



¿Presenta Complejidad el Gasto Transferido para Seguridad Pública?

José de Jesús Guízar Jiménez

En este artículo se describen los principales fondos y subsidios que integran el monto de recursos federales que son transferidos a los órdenes de gobierno local dentro del eje de seguridad pública. En él se plantea la principal problemática a la que se enfrentan los ejecutores de gasto en la gestión de los recursos, y se hace un recuento de las principales observaciones realizadas por la Auditoría Superior de la Federación sobre las faltas e incumplimientos que sobre la normatividad se incurrió por parte de los funcionarios locales.

José de Jesús Guízar Jiménez, es Economista y Maestro en Administración por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente; Magíster en Hacienda Pública y Administración Financiera por el Instituto de Estudios Fiscales del Ministerio de Hacienda de España y la Universidad de Madrid; y actualmente se desempeña como Consultor Investigador en el INDETEC. jguizarj@indetec.gob.mx



I. LOS RECURSOS PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA

Al interior del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012 se localizan tres principales ejes de acción:

- I. Seguridad Pública;
- II. Crecimiento Económico; y
- III. Desarrollo Social.

El atención al mandato establecido en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos donde se establece que la seguridad pública es una función que compete a los tres órdenes de gobierno, el Ejecutivo Federal transfiere a las entidades federativas y municipios dentro del marco del eje correspondiente (Seguridad Pública), recursos presupuestales a través de dos vías: La primera, por medio de un Ramo General, el Ramo 33, bajo la figu-

ra específica del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP); la segunda, a través de un Ramo Administrativo, el Ramo 04 Gobernación, el cual bajo sus programas presupuestarios transfiere recursos en las siguientes denominaciones programáticas:

- Fondo de Subsidios para Seguridad Pública en los Municipios (SUBSEMUN).
- Subsidios para el Mando Único Policial, y
- Programa de Apoyos en Materia de Seguridad Pública.

Los recursos correspondientes a la función en comento que bajo las diferentes figuras serán transferidos a los órdenes de gobierno locales serán por un monto de 17,311.5 millones de pesos, con la conformación por fondo que se muestra en el Cuadro No 1.

“El Ejecutivo Federal transfiere a las entidades y municipios recursos presupuestales a través de dos vías: por el Ramo 33, bajo la figura específica del FASP y a través del Ramo Administrativo 04 Gobernación bajo sus programas presupuestarios”

Cuadro No. 1	
Fondos Transferibles a Entidades Federativas, Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal en Materia de Seguridad Pública 2012	
Concepto	Presupuesto Asignado
1) Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)	\$7,373,650,500
2) Fondo de Subsidios para Seguridad Pública en los Municipios (SUBSE-MUN)	\$4,453,900,000
3) Otorgamiento de Subsidios en Materia de Seguridad Pública para el Mando Único Policial (SPA)	\$2,484,000,000
4) Programa de Apoyos en Materia de Seguridad Pública (PROASP)	\$3,000,000,000
Total	\$17,311,550,500

Fuente: INDETEC con información del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012.

Con la clasificación descrita (Ramo General y Administrativo), del monto total de recursos se deduce que el 42.59% es transferido bajo la lógica del Ramo 33 (Aportaciones) y el 57.41% bajo la lógica de los Ramos Administrativos (Subsidios), situación que como se verá más adelante tiene implicaciones importantes.

II. EL RAMO GENERAL 33:

1) FASP.

El FASP se constituye con los recursos federales que se determinan anualmente en el Presupues-

to de Egresos de la Federación con base en la propuesta que al respecto emite la Secretaría de Seguridad Pública. Estos recursos se canalizan entre los distintos rubros de gasto que se determinan en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública, tomando como base los criterios que al efecto están establecidos en el artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal. En este sentido y para garantizar la programación de los recursos federales, así como la coparticipación de recursos locales, los gobiernos federal y de las entidades federativas suscriben anualmente convenios de coordinación con anexos técnicos en los que se establecen los montos de recursos y sus respec-



tivas aperturas programáticas. Estos convenios deben firmarse en un término no mayor a sesenta días contados a partir de la publicación de los Criterios de Asignación para la Distribución del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

Por mandato de la Ley de Coordinación Fiscal, los estados y el D.F. deben reportar trimestralmente a la SSP el ejercicio de los recursos del Fondo y el avance en el cumplimiento de las metas, así como las modificaciones realizadas a los convenios de colaboración y sus anexos técnicos en la materia; en este último caso, deben incluir los acuerdos del respectivo Consejo Estatal de Seguridad Pública o el acuerdo correspondiente del Consejo Nacional de Seguridad Pública, así como la justificación sobre las adecuaciones a las asignaciones previamente establecidas.

