
Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública**Programa de Prevención del Delito**

Auditoría de Desempeño: 12-0-04W00-07-0338

GB-029

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la Normativa Institucional de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas relacionados con el desarrollo y aplicación de programas y políticas en materia de prevención social del delito y la promoción de la participación ciudadana, así como la eficiencia con que se realizaron las acciones vinculadas.

Alcance

La evaluación de los resultados del Programa presupuestario P012 “Desarrollo y aplicación de programas y políticas en materia de prevención social del delito y promoción de la participación ciudadana” en relación con dos vertientes: la eficiencia de las acciones ejecutadas para la prevención social del delito con participación ciudadana y la eficacia en el cumplimiento de los objetivos y metas, en términos de la contribución a la prevención de la violencia y la delincuencia.

Antecedentes

El objetivo 16 del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 está orientado a fomentar un mayor nivel de desarrollo y mejores condiciones de vida que prevengan conductas delictivas en las comunidades y espacios urbanos, redoblando esfuerzos para la detección anticipada de grupos proclives al delito mediante programas educativos y medidas de prevención entre la población, para inhibir la formación de pandillas que se dediquen a delinquir e invadir los espacios públicos; y el objetivo 18 sugiere fomentar la participación ciudadana en la prevención y combate del delito, con la estrategia de consolidar la cultura de la denuncia entre la sociedad.

El Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012 se apoya en dos pilares: combatir la delincuencia y corregir las conductas sociales que propician la comisión del delito, con el fin de restablecer el sentido original de la seguridad pública, proteger a las personas en su integridad física, bienes y derechos, y servir a la sociedad resguardando las libertades y el orden públicos. Asimismo, se planteó el eje de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, mediante el cual se atienden los factores que originan el delito y se instrumentan principios de cultura de la legalidad, para transitar del modelo de policía reactivo al de prevención y aproximación integral con la sociedad, estableciendo una política pública que motive la participación ciudadana, genere una nueva conciencia cívica de respeto de la ley y de los derechos humanos, y propicie la confianza ciudadana en las instituciones de seguridad pública.

En este contexto, el Sistema Nacional de Seguridad Pública es la instancia que sienta las bases de coordinación, así como la distribución de competencias, en materia de seguridad pública, entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, y se encuentra bajo la coordinación del Consejo Nacional de Seguridad Pública, presidido por el Ejecutivo Federal e integrado por 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 Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública se constituye el 26 de octubre de 2009, como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, con autonomía técnica, de gestión y presupuestal; y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública añade que éste cuenta, para su funcionamiento, con los Centros Nacionales de Información, de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, y de Certificación y Acreditación.

El diagnóstico de la delincuencia en México, muestra que se ha incrementado en los últimos años a causa de los altos niveles de desempleo y pobreza, por lo que los índices delictivos han ido a la alza, esto sucede, en gran medida, porque no se han podido desarrollar políticas de prevención eficaces. Si bien es cierto que algunos delitos de alto impacto, como la delincuencia organizada o los homicidios dolosos, no pueden contenerse tan fácilmente, también lo es que muchos otros considerados de delincuencia común y que afectan también de manera sensible a la sociedad, sí pueden ser evitados, por lo que es indispensable la participación de la ciudadanía.

A partir de 2010, se dio a conocer el Programa presupuestario P012 “Desarrollo y aplicación de programas y políticas en materia de prevención social del delito y promoción de la participación ciudadana”, del cual el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública es responsable de su operación, está adscrito a la Secretaría de Gobernación (Ramo 4) y tiene por objetivo contribuir a prevenir la violencia y la delincuencia mediante la conclusión de proyectos homologados de prevención social del delito con participación ciudadana en entidades federativas y municipios. Dicha homologación es verificada al momento de su conclusión, y se confirmó que los entregables coinciden con los requeridos en el planteamiento del proyecto.

La homologación consiste en que los proyectos desarrollados sean concertados con las entidades federativas y los municipios beneficiados con el Subsidio para la Seguridad de los Municipios, y operados con las mismas características desde su aplicación hasta su conclusión.

El Programa presupuestario P012 “Desarrollo y aplicación de programas y políticas en materia de prevención social del delito y promoción de la participación ciudadana” carece de reglas de operación, por lo que no es precisa la forma de operar; además de que el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública no dispuso, en 2012, de una Estructura Orgánica General, ni de manuales de Organización Específico, de Procedimiento, y de Perfiles y Descripción de Puestos, autorizados y vigentes.

La operación del programa se constituye de cuatro actividades principales: desarrollar proyectos de prevención social del delito con participación ciudadana; concertar proyectos con las entidades y municipios beneficiarios del Subsidio para la Seguridad en los

Municipios; dar seguimiento a la implementación de proyectos concertados, y difundir los resultados de los proyectos.

El Subsidio para la Seguridad en los Municipios es el recurso federal, que se le ministra a municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal que resultan beneficiados mediante una fórmula de elegibilidad, y cuyo objeto es el que se destine de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación.

De acuerdo con las “Reglas para el otorgamiento de subsidios a los municipios, y en su caso a los estados cuando tengan a su cargo la función de seguridad pública o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al gobierno del distrito federal para sus demarcaciones territoriales”, se establece que de los recursos federales asignados a los beneficiarios del Subsidio para la Seguridad en los Municipios, deberá ser aplicado un porcentaje en proyectos de prevención social del delito con participación ciudadana.

