

ESTADO DE DURANGO

Evaluación Estratégica del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)

EJERCICIO FISCAL 2017

I. Resumen EJECUTIVO

La Evaluación de Estratégica que se presenta a continuación corresponde al Programa del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) en el Estado de Durango y se realiza con base en el modelo de Términos de Referencia (TDR) emitido por el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango (inevap), para el efecto.

Como parte de las acciones conjuntas de los tres órdenes de gobierno, a través del Consejo Nacional de Seguridad Pública, se acuerda el diseño de las estrategias, ejes y programas prioritarios nacionales, que deberán aplicar las entidades en su ámbito de competencia. En dichos acuerdos se identifica la problemática a atender sobre la Seguridad Pública, en su concepción más amplia: Prevención del Delito, Procuración, Administración e Impartición de Justicia, considerando como entorno de aplicación la totalidad de la geografía estatal, en beneficio de a la población en general.

Anteriormente a esto, el concepto de seguridad pública que subyacía en el artículo 115 hacía referencia a la tradicional función de vigilancia preventiva realizada por medio de las policías municipales. En la actualidad, el Artículo 21 Constitucional extiende y comprende con mayor amplitud la función de la seguridad pública, al concebirla como algo que va más allá de un servicio municipal, al rebasar el alcance de prevención de la policía uniformada e incluye en la seguridad pública a las diferentes autoridades constitucionales de toda la organización estatal mexicana, que tiene como objetivo común la búsqueda de la preservación de las libertades del orden público y la paz de la sociedad en un sentido más amplio

En tal sentido se realizó un análisis de la vinculación de FASP con la planeación nacional y estatal y se encontró que se fundamenta en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se menciona que los Fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines. Por tal motivo, el Programa Nacional de Seguridad Pública se convierte en una guía principal de coordinación programática para conjuntar los esfuerzos de los tres órdenes de gobierno, con el objetivo común de abatir la incidencia delictiva y dar mayor seguridad a las personas, sus bienes y sus derechos.

De igual forma, se observa que en la planeación estatal en materia de seguridad pública, se alinea las acciones establecidas dentro del Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022, de conformidad con lo que se establece en el Eje 3 Estado de Derecho que considera como una responsabilidad fundamental, garantizar la seguridad a los ciudadanos, así como el mantenimiento del orden social, y establece como una de

sus principales líneas de acción, el instrumentar un modelo integral de seguridad pública que garantice el Estado de Derecho, el orden y la paz social.

El cumplimiento de los fines específicos establecidos para el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP), es regulado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, para ello, se establecen los Criterios Generales para la Administración de los Recursos del FASP, que emite el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y tienen por objeto establecer las directrices, mecanismos y metodologías que deberán cumplir las entidades federativas para el seguimiento y evaluación de las metas y recursos convenidos en los Convenios de Coordinación y Anexos Técnicos Únicos respectivos, celebrados entre la Federación y las entidades federativas en cada ejercicio fiscal, siendo los Secretarios Ejecutivos de los Consejos Estatales de Seguridad Pública, las dependencias encargadas de su cabal cumplimiento.

Para el ejercicio fiscal 2017 se destinaron \$651,861.7 millones de pesos al Ramo General 33 que comprende 8 Fondos. De esta asignación, correspondieron al FASP \$7 mil millones de pesos, es decir el equivalente al 1.07% del total del Ramo.

El monto total del Convenio de Coordinación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública FASP del año 2017, signado por el ejecutivo del Estado de Durango y la Federación, fue por 230 millones, 356 mil, 181 pesos. De estos, la Federación transfirió a la entidad 184 millones, 284 mil, 945 pesos equivalentes al 80% del total del convenio, mientras que la contribución estatal fue de 46 millones, 71 mil, 236 pesos, es decir, el 25% del recurso aportado por la Federación.

El FASP se estableció con el propósito fundamental de reforzar las acciones de combate a la delincuencia y la inseguridad en las entidades federativas, apoyando la operación de las Instituciones Estatales responsables de la prestación de los servicios. Los recursos son aplicables conforme a los conceptos que establece la Ley de Coordinación Fiscal en sus artículos 44 y 45, que determinan la existencia y el destino de los recursos del Fondo que se entregan a la entidad por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, durante los primeros diez meses del año, tal como lo estipula la Ley de Coordinación Fiscal, de manera ágil y directa, sin limitaciones ni restricciones, incluyendo a aquellas de carácter administrativo.