El Anexo Técnico es el instrumento jurídico que forma parte integrante del Convenio de Colaboración,

el cual se encuentra alineado a los Programas con Prioridad Nacional, es en este documento donde se establecen los destinos de gasto, rubros, acciones, términos, plazos, cuadros de metas y montos, así como cronogramas de los recursos presupuestarios convenidos por los ámbitos de gobierno federal y estatal.

El presupuesto asignado al FASP, \$7,373,650,500 se divide en \$2,652,574,910 para Gasto Corriente y \$4,721,075,590 para Gasto de Capital. Con estos recursos se plantea la realización de las acciones que permitan atender la Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia, mismas que se establecen en los anexos técnicos.

En la segunda vía utilizada a través del Ramo Administrativo 04 Gobernación se canalizan los recursos federales para financiar la adopción del Modelo Policial, la profesionalización y el equipamiento de los cuerpos de seguridad pública en

Coordinación Hacendaria y Colaboración Administrativa

los órdenes de gobierno locales, así como el mejoramiento de la infraestructura de las corporaciones y el desarrollo de políticas públicas para la prevención social del delito. La entrega de estos apoyos económicos se realiza a través del Subsidio para la Seguridad Pública en los Municipios (SUBSEMUN), el Programa de Apoyos para Seguridad Pública (PROASP) y Subsidio para la Policía Acreditada (SPA).

Un aspecto importante a resaltar de estos recursos es que en el presupuesto de egresos del gobierno federal son registrados como subsidios, por lo que la lógica con la que deberán ser administrados y ejercidos es bajo los ordenamientos federales, a diferencia de los recursos del FASP, que por mandato de la propia ley de Coordinación Fiscal deben registrarse como propios y ser administrados y ejercidos bajo los ordenamientos locales.

III. RAMO ADMINISTRATIVO 04 GOBERNACIÓN:

2) SUBSEMUN

El objetivo general de este subsidio es fortalecer el desempeño de las funciones de seguridad pública de los municipios y, en su caso, de los estados cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como del gobierno del Distrito Federal en sus demarcaciones territoriales, a fin de salvaguardar los derechos e integridad de sus habitantes y preservar las libertades, el orden y la paz públicos, conforme a los Programas con Prioridad Nacional.

Los recursos de este subsidio se destinan a los conceptos y con las reglas que establece el Ejecutivo Federal, en la búsqueda de alcanzar los siguientes objetivos:

- Profesionalizar y equipar a los cuerpos de seguridad pública en los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal;

- Mejorar la infraestructura de las corporaciones, en el marco de las disposiciones legales aplicables; y
- Desarrollar y aplicar políticas públicas para la prevención social del delito.

Los recursos de este subsidio no pierden su carácter federal al ser transferidos a los órdenes de gobierno locales, por lo que su asignación, ejercicio, aplicación, vigilancia y control, quedan sujetas a las disposiciones de:

- Presupuesto de Egresos;
- Ley de Presupuesto y su Reglamento;
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento;
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y su Reglamentos;
- Acuerdos del Consejo Nacional;
- Convenio Específico de Adhesión y su Anexo Técnico, y demás normativa aplicable.

Otro aspecto importante de este tipo de recursos es que son considerados no regularizables, lo que significa que nada garantiza su continuidad para los siguientes ejercicios fiscales, por lo que los gobiernos locales no pueden adquirir compromisos que rebasen un ejercicio fiscal en la utilización de estos recursos.

3) Programa de Apoyos en Materia de Seguridad Pública. (PROASP)

Según lo establecido en el PEF, los recursos de este programa se otorgan a las entidades federativas para apoyar a la Secretaría de Gobernación a desarrollar los programas que ante el Consejo Nacional de Seguridad Pública fueron considerados como de Prioridad Nacional.