Estas reglas definen la “Prevención social del delito con participación ciudadana” como la estrategia que busca la intervención coordinada de las instituciones públicas, así como de los actores sociales, para anticipar, detectar y disminuir las dinámicas sociales que generan contextos de violencia y delincuencia que permite aminorar el nivel de riesgo de que ésta ocurra, con el fin de generar una cultura que favorezca en las tareas la resolución pacífica de conflictos y ciudades seguras para todos.

En el anexo 1 de las reglas en comento, se publicó a partir de 2011 el “Catálogo de Proyectos de Prevención Social del Delito con Participación Ciudadana”, que en 2012 consistió en 18 proyectos; y se indica el objetivo, la descripción, el producto (entregable) y los requerimientos básicos para desarrollar cada uno de los proyectos, así como los medios de verificación para el seguimiento de éstos, y que cada entidad o municipio puede concertar con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública los proyectos que requiera.

Resultados

1. *Consistencia vertical y horizontal de la Matriz de Indicadores para Resultados*

Con la revisión de la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa presupuestario P012 “Desarrollo y aplicación de programas y políticas en materia de prevención social del delito y promoción de la participación ciudadana”, se constató que el objetivo definido a nivel fin, se encuentra alineado con los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en el Programa de Sectorial de Gobernación 2007-2012 y en el Programa Sectorial Seguridad Pública 2007-2012, ya que el objetivo del programa se orienta a contribuir a prevenir la violencia y la delincuencia.

Respecto de la lógica vertical de la Matriz, se observó que el propósito coadyuva al logro del fin, puesto que es necesaria la concertación de proyectos para alcanzar su conclusión; se determinó que el componente es congruente con el propósito, debido a que mediante la elaboración de proyectos por parte del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública es posible su concertación con las entidades federativas y los municipios; sin embargo, en cuanto a la actividad, se observó que no se definieron las acciones específicas que deben implementarse para el desarrollo de los proyectos. Asimismo, se observó que para el objetivo de la actividad de la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa presupuestario P012 “Desarrollo y aplicación de programas y políticas en materia

de prevención social del delito y promoción de la participación ciudadana”, no se definieron las acciones específicas que deben implementarse para el desarrollo de los proyectos, por lo que el indicador no es suficiente y no es clara su contribución para lograr el componente.

Se constató que no hay consistencia en la lógica horizontal de los indicadores a nivel de fin y de propósito, ya que en ambos casos, los medios de verificación no guardan congruencia con los datos requeridos para el cálculo del indicador; que a nivel de actividad, no son suficientes para evaluar su contribución a la elaboración de los componentes, ya que no se definieron específicamente las acciones que deben implementarse para el desarrollo de los proyectos.

12-0-04W00-07-0338-07-001 Recomendación al Desempeño

Para que el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública realice las adecuaciones pertinentes a la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa presupuestario P012 Desarrollo y aplicación de programas y políticas en materia de prevención social del delito y promoción de la participación ciudadana, a fin de identificar la relación causa-efecto directa entre los diferentes niveles de objetivos de la Matriz de Indicadores para Resultados, y de éstos con los indicadores, su método de cálculo y los medios de verificación correspondientes.

12-0-04W00-07-0338-07-002 Recomendación al Desempeño

Para que el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública incorpore en la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa presupuestario P012 Desarrollo y aplicación de programas y políticas en materia de prevención social del delito y promoción de la participación ciudadana, indicadores que permitan identificar las acciones realizadas a nivel de actividad, para la elaboración del componente.

2. *Acciones que contribuyen el desarrollo de proyectos de prevención social del delito con participación ciudadana*

Con la revisión de la adecuación del Programa Operativo Anual 2012 del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el que se definen las acciones programadas, de acuerdo con la adecuación presupuestal, para el desarrollo de proyectos de prevención social del delito con participación ciudadana, y con los expedientes de las 29 contrataciones realizadas por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública durante 2012, se constató que la entidad fiscalizada desarrolló 22 de los 28 proyectos programados para el ejercicio fiscal de 2012, lo cual representó una meta alcanzada para el indicador de actividad del 78.5%, 0.9 puntos porcentuales menos que la programada de 79.4%, el resultado calculado no corresponde con la meta reportada de 101.5%, ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Es importante resaltar que la definición de la meta programada es inadecuada para este indicador, debido a que al utilizar las acciones programadas como denominador en el cálculo, el resultado conduce a que la meta es realizar menos acciones de las programadas, lo cual es evidencia de una inadecuada planeación o desconocimiento de las actividades

propias del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública e implica deficiencia en el desarrollo de los proyectos.

12-0-04W00-07-0338-07-003 **Recomendación al Desempeño**

Para que el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública cumpla con la meta establecida en la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa presupuestario P012 Desarrollo y aplicación de programas y políticas en materia de prevención social del delito y promoción de la participación ciudadana, relativa al objetivo a nivel de actividad denominado Porcentaje de acciones ejecutadas que contribuyen al desarrollo de proyectos de Prevención Social del Delito con Participación Ciudadana.

3. *Programación y realización de acciones para el cumplimiento del objetivo del programa*

El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública realizó 10 proyectos de estