólo un Convenio, aunque no en todas las entidades es el más reciente. Finalmente, en los portales de los estados de Morelos y Tabasco no encontramos ningún Convenio.
- ❖ Como ya explicamos, el documento clave para identificar las metas financieras y de desempeño, así como la asignación de recursos para cada acción, es el Anexo Técnico Único de cada Convenio. A pesar de que no existe la obligación legal de publicar el Anexo, éste es parte integrante de un documento que la entidad firma con la autoridad federal, convirtiéndolo en parte de su normatividad y otorgándole carácter público. Veracruz es la única entidad que lo publicó, aunque sólo lo hizo para los años de 2010 y 2011.<sup>48</sup>
- ❖ En 8 de las 10 entidades analizadas no encontramos el Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios genérico o específico a la función de seguridad pública para ningún año. Esta información sólo estuvo disponible en el sitio del Distrito Federal—donde la Gaceta Oficial presenta un “resumen” del Programa Anual de sus dependencias y delegaciones—<sup>49</sup> y en Veracruz, donde presentan el Programa en el Portal de Compras, aunque no especifican para qué dependencia es cada adquisición programada. Este resultado se considera una mala práctica ya que, en el ámbito federal, tanto la extinta SSP como la SEDENA, publican documentos de sus planes completos.
- ❖ Con relación a la publicación en línea de los informes trimestrales sobre el FASP que entregan las entidades federativas a la SHCP, sólo el estado de Durango publica los Formatos Únicos para reportar el avance financiero en el ejercicio de los recursos. Otras entidades como Colima, Distrito Federal, Guerrero, Morelos y Nuevo León publican algunos informes (por lo general solamente el último) o una tabla donde sintetizan el ejercicio de los recursos por Eje Estratégico. En Guanajuato, Estado de México, Tabasco y

<sup>48</sup> La publicación forzosa de los Convenios de Coordinación se justifica en la medida que dichos documentos establecen normativas y regulaciones a la gestión gubernamental en un año determinado. En todos los casos, las legislaciones estatales en materia de transparencia y acceso a la información obligan a las autoridades del ejecutivo a divulgar la normatividad aplicable y vigente.

<sup>49</sup> Ver como ejemplo la Gaceta Oficial del Distrito Federal, 8 de agosto de 2012, disponible en: [http://www.om.df.gob.mx/circularuno\\_unobis/2012/circularuno\\_y\\_unobis\\_2012.pdf](http://www.om.df.gob.mx/circularuno_unobis/2012/circularuno_y_unobis_2012.pdf)

Veracruz no encontramos ningún informe o documento que diera cuenta del ejercicio de los recursos provenientes del FASP.

Dado que, tanto los Convenios como los Programas o Planes de Adquisiciones son información que debería ser pública, consideramos preocupante que algunas entidades (como Guanajuato y Tabasco) sean tan poco transparentes. Contar con planes de adquisiciones permite que las entidades optimicen y planeen adecuadamente sus recursos, ya que pueden encontrar mejores precios y bienes de calidad. En cuanto a los Convenios de Coordinación y los reportes trimestrales que se envían a la SHCP, la difusión de información a nivel local es una obligación legal que las entidades incumplen de forma sistemática.

## II. Divulgación de información relacionada con las contrataciones públicas estatales en los portales electrónicos

Encontramos un escenario similar en cuanto a la información pública sobre los procesos de adquisiciones de bienes relacionados con funciones de seguridad pública. Durante el mismo periodo (14 al 31 de enero de 2013) buscamos qué tanta información relacionada con adquisiciones en materia de seguridad pública difunden los gobiernos locales, en particular:

- 1) El tipo de procedimiento, las unidades y los montos unitarios de los bienes adquiridos;
- 2) Si es posible descargar los documentos comprobatorios de los procesos de adquisición (bases, convocatorias y fallos); y
- 3) Si es posible diferenciar entre las dependencias que compran los bienes.

A partir de los datos que encontramos, evaluamos si la información contable es consistente, que estuviera presentada en formatos amables para el usuario no especializado, así como la facilidad para encontrarla y descargarla. Los resultados se presentan en la Tabla 23.

**Tabla 23. Información divulgada por las entidades sobre compras con recursos provenientes del FASP**

	COL	DF	DGO	GTO	GRO	MEX	MOR	NL	TAB	VER
¿Se publica información sobre adquisiciones en seguridad pública de los últimos 2 años?	⊖	●	⊖	●	●	●	○	●	⊖	⊖
¿Se especifica el tipo de procedimiento de adquisición?	○	●	●	●	○	●	○	●	○	●
¿Hay especificación sobre las unidades de equipo adquiridas?	⊖	⊖	○	●	○	○	○	⊖	○	●
¿Se detallan los montos unitarios por equipo adquirido?	○	○	○	○	○	○	○	●	○	○
¿Se diferencia entre Unidades Compradoras?	○	○	○	●	○	○	○	○	○	●
¿Es posible descargar los documentos de soporte del proceso de adquisición?	⊖	●	○	⊖	○	○	○	⊖	○	●
Accesibilidad y consolidación de la información sobre adquisiciones	●	⊖	●	⊖	⊖	⊖	⊖	⊖	●	⊖
<b>Totales</b>										
● Información disponible y relativamente completa	1	3	2	4	1	2	0	3	1	4
⊖ Información incompleta	3	2	1	2	1	1	1	3	1	2
○ Información no disponible o muy incompleta	3	2	4	1	5	4	6	1	5	1

Fuente: elaboración propia con información de los sitios de transparencia en las entidades.

Todas las entidades federativas cumplen con alguno de los elementos evaluados en algún año, pero ninguna puede ser considerada ejemplar. En algunos casos (Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Guanajuato, Tabasco y Veracruz), se hace pública parte de la información del proceso de adquisición de material y equipo de seguridad (como chalecos balísticos, uniformes, entre otros) además de otras adquisiciones de las Secretarías de Seguridad Pública no relacionadas con funciones de prevención de delitos o procuración de justicia (complemento alimenticio, garrafones de agua, pintura, material de trabajo administrativo, etc.). En otros casos, como en Colima, Durango y Nuevo León, se hace pública parte de la información sobre el proceso de compra aunque no el concepto de la compra ni sus especificaciones. Finalmente, Morelos publica información sobre las adquisiciones de la Secretaría de Seguridad Pública, pero solamente de bienes no relacionados con el equipamiento de los cuerpos de seguridad.

- ❖ Seis de las diez entidades analizadas publican el tipo de procedimiento de adquisición en, al menos, un año. Las entidades que no lo hacen son: Colima (sólo diferencia entre asignaciones directas y oficios de excepción), Guerrero, Morelos (el tipo de adquisición sólo se publica en los casos en los que las convocatorias de los eventos son públicas) y Tabasco.
- ❖ En nueve de 10 entidades se pueden consultar los montos totales de los contratos. Sin embargo, Nuevo León publica los montos unitarios de los bienes adquiridos. Por otro lado, solamente Guanajuato y Veracruz publican el número de unidades de los bienes que adquieren. En Colima, Distrito Federal y Guerrero, sólo encontramos información sobre el número de unidades en los casos donde se publicaron todos los datos sobre el proceso de adquisición.
- ❖ Una falla sistemática es que en la información publicada no se especifica la unidad administrativa compradora, siendo la excepción los estados de Guanajuato y Veracruz.
- ❖ Durante esta revisión, no tuvimos certeza del porcentaje de información sobre adquisiciones que está disponible en Internet. En particular, en las entidades donde no encontramos el Programa Anual de Adquisiciones, la información que encontramos es poco útil para evaluar el grado de transparencia y el desempeño de las dependencias estatales en el manejo de sus recursos, porque no sabemos cuánto del total comprado se publica o se deja de publicar.
- ❖ Solamente en el Distrito Federal y Veracruz es posible descargar los documentos comprobatorios de los procesos de adquisición de equipo en materia de seguridad pública. En otras entidades como Colima, Guanajuato y Nuevo León es posible descargar algunas piezas de información, ya sea la convocatoria o la base.
- ❖ En términos de accesibilidad de la información sobre adquisiciones publicada en los portales gubernamentales de las entidades federativas, encontramos que en los estados de Colima, Durango y Tabasco es posible acceder rápidamente a la información disponible sobre la materia, aunque la documentación es limitada. En todos los demás casos se encontraron fallas, ya sea para tener acceso a los sitios particulares de adquisiciones (medido por el número de *clicks* que toma llegar a una sección) o debido a que la información se encontraba fragmentada en varios sitios de transparencia de diversas dependencias gubernamentales (particularmente en los portales de las Secretarías de Seguridad Pública y las Secretarías de Finanzas).

- ❖ Morelos es la única entidad que no publica la información que buscamos para los tres años evaluados. Le siguen Tabasco, Guerrero y Colima con información presentada para todos los periodos en sólo uno de los elementos. La práctica más preocupante en este apartado es la omisión de información sobre los precios unitarios de bienes adquiridos. Conocer los precios unitarios es una de las herramientas más útiles para aproximarnos al tipo y calidad de gasto entre las entidades.

### III. Respuestas del gobierno federal y los estatales a las solicitudes de información

#### A) Solicitudes de documentos oficiales del FASP

En esta etapa utilizamos las solicitudes de acceso a la información como una herramienta para complementar la información que no encontramos en las páginas de Internet. Además de consultar la información específica contenida en los documentos, nos interesaba saber qué tan dispuestas se muestran las autoridades, tanto locales como federales para proporcionar esta información al público. En particular, nos interesaba saber qué tan frecuente era que se negara la información por motivos de seguridad nacional y si esta justificación es o no razonable.

Solicitamos tres tipos de documentos a dependencias de las 10 entidades federativas estudiadas para los años 2010, 2011 y 2012:

- 1) Anexos Técnicos Únicos;
- 2) Reportes trimestrales de avance financiero y de metas que se entregan al SESNSP; y
- 3) Evaluaciones de desempeño que las entidades deben realizar al FASP cada año.

En total realizamos 99 requerimientos de información a las autoridades de las diez entidades seleccionadas. Adicionalmente, hicimos tres solicitudes de información a dependencias del gobierno federal con lo que el número total de solicitudes sobre documentos del FASP fue de 102. Además de complementar la y comparar la información de las entidades, el objetivo de estas solicitudes fue saber si las entidades o las autoridades federales mostraban más disposición a entregar los documentos:

- 1) Al SESNSP le solicitamos los Anexos Técnicos Únicos y los reportes trimestrales de avance financiero y de metas de las 10 entidades federativas analizadas; y
- 2) A la SHCP, los reportes trimestrales financieros y de avance de metas, también para cada entidad.

A continuación, resumimos las respuestas recibidas por parte de las entidades federativas y las dependencias federales fueron las siguientes, los resultados para cada entidad y documento pueden verse en la Tabla 24.

#### ❖ Anexos Técnicos Únicos

Solamente Colima, Estado de México y Veracruz entregaron la información para los tres años solicitados. El Estado de México entregó versiones públicas de los Anexos (es decir, versiones donde no se muestran las metas programáticas y financieras por ejes prioritarios de atención), mientras que Colima y Veracruz entregaron los documentos originales.



❖ **Reportes de avance financiero y de metas enviados al SESNSP**

Solamente el estado de Durango entregó la documentación solicitada para los trimestres enero-marzo, abril-junio y julio-septiembre de 2010. En los demás casos, como se mostrará un poco más adelante, se entregó información imprecisa, incompleta o distinta a la solicitada. Vale la pena señalar que para esta información, la SHCP declaró su incompetencia para entregar los documentos, explicando que corresponde al Secretariado el resguardo de los mismos.

❖ **Evaluaciones de desempeño**

Solamente el Estado de México entregó información relacionada con las evaluaciones de desempeño y resultados para 2010 y 2011, a pesar de que todas las entidades deben practicar estas evaluaciones de forma anual.