PROGRAMAS DE PRIORIDAD NACIONAL

- Fortalecimiento de las Capacidades de Evaluación en Control de Confianza. (Considerado como prioritario)
- Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana.
- Profesionalización de las Instituciones de Seguridad Pública, conforme a los Sistemas de Desarrollo Integral de la Ley General.
- Instrumentación de la Estrategia en el Combate al Secuestro (UECS).
- Implementación de Centros de Operación Estratégica (COE's).
- Unidades de Inteligencia Patrimonial y Económica (UIPE's).
- Nuevo Sistema de Justicia Penal.
- Fortalecimiento de las capacidades humanas y tecnológicas del Sistema Penitenciario Nacional.
- Registro Público Vehicular.
- Huella balística y rastreo computarizado de armamento.
- Acceso a la Justicia para las Mujeres.
- Red Nacional de Telecomunicaciones.
- Sistema Nacional de Información.
- Servicio de Llamadas de Emergencia 066 y de Denuncia Anónima 089.

Los recursos se ministran de manera etápica y se condicionan al alcance de las metas parciales convenidas, así como a haber comprometido las ministraciones.

Los destinos de gasto, rubros, acciones, términos, plazos, cuadro de metas y montos, así como cronogramas, de los recursos presupuestarios convenidos, se incluirán en el anexo único. En este anexo se establecen los destinos de gasto exclusivos en los que se pueden destinar los recursos presupuestarios del "PROASP".

Al igual que los recursos del SUBSEMUN, éstos no pierden la naturaleza federal, por lo que habrá que atender a las normas federales para su administración, ejercicio, comprobación, etc. A su vez, no son regularizables, ya que están sujetos a la aprobación anual de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, por lo que no existe obligación alguna del Ejecutivo Federal a otorgarlos en ejercicios fiscales subsecuentes, aun cuando se requieran para complementar las acciones derivadas del Convenio Específico de Adhesión o para cubrir cualquier otro concepto vinculado con el objeto del mismo.

4) Otorgamiento de Subsidios en Materia de Seguridad Pública para el Mando Único Policial (SPA)

Estos recursos se establecen en el PEF y tienen como directriz otorgar subsidios a las entidades federativas que cuenten con programas en materia de equipamiento y reorganización de estructuras de mando policial, así como para el fortalecimiento de sus instituciones de seguridad pública en materia de mando policial.

Al interior del objetivo general que direcciona las tareas a emprender con los recursos de este subsidio se encuentran los siguientes:

- Incentivar la consolidación de las Instituciones Policiales en términos de la Ley General;
- Crear e implementar el Primer Módulo de Policía Estatal Acreditado para aquellas entidades federativas que no se hayan adherido al Subsidio en el ejercicio fiscal anterior;

“El convenio entre el SNSP y las SSP locales es el documento que soporta legalmente las inversiones que con recursos federales en materia de seguridad pública realizan en las entidades federativas, por lo que mientras no esté firmado es susceptible de cambios”

- Continuar con el proceso de implementación iniciado en el ejercicio fiscal 2011, del Primer Módulo de Policía Estatal Acreditable; y
- Crear e implementar Módulos o Unidades de Policía Estatal Acreditable, y/o Módulos de Policía Ministerial Acreditable y/o de Custodios Acreditables, en aquellas entidades federativas que cuenten con el Primer Módulo de Policía Estatal Acreditable.

Al igual que los grupos de recursos anteriores: SUBSEMUN y PROASP, éstos son recursos federales que no pierden su naturaleza y quedan sujetos a la normatividad federal y son de características no regularizables.

IV. PROBLEMÁTICA EN EL GASTO:

Uno de los principales problemas que suele presentarse en el manejo de estos recursos se deriva del retraso en la firma del convenio de coordinación y su anexo técnico entre el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) y las Secretarías de Seguridad Pública de los gobiernos locales; retraso que impide a la administración del gobierno local

dar inicio a los procesos de gasto de los recursos federales autorizados, incluso aún cuando ya se encuentren ministrados.

