

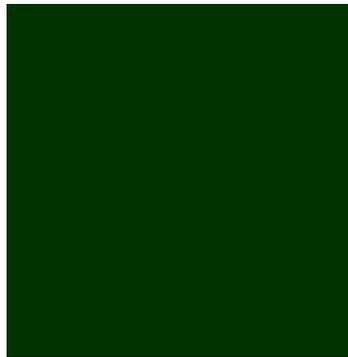
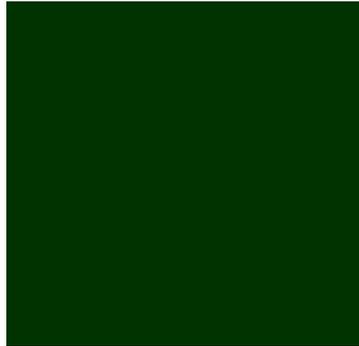
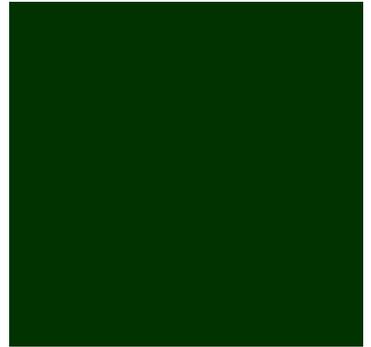


VERACRUZ
GOBIERNO DEL ESTADO

iUP INSTITUTO
UNIVERSITARIO
PUEBLA



FONDO DE APORTACIONES PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA DE LOS ESTADOS Y DEL DISTRITO FEDERAL (FASP) INFORME EJECUTIVO



**AGOSTO
2016**

**Secretaría de Finanzas y Planeación
Subsecretaría de Planeación
Dirección General de Financiamiento y Seguimiento de Programas de
Desarrollo
Instituto de Consultoría Universitaria SANTIN S.C.**





Informe Ejecutivo



Este documento pone a consideración del lector, el **Reporte Final** de la Evaluación de Procesos de los Fondos Federales del Ramo General 33 correspondiente al ejercicio fiscal 2015, el cual después de cumplir con el Anexo 1, cronograma de actividades que se planteó en un inicio en el Programa Anual de Evaluación (PAE) 2016 referente a la integración de informes finales y a los Términos de Referencia (TdR's) respecto al punto 6, productos e informes a integrar, se pone a disposición del lector el **Informe Final del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)**, con la información proporcionada por **la Secretaría Ejecutiva del Sistema y del Consejo de Seguridad Pública (SESCESP)**, **la Secretaría de Seguridad Pública (SSP)**, **la Fiscalía General del Estado (FGE)** y **el Poder Judicial del Estado (PJE)**.

El objetivo general de la evaluación fue realizar un análisis sistemático de los Procesos Operativos de los Fondos del Ramo General 33, para identificar y valorar fortalezas, debilidades y áreas de oportunidad; a fin de emitir recomendaciones para mejorar la eficacia y eficiencia en el manejo de los Fondos.

Los objetivos específicos fueron:

- Cumplir con lo establecido en el Programa Anual de Evaluación (PAE) 2016 de la SEFIPLAN.
- Realizar una revisión a las acciones de mejora implementadas por las dependencias y entidades ejecutoras, derivadas de la evaluación del ejercicio 2014, con el fin de comparar resultados con la presente evaluación.
- Analizar los principales procesos establecidos en la normatividad asociada a los Fondos.
- Recabar la información de la operación del Fondo, mediante análisis de gabinete y trabajo de campo.
- Analizar sí la gestión y la articulación de los procesos contribuyen al logro y objetivos del Fondo.
- Identificar las brechas de implementación que se presentan durante la revisión de los Fondos y con base en ello, identificar las fortalezas y debilidades que enfrentan los tomadores de decisiones y responsables del Fondo.



- Elaborar recomendaciones generales y específicas que los operadores de los Fondos puedan implementar, para aprovechar las oportunidades que se identifiquen y combatir las amenazas con una toma de decisiones adecuada y oportuna, tanto a nivel normativo como operativo.
- Sugerir con base a las recomendaciones derivadas de la Evaluación de los Fondos, Aspectos Susceptibles de Mejora.

Características Generales

El proceso de Evaluación, inició con la “**Presentación del Programa Anual de Evaluación (PAE) y los Términos de Referencia (TdR)**” en el mes de mayo, presidida principalmente por el Subsecretario de Planeación de la SEFIPLAN, con la asistencia de 78 funcionarios de la Administración Pública Estatal de Veracruz de Ignacio de la Llave de 15 Dependencias y Entidades, estableciéndose las evaluaciones de Procesos a realizarse del ejercicio fiscal 2015, con esta actividad se inició el periodo de integración de la evidencia documental.