**Tabla 24. Relación de información entregada por las autoridades estatales a las solicitudes de información**

	Anexos Técnicos Únicos			Informes Secretariado			Evaluaciones		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Colima	✓	✓	✓	x	x	x	x	x	x
Durango	x	x	✓	✓	x	x	x	x	x
Distrito Federal	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Estado de México	✓	✓	✓	x	x	x	✓	✓	x
Guanajuato	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Guerrero	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Morelos	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Nuevo León	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Tabasco	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Veracruz	✓	✓	✓	x	x	x	x	x	x

Fuente: Elaboración propia con base en las solicitudes de información realizadas a las dependencias de los gobiernos estatales

La anterior evidencia la poca disposición de las entidades federativas a entregar información que contiene datos sobre el cumplimiento de objetivos y metas en materia de seguridad. Recordemos que, como en el caso del Estado de México, todas las entidades tienen la opción de elaborar versiones públicas de estos documentos. Por ello, no hacerlo es considerado una práctica no deseable que obstaculiza el derecho de acceso a la información ciudadana y los alcances de la estrategia de seguridad, así como de los medios empleados para llevarla a cabo.

**Motivación para no entregar documentos oficiales del FASP**

Debido a que las autoridades estatales deciden si una solicitud de información es o no procedente con base en lo establecido en sus leyes de transparencia y en los criterios de los Comités Estatales de Acceso a la Información, nos encontramos con una gama amplia de razones por las que la información no se entregó o se clasificó como reservada (así como de plazos por los que la información se mantendrá en dicho estatus). La Tabla 25 muestra un recuento por entidad y a continuación especificamos algunas de las respuestas que nos parecieron más importantes.



**Tabla 25. Justificaciones por las cuales no se entrega la información solicitada**

	Anexos Técnicos Únicos	Informes Secretariado	Evaluaciones de desempeño
<b>Colima</b>	<b>Información entregada</b>	Entrega información diferente	Redirige al Secretariado
<b>Durango</b>	<b>Información entregada</b>	<b>Información entregada</b>	Redirige al Secretariado
<b>Distrito Federal</b>	Información reservada	Entrega información diferente	No respuesta
<b>México</b>	Versión pública	Entrega información diferente	<b>Información entregada</b>
<b>Guanajuato</b>	Información reservada	Entrega información diferente	Entrega información diferente
<b>Guerrero</b>	Redirige al Secretariado	Redirige al Secretariado	Inexistencia de la información
<b>Morelos</b>	Redirige al Secretariado	Entrega información diferente	Redirige al Secretariado
<b>Nuevo León</b>	Información reservada	Información reservada	Información reservada
<b>Tabasco</b>	No entregó por medio solicitado	Entrega información diferente	Redirige al Secretariado
<b>Veracruz</b>	<b>Información entregada</b>	Entrega información diferente	Entrega información diferente

Fuente: Elaboración propia con base en las respuestas recibidas a las solicitudes de información realizadas a las entidades federativas.

#### ❖ **Anexos Técnicos Únicos**

Tres de las entidades (Distrito Federal, Guanajuato y Nuevo León) reservaron los Anexos Técnicos, aunque por plazos distintos (siete años, diez años y siete años, respectivamente). Como ya mencionamos, el Estado de México entregó los Anexos en versiones públicas y reservó el acceso a los cuadros programáticos y de metas por nueve años. Guerrero y Morelos nos orientaron para redirigir la solicitud de información al SESNSP y el estado de Tabasco entregó la información por medio de copia simple que dejó a disposición del interesado en el Instituto de Transparencia Local.

Por su parte, el SESNSP reservó toda la información referente a los Anexos Técnicos Únicos de las entidades solicitadas. Debido a que, que en el mismo oficio de respuesta, el SESNSP estableció dos periodos de reserva diferentes (3 y 12 años), por lo que impugnamos la resolución. El Comité de Información del SESNSP se revocó la decisión original y entregó versiones públicas de los Anexos para 2010, 2011 y 2012, aunque en formatos distintos a los que solicitamos.

#### ❖ **Reportes de avance financiero y de metas enviados al SESNSP**

Con base en Durango (la única entidad que nos entregó las versiones originales de estos documentos), encontramos que siete de las nueve entidades restantes entregaron información distinta a la que solicitamos. El Distrito Federal, Veracruz y Guanajuato entregaron información financiera en los formatos que se entregan trimestralmente a la SHCP, no al Secretariado. El estado de Colima envió información de la cuenta pública estatal, mientras Morelos entregó información relacionada con la deuda pública.

El SESNSP, también entregó información diferente. Aunque los documentos que nos entregó contienen datos sobre el ejercicio financiero trimestral del FASP por eje prioritario para cada entidad, no incluyó información relacionada con el avance de las metas y tampoco desglosó el avance financiero (o de desempeño) a nivel de proyecto o acción, tal como lo estipulan la LCF y los Convenios de Coordinación. Una descripción más detallada de las diferencias entre lo que nos entregó el SESNSP y el estado de Durango puede consultarse en la sección 2.2 de este estudio.

#### ❖ Evaluaciones de desempeño y de resultados del ejercicio del FASP

En cuatro de los nueve casos que no entregaron información, sugieren redirigir la solicitud al SESNSP. Consideramos que esta justificación es inaceptable ya que son las entidades federativas, y no el SESNSP, las responsables de conducir el proceso de evaluación y seguimiento del Fondo, tal y como se especifica en los Convenios de Coordinación y en los lineamientos para la evaluación de los programas del FASP.

En este sentido, Guanajuato y Veracruz entregaron información que corresponde a las entregas trimestrales a la SHCP, que si bien contiene indicadores de desempeño no es el documento que contiene la evaluación que solicitamos. Por último, el estado de Nuevo León fue la única entidad que reservó este tipo de información (de hecho, esta entidad negó sistemáticamente la entrega de cualquier tipo de información), mientras que el estado de Guerrero fue la única que señaló que dicha información no existe, lo cual revela que no se han realizado a la fecha evaluaciones de desempeño a pesar del mandato legal de hacerlo.

En síntesis, encontramos que, ni la autoridad federal encargada de recibir los reportes y vigilar el proceso de evaluación del FASP, ni las entidades federativas que ejercen estos recursos tienen una política homogénea sobre el tipo de documentos que deben reservarse o entregarse en versiones públicas. Destacan la respuesta del SESNSP sobre los Anexos Técnicos, con incongruencias en el periodo de reserva en una misma respuesta (3 años para los Anexos de 2010 y 12 años para 2011 y 2012), así como la entrega de documentos diferentes a los solicitados en el caso de los reportes trimestrales de las entidades. En este punto es necesario aclarar que no estamos en contra de que se entreguen documentos en versiones públicas, particularmente en aquellos casos en los que se suprimen datos por razones de seguridad nacional o seguridad pública, sin embargo, siempre que un documento se entregue en una versión diferente a la original, debe hacerse del conocimiento de los interesados.

#### IV. Acceso a la información en materia de adquisición de equipamiento

Además de los documentos oficiales de los que hablamos en la sección anterior, consideramos relevante solicitar a las entidades información puntual sobre adquisiciones destinadas al equipamiento de los cuerpos policiales realizadas con recursos del FASP. Entre el 10 y el 12 de junio de 2013 elaboramos solicitudes de información pública a las Procuradurías Generales de Justicia, las Secretarías de Seguridad Pública (o sus equivalentes) y otras dependencias que hacen compras relacionadas con seguridad en los casos que aplicaba (como Secretaría de Finanzas, Secretaría de Administración y Oficialía Mayor) en cada una de las entidades seleccionadas para el estudio. Todas las solicitudes fueron realizadas para los años de 2010, 2011 y 2012.

A falta de un catálogo que defina los bienes necesarios para el equipamiento policial que atiende el FASP, nos basamos en otros catálogos públicos (como el del Programa de Policía Acreditado y el SUBSEMUN) y seleccionamos cinco bienes que pueden aproximarse al tipo de equipo que, según la definición de objetivos del FASP y sus programas, podría comprarse para equipar a las policías ministeriales y de los centros penitenciarios.

1. Chalecos antibalas (chalecos balísticos)
2. Uniformes
3. Equipo de radiocomunicación
4. Calzado o botas de seguridad
5. Escudo y casco del equipo anti motín

En las solicitudes buscamos que las entidades nos entregaran información sobre todas las compras de los bienes enlistados arriba con recursos provenientes del FASP durante los ejercicios fiscales 2010, 2011 y 2012. Dicha respuesta debía contener, como mínimo los siguientes elementos para ser considerada completa:

1. Monto total contratado,
2. Unidades (piezas) adquiridas;
3. Precio unitario de compra;
4. Tipo de procedimiento de adquisición (licitación pública nacional o internacional, invitación restringida o adjudicación directa);
5. Número o clave del procedimiento de adquisición; y
6. La convocatoria o bases de dichos procesos de adquisición.

Las solicitudes tienen el objetivo de conocer, por un lado, la apertura de las entidades a publicitar la información del tipo de bienes que compran, los precios unitarios, montos contratados y las cantidades adquiridas y, por el otro, la manera en la que compran (si las entidades buscan proveedores que ofrezcan buena calidad y buenos precios o si acostumbran elegir sin consideraciones de este tipo), por medio de datos sobre las licitaciones, bases o convocatorias para las adquisiciones hechas con recursos del FASP.

Aunque se hizo una solicitud para cada uno de los bienes por los que preguntamos, existieron casos en los que las entidades no realizaron compras de un bien durante los periodos especificados en las solicitudes. En la Tabla 26 resumimos las respuestas que nos entregaron las entidades, consideramos las respuestas por entidad federativa y no por los bienes consultados.

**Tabla 26. Entidades que entregaron y no entregaron información sobre sus adquisiciones con recursos del FASP vía Infomex**

	Precios de los bienes adquiridos	Información del procedimiento de adquisición	Número de contrato	Monto de contrato
Colima	No entregado	No entregado	No entregado	No entregado
Durango	Entregado 2010 y 2011 información reservada en 2012	Entregado 2010 y 2011 información reservada en 2012	Entregado 2010 y 2011 información reservada en 2012	Entregado 2010 y 2011 información reservada en 2012
Distrito Federal	Entregado	Entregado	Entregado	Entregado
Estado de México	Entregado*	Entregado	Entregado	Entregado
Guanajuato	No entregado	No entregado	No entregado	No entregado
Guerrero	Entregado	Entregado	No entregado	Entregado
Morelos	Sin respuesta	Sin respuesta	Sin respuesta	Sin respuesta
Nuevo León	No entregado	No entregado	No entregado	No entregado
Tabasco	Entregado	Entregado	Entregado	Entregado
Veracruz	No entregado	No entregado	No entregado	No entregado

Fuente: Elaboración propia con base en las respuestas recibidas a las solicitudes de información realizadas a las entidades federativas.

\*El Estado de México no nos entregó precios unitarios de los uniformes por haber realizado un contrato global y no por piezas.

Las respuestas llegaron en tiempo, sin embargo, las dependencias a las que se les solicitó la información se declararon no competentes para responder por ser el Consejo Estatal de Seguridad Pública la dependencia ejecutora de los recursos del FASP. Sin embargo, a diferencia de otras entidades, como Durango, nuestras solicitudes no fueron turnadas a la unidad de enlace correspondiente.

❖ **Durango**

La Unidad de Enlace del Instituto de Transparencia de Durango turnó al Consejo Estatal de Seguridad Pública las solicitudes de información. Para 2010 y 2011, todas las solicitudes de información fueron respondidas con la información que solicitamos. Para 2012, los datos de todos los bienes son información reservada debido a que ésta se encuentra en proceso de auditoría y no puede hacerse pública hasta que sea dictaminada.<sup>50</sup> En cuanto a los procesos de adquisiciones, Durango entregó la información sobre las licitaciones por invitación para uniformes y calzado, que son los bienes que no adquiere por medio de adjudicaciones directas.

❖ **Distrito Federal**

Se entregó la información en tiempo y forma en los casos en que se adquirieron los bienes que solicitamos. También se nos proporcionaron los números de procedimiento de adquisición para todas las compras realizadas.