Las acciones de Programa Nacional de Seguridad Pública son competencia de las diferentes autoridades federales, estatales y municipales que forman las instancias de coordinación, lo cual implicó la necesidad de generar mecanismos de información y el desarrollo de indicadores estratégicos indispensables para su seguimiento puntual y evaluar después las acciones realizadas en cada ámbito de aplicación.

La Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública, establece que dichos recursos estarán bajo la supervisión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, por medio del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública quien emite los criterios y mecanismos que deberán observar las entidades federativas en la planeación, programación, presupuestación, ejercicio, seguimiento y evaluación de los programas aplicables a los recursos del Fondo, los cuales se aplican mediante la coordinación y seguimiento con los Secretarios Ejecutivos de las entidades federativas.

En el Estado de Durango, los recursos federales se asignan a programas o subprogramas prioritarios nacionales, cuyos propósitos se encuentren vinculados con el objetivo general del Fondo y se complementan con recursos estatales de coparticipación a efecto de dar impulso a las acciones y metas establecidas por ejercicio fiscal que deben cumplir las corporaciones estatales en la materia.

Sobre esa base, se pudo disponer de los elementos objetivos que permiten conocer, entre otros:

- El ejercicio de los recursos asignados, de conformidad con lo establecido en los Convenios de Coordinación celebrados por el Gobierno Federal por conducto del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con el Gobierno del Estado;
- Los avances para alcanzar las metas básicas de cobertura policial y equipamiento de las Instituciones de Seguridad Pública;
- Los resultados de impacto en la aplicación de los recursos de conformidad con las metas establecidas;
- La eficacia de las acciones implementadas en el marco de Fondo de aportaciones para la seguridad pública, cuyo objetivo primordial es contribuir a la disminución de la incidencia delictiva y los índices de impunidad.

Con estos recursos se financia parcialmente el gasto e inversión de las entidades federativas en seguridad pública tanto de la Secretaría de Seguridad Pública como de la Fiscalía General del Estado, incluyendo acciones de infraestructura para las áreas vinculadas con el Nuevo Sistema Penal. Se contemplan, además, apoyos a las corporaciones municipales de seguridad pública, particularmente para acciones de formación, control de confianza y equipamiento y del seguimiento y evaluación conforme a las responsabilidades del Secretariado Ejecutivo del Consejo del destino de recursos del FASP.

Con la información estadística disponible, se analizó la relación que existe entre las particularidades de diseño de los programas prioritarios y su aplicación a nivel local, así como que las metas proyectadas hayan sido acordadas por los responsables federales y estatales de cada programa o subprograma.

Las características de la alineación de las acciones programáticas a financiar con recurso federal, son congruentes con los conceptos generales que establece la Ley de Coordinación Fiscal y su alineación conforme Clasificador por Objeto del Gasto emitido por la CONAC, en base a la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

El comportamiento de la aplicación del recurso se ha apegado a los Criterios Generales para la Administración del FASP, el reporte de los avances de conformidad con la Ley General de Responsabilidad Hacendaria y los Criterios para el Reporte del Ejercicio, Destino y Resultados de los Recursos Federales Transferidos, así como su apego por programa o subprograma de FASP, a lo establecido en los catálogos de bienes emitidos por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Lo anterior, considerando el Convenio de Coordinación de Acciones y su Anexo Técnico, que contiene las metas y montos establecidos con recursos derivados del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) y la estructura programática autorizada para determinar con mayor precisión las variables que incidan en su aplicación y a la fuente de financiamiento determinada para cada partida de gasto específica.

De esta forma, se procedió a analizar el cumplimiento de sus objetivos. Se pudo concluir que los recursos se están aplicando en proyectos que cumplen con las características señaladas en los Criterios Generales para la Administración del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública y el Catálogo General de Bienes, Servicios y Obra Pública emitidos por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Por otra parte, se realizó una revisión somera de las Matrices de Indicadores Estatales y se determinó que no se cuentan con resúmenes narrativos completos, tampoco se identificaron indicadores en todos los niveles de objetivos de la MIR y no se identificó el registro de los avances correspondientes.

De igual forma, se procedió a revisar y analizar los reportes de avances físico-financieros y de Indicadores en el Sistema de Formato Único del PASH y se determinó que existe el registro de los avances en cuanto a la asignación de proyectos, metas y captura del avance de los indicadores con información suficiente. En cuanto a los avances físico-financieros, se pudo observar el registro de los proyectos que se suben al aplicativo correspondiente en cada uno de los cuatro trimestres del ejercicio fiscal. Las metas y avances de los indicadores federales se encuentran registradas conforme a la periodicidad indicada de conformidad a su frecuencia de medición.