En cumplimiento con la normatividad aplicable, el PAE 2016 con las respectivas firmas de autorización, fue publicado en la página de Internet de la SEFIPLAN el último día hábil de abril. El cual se puede Consultar a través de:

<http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/files/2016/03/PAE-2016-firmado.pdf>

Se firmó un Convenio de Colaboración Interinstitucional entre la Secretaría de Finanzas y una Institución Evaluadora Externa que cuenta con un grupo de trabajo conformado con investigadores y expertos denominado equipo evaluador, quien presenta los Informes Finales para validación de la Secretaría como lo señala el artículo 4 de la fracción V del PAE 2016.

En marzo-abril, se efectuó un periodo de capacitación a evaluadores y de acuerdo al artículo Trigésimo de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal y artículo 20 de los Lineamientos para el Funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño del Estado de Veracruz, se elaboraron los “Términos de Referencia



para la Evaluación de los Procesos de los Fondos Federales del Ramo General 33”. Los cuales se pueden Consultar a través de:

<http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/files/2016/03/TDRs-para-evaluacion-de-procesos-R33.pdf>

El proceso de análisis de Evaluación para la integración del presente documento, se desarrolló en dos etapas principales:

1. Por ser un estudio cualitativo, el equipo evaluador realizó un trabajo de análisis de gabinete; revisando documentalmente la normatividad, analizando los anexos turnados por las ejecutoras; I, II, III, VI, VIII, y IX de los Tdr's, además analizando el contexto Social, Cultural, Político e Institucional en el que opera el Fondo Federal y demás actividades analíticas, en un periodo de integración de la evidencia documental y de una entrega de evidencia documental adicional. Además de requisitar los anexos IV, V y VII por ser de su competencia para el informe final.
2. Se efectuó trabajo de campo durante la segunda quincena de mayo, para reforzar el trabajo de gabinete, mediante visitas programadas del equipo evaluador a cada Dependencia o Entidad, con el objetivo de efectuar la Entrevista a Profundidad recopilada mediante un cuestionario, aplicado a los principales actores que lideran u operan los procesos del manejo de los Fondos Federales.

Principales Hallazgos

- **Anexo I**

En los artículos 44 y 45 de la Ley de Coordinación Fiscal se establecen las bases de distribución y asignación de los recursos del fondo a las entidades federativas, los cuales se destinarán exclusivamente al reclutamiento, formación, selección, evaluación y depuración de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública; al otorgamiento de percepciones extraordinarias para los agentes del Ministerio Público, los peritos, los policías judiciales o sus equivalentes de las Procuradurías de Justicia de los Estados y del Distrito Federal, así como a los policías preventivos o de custodia de los centros



penitenciarios y de menores infractores; al equipamiento de las policías judiciales o de sus equivalentes, de los peritos, de los ministerios públicos y de las policías preventivas o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores; al establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública y del servicio telefónico nacional de emergencia; a la construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros de readaptación social y de menores infractores, así como de las instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y sus centros de capacitación, y al seguimiento y evaluación de los programas señalados.

Se identifica adecuadamente una alineación a los objetivos normativos del Fondo: Plan Nacional de Desarrollo “México en Paz” con el objetivo del PVD, “Gobierno y administración eficientes y transparentes”, así como de los Programas (Sectoriales, Especiales o Institucionales) con el que está alineado “Programa Veracruzano de Seguridad Pública 2011-2016, Programa Institucional de Justicia 2011-2016, Programa Veracruzano de Procuración de Justicia 2011-2016” con los Objetivos (Sectoriales, Especiales o Institucionales) con el que está alineado “VI.1 Seguridad pública para vivir tranquilos, VI.2 Seguridad con inteligencia, VI.3 Justicia para todos.” y los indicadores alineados por ejecutora son: “SSP: Capacitación policial, efectivos de la SSP evaluados, Gasto federal en equipamiento e infraestructura, Sistemas de información integrados, Cobertura de la red estatal de radiocomunicaciones; PJE: Construcción de instalaciones; FGE: Funcionarios capacitados, Gasto en equipamiento operativo y administrativo, Personal operativo que presentó evaluaciones de control de confianza, etc.”, con esta alineación se permite establecer una relación directa con la finalidad prevista para el Fondo.