❖ **Estado de México**

Entregó la información solicitada y solamente para el caso de las adquisiciones de uniformes, no nos entregaron la información de los precios unitarios de los mismos, argumentando que el contrato se hizo de forma global y no por piezas. También se nos proporcionaron los números de procedimiento de adquisición para todas las compras realizadas.

❖ **Guerrero**

Guerrero también entregó toda la información solicitada, resalta que es la única entidad que realizó adquisiciones de chalecos, calzado o botas y uniformes por medio de “invitación fundada en antecedentes y méritos” y licitación pública de uniformes. Esta entidad no proporcionó información adicional sobre estos contratos.

❖ **Nuevo León**

El estado de Nuevo León no nos entregó la información solicitada. Las solicitudes sobre compras dirigidas a la Procuraduría General de Justicia y a la Secretaría de Seguridad Pública fueron desestimadas argumentando que “la información peticionada [...] no obra en poder de este sujeto obligado”, aunque el SESNSP sí reconoce a estas dos dependencias como entidades ejecutoras de recursos del FASP. Después de dirigir la solicitud a la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, la dependencia reservó la información por siete años.

---

<sup>50</sup> Según la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Durango, artículo 30, Capítulo V.

La Secretaría de Finanzas respondió las solicitudes de información en tiempo y forma pero declaró no realizar adquisiciones de los bienes motivo de la solicitud, orientando a los solicitantes a enviar las solicitudes de información a la Secretaría de Seguridad Pública del Estado. Dado que la información sobre compras con recursos del FASP puede encontrarse en el portal de obligaciones de transparencia de la entidad, se nos orientó para consultarla ahí por ese medio, pero no nos entregaron información adicional.

#### ❖ **Morelos**

Después de que la Secretaría de Seguridad Pública de Morelos solicitara una prórroga para hacer una búsqueda exhaustiva de información y de que se venciera el plazo determinado por la ley para hacerlo, no han dado respuesta a las solicitudes. Se interpusieron acciones de inconformidad ante el Instituto de acceso a la información pública por no respuestas, mismas que no han tenido respuesta.

Es necesario aclarar que, con la información disponible, no es posible hacer un análisis sobre la calidad o la pertinencia de las compras entre entidades o en una entidad a lo largo del tiempo, en este apartado, como en el anterior, el enfoque tiene que ver con la respuesta de los sujetos obligados a contestar las solicitudes de información. Asimismo, la existencia de catálogos públicos para otros programas (como el Catálogo Único de Bienes de SUBSEMUN o del Programa de Policía Acreditada, de los que hablaremos más adelante) así como la divulgación proactiva de compras de seguridad en algunas entidades como Veracruz, hacen suponer que la información que solicitada no amerita reservas por motivos de seguridad pública o seguridad nacional.

### **V. Recapitulación y principales hallazgos**

Un factor clave para asegurar el control y la rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos del FASP por parte de las entidades federativas es la publicidad de la información sobre la gestión y los resultados de este Fondo. En esta sección se da cuenta que en dicha materia prevalecen fallas y debilidades que provocan que la ciudadanía no tenga acceso a dicha documentación, reforzando lógicas de opacidad y abriendo espacios para la discrecionalidad. Entre los hallazgos más preocupantes que se pueden destacar producto del análisis aquí realizado se pueden mencionar los siguientes:

#### Publicación proactiva de información del FASP

- ❖ Las entidades omiten la difusión de información que es pública de oficio o la divulgan de forma incompleta, lo que impide un examen detallado del funcionamiento del Fondo en las entidades.
- ❖ La calidad de la información publicada para los procesos de compras públicas relacionadas con seguridad es deficiente.
- ❖ La información relacionada con respecto al FASP (y a seguridad pública en general) está fragmentada en los sitios estatales en Internet, lo que complica su identificación y análisis.

Información mediante solicitudes

- ❖ Las probabilidades de obtener la información no disponible en Internet por medio de los Institutos de Acceso a la Información federal o estatales no aumentaron al realizar solicitudes formales vía Infomex.
- ❖ Existe una actitud hacia la reserva y la opacidad de la información relacionada con el FASP bajo de resguardada la información sensible de seguridad nacional. Si bien dichas explicaciones pueden ser razonables, consideramos que la información aquí solicitada no expone o revela estrategias sustantivas del Estado mexicano en contra de la delincuencia por lo cual debería publicarse al menos en versiones públicas que permitan reconocer la forma en la que los estados gastan los recursos federales.

Por último, destaca de forma negativa las respuestas y las justificaciones esgrimidas por el SESNSP para no entregarnos los Anexos Técnicos Únicos. En su negativa, el oficio de respuesta señalaba que la información estaba reservada por dos periodos distintos (3 para los Anexos de 2010 y 12 años para los de 2011 y 2012), por lo que interpusimos un recurso de revisión. Finalmente, el Comité de Información del SESNSP revocó la decisión y nos entregó versiones públicas, aunque en formato distinto al solicitado. En la justificación para no entregar información sobre precios y cantidades de equipamiento, uniformes, botas, cascos, etc., el SESNSP reconoce que la información sobre compras de bienes relacionados con la seguridad no es información sensible, pero que “al dar a conocer cifras que con una simple operación matemática conocida como “regla de tres”, puede llegarse a deducir el estado de la fuerza de “policías y custodios” con que cuentan las instituciones.” En IMCO y Causa en Común consideramos que esta justificación es inadmisibles debido, en primer lugar a que la información sobre el estado de la fuerza es información publicada por el propio SESNSP y porque las autoridades que ejercen recursos, diseñan o ejecutan políticas de seguridad, deben ser capaces de distinguir entre la información sensible y la administrativa.

Uno de los hallazgos más importantes es que hay entidades federativas que sí entregaron la información solicitada al menos para un periodo. Estos casos particulares (Colima y Veracruz en el caso de los Anexos, Durango con los informes trimestrales y Estado de México con los reportes de evaluación) sientan precedente, debido a que si dichas entidades federativas entregan la información no debería existir justificación legal para que el resto de las entidades no lo hagan.

## **2.5 Análisis de los reportes de la Auditoría Superior de la Federación sobre los recursos del FASP de 2009 a 2011**

La última etapa en el ciclo de vigilancia del ejercicio del FASP consiste en las tareas de auditoría y fiscalización que realiza la Auditoría Superior de la Federación (ASF) a las entidades federativas. Así, la revisión y el análisis de los informes de fiscalización del FASP elaborados por la Auditoría ayudarán a identificar fallas adicionales en el proceso de gestión y de ejecución de los recursos del Fondo.

Para este apartado se revisaron los informes de resultados de las auditorías realizadas por la ASF al ejercicio de recursos del FASP en las diez entidades seleccionadas durante los ejercicios 2009, 2010 y 2011.<sup>51</sup> El análisis de las auditorías se divide en dos partes principales. En la

<sup>51</sup> Los informes de resultados de las auditorías del FASP están disponibles por año de ejercicio en el sitio de la Auditoría Superior de la Federación (ASF): [http://www.asf.gob.mx/Section/58\\_Informes\\_de\\_auditoria](http://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria)

primera se presenta una descripción de los “parámetros” sobre los cuales se realizaron las auditorías y una agregación de los fallos que otorga la ASF a las diez entidades. En la segunda parte se profundiza en el análisis de los resultados y en la opinión de la ASF en temas clave relacionados con la gestión y de ejecución del Fondo.

### I. Parámetros generales sobre el proceso de auditoría del FASP

Durante los ejercicios fiscales 2009 a 2011, las diez entidades ejercieron aproximadamente 7,940 millones de pesos provenientes del FASP. La ASF fiscalizó alrededor de 67.7% de dichos recursos (poco más de 5,370 millones de pesos). La tabla 27 muestra el tamaño de la muestra auditada para cada entidad en cada ejercicio fiscal analizado.

**Tabla 27. Tamaño de la muestra de recursos del FASP auditada en cada ejercicio y entidad seleccionada**

Estado	2009	2010	2011
Colima	55.19%	68.00%	61.64%
Distrito Federal	63.49%	70.23%	67.39%
Durango	57.96%	76.39%	63.07%
Guanajuato	77.23%	64.71%	88.27%
Guerrero	86.35%	73.26%	71.40%
México	70.08%	61.10%	66.27%
Morelos	78.24%	67.62%	63.62%
Nuevo León	60.85%	62.00%	76.63%
Tabasco	72.44%	70.08%	65.19%
Veracruz	54.94%	67.43%	60.52%
<b>Promedio</b>	<b>67.33%</b>	<b>66.96%</b>	<b>68.70%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en los informes de resultados de las auditorías practicadas al FASP por parte de la Auditoría Superior de la Federación.

Un elemento que analiza la ASF es la calidad de los sistemas de gestión y de control interno para el correcto ejercicio de los recursos del Fondo por parte de las entidades federativas. Esta valoración se hace a partir de la identificación de fortalezas y debilidades estructurales de las dependencias que gestionan los recursos del FASP en el ámbito estatal. Por ejemplo, la ASF evalúa temas como la existencia de una cuenta bancaria exclusiva para el ingreso y el egreso de recursos del FASP, el uso de sellos oficiales para la cancelación de comprobantes de gastos ejercidos con recursos del Fondo, documentos que soporten dichas erogaciones y un sistema contable efectivo de registro de ingreso-gasto, entre otros.

De acuerdo con las opiniones emitidas por la ASF con respecto a este tema se encontró que, durante los tres años analizados, solamente Durango en 2009 contaba con un sistema de gestión y de control interno satisfactorio para el ejercicio del FASP. También se identificaron casos (como Veracruz en 2009 y 2010, Guanajuato y Morelos en 2009, Colima en 2010, y Guerrero y México 2011) en donde la ASF emitió una opinión negativa con respecto a los sistemas de control interno para la operación del FASP, lo que implica que esas entidades contaban con “estrategias y mecanismos de control [insuficientes] sobre el comportamiento de la mayoría de las actividades, incidiendo en el cumplimiento de su objetivo, la observancia de la normativa y la transparencia en la operación del fondo”.<sup>52</sup>

<sup>52</sup> Esta conclusión se presenta en la sección de “Resultados” de las Auditorías al FASP realizadas por la ASF en los casos en los que se identifican fallas en la operación y la gestión interna del Fondo. Como ejemplo véase los Resultados de la Auditoría Financiera y de Cumplimiento practicada a los recursos del FASP del estado de Veracruz para el ejercicio fiscal 2009, p. 2.



**Tabla 28. Evaluación global de la ASF sobre los sistemas de gestión y control interno de los recursos del FASP en entidades seleccionadas, 2009, 2010 y 2011**

	2009	2010	2011
<b>Colima</b>	Regular	Deficiente	Regular
<b>Distrito Federal</b>	Regular	Regular	Regular
<b>Durango</b>	Satisfactorio	Regular	Regular
<b>Guanajuato</b>	Deficiente	Regular	Regular
<b>Guerrero</b>	Regular	Regular	Deficiente
<b>México</b>	Regular	Regular	Deficiente
<b>Morelos</b>	Deficiente	Regular	Regular
<b>Nuevo León</b>	Regular	Regular	Regular
<b>Tabasco</b>	Regular	Regular	Regular
<b>Veracruz</b>	Deficiente	Deficiente	Regular

Fuente: Elaboración propia con base en los informes de resultados de las auditorías practicadas al FASP por parte de la Auditoría Superior de la Federación.

A pesar de las observaciones de la ASF sobre estos sistemas, no se observan mejorías en el tiempo. En general, los sistemas de control permanecen en niveles “regulares”, es decir, con problemas de gestión y control que impiden la correcta operación del fondo. En casos como Durango, Guerrero y Estado de México, la tendencia apunta hacia a una disminución en la calidad de los sistemas de control en los tres ejercicios fiscales analizados.