Lo anterior, por citar un ejemplo, podría provocar que si el gobierno local tomase la decisión de comprar armamento, las interrogantes que se le presentarían serían: qué tipo de armamento, de qué características, si este tipo de compra está o no considerada como consolidada, etc.; estas imprecisiones podrían conducir a la inobservancia en las especificidades que del gasto federal se establezcan en el convenio y anexo, con las consecuentes observaciones de parte de la auditoría y la obligación de tener que reponer el recurso ejercido.

Cabe aclarar que el convenio entre el SNSP y las SSP locales es el documento que soporta legalmente las inversiones que con recursos federales en materia de seguridad pública realizan en las entidades federativas, por lo que mientras no esté firmado es susceptible de cambios, situación que puede volverse problemática para los gobiernos locales si en un momento dado decidieran invertir los recursos en rubros que al final no sean incorporados en dicho instrumento.

Lo anterior genera situaciones tales como: la su- cedida en algunas entidades federativas en el ejercicio fiscal 2011 en la cual el anexo técnico fue firmado hasta julio, lo cual ocasionó señalamientos contra las Secretarías de Seguridad Pública locales de tener subejercicios presupuestales, cuando en realidad lo que se dio fue un retraso en los planes y programas, generado por la demora para firmar el acuerdo.

Parte de la problemática que conlleva la firma de los convenios y sus anexos técnicos estriba en las negociaciones que deben darse respecto a los aspectos colaterales que conllevan las inversiones. Por ejemplo si en materia de prevención del delito se plantea la construcción o el arrendamiento de un inmueble de dos mil metros cuadrados, esto implicaría adicional a la construcción o arrendamiento del mismo; su equipamiento, el mantenimiento de su infraestructura y equipo, así como la contratación de personal para operarlo, gastos que serían irreductibles para el gobierno local en sus subsecuentes presupuestos. Este tipo de aspectos ocasiona que las negociaciones entre los distintos órdenes de gobierno se alarguen en el tiempo, retrasando con ello la firma de los convenios.

Otro problema importante se presenta en las diferencias que existen en rangos para adjudicación directa con recursos federales, respecto de los establecidos en los gobiernos locales; así como en los procedimientos que en general conforma los procesos de adjudicación directa, invitación a por lo menos 3 proveedores o licitación pública.

Adicionalmente se presenta el inconveniente de fallas en la gestión de las ministraciones de los recursos provenientes de los subsidios, convenios y/o fondos en tiempo y forma, situación que genera retrasos importantes en los procesos de licitación y complica la realización de las actividades y proyectos programados, traduciéndose en subejercicios de los recursos.

Problemas que en específico se suelen presentar en el manejo de los recursos que han sido comentados por funcionarios de los ordenes de gobierno locales, son los siguientes:

- Los catálogos de conceptos de los programas descritos: FASP, SPA y PROASP y SUBSE-MUN, no se elaboren a detalle, una vez que complican el ejercicio, pudiendo hacerlos generales, lo cual facilita el ejercicio de los recursos, atendiendo las necesidades estatales;
- Que el Sistema Nacional de Seguridad Pública permita a las entidades federativas decidir sus prioridades en la materia, ya que una gran parte de éstas son impuestas por ellos;
- En lo referente al SPA y el PROASP, se propone no sujetar la entrega de recursos al cumplimiento de metas, sin antes observar los motivos que provocaron el no haberlas alcanzado.
- Desconocimiento de los funcionarios operadores de los recursos en los órdenes de gobierno locales sobre el uso del sistema COM-PRANET 5.0;
- Poca Disponibilidad de personal de la Función Pública para atención de dudas y manejo del sistema, principalmente a atender las peticiones de pronunciamientos por escrito;
- Cambios unilaterales en los formatos y criterios en las cédulas técnicas para la captura de la información de las obras; y
- Poca difusión por parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública referente a los compromisos y/u obligaciones derivadas de los acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública, con la finalidad de que la entidad dé cabal cumplimiento a los mismos.