Respecto a la población, potencial y objetivo se presenta como definición Con base en el destino de aplicación de los recursos del Fondo: Elementos inscritos en el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública (RNPSP) y del Poder Judicial del Estado; así como Personal que opera los Programas de Prioridad Nacional (PPN). En población atendida, se considera a Personal que opera los Programas de Prioridad Nacional (PPN).



Se analizó que el presupuesto original, modificado y ejercido, el cual no coincide en cifras, no se cuenta con evidencia u oficios que sustenten las reducciones o incrementos presupuestales, la radicación de los recursos es mediante transferencia electrónica.

- **Anexo II y IX**

En referencia a la normatividad aplicable al Fondo, se considera suficiente la evidencia aportada tanto federal, como estatal y además presentan ACUERDOS, lo que conlleva a mencionar que las ejecutoras si conocen y manejan la normatividad. Consideraron NO APORTAR alguna propuesta de modificación a la normatividad del Fondo que estuviera ocasionando algún cuello de botella.

- **Anexo III**

Proceso de Planeación

Dentro del análisis al proceso de planeación estratégica, se menciona el proceso de concertación de los recursos del FASP, **existe una coordinación entre el Estado y la Federación para acordar los objetivos y metas** que deberán cumplirse ejecutando los recursos en cada uno de los Programas de Prioridad Nacional (PPN), derivado de esta concertación se plasman y formalizan mediante la emisión de Proyectos de Inversión correspondientes a cada PPN.

Los Proyectos de Inversión, que son formulados para cada Programa de Prioridad Nacional, establecen metas sustantivas y la estructura presupuestaria incluye metas programáticas (físicas) a nivel de partida específica del gasto. Ambos instrumentos son definidos en el evento de concertación de recursos del Fondo donde Federación y Estado acuerdan los compromisos a cumplir con la aplicación de los mismos.

Por otra parte los criterios de focalización con que se determina a **la población potencial a beneficiarse con las acciones a financiarse a través de los recursos del FASP se pueden observar en los Proyectos de Inversión,**



Estructura Presupuestaria y Anexo Técnico, aunque en la concertación no se determina la población abierta a beneficiarse con la aplicación de los recursos del Fondo, más bien y como lo establece el artículo 45 de la Ley de Coordinación Fiscal, el destino es fortalecer las Instituciones de Seguridad Pública en las Entidades Federativas (personal e instalaciones). En relación con la población potencial y objetivo, los programas operados con recursos del Fondo deben beneficiar a toda la Entidad Federativa, y los recursos están destinados a mejorar la Seguridad Pública en la Entidad. Dado que la Seguridad Pública es un derecho, no se puede excluir a nadie de su goce. Por lo mismo, tanto la población potencial como la población objetivo del Fondo están constituidas por la población total de la Entidad Federativa.

Uno de los retos a superar dentro del proceso de planeación es la agilización de los procesos de concertación de los recursos del FASP, y así también la formalización de los instrumentos respectivos.

Presenta propuesta de Flujograma del Proceso.

Proceso de Administración

La LCF establece que los Fondos de Aportaciones Federales se integrarán, distribuirán, administrarán, ejercerán y supervisarán, de acuerdo a lo dispuesto en el Capítulo V. **La SHCP deposita el dinero en una cuenta de banco controlada por la administración de la entidad y creada únicamente para manejar los recursos del FASP.** Cada entidad tiene autonomía en cuanto al destino de los recursos, siempre y cuando el gasto se realice de acuerdo a los criterios establecidos en el artículo 45 de la Ley de Coordinación Fiscal. En caso de no gastar la totalidad de los recursos, la Entidad Federativa tiene la obligación de regresar los recursos no ejercidos a la SHCP.

Por otra parte, los programas, proyectos y acciones, los ejecutan instancias estatales, bajo la supervisión del Sistema estatal de Seguridad Pública, previa aprobación del recurso por el Consejo Estatal de Seguridad Pública, que forma parte del Sistema Nacional de Seguridad.



La información con respecto al ejercicio de los recursos del FASP se sistematiza y reporta en los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública y en el Informe Anual de Cuenta Pública del Estado. **La información referente a transferencias bancarias se encuentra en poder de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado (SEFIPLAN). El monto de la Aportación Federal se encuentra establecido en el Convenio de Coordinación respectivo.** Las exhibiciones de recursos del Fondo se establecen en el Calendario de Ministraciones publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del día martes 23 de diciembre de 2014.

El FASP se transfiere conforme a un calendario predeterminado en la LCF y a los Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las Entidades Federativas, Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, y de operación de los recursos del Ramo General 33.