Como se aprecia en la Tabla 29 sobre los resultados de los dictámenes de Cuenta Pública sobre el ejercicio del FASP,<sup>53</sup> solamente Durango obtuvo resultados “Limpios” en los tres años, siendo la única entidad que cumplió con la normatividad aplicable y en donde no se identificaron irregularidades financieras en la operación del Fondo. Lo anterior contrasta con casos como los de Guerrero y Veracruz en los que se obtuvieron dictámenes negativos para los tres años, lo cual revela la persistencia de fallas en el cumplimiento de la normatividad, así como irregularidades importantes en la gestión de los recursos financieros del FASP.

**Tabla 29. Resultado general de los dictámenes de la ASF sobre los recursos del FASP en entidades seleccionadas, 2009, 2010 y 2011**

	2009	2010	2011
<b>Colima</b>	Con Salvedad	Con Salvedad	Negativo
<b>Distrito Federal</b>	Con Salvedad	Con Salvedad	Con Salvedad
<b>Durango</b>	Limpio	Limpio	Limpio
<b>Guanajuato</b>	Negativo	Con Salvedad	Con Salvedad
<b>Guerrero</b>	Negativo	Negativo	Negativo
<b>México</b>	Con Salvedad	Con Salvedad	Con Salvedad
<b>Morelos</b>	Negativo	Con Salvedad	Con Salvedad
<b>Nuevo León</b>	Negativo	Con Salvedad	Negativo
<b>Tabasco</b>	Con Salvedad	Con Salvedad	Con Salvedad
<b>Veracruz</b>	Negativo	Negativo	Negativo

Fuente: Elaboración propia con base en los informes de resultados de las auditorías practicadas al FASP por parte de la Auditoría Superior de la Federación.

En las siete entidades restantes, se observan resultados variados, aunque la mayoría son dictámenes negativos o con salvedades. Esto da cuenta de la persistencia de problemas en el cumplimiento íntegro de la normatividad y de los procedimientos relacionados al ejercicio del FASP, así como la existencia de irregularidades para comprobar el destino de algún porcentaje de los recursos.

<sup>53</sup> El resultado del dictamen parte de la valoración que realiza la ASF sobre el cumplimiento de la normatividad por parte del sujeto fiscalizado, así como a la identificación de irregularidades en la gestión de recursos financieros.



Dado lo anterior, no resulta extraño que el número de observaciones y recomendaciones emitidas por la ASF no disminuya en el tiempo (de 33 a 28 en promedio entre 2009 y 2011). Aún más importante es que en los últimos tres años se observa un incremento en el porcentaje de acciones que generan *Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria*, esto es, que obligan a una investigación más profunda sobre el uso de recursos, misma que podría resultar en sanciones a funcionarios públicos que hayan incurrido en irregularidades.

**Tabla 30. Acciones promovidas por la ASF derivadas de las auditorías a los recursos del FASP en entidades seleccionadas, 2009, 2010 y 2011**

	2009	2010	2011
Acciones derivadas en promedio (10 entidades)	33	26	28
Porcentaje de acciones solventadas antes de la integración del informe	39.16%	42.75%	19.56%
Porcentaje de las acciones no solventadas que generaron <i>Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria</i>	30.69%	46.57%	45.59%
Recuperaciones esperadas como porcentaje del universo del FASP para las 10 entidades	11.85%	6.69%	7.46%

Fuente: Elaboración propia con base en los informes de resultados de las auditorías practicadas al FASP por parte de la ASF.

En la siguiente sección analizamos los problemas específicos identificados por la ASF en la gestión de los recursos del Fondo.

## II. Problemas estatales en la operación de los recursos del FASP

Para conocer los problemas más comunes en la gestión de los recursos del FASP identificados por la ASF, nos concentramos en apartados específicos de los informes de resultados de auditoría. Entre ellos están los que tienen que ver con el cumplimiento de procedimientos contables y registrales, con la transparencia de la información generada por las autoridades estatales, así como con la calidad de los procesos de adquisición de equipamiento policial.

**Registros contables y presupuestarios:** En esta sección se analizan elementos básicos de la operación del Fondo que tienen que ver con el cumplimiento de procedimientos de gestión del FASP. Así, en este rubro se incluyen temas como la apertura de una cuenta específica para ejercer el recurso por parte de las administraciones estatales, la cancelación de la documentación comprobatoria del gasto con el sello FASP—uso de sellos oficiales necesarios en todos los comprobantes fiscales de las compras— y el uso de un sistema independiente de registro y conciliación contable de los recursos del Fondo, por señalar algunos ejemplos.

**Tabla 31. Evaluación de la ASF sobre el registro contable y presupuestario de los recursos del FASP en entidades seleccionadas, 2009, 2010 y 2011**

Registros contables y presupuestarios	COL	DF	DGO	GTO	GRO	MEX	MOR	NL	TAB	VER
2009										
Se abrió cuenta específica para el FASP	✓	✓	✓	x	x	✓	x	✓	x	x
Documentación cancelada con el sello FASP	x	✓	✓	x	x	x	✓	✓	✓	x
Existe documentación de soporte	✓	✓	x	x	x	✓	✓	✓	x	x
Procesos de conciliación contable y de metas	✓	✓	✓	x	x	✓	x	x	x	x
Gestión de recursos diversos	✓	✓	✓	x	✓	✓	x	x	x	x
Congruencia de metas	x	x	✓	✓	✓	✓	✓	x	x	✓
Registro en cuenta de activos patrimoniales	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2010										
Se abrió cuenta específica para el FASP	✓	✓	✓	x	x	✓	✓	x	✓	x
Documentación cancelada con el sello FASP	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Existe documentación de soporte	x	✓	✓	x	x	✓	x	✓	✓	x
Procesos de conciliación contable y de metas	✓	x	✓	x	x	✓	x	x	✓	x
Gestión de recursos diversos	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	x
Congruencia de metas	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Registro en cuenta de activos patrimoniales	✓	✓	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2011										
Se abrió cuenta específica para el FASP	✓	✓	✓	✓	x	x	✓	✓	✓	x
Documentación cancelada con el sello FASP	✓	✓	✓	x	x	x	x	✓	✓	x
Existe documentación de soporte	✓	✓	✓	x	✓	✓	x	✓	✓	x
Procesos de conciliación contable y de metas	✓	x	✓	x	x	x	x	x	✓	x
Gestión de recursos diversos	✓	✓	✓	x	x	✓	✓	✓	✓	x
Congruencia de metas	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Registro en cuenta de activos patrimoniales	✓	✓	✓	x	✓	✓	✓	✓	x	✓

Las celdas marcadas con **x** indican temas en los cuales la ASF detectó problemas en la entidad federativa para cada uno de los años estudiados.

Fuente: Elaboración propia con base en los informes de resultados de las auditorías practicadas al FASP por parte de la Auditoría Superior de la Federación.

Como se observa en la Tabla 31, los problemas de gestión contable y presupuestal se han presentado en todas las entidades.<sup>54</sup> Los resultados destacados son los siguientes:

- ❖ En el transcurso del periodo analizado, disminuyó el número de entidades federativas que no abrieron una cuenta específica para la operación del FASP o que mezclaban recursos de procedencia estatal con las transferencias federales. Como malas prácticas en este rubro destacan los estados de Guerrero y Veracruz. Sólo en los casos de Colima, DF y Durango se cumplió sistemáticamente con este requisito.
- ❖ Con respecto a las entidades que no cancelan la documentación comprobatoria del gasto con el sello FASP se observa que, tanto en 2009 como en 2011, la mitad de los casos seleccionados en este estudio incumplieron con dicha obligación.<sup>55</sup> Solamente cuatro entidades cumplieron con el procedimiento de control en los tres años (Distrito Federal, Durango, Nuevo León y Tabasco).
- ❖ El número de estados que no comprobaron completa y satisfactoriamente los gastos ejercidos con recursos del FASP disminuyó de cinco en 2009 y 2010 a tres en 2011. Únicamente tres entidades realizaron procesos de comprobación de gasto satisfactorios en los tres años

<sup>54</sup> El único caso destacado en este punto es Durango durante el ejercicio fiscal 2010, en donde la auditoría no encontró problemas en la sección de registros contables y presupuestales.

<sup>55</sup> Para el caso del ejercicio fiscal 2010 no se encontró ningún caso en el que la ASF destacara este problema. Esto puede deberse a que la auditoría no consideró dicho tema en su revisión y, por lo tanto, no se identificó en los informes de resultados de auditoría.

estudiados (Distrito Federal, Estado de México y Nuevo León), mientras que Guanajuato y Veracruz presentaron fallas sistemáticas en este tema.

- ❖ El problema más frecuente en este rubro es la existencia de mecanismos deficientes para la conciliación contable eficaz de los recursos. Esto implica que en más de la mitad de las entidades federativas analizadas no existe un sistema riguroso de control de la contabilidad gubernamental que permita llevar un registro oportuno y eficaz de los ingresos y de los gastos ejercidos provenientes del FASP. Solamente dos entidades federativas (Colima y Distrito Federal) no recibieron observación con relación a este tema en los tres años analizados, mientras que la mitad de las entidades federativas estudiadas reportaron este problema en el mismo periodo (Guanajuato, Guerrero, Morelos, Nuevo León y Veracruz).

La presencia sistemática de fallas en la separación de recursos, las debilidades en los procesos de comprobación de gastos, y en los sistemas de registro y de conciliación contable hacen imposible reconocer con claridad cómo se gastaron los recursos del FASP y si dicho ejercicio presupuestal se orientó efectivamente al cumplimiento de las metas del fondo. Por una parte, en el Distrito Federal y Durango las fallas en el sistema de gestión tendieron a ser menores, lo que podría evidenciar la existencia de un sistema más robusto que permite una gestión más adecuada. Por su parte, los casos de Guerrero y Veracruz son particularmente preocupantes ya que en ellos se observó el incumplimiento de las obligaciones previstas en el marco normativo para comprobar la gestión financiera y presupuestal adecuada de los recursos de manera reiterada.

**Destino de los recursos:** En esta sección, la ASF revisa si los mecanismos y las prácticas empleados por las entidades federativas para distribuir y ejercer los recursos del FASP se realizaron conforme a los procedimientos establecidos. Así, en este rubro se analizan elementos como la orientación estricta de los recursos a los objetivos previstos en los Convenios de Coordinación FASP, la adecuada distribución de recursos del Fondo a municipios y la reprogramación de recursos conforme a la normatividad, entre otros.

**Tabla 32. Evaluación de la ASF sobre la distribución de recursos del FASP en entidades seleccionadas, 2009 - 2011**

Destino de los recursos	COL	DF	DGO	GTO	GRO	MEX	MOR	NL	TAB	VER
<b>2009</b>										
No se cuenta con padrón de proveedores	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Recursos a otros rubros fuera del FASP	✓	✓	✓	x	x	✓	✓	✓	✓	✓
Especificación incorrecta de bienes adquiridos	✓	✓	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Opacidad en la distribución a municipios	✓	✓	x	x	x	x	x	x	x	x
Irregularidades en la reasignación de recursos	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	✓	✓	✓
Irregularidades en la programación de recursos	✓	✓	✓	✓	x	✓	x	✓	x	x
Fallas para comprobar uso de recursos diversos		x	✓	✓	✓	✓	x	✓	x	x
<b>2010</b>										
No se cuenta con padrón de proveedores	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Recursos a otros rubros fuera del FASP	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x
Especificación incorrecta de bienes adquiridos	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Opacidad en la distribución a municipios	✓	✓	x	✓	✓	✓	✓	x	✓	✓
Irregularidades en la reasignación de recursos	✓	✓	✓	✓	x	✓	x	✓	✓	x
Irregularidades en la programación de recursos	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Fallas para comprobar uso de recursos diversos	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
<b>2011</b>										
No se cuenta con padrón de proveedores	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Recursos a otros rubros fuera del FASP	✓	✓	✓	x	✓	x	✓	✓	✓	✓
Especificación incorrecta de bienes adquiridos	✓	✓	✓	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Opacidad en la distribución a municipios	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Irregularidades en la reasignación de recursos	x	✓	✓	✓	x	x	✓	✓	✓	x
Irregularidades en la programación de recursos	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Fallas para comprobar uso de recursos diversos	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	x

Fuente: Elaboración propia con base en los informes de resultados de las auditorías practicadas al FASP por la ASF. Para este conjunto de temas se identificó que las entidades federativas han tendido a mejorar a lo largo del periodo comprendido por el estudio, aunque persisten debilidades en procesos particulares:

- ❖ A excepción de Colima en 2009, todas las entidades cuentan con un padrón de proveedores adecuadamente especificado.
- ❖ En seis entidades federativas, la ASF detectó la orientación de recursos financieros del FASP a otros rubros u objetivos diferentes a los especificados en los Convenios de Coordinación. En este punto, destaca la mala práctica del estado de Guanajuato donde la ASF identificó este problema en dos de los periodos analizados (2009 y 2011).
- ❖ Un criterio donde las entidades mejoraron significativamente fue en la clarificación y especificación de los criterios de transferencia de recursos del FASP a los municipios.
- ❖ De acuerdo con los procedimientos aplicables, las entidades federativas pueden reasignar hasta 30% de los recursos del FASP, previa aprobación por parte del Consejo Estatal de Seguridad Pública y del registro de la reasignación ante el SESNSP. Sin embargo, en algunos casos los estados tienden a omitir este procedimiento y reasignan los recursos de forma discrecional. En este punto, llama la atención el caso del Estado de México que fue señalado por la ASF en dos ocasiones (2009 y 2011) por problemas en los procedimientos para reasignar recursos del FASP.