Cabe mencionar, que otro de los factores identificados que pudiesen influenciar en la eficacia de la aplicación del recurso y que va ligado a la planeación estratégica, es que los bienes adquiridos no se transfieren en tiempo y forma a las beneficiarias. En algunos casos se observó que los bienes adquiridos les fueron enviados al finalizar el ejercicio fiscal. En este sentido, se destacó la importancia de contar con una planeación previa sobre los procedimientos de entrega de los bienes o insumos adquiridos con la aplicación de los recursos, pues la ejecución del recurso en tiempos cercanos a la conclusión del año fiscal podría perjudicar a los beneficiarios y el programa perdería su razón de ser.

Por último, se revisó la normatividad aplicable en materia de información de resultados y financiera, así como la que hace referencia a la transparencia y rendición de cuentas. En el primer punto se menciona que, de acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal, los Estados deben informar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre el ejercicio y destino de los recursos de los Fondos de aportaciones federales.

En este sentido, se deben realizar los siguientes informes: Gestión de Proyectos, Avance Físico, Indicadores y Evaluación, de los cuales se determinó que se realizaron los reportes de la Gestión de Proyectos (avance físico-financiero), el avance físico y el de Indicadores, aunque este último tiene áreas de mejora. Cabe mencionar que, si bien esta información se encuentra en el PASH y es publicada por la Federación y el Gobierno Estatal, pero no por las ejecutoras del recurso, esto de acuerdo al artículo 51 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Asimismo, en la normatividad aplicable a transparencia y rendición de cuentas los artículos 68 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y el artículo 85 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establecen la obligación de publicar los informes señalados anteriormente, por parte de las ejecutoras. De manera adicional, el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) establece el formato para dar a conocer la información referente a las obras y acciones a realizar y el formato de publicación de los resultados de las evaluaciones.

En el primer formato, no fue posible identificar que se esté realizando, mientras que el segundo fue posible su identificación en la página electrónica del Secretariado Ejecutivo del Consejo Estatal de Seguridad Pública <http://transparencia.durango.gob.mx/SECESP/43>.

De igual forma, no se está dando cumplimiento a la obligación establecida en el artículo 51 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, antes mencionada ya que la información que se puede consultar es limitada y no en todos los casos cuenta con la desagregación necesaria para considerar que atiende el principio de máxima publicidad, establecido en la Ley.

Las entidades federativas son sujetos obligados en lo referente a evaluar los avances logrados con la aplicación de los recursos financieros que se otorgan por la Federación para la seguridad pública a través del FASP. Para ello, se cuenta con indicadores específicos establecidos en la MIR a nivel federal, mismos que se reportan de conformidad con el periodo específico, que, para cada uno de ellos, se determina por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conjuntamente con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Esto es así, porque tales indicadores son obligatorios a nivel nacional, para dar cumplimiento a diversos ordenamientos legales, en particular a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, entre otros.

El Estado de Durango dio atención al cumplimiento periódico correspondiente a los reportes del ámbito federal. La entidad presentó a través de una matriz de marco lógico (MML), el establecimiento de indicadores de medición de resultados (MIR), que evalúan rubros análogos a los federales, además de otros complementarios; sin embargo, no se reportaron los avances correspondientes.

Se consideró el análisis del cumplimiento de los fines y propósitos para los que fueron destinados los recursos respectivos para coadyuvar al cumplimiento de los fines del Fondo y la coordinación interinstitucional, para lograr un avance significativo en la gestión, que permita a la entidad contar con las evidencias suficientes que permitan incidir en la obtención de un sustancial incremento en los recursos que se otorguen a la entidad con base en la fórmula de distribución del FASP.

Se espera contribuir para el cumplimiento de establecido en el artículo 27 fracción IV, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017, que indica (a los ejecutores de recursos de origen federal) "...” elaborar un programa de trabajo para dar seguimiento a los principales resultados de las evaluaciones con que cuenten e integren los aspectos que sean susceptibles de mejora en el diseño de las políticas públicas y de los programas correspondientes. Los compromisos se formalizarán mediante instrumentos específicos, se reportarán los avances y resultados que se alcancen mediante el sistema de evaluación del desempeño y se publicarán en los términos de las disposiciones aplicables.

La información que se haya obtenido del seguimiento a los compromisos de mejora y de las evaluaciones, correspondiente al ejercicio fiscal 2017 y, en su caso, a ejercicios fiscales anteriores, se tomará en cuenta como parte de un proceso gradual y progresivo durante 2018 y para los procesos presupuestarios subsecuentes."