En cuanto a pagos, en el sector Seguridad Pública, los trámites se formalizan ante la dependencia encargada de realizar las erogaciones con cargo a los recursos del FASP; la SEFIPLAN. Para el caso de la FGE y el PJE, como entes autónomos, solicitan su ministración de recursos a la SEFIPLAN para realizar directamente los pagos a los proveedores, contratistas y prestadores de servicios correspondientes. Lo anterior con base en la normatividad aplicable vigente.

La asignación presupuestal del FASP, se realiza y se ejecuta en estricto apego a lo establecido en el artículo 45 de la Ley de Coordinación Fiscal, mismo que establece los destinos exclusivos de los recursos del Fondo. Toda obra o acción financiada con recursos FASP, contribuye al cumplimiento de objetivos y metas convenidos con la Federación.

En la realidad:

- La SEFIPLAN emite el Dictamen de Suficiencia Presupuestal (DSP) para la SSP, FGE y PJE.
- El Sector Seguridad Pública ejecuta su Programa Anual de Adquisiciones, contratando para tal efecto los bienes y servicios requeridos para la operación de los PPN del FASP; realizando la solicitud de pago directo a la SEFIPLAN.



La FGE y el PJE tramitan ante la SEFIPLAN el pago de las ministraciones de recursos del FASP, para poder ejecutar su programa anual de adquisiciones y de obras públicas, según sea el caso.

Presenta propuesta de Flujo de Ejecución del Proceso.

Proceso de Ejecución

Una parte significativa del recurso se ejerce en la adquisición de bienes o servicios y en la contratación de obra pública, principalmente en el primer concepto; sin embargo, en los procesos de adjudicación existe un número importante de excepciones a la licitación y una prevalencia de adjudicaciones directas, bajo el argumento de que son cuestiones de seguridad y en diversos casos simplemente no justifican ni motivan esa excepción. Lo anterior limita la obtención de las mejores condiciones en cuanto a precio y calidad para la entidad y resta transparencia al proceso, además de que se llevan a cabo con premura, por los tiempos reducidos de que disponen los organismos ejecutores para realizar estos procesos, debido en gran parte a la firma extemporánea del Anexo Técnico y al breve periodo para ejercer los recursos.

La Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado recibe oportunamente los recursos del Fondo por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en los 10 primeros meses del ejercicio (enero-octubre), como se estipula en el artículo 44, párrafo tercero, de la LCF; sin embargo, en el proceso de ejecución del fondo, el subejercicio es un problema estructural que ha presentado niveles significativos.

Lo anterior ocurre debido a que **el recurso se empieza a ejercer de manera tardía, como consecuencia de la firma extemporánea de los Convenios de Coordinación y de los Anexos Técnicos**; esta situación genera opacidad sobre el destino final de los recursos, ya que al rebasarse el ejercicio al que corresponde su aplicación se limita su posibilidad de ser fiscalizados; además, aunque el Sistema del Formato Único de la SHCP prevé que las Entidades Federativas proporcionen información sobre el ejercicio y destino de los recursos, cuando no se aplicaron en su totalidad a diciembre del año correspondiente, no



se entregan dichos reportes o tienen muchas deficiencias.

En este sentido, en el Sector Seguridad Pública, la Unidad Administrativa formaliza los trámites ante la SEFIPLAN para que esta realice directamente los pagos procedentes. Para el caso de la FGE y el PJE, como entes autónomos, solicitan su ministración de recursos a la SEFIPLAN para realizar directamente los pagos a los beneficiarios correspondientes.

El Poder Ejecutivo del Estado (SEFIPLAN y SSP), cuentan con el Sistema Integral de Administración Financiera del Estado de Veracruz (SIAFEV); la FGE con el Sistema Único de Administración Financiera para Organismos Públicos (SUAFOP) y el PJE con el Sistema de Administración Financiera del Poder Judicial del Estado (SAFPOJ).

En la SSP y FGE se tramitan recursos ante la SEFIPLAN para ser recibidos en cuentas propias para posteriormente realizar los pagos a los beneficiarios finales (honorarios asimilados, viáticos, pasajes y en algunos casos combustibles).

La coordinación entre el Gobierno Local y el Federal se establece en el Convenio de Coordinación que celebran en el Marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública por una parte, el Gobierno Federal, y por la otra parte la Administración Pública del Distrito Federal.

Presenta propuesta de Flujograma del Proceso.

Proceso de Gestión

Esta etapa contempla el ciclo de vigilancia del ejercicio del FASP y consiste en identificar y analizar los procesos asociados al seguimiento del ejercicio de los recursos provenientes del Fondo a través de las auditorías, evaluaciones y los trabajos de contraloría social, particularmente de los avales ciudadanos.