Las entidades analizadas han mejorado en la rendición de cuentas sobre criterios de distribución y asignación de recursos, así como en la programación del Fondo a partir de las metodologías previstas por el SESNSP. A pesar de esto, la persistencia de discrecionalidades en la reasignación de recursos constituye una de las fallas más perjudiciales para la rendición de cuentas.

**Transparencia del ejercicio, destino y resultado del Fondo:** En este apartado la ASF presenta resultados relacionados con la calidad y pertinencia de la información reportada a la SHCP. Este es el apartado con el mayor número de debilidades sistemáticas, particularmente en los siguientes temas:

- ❖ Los reportes enviados a la SHCP se entregan incompletos o la información es incongruente con relación a otros documentos (como Informes de Avance Financiero o Cuentas Públicas estatales). Así, el proceso de elaboración de reportes trimestrales sobre el ejercicio de recursos y el avance de metas a la SHCP tiende a ser uno de los puntos con más fallas en el proceso de control de los recursos del FASP.
- ❖ Un problema que ha impedido la correcta elaboración y entrega de los informes trimestrales radica en el diseño del propio sistema federal de captura. La ASF reporta que el Portal Aplicativo de la SHCP presentó graves deficiencias para la captura de información durante 2010 y 2011, lo que impedía a las administraciones locales reportar adecuadamente los resultados de la gestión del FASP.

**Tabla 33. Evaluación de la ASF con respecto a la elaboración y la divulgación de reportes y evaluaciones del FASP en entidades seleccionadas, 2009, 2010 y 2011**

Transparencia	COL	DF	DGO	GTO	GRO	MEX	MOR	NL	TAB	VER
2009										
Reportes a SHCP entregados	x	✓	x	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Reportes a SHCP congruentes	x	✓	x	x	x	x	x	x	x	x
Divulgación de reporte	x	x	✓	x	✓	✓	x	x	✓	✓
Hay Indicadores de desempeño	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	✓	✓
Realizó evaluación	x	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Evaluación entregada a tiempo	✓	✓	x	x	x	✓	x	✓	x	x
El sistema de reportes a SHCP funciona	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2010										
Reportes a SHCP entregados	x	✓	✓	x	x	✓	x	x	x	✓
Reportes a SHCP congruentes	✓	x	x	x	✓	x	x	✓	✓	x
Divulgación de reporte	✓	x	x	x	x	✓	✓	✓	x	x
Hay Indicadores de desempeño	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	✓
Realizó evaluación	x	x	✓	x	✓	✓	✓	x	x	x
Evaluación entregada a tiempo		✓	✓	✓	x	✓	✓	✓	✓	✓
El sistema de reportes a SHCP funciona	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
2011										
Reportes a SHCP entregados	✓	✓	✓	x	x	✓	✓	x	✓	x
Reportes a SHCP congruentes	x	✓	✓	✓	✓	x	x	x	✓	x
Divulgación de reporte	✓	x	✓	x	x	x	x	✓	x	x
Hay Indicadores de desempeño	✓	✓	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Realizó evaluación	x	x	x	x	✓	x	x	x	✓	x
Evaluación entregada a tiempo	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
El sistema de reportes a SHCP funciona	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x

Fuente: Elaboración propia con base en los informes de resultados de las auditorías practicadas al FASP por parte de la Auditoría Superior de la Federación. Las celdas marcadas con una cruz indican temas en los cuales la ASF detectó problemas por entidad federativa para cada uno de los años estudiados.

- ❖ Más allá de los problemas de reporte a la SHCP, la ASF reconoce cierta negligencia por parte de las autoridades estatales para hacer públicos, en tiempo y forma, sus reportes de ejercicio de los recursos del FASP, ya sea a través de Internet o del periódico oficial de la entidad. Todas las entidades federativas incurrieron en retrasos u omisiones para divulgar dicha información al menos una vez entre 2009 y 2011. En este tema llaman la atención los casos del Distrito Federal y de Guanajuato que en los tres años analizados retrasaron la divulgación de dichos reportes. Asimismo, otras cuatro entidades (Guerrero, Morelos, Tabasco y Veracruz) retrasaron la publicación de la información en dos de los tres años estudiados.
- ❖ Por último, debe hacerse notar que la realización de evaluaciones al FASP, elemento sobre el cual las administraciones locales están obligadas de acuerdo a los Convenios de Coordinación, es una práctica que ha tendido a desaparecer. Así, en 2009, la ASF señaló que solamente dos entidades federativas (Colima y DF) no habían realizado la evaluación de desempeño del Fondo, pero para 2011 dicho número se incrementó a ocho estados.

Los resultados que ofrecen las auditorías al FASP en las entidades federativas seleccionadas parecen revelar que el proceso de operación del Fondo sigue siendo opaco: no existe un sistema de reporte y los mecanismos de difusión de la información no han logrado instaurarse como una práctica común. Finalmente, se reconoce que en el marco de la operación de este Fondo no se aseguran las condiciones suficientes para articular un esquema de evaluación robusto que permita verificar y reconocer la rentabilidad social de las aportaciones transferidas a las entidades federativas en materia de seguridad.

Para este punto en particular destacan como malas prácticas los casos de los estados de Guanajuato, Morelos y Veracruz que—de forma consistente durante los tres años—presentaron deficiencias en los procesos de elaboración y divulgación de los reportes y las

evaluaciones del FASP. En estos tres casos se identifican problemas recurrentes en la consistencia de la información que se incluye en los reportes que se entregan a la SHCP, en la divulgación de los mismos en los medios oficiales, así como en la elaboración, o en la entrega puntual de las evaluaciones practicadas al Fondo. Las dos entidades en las que se identificaron menos problemas en este rubro fueron el estado de México y Tabasco. A pesar de esto, ambos casos no pueden considerarse como buenas prácticas dado que, en al menos un año, la ASF reporta problemas en las dos entidades relacionados con la calidad o la congruencia de la información incluida en los reportes entregados a la SHCP, además de que no realizaron – (como marcan los Convenios de Coordinación) las evaluaciones correspondientes al Fondo.

**Adquisición de equipamiento:** En este apartado se consideraron las opiniones emitidas por la ASF con relación a la legalidad y calidad de los procesos de adquisición de equipamiento policial (y en algunos casos obra pública) que se engloban dentro del Eje 1 del Programa Nacional de Seguridad Pública (Alineación de capacidades del Estado Mexicano contra la delincuencia). Los principales resultados que se encontraron se detallan a continuación:

**Tabla 34. Evaluación de la ASF sobre la calidad y legalidad de adquisiciones con los recursos del FASP en entidades seleccionadas, 2009, 2010 y 2011**

Adquisición de equipamiento	COL	DF	DGO	GTO	GRO	MEX	MOR	NL	TAB	VER
<b>2009</b>										
Se justifica la Adjudicación Directa	x	✓	✓	x	x	✓	x	✓	✓	✓
Se cuenta con documento de soporte o comprobación	✓	x	✓	x	x	✓	x	x	x	x
No hay desviación de bienes adquiridos a otros fines	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	✓	✓
Hay programa de necesidades o cédulas técnicas	✓	✓	x	x	x	✓	x	x	x	x
Compras sin sobreprecio	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Se aplicaron penas o se pagaron anticipos	✓	✓	✓	x	x	x	✓	✓	x	✓
No hay bienes adquiridos inutilizados	✓	✓	✓	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓
<b>2010</b>										
Se justifica la Adjudicación Directa	✓	✓	x	x	x	✓	x	x	✓	x
Se cuenta con documento de soporte o comprobación	x	✓	✓	x	x	✓	x	x	x	x
No hay desviación de bienes adquiridos a otros fines	x	✓	✓	✓	x	✓	✓	x	✓	x
Hay programa de necesidades o cédulas técnicas	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Compras sin sobreprecio	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x
Se aplicaron penas o se pagaron anticipos	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	x
No hay bienes adquiridos inutilizados	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x		✓	✓
<b>2011</b>										
Se justifica la Adjudicación Directa	✓	x	x	x	x	x	x	x	x	✓
Se cuenta con documento de soporte o comprobación	x	✓	✓	✓	x	✓	x	x	x	x
No hay desviación de bienes adquiridos a otros fines	✓	✓	✓	✓	x	x	x	x	✓	x
Hay programa de necesidades o cédulas técnicas	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Compras sin sobreprecio	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Se aplicaron penas o se pagaron anticipos	✓	x	✓	x	x		x	x	x	✓
No hay bienes adquiridos inutilizados	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x

Fuente: Elaboración propia con base en los informes de resultados de las auditorías practicadas al FASP por parte de la Auditoría Superior de la Federación. Las celdas marcadas con una cruz indican temas en los cuales la ASF detectó problemas por entidad federativa para cada uno de los años estudiados.

- ❖ Un problema recurrente es que las entidades federativas no justifican adecuadamente las razones por las cuales adquieren equipamiento policial mediante procedimientos de adjudicación directa. Las administraciones estatales no establecen las ventajas (en eficiencia o en economía) de utilizar dicho mecanismo de adquisición en comparación con otros.

- ❖ En general, los procesos de adquisición tienen fallas de procedimiento que ponen en duda su legalidad. Las autoridades estatales son incapaces de presentar la documentación que justifica un proceso de adquisición. Por ejemplo, la ASF reporta de forma casi generalizada la falta de información clave (como convocatorias, bases, contratos de adquisición y facturas) que sustenta la compra de equipamiento y que permite evaluar la legalidad del proceso.
- ❖ Este apartado de las auditorías también destaca la desviación de equipo adquirido con recursos del FASP (particularmente automóviles) a fines que no se vinculan con los objetivos del Fondo. La ASF ha detectado que se compran vehículos con cargo al FASP bajo el argumento de que se destinarán a tareas de seguridad y vigilancia, pero en la práctica son utilizados por funcionarios para tareas administrativas.
- ❖ Un último problema general que prevalece en más de la mitad de los estados seleccionados es la no aplicación de penas convencionales a proveedores que no entregan los bienes adquiridos en los plazos o con las especificaciones que se establecieron en las bases de la licitación. Los recursos ejercidos en estas compras se pierden sin que haya consecuencias para los proveedores, con los efectos nocivos que esto tiene para la rendición de cuentas.

### III. Recapitulación y principales hallazgos

A pesar de que las entidades han mejorado en algunos rubros en materia de rendición de cuentas, prevalecen debilidades importantes que vulneran la capacidad de las autoridades federales para fiscalizar el gasto en este Fondo. A manera de recapitulación vale la pena destacar tres puntos que se consideran particularmente preocupantes.