Derivado de la problemática descrita anteriormente, entre otros elementos, en los órdenes de gobierno locales se incurre en una serie de errores y/u omisiones que terminan traducándose en observaciones al momento de que la Auditoría Superior de la Federación realiza sus tareas de fiscalización, lo que se traduce en una situación de conflicto financiero para los gobiernos locales, ya que una falta en un procedimiento le implicaría la devolución del recurso y a los funcionarios una situación que se pudiera traducir en una falta administrativa que ponga en riesgo su situación laboral, patrimonial o incluso de privación de su libertad.

Las principales observaciones realizadas por la ASF en el manejo de los recursos federales en materia de Seguridad Pública, según los resultados de la auditoría practicada a los recursos del ejercicio fiscal 2010, fueron los siguientes:

- Transferencias a otras cuentas bancarias.
- Rendimientos financieros no reintegrados a los ejecutores del gasto.
- Pagos improcedentes o en exceso.
- Anticipos no amortizados o conceptos de obra no ejecutados.
- Pagos por adquisición de bienes, servicios u obra pública, que no se vinculan con los objetivos del fondo.
- No se identificaron los bienes adquiridos con recursos del fondo.
- Se adquirieron bienes no autorizados en las cédulas técnicas.
- Pago indebido de percepciones extraordinarias, por no cumplir con la totalidad de las evaluaciones para su otorgamiento.
- Aplicación de recursos sin cumplir con los requisitos establecidos en la Mecánica Operativa del Anexo Técnico del Convenio.
- Se afectaron pagos indebidos por concepto de remuneraciones a personal que no realizó las actividades y funciones establecidas en la Mecánica Operativa de los Ejes de Plataforma México.

- Falta documentación justificativa y comprobatoria del gasto.
- No se aplicaron penalizaciones por el atraso en la entrega de los bienes adquiridos o en la ejecución de la obra pública contratada.
- La documentación comprobatoria que soporta el gasto corresponde a ejercicios anteriores.

Observaciones realizadas por la ASF que sugieren alguna debilidad o deficiencia en los procesos administrativos y sistemas de control de los órdenes locales de gobierno:

- Los resultados de la evaluación del control interno de los gobiernos locales manifiestan la existencia de insuficiencias importantes en los procesos operativos de los fondos, así como debilidades en los sistemas de control contable y administrativo y en los mecanismos de operación que ameritan la implementación de estrategias y acciones para su fortalecimiento.
- Se presentaron irregularidades respecto del registro e información contable y presupuestaria, tales como: no se realizan registros presupuestales de las operaciones, diferencias entre las cifras reportadas en las cuentas bancarias y los registros contables, así como en la información financiera generada por diversas áreas involucradas en el manejo del fondo y partidas en conciliación pendientes de aclarar.
- No se manejaron exclusivamente en una cuenta bancaria específica, los recursos federales asignados, ni los rendimientos financieros correspondientes a la inversión, lo que dificultó su control, identificación y aplicación directa a su destino final.

- En algunos casos se reprogramaron los recursos del fondo, sin estar validado por el SNSP.
- Se realizaron indebidamente reprogramaciones superiores al 30.0% de lo establecido en los Criterios Generales para la Administración y Ejercicio de los Recursos.
- Se presentaron diferencias entre la información reportada sobre el ejercicio de los recursos de los fondos en el Sistema de Seguimiento y Evaluación y la enviada trimestralmente a la SHCP.
- Se adquirieron bienes y servicios o contratación de obra pública, mediante el procedimiento de adjudicación directa que debieron adquirirse por licitación pública, sin que se funde y motive la excepción.
- No se recibió en tiempo y forma el armamento y las municiones adquiridas a la SEDENA.

Conclusión

En definitiva la duplicidad de mecanismos de gasto federal y local, así como el tener que estar estableciendo criterios diferenciados según la legislación a aplicar a programas concurrentes, complica la gestión de las tareas en los órdenes de gobierno local, ya que en su interior son varias las áreas tanto financieras como administrativas y de ejecución que en conjunto intervienen en la gestión de los recursos.

Una opción que sería prudente considerar, en busca de una mejor conducción en la gestión del gasto transferido, sería permitir que los recursos federales que son transferidos a los órdenes de gobierno local sean administrados y ejercidos bajo la normatividad local, sin que esto desvirtúe su naturaleza federal ni deje de atender a los objetivos de los programas a los cuales corresponden.