En este sentido las acciones asociadas a los recursos del Fondo son diversas, el mecanismo general de seguimiento consiste en verificar y validar que los recursos erogados se realicen en estricto apego a la estructura presupuestaria autorizada para el ejercicio de los recursos, es decir, ejercer recursos en los



conceptos autorizados en el presupuesto correspondiente. Evidentemente existe robustos procedimientos para: adquisiciones de bienes, obras públicas, servicios profesionales, arrendamientos, honorarios asimilados a salarios, etc.

El registro contable y financiero de la información asociada al FASP, es atribución exclusiva de la SEFIPLAN y las diferentes Unidades Administrativas de los entes ejecutores de los recursos, es decir, es competencia de: Dirección General de Contabilidad Gubernamental de la SEFIPLAN, Jefatura de la Unidad Administrativa de la SSP, Oficialía Mayor de la Fiscalía General del Estado y Dirección General de Administración del Consejo de la Judicatura del Estado (Poder Judicial). Los principales referentes normativos son: Ley General de Contabilidad Gubernamental y Código número 18 Financiero para el Estado de Veracruz.

Este proceso se percibe de la siguiente manera:

Programado: Con base en el anteproyecto de inversión, en el evento de concertación de recursos, Federación y Estado definen y formalizan los proyectos de inversión y la estructura presupuestaria para la aplicación de los recursos. Estos instrumentos permiten identificar y etiquetar los recursos del Fondo para obras y acciones específicas que contribuyen directamente al propósito del FASP.

Ejercido: Cada uno de los entes ejecutores de los recursos en el Estado, realiza y formaliza sus trámites de pago ante la Unidad Administrativa correspondiente, dichas Unidades realizan lo propio ante la SEFIPLAN. Esta última dependencia es la facultada para realizar pagos directos a los beneficiarios de los recursos y concentrar la información contable y financiera para la emisión de la Cuenta Pública; por ello, el recurso ejercido y registrado en el Sistema Integral de Administración Financiera para el Estado de Veracruz (SIAFEV), es la base para reportar dicho momento contable en la Estructura Presupuestaria para el seguimiento de los recursos que se remite a la Federación (SESNP). Para FGE y PJE la información es emitida por sus sistemas financieros respectivos.

Subejercicio: representado por los recursos no aplicados durante el año de calendario, el subejercicio se debe, entre otras causas, al problema de liquidez que enfrenta, de manera general, el Estado.



Una de las características de las Aportaciones Federales, como lo es el Fondo de referencia, es que puede ser refrendado en años subsecuentes; en consecuencia, los recursos no ejercidos en el año de calendario, lo pueden ser en los años posteriores. Los recursos del FASP 2015 refrendados para el presente año 2016 siguen siendo aplicados en los destinos para los cual fueron autorizados. Por otra parte, las economías generadas (eficiencia), pueden ser reprogramadas para ejercerse en otros rubros, igualmente autorizados por el artículo 45 de la LCF.

Presenta propuesta de Flujoograma del Proceso.

Proceso de Coordinación Interinstitucional

Aunque la Coordinación puede considerarse como la adecuada, ya sea entre los entes ejecutores del Fondo, Secretaría de Seguridad Pública, Fiscalía General del Estado, Poder Judicial y el Consejo Estatal de Seguridad Pública y la Secretaría de Finanzas y Planeación como la responsable de transferir los recursos a las ejecutoras.

En cada una de las etapas que integran el proceso de operación del FASP (planeación, administración, ejecución y gestión), se presentan aspectos susceptibles a mejorarse. Mejores flujos de intercambio de información, mejor coordinación de tareas, aprovechar las capacidades (materiales y humanas), maximizar resultados y reducir costos, mayor compromiso, mejor toma de decisiones y reducir los riesgos de vacíos y áreas desatendidas.

Presenta propuesta de Flujoograma del Proceso.

- **Anexo VI**

El SESCESP como coordinador y facilitador de información del FASP presenta su anexo completo de Matriz de Indicadores de los Fondos Federales del Ramo General 33 SHCP (Reportados SFU), con su respectivas Fichas Técnicas y la evidencia documental.



- **Anexo VIII**

Las ejecutoras de manera consensada presentaron de manera clara su equivalencia de procesos requisado.

Recomendaciones

- ✓ Se proponer iniciar el proceso de validación y autorización de los Flujogramas presentados para cada proceso.



SEFIPLAN

SECRETARÍA DE
FINANZAS Y PLANEACIÓN
DEL ESTADO DE VERACRUZ

Av. Xalapa N°301, Col. Unidad del Bosque,
Xalapa, Veracruz, C.P. 91010