- ❖ La forma en la que se llevan los sistemas de conciliación de registros contables del FASP por parte de las entidades federativas es desordenada. Esto repercute en el grado de congruencia de la información publicada en diferentes documentos (reportes a la SHCP, Cuentas Públicas estatales, entre otras) y dificulta el conocimiento preciso de los montos de recursos del FASP que se ejercieron y en qué rubros. Con esto, los márgenes de discrecionalidad estatal tienden a ampliarse, dejando espacios para la corrupción o el manejo inadecuado de recursos.
- ❖ La ASF detectó que los sistemas informáticos empleados por la SHCP para la captura por parte de las entidades federativas (Portal Aplicativo y Portal de Sistema Único), no cuentan con la suficiente calidad y robustez para garantizar el registro pormenorizado del ejercicio de los recursos. Esto se comprueba con el análisis elaborado en secciones anteriores en donde se destacaban las diferencias en la forma en la que las entidades presentan su información a través de un sistema que debería servir para homogeneizar la forma en la que ésta se reporta.
- ❖ Los resultados de las auditorías practicadas por la ASF revelan el desorden y poca pulcritud en los procesos de adquisición y compra de equipo con recursos del FASP. La falta de justificación para el uso de procesos de Adjudicación Directa, la carencia de documentos que regulan las compras gubernamentales y la utilización de bienes adquiridos para fines distintos a los estipulados por las reglas del fondo muestran cómo la falta de un adecuado sistema de control y vigilancia genera espacios para la discrecionalidad estatal, lo cual incide en la efectividad de los recursos ejercidos.

A pesar de que la ASF ha reconocido estos problemas y ha mantenido una postura de vigilancia estricta sobre el ejercicio de los recursos, la identificación y las sanciones a los responsables



son temas sobre los que no es posible dar seguimiento puntual. Cada reporte de la ASF contiene una serie de observaciones que pueden ser de cuatro tipos:

(1) Recomendaciones

Son sugerencias sobre la forma en que se podría mejorar el ejercicio de recursos, o los mecanismos de rendición de cuentas del fondo. Las recomendaciones no son vinculantes y no se les da seguimiento.

(2) Pliegos de observaciones

Cuando se demuestra un daño a la Hacienda Pública atribuible a uno o más servidores públicos, la ASF emite este documento en espera de que los probables responsables solventen las irregularidades encontradas. El seguimiento sobre una afectación en particular es complicado: una vez que la misma ha sido solventada termina el trámite, pero en los casos en que eso no sucede, la ASF agrupa todas las sanciones por entidad federativa o dependencia estatal, no por fondo.

(3) Promociones de responsabilidad sancionatoria administrativa

Con este pliego inicia el proceso de investigación y posible sanción a funcionarios públicos por omisiones o actos indebidos. En el caso de los fondos federales, las promociones se dirigen a las Entidades de Fiscalización Superior de las entidades, dado que los funcionarios a investigar o sancionar son locales.

(4) Responsabilidad penal

Cuando es probable que se haya cometido un delito penal, la ASF finca responsabilidades penales a los funcionarios presuntamente involucrados. La investigación del delito está a cargo de instancias federales o locales, dependiendo de la naturaleza del delito de que se trate.

Una vez que la ASF emite *Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria* sobre irregularidades en el uso de los recursos del FASP, el proceso de investigación y sanción de los funcionarios públicos responsables recae en las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) de la entidad en cuestión. Si bien estos órganos pudieran realizar dicha labor de investigación y sanción, no se cuenta con información pública que dé cuenta de estos procesos.

Como muestra, un estudio reciente publicado por el IMCO y CUCEA,<sup>56</sup> señala que muy pocas Entidades de Fiscalización Superior estatal cuentan con información pública sobre las investigaciones y sanciones impuestas a funcionarios públicos que incurrieron en irregularidades en el ejercicio de sus cargos. En los casos en los que dicha información se encuentra disponible, no es posible identificar el motivo de la sanción. En las entidades de fiscalización locales existen espacios para la opacidad que impiden saber si el proceso de revisión y auditoría realizado por la ASF se traduce en sanciones administrativas o legales a los responsables. Las implicaciones de que no existan consecuencias cuando a causa del mal uso de recursos, impacta no sólo en las finanzas de las entidades, sino también en los resultados de las políticas de seguridad pública, procuración de justicia y prevención de delitos.

---

<sup>56</sup> IMCO y CUCEA, *Auditorías Superiores Locales en México: evaluación de su normatividad, prácticas y transparencia*, 2013. Disponible en [http://imco.org.mx/politica\\_buen\\_gobierno/auditorias\\_superiores\\_locales\\_en\\_mexico\\_evaluacion\\_de\\_su\\_normatividad\\_pract/](http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/auditorias_superiores_locales_en_mexico_evaluacion_de_su_normatividad_pract/)



### **3. El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el seguimiento de metas y recursos del FASP**

En la sección 2.3 analizamos cómo reportan las entidades federativas la información sobre los convenios que se firman a principio de año a este órgano de la SEGOB. A pesar de lo establecido en las leyes y convenios, hemos visto que es difícil acceder a la información relacionada con los recursos del FASP. Es por ello que consideramos relevante abordar los esfuerzos adicionales que el SESNSP, en tanto encargado de la coordinación de los programas de prioridad nacional y del FASP con las entidades, ha realizado para mejorar el sistema de rendición de cuentas de dichos recursos e incentivar a los estados a realizar las compras de forma transparente. Durante las entrevistas que sostuvimos con funcionarios del SESNSP entre el 18 de abril y el 6 de mayo de 2013, ellos narraron los esfuerzos que la institución ha realizado para transparentar y controlar el ejercicio de los recursos federales. Destacan los ejemplos del FOSEG, el FASP o el SUBSEMUN, además de analizar las compras de bienes y servicios adquiridos con estos recursos y el impacto que los mismos han tenido en las estrategias de seguridad y procuración de justicia.

#### **3.1 Esfuerzos anteriores: transparencia de recursos FOSEG y “Sistema FASP”**

Entre 1998 y 2008, los recursos del FASP se administraban por medio de un fideicomiso conocido como FOSEG (Fondo de Seguridad Pública del Estado). Durante ese periodo, los recursos del FOSEG ascendieron a 64,881.6 millones de pesos, de los cuales 21.4% se empleó en equipamiento para seguridad pública.<sup>57</sup> A partir de 2009, los recursos se depositan en cuentas exclusivas para cada entidad, por lo que los recursos dejaron de contabilizarse como un fideicomiso para ser parte del Ramo 33.

En 2008, bajo la secretaría del Lic. Roberto Campa, se llevó a cabo el Programa de transparencia de los recursos FOSEG y, en 2009 bajo la dirección del Lic. Juan Miguel Alcántara, se creó el “Sistema FASP”. En la práctica, ambos fueron poco efectivos para que los gobiernos de los estados reportaran detalles más allá del monto ejercido y el número de unidades adquiridas. Estas dos iniciativas dan cuenta de la necesidad—reconocida por el propio Secretariado—de mejorar los incentivos de rendición de cuentas, tanto para las entidades federativas, como para las instancias federales encargadas de la fiscalización de los recursos.

#### ***Programa de transparencia de los recursos FOSEG***

El objetivo del Programa de transparencia de los recursos del FOSEG era compartir la información del ejercicio de los recursos entre los responsables de ejercer el gasto, en este caso los estados, y los responsables de supervisarlos, el SESNSP. Todas las entidades federativas debían entregar la información relativa a cada acuerdo en donde se informaran, presupuestaran, gastaran, modificaran o reprogramaran los recursos del FOSEG. Esta información incluía el producto adquirido (bienes o servicios), el Eje correspondiente, una descripción amplia sobre las características de lo gastado, el costo unitario, la cantidad de bienes o servicios adquiridos, el importe total (desglosado por IVA), la razón social, RFC, dirección, teléfonos y correo electrónico del proveedor de acuerdo con la factura de compra.

<sup>57</sup> SESNSP, FOSEG 1998-2008, Distribución por eje estratégico. Disponible en [http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/FOSEG\\_1998](http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/FOSEG_1998)

Según los entrevistados, la información agregada en una sola base de datos del Programa buscaba incidir en cinco puntos principales: 1) el SESNSP podía conocer qué y cómo compran los estados, compararlos e identificar precios atípicos de acuerdo con las características de los bienes y servicios adquiridos por las entidades federativas; 2) el sistema funcionaba como un padrón de proveedores donde también se podían identificar los precios de compra de otras entidades; 3) introducía la posibilidad de producir con economías de escala por el lado de los proveedores; 4) el SESNSP mantenía al día el avance del ejercicio de los recursos del FOSEG y entregaba esta información a las entidades para que pudieran ejercer de manera oportuna los recursos; y 5) se controlaba el gasto y se compraba mejor en beneficio de la ciudadanía.

La administración notó que los estados hacían pública sólo una parte de la información de sus compras, y que además, cada entidad publicaba la información con diferentes descripciones para un mismo bien o servicio, lo que volvía complicado la comparación entre entidades. Por su parte, las entidades federativas no consultaban la información en la base de datos para hacer compras más informadas.

A pesar de que la administración de Campa logró conformar la base de datos para echar a andar el Programa, no llegaron a la etapa de análisis de datos para comparar buenas y malas prácticas de compras en las diferentes entidades. A la salida del entonces titular del Secretariado, no se garantizó la continuidad del programa.

### ***“Sistema FASP”***

El “Sistema FASP” es una herramienta electrónica que se creó en 2009 bajo la secretaría de Juan Miguel Alcántara, con el objetivo de que el Secretariado pudiera observar la asignación del gasto del FASP en las entidades.

El Sistema estaba diseñado para que el SESNSP cargara la información vertida en los Anexos Técnicos Únicos firmados de forma anual con cada una de las entidades federativas, a nivel Eje. La tarea de las entidades consistía en validar la información que subía el Secretariado y en alimentar el sistema con la información del gasto conforme se fuese ejerciendo, desde el nivel de Eje hasta la Acción, pasando por el Programa y el Subprograma.

Para ayudar a las entidades a reportar de forma homogénea el gasto, el sistema contaba con una sección de catálogos que desplegaba desde la clave y el nombre del Eje, hasta la clave y los nombres de las Acciones específicas. El diseño del programa también permitía llevar control de reprogramaciones para los casos en los que no se ejercía el presupuesto como lo planeado. El Sistema también contaba con un apartado que indicaba el porcentaje de avance del gasto conforme a lo presupuestado y con una sección de reportes sobre el avance.

El objetivo principal era validar que el gasto se asignaba de acuerdo con lo establecido en los Anexos Técnicos Únicos, no para que las entidades pudieran revisar precios de compra de otros beneficiarios o para que funcionara como un padrón de proveedores—cada entidad podía consultar la información que ellos mismos habían ingresado. El acceso completo sólo estaba disponible para funcionarios del Secretariado, quienes validaban la información comparada con los Anexos. El sistema FASP no estaba diseñado como una herramienta para rendir cuentas a la ciudadanía, pero era útil para que el SESNSP tuviera control sobre el tipo y calidad del gasto.

El sistema se dejó de utilizar en 2011, Cuando el Consejo Nacional de Seguridad Pública modificó los Ejes Estratégicos del Sistema Nacional de Seguridad Pública, su estructura y los programas con prioridad nacional para alcanzarlos, vinculados al ejercicio de fondos, subsidios y demás recursos de carácter federal que se otorguen a las entidades. Sin embargo, si se hubiera querido seguir implementando, era muy fácil adecuar el sistema a los nuevos Ejes.<sup>58</sup>

Consideramos que hasta el momento el éxito de estas herramientas ha dependido de la voluntad de quien preside el Secretariado y de quienes atienden el FASP en las entidades. Para que los sistemas de transparencia y control de los recursos mejoren, se requiere que el diseño de los mismos resista cambios de personal al interior y que sean capaces de establecer incentivos de ambos lados para el flujo de información. Además de la información agregada, es deseable que las entidades informen el nombre de los proveedores, las características de lo adquirido y el precio unitario de compra. Igual de relevante debe ser la obligación legal de los reportes y la posibilidad de implementar sanciones reales—suspensión de ministraciones o descuentos en las fórmulas de distribución de los fondos—para los estados que incumplen, cosa que no existe actualmente.

### 3.2 Situación actual de la dinámica del SESNSP y las entidades federativas

Como ya se ha mencionado, el SESNSP participa en la elaboración y negociación de los Anexos Técnicos y los Convenios de Coordinación, por lo que conoce perfectamente sus desgloses, además recibe los reportes del gasto trimestralmente o antes si así lo solicita. Esta institución tiene toda la información para poder comparar cómo deberían gastar los estados y cómo sucede en la práctica. Por lo tanto, una labor fundamental del SESNSP debería ser analizar la información que recibe y hacerla del conocimiento de los ciudadanos.

En entrevista, funcionarios y ex funcionarios del SESNSP nos comentaron que además de la información trimestral que envían los 32 beneficiarios del FASP, el Secretariado recibe reportes de avances de 279 beneficiarios de SUBSEMUN, 32 beneficiarios de PROASP, 32 beneficiarios del programa de policía acreditable, además de copias de todas las facturas de los bienes y servicios que se adquieren en esos programas y fondos.<sup>59</sup> Por exceso de información y poca capacidad humana para procesarla, más allá de algunas partidas que sean claramente irregulares—mismas que se reportan a la ASF—el Secretariado se limita a hacer un *checklist* contable sobre la información recibida, confiando en la información que reciben de

<sup>58</sup> Además de los siete Ejes Estratégicos originales aprobados en la Sesión XXV del Consejo Nacional de Seguridad Pública—(1) Alineación de las capacidades del Estado Mexicano contra la delincuencia; (2) Prevención del delito y participación ciudadana; (3) Desarrollo institucional; (4) Sistema penitenciario; (5) Combate a la corrupción; (6) Plataforma México, y (7) Indicadores de medición—en la Sesión XXX (1<sup>er</sup> semestre de 2011) del CNSP se incorporaron tres ejes:

(1) Control de Confianza (Prioridad); (2) Unidades Especializadas en el Combate al Secuestro; (3) Sistema de Desarrollo Policial Estatal. Todos ellos cambiaron sólo seis meses más tarde; en la Sesión XXXI, los ejes que permanecen hasta ahora son: I. Prevención Social de la Violencia, Delincuencia y del Delito; II. Control de Confianza; III. Desarrollo Institucional; IV. Fortalecimiento de la Procuración de Justicia; V. Fortalecimiento de las Instituciones Judiciales; VI. Sistema Penitenciario; VII. Sistema Nacional de Información de Seguridad Pública (patrones del fenómeno delictivo); VIII. Transparencia y rendición de cuentas. Resulta particularmente extraño que el Sistema FASP no se haya introducido en este último apartado.

<sup>59</sup> En el caso de las facturas, recibimos información contradictoria. Algunos empleados del SESNSP nos comentaron que los estados entregan las facturas de lo comprado, mientras que otros mencionaron que las facturas no son parte de la información que se debe reportar.

los órganos de fiscalización locales con los que tiene convenios de verificación *in situ* de los reportes por entidad.

Finalmente, todos los entrevistados coincidieron que sería fundamental trabajar en las facultades normativas e incentivos del SESNSP, de tal forma que esa institución esté en condiciones de realizar análisis comparativos sobre lo comprado y sobre el impacto en el uso de los recursos en las políticas.

#### **4. Buenas prácticas en la fiscalización de las compras gubernamentales en materia de seguridad pública**

A pesar de lo complejo que puede ser gestionar buenos sistemas de compras relacionadas con funciones de seguridad, existen buenas prácticas en el nivel internacional y en otros programas en México que han demostrado su utilidad en la preservación de la integridad de los procesos de adquisiciones públicas. A continuación presentamos algunos casos de estudio que reflejan buenas prácticas para contrarrestar la corrupción, fomentar la transparencia y la rendición de cuentas en las adquisiciones de seguridad y defensa que México podría utilizar para mejorar sus procesos de rendición de cuentas y compras públicas con recursos del FASP. Algunas de estas se idearon e implementaron desde los gobiernos y sus áreas contratantes (en muchas ocasiones de la mano de la sociedad civil). Otras provienen de las mismas industrias de defensa y seguridad, que reconocen que el problema de la corrupción en los procesos de compra es un obstáculo para el desarrollo de su mercado.

##### **4.1 Mecanismos anticorrupción y de integridad en los procesos de compras**

###### ***Reino Unido: Medidas contra fraudes y corrupción***

Algunas medidas exitosas en las compras de ese país son: (1) separación de tareas para evitar que una o dos personas tengan el control de todo el sistema, especialmente en áreas en las que la tecnología ayuda a que se concentre la información en una o pocas personas; (2) rotación de puestos, especialmente en áreas donde el personal tiene la posibilidad de establecer relaciones comerciales de largo plazo, generalmente en un contexto de procesos de adquisición no competitivos; (4) controles efectivos para la custodia de los activos y de los archivos sobre los inventarios, dinero en efectivo y cheques, garantías, órdenes de pago, otra información confidencial, propiedades, y recursos computacionales. Aunado a esto, la Secretaría de Defensa del Reino Unido estableció una unidad de análisis de fraude que se dedica a vigilar a los trabajadores de las áreas de compras públicas para prevenir actos de corrupción. Entre los mecanismos que utiliza esta unidad se encuentra una línea telefónica para la denuncia de fraude y actos de corrupción, y técnicas de investigación como la reconciliación de cuentas, la verificación física de los activos e inventarios y verificaciones aleatorias de los procesos *in-situ*.

**Polonia: Intervención de unidad anticorrupción**

La Unidad Anti-corrupción de la Secretaría de Defensa debe hacer una serie de preguntas clave sobre cada etapa del proceso de adquisición y recomendar soluciones en caso de encontrar ventanas a la corrupción. El Cuadro 5 muestra ejemplifica el proceso que sigue la unidad anti-corrupción en cada uno de los procedimientos de compra.

**Cuadro 5. Prevención de corrupción en el proceso de adquisición: Etapas clave y preguntas clave: el caso de la Secretaría de la Defensa Nacional de Polonia**



Fuente: Building Integrity and Reducing Corruption in Defence: A Compendium of Best Practices (2010).

**Holanda: Vigilancia parlamentaria del proceso de adquisición**

Toda adquisición que excede 25 millones de euros debe pasar por la autorización del Parlamento, quien revisa el proceso desde la justificación de la necesidad hasta la decisión la compra. El Parlamento puede modificar u oponerse a las decisiones de la Secretaría de Defensa, de la compra en su conjunto o de las decisiones que se tomaron en cada etapa del proceso de adquisición. Para adquisiciones mayores a 100 millones de euros se establece un procedimiento especial que involucra entregar reportes más detallados y con mayor frecuencia al Parlamento.

**Corea del Sur: Monitoreo de adquisiciones y cumplimiento de pactos de integridad**

La Secretaría de Defensa de Corea del Sur creó un sistema autónomo de observadores que vigilan los procesos de adquisiciones importantes de la Defensa. La agencia de compras públicas (*Public Procurement Service*) implementó el pacto de integridad a principios de 2001. Para monitorearlo se creó un sistema de observadores (formado por cinco Ombudsman) encargados de realizar audiencias públicas en etapas críticas del proceso de compra de la Secretaría de Defensa. Una encuesta realizada por Transparencia Internacional Corea muestra que 91.4% de los participantes del sector privado notó un cambio positivo en la actitud de los funcionarios públicos hacia la corrupción en materia de adquisiciones y 72.2% de los

funcionarios públicos notó un cambio positivo en la actitud de los participantes privados en esos procesos.

***Polonia: “Consultor anticorrupción” para supervisión de adquisiciones***

En Polonia el Secretario de la Defensa Nacional nombró un “consultor anti-corrupción”, miembro de una organización de la sociedad civil, para vigilar los diferentes procesos de la Secretaría, entre estos los de adquisiciones. Además, se trabajó con Transparencia Internacional para (1) erradicar conflictos de interés entre los miembros de las áreas de compras; (2) limitar el uso de las adjudicaciones directas y promover procesos competitivos; (3) sancionar actos de corrupción hasta en los más altos mandos (por ejemplo, la investigación por corrupción del director general de la secretaría de defensa); (4) introducir elementos de los pactos de integridad para compras importantes de aviones y helicópteros; y (5) el uso de subastas electrónicas para las compras de la secretaría de defensa (al menos 30 en el 2006 y 400 en 2007).

***Polonia: Declaración patrimonial del personal de adquisiciones***

Una medida para mitigar el riesgo de la corrupción es la obligación de los funcionarios de las áreas de adquisición, desde aquellos involucrados en la planeación de los requerimientos de compra hasta los que trabajan en la ejecución del contrato, de entregar una declaración patrimonial de bienes. En el caso de Polonia, las declaraciones de bienes no son públicas y son resguardadas por la policía militar.

***México: Publicidad de los Convenios y Catálogos Únicos de Bienes para la Seguridad Pública***

Una forma viable de controlar el uso de recursos ejercidos en compras relacionadas con la seguridad pública es el uso de un catálogo público fijo de bienes. En México, los bienes que se compran con recursos del Subsidio para la Seguridad Pública en los Municipios y, en su caso, a los Estados cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los Municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal para la Seguridad Pública en sus demarcaciones territoriales (SUBSEMUN) y el Programa de Policía Acreditable deben apearse a catálogos únicos de bienes que se hacen públicos. Una ventaja derivada de la publicidad de los Catálogos es la posibilidad de hacer comparaciones entre estados o municipios, no sólo sobre los montos ejercidos, sino también sobre el impacto de los recursos sobre las políticas de seguridad.

**Catálogo del Programa Policía Acreditable**

El Programa Policía Acreditable opera desde 2011 a nivel estatal y está diseñado para hacer los cuerpos policiales más eficientes, confiables y profesionales. El Programa afecta a los cuerpos estatales, municipales, de custodios e inteligencia. Además de los controles de confianza y los programas de capacitación, este nuevo modelo policial requiere que los policías dispongan de equipo de protección, comunicación y transporte de última tecnología, para lo cual son necesarias compras de bienes específicos.

El catálogo de bienes del Programa de Policía Acreditable es público y contiene listados y características de bienes necesarios para las unidades policiales especializadas de los cuerpos de investigación, operativos y de análisis táctico de las policías estatal acreditable y ministerial

acreditable, que van desde los uniformes hasta equipo de seguridad—armas, municiones y equipo antimotines—o equipo de oficina.<sup>60</sup>

Al igual que en el FASP, los lineamientos para los recursos de subsidio a las entidades federativas en materia de mando policial establecen que el equipamiento personal, institucional y de protección debe ser uno de los destinos de los recursos.<sup>61</sup> La diferencia radica en que estos lineamientos se publican cada año y hacen explícita la obligación de utilizar un solo catálogo en todas las entidades. De hecho, cuando una entidad requiere bienes que no están incluidos en el Catálogo de Bienes debe solicitar un permiso a través de la Unidades Administrativas responsables del Secretariado Ejecutivo, a la Dirección General de Apoyo Técnico o al Centro Nacional de Información del SESNSP (numeral Décimo quinto). Su cumplimiento debe ser supervisado por el Centro Nacional de Información y la dirección General de Apoyo Técnico del SESNSP.

El Catálogo del Programa Policía Acreditable distingue entre (1) Equipamiento personal: uniforme y calzado; (2) Equipamiento institucional: Equipos de cómputo portátiles y de escritorio, impresoras, y equipo de oficina y (3) Equipamiento de protección: armas cortas, chalecos antibalas y municiones.

### **Catálogo SUBSEMUN**

Uno de los requisitos que deben cumplir los municipios o entidades beneficiarias del SUBSEMUN es el uso obligatorio de un Catálogo Único de Bienes como guía para realizar las compras necesarias en cada ejercicio fiscal. El Catálogo establece los bienes y las especificaciones generales del equipamiento de la Policía de Proximidad y del Grupo Táctico, así como los necesarios para el desarrollo de los proyectos de prevención social del delito con participación ciudadana del Sistema Nacional de Información de Seguridad Pública, la interconexión a la Red Nacional de Telecomunicaciones del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el servicio de llamadas de emergencia 066; la Cláusula Novena inciso A2 de las reglas para el otorgamiento del subsidio establece que el equipamiento deberá realizarse estrictamente obedeciendo a dicho catálogo.<sup>62</sup>

El SESNSP puede suspender las ministraciones de recursos del SUBSEMUN a causa de incumplimiento de las obligaciones establecidas en las Reglas, en el Convenio Específico de Adhesión, en su Anexo Técnico, o bien, que los recursos del SUBSEMUN los destine a rubros diversos a los previstos en estas Reglas (numeral Vigésimo séptimo de las Reglas para el Otorgamiento del SUBSEMUN).

Los beneficiarios deberán atender las medidas para la comprobación y transparencia de sus compras en los términos de las disposiciones aplicables, sin que ello implique limitaciones o restricciones a la administración y erogación de los recursos entregados a los beneficiarios. Para tal efecto, se deberán usar los sistemas y herramientas electrónicas establecidas para

---

<sup>60</sup> Los catálogos correspondientes a los Ejercicios fiscales 2011 a 2013 están disponibles en la página del SESNSP: [http://www.secretariadoejecutivosnp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Normatividad\\_](http://www.secretariadoejecutivosnp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Normatividad_)

<sup>61</sup> Diario Oficial de la Federación, Lineamientos para el otorgamiento del subsidio a las entidades federativas para el fortalecimiento de sus instituciones de seguridad pública en materia de mando policial, 15 de febrero de 2013.

<sup>62</sup> Los catálogos de bienes de SUBSEMUN también están disponibles en la página web del SESNSP: [http://www.secretariadoejecutivosnp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/catalogo\\_de\\_bienes](http://www.secretariadoejecutivosnp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/catalogo_de_bienes)



ello, como son el CompraNet y la Bitácora Electrónica de Obra Pública. (Cuadragésima segunda, numeral III de las Reglas para el Otorgamiento del SUBSEMUN).

#### **4.2 Mejores prácticas de transparencia y rendición de cuentas**

Las siguientes medidas de transparencia y rendición de cuentas conllevan a procesos de compra más competitivos. Existen buenas prácticas de transparencia y rendición de cuentas desde la planeación de las adquisiciones, como el caso de Croacia que publica el Programa Anual de Adquisiciones y el Presupuesto de Defensa para los siguientes 10 años, como para la compra misma y para la publicación de los resultados de la adquisición. Los siguientes casos tratan sobre esto.

##### ***Sector de defensa de la Unión Europea: Licitación pública a través de medios electrónicos***

En la Unión Europea, el Portal Electrónico para Oportunidades de Contratos de la Defensa Europea (*Electronic Bulletin Board for European Defence Contracts Opportunities*) contiene las necesidades de contratación tanto del gobierno, en una sección gobierno-industria, como de empresas privadas (en una sección industria-industria). Este esquema transparenta la cadena de producción al permitir que empresas que le venden al gobierno publiquen sus necesidades de insumos a través del mismo portal.<sup>63</sup>

##### ***Reino Unido: Publicación de resultados del proceso de adquisición***

La Secretaría de Defensa del Reino Unido publica en línea la información de los resultados del proceso de compra: nombre del contratista, categoría y nombre del bien o servicio contratado, criterios para otorgar el contrato, precio de adjudicación del contrato, e identidades de los perdedores (omitiendo la información de los precios ofertados por éstos).<sup>64</sup> El objetivo principal de la publicación de la información del proceso de compra es crear una relación de confianza con los participantes y mandar la señal de que el proceso se condujo con justicia y orden.

##### ***Dirección de Defensa y Seguridad de la Unión Europea: Qué hacer para que la sensibilidad de la información no impida llevar a cabo una licitación pública***

En las adquisiciones relacionadas con la seguridad y defensa, el manejo de la información clasificada es determinante. Debido a esto, las áreas contratantes de la Dirección de Defensa y Seguridad de la Unión Europea (*Defence and Security Directive*) requieren de los oferentes lo siguiente:

- ❖ Un acuerdo firmado por parte del licitante principal (u oferente) y de sus intermediarios, que se identifican previo al proceso, mediante el cual se comprometen a resguardar toda información clasificada como confidencial que se hace de su conocimiento previo, durante y al término del proceso de adquisición;

<sup>63</sup> Ver [http://www.eda.europa.eu/ebbweb/EDA\\_EBB\\_Brochure\\_Feb\\_08.pdf](http://www.eda.europa.eu/ebbweb/EDA_EBB_Brochure_Feb_08.pdf)

<sup>64</sup> Al contrario que en Reino Unido, en Finlandia los participantes en el proceso de adquisición pueden solicitar la información del contrato ganador, después de que se hayan omitido datos importantes del contrato y del ganador, por ejemplo, todo lo que refiere a secretos comerciales.



- ❖ Un acuerdo del licitante que obliga a sus intermediarios a cumplir con el punto anterior en caso de que ellos también sub-contraten o tengan intermediarios;
- ❖ Información suficiente sobre los intermediarios y sus sub-contratados, con el objetivo de que las áreas contratantes puedan decidir qué participantes cuentan con la capacidad para resguardar la información clasificada;
- ❖ Un acuerdo del licitante para proveer la información (de los puntos anteriores) de intermediarios que contrate durante el proceso ejecución del contrato y que no habían sido identificados al inicio del proceso de adquisiciones.
- ❖ El usuario del material o equipo debería ser quien realice el requerimiento, en este caso, la policía o los militares. Claramente estos son los que tienen el conocimiento práctico sobre el equipo. Sin embargo, el usuario no es la mejor persona para llevar a cabo todo el proceso de adquisición, solo para la parte inicial de este. En general, resulta positivo que la parte usuaria sea independiente de la financiera. Mientras que el usuario quiere adquirir la última tecnología, está en el interés de la parte financiera (aún más en el interés del gobierno y de los contribuyentes), equipar de la mejor manera a las policías a la par que se hace un buen uso de los recursos públicos.

## 5. Conclusiones y recomendaciones

### Recomendaciones al Consejo Nacional de Seguridad Pública

- ❖ Lograr un acuerdo para que el SESNSP haga públicos los Convenios de Coordinación, los Anexos Técnicos y los Reportes trimestrales del FASP.
- ❖ Si es que existen, publicar los de Catálogos de Bienes adquiridos con recursos del FASP (y si no existen, crearlos).
- ❖ Integrar un Comité al interior del SESNSP que le dé seguimiento a la gestión de recursos del FASP con la posibilidad de sancionar las malas prácticas.
- ❖ Publicación de reportes periódicos del SESNSP sobre la utilización de recursos del FASP
- ❖ Modificar la fórmula de asignación de recursos del FASP para darle menos peso a las penalizaciones por subejercicio de recursos.

### Otras recomendaciones

- ❖ Limitar el uso de la causal de “seguridad nacional” y “seguridad pública” para la reserva de información y adjudicaciones directas. Al menos, describir puntualmente que bienes y servicios son estratégicos y caen en alguna de estas dos categorías.
- ❖ Diseñar y dar acceso público a los sistemas de seguimiento de sanciones y recomendaciones provenientes de la ASF sobre recursos federales por fondo y entidad federativa.
- ❖ Independientemente de la información que da a conocer el SESNSP, las entidades federativas deben publicar los documentos relacionados con la gestión del FASP – Convenios, Anexo Técnico Único y Reporte trimestral al SESNSP– ya que durante este ejercicio al menos una de las 32 entidades federativas nos dio acceso a esta información.

## Anexo I. Metodología para la selección de entidades federativas

Las entidades federativas que se preseleccionaron para el análisis de los 10 casos son: (1) Nuevo León, (2) Guerrero, (3) Distrito Federal, (4) Tabasco, (5) Morelos, (6) Durango, (7) Estado de México, (8) Colima, (9) Guanajuato, y (10) Veracruz.

El criterio que se utilizó para la preselección de estas entidades fue el siguiente: Utilizamos 11 indicadores como principales criterios:

1. Gasto en seguridad pública per cápita (2011),
2. Gasto en seguridad pública como porcentaje del presupuesto estatal (2011),
3. Cambio porcentual en el presupuesto estatal de seguridad pública (2009-2011),
4. Número de delitos reportados por cada 100,000 habitantes (2011),
5. Cambio en número de delitos reportados por cada 100,000 habitantes (2009-2011),
6. Homicidios dolosos por cada 100,000 habitantes (2011),
7. Cambio en homicidios dolosos por cada 100,000 habitantes (2009-2011),
8. Número de policías por cada 100,000 habitantes (2011),
9. Número de reportes de robo de vehículos por cada 10,000 vehículos registrados (2011),
10. Porcentaje de la población que se siente segura en su estado (2011), y
11. Población estatal

A partir de estos indicadores construimos una matriz comparativa que incorpora los valores de cada estado para cada indicador y *rankea* a las entidades federativas de acuerdo a este valor. Es decir, la entidad con el valor más alto en cada indicador tendrá el número 1 y el estado con el valor más bajo el número 32. Posteriormente hemos sumado para cada estado el ranking que obtuvo en cada indicador para encontrar las entidades que, en general, tengan las cifras más interesantes en cada criterio. Finalmente hemos elegido a los 10 estados con el valor más bajo en la suma de los rankings.

Debido a que prácticamente todos nuestros datos son cifras de 2011 hemos decidido cambiar los dos últimos lugares del ranking (San Luis Potosí y Baja California) por dos estados que han experimentado un incremento en incidencia delictiva el último año, Guanajuato y Veracruz; este cambio también responde a una distribución geográfica más balanceada de los estados preseleccionados.

## Anexo II. Relación de indicadores de desempeño del FASP incluidos en el informe de avance trimestral de la SHCP

Número	Nivel	Método de cálculo
1	Componente	$P = \{(EC/EP \times 0.5) + (EA/EC \times 0.5)\} \times 100\%$ <p>EP: Elementos en Formación Inicial, Continua y Especializada programados, en el ejercicio fiscal corriente en las 32 entidades federativas. EC: Elementos en Formación Inicial, Continua y Especializada capacitados, en el ejercicio fiscal corriente en las 32 entidades federativas. EA: Elementos en Formación Inicial, Continua y Especializada aprobados conforme a los estándares de aprovechamiento establecidos por la academia, en el ejercicio fiscal corriente en las 32 entidades federativas.</p>
2	Actividad	$[[(PE/PP) \times 0.5] + [(MA/MP) \times 0.5]] \times 100$ <p>PE: Presupuesto ejercido del Ramo 33 en el eje de profesionalización en sus vertientes de seguridad pública y procuración e impartición de justicia en el ejercicio fiscal corriente de las 32 entidades federativas. PP: Presupuesto programado del Ramo 33 en el eje de profesionalización en sus vertientes de seguridad pública y procuración e impartición de justicia en el ejercicio fiscal corriente de las 32 entidades federativas. MA: Meta alcanzada del Ramo 33 en el eje de profesionalización en sus vertientes de seguridad pública y procuración e impartición de justicia en el ejercicio fiscal corriente de las 32 entidades federativas. MP: Meta programada del Ramo 33 en el eje de profesionalización en sus vertientes de seguridad pública y procuración e impartición de justicia en el ejercicio fiscal corriente de las 32 entidades federativas.</p>
3	Actividad	$T = (HA - HR) / LLR$ <p>HR: Hora de registro de la llamada de auxilio, en el ejercicio fiscal corriente en las 32 entidades federativas. HA: hora de llegada al lugar de los hechos, en el ejercicio fiscal corriente en las 32 entidades federativas. LLR: Número total de llamadas registradas en el sistema, en el ejercicio fiscal corriente en las 32 entidades federativas.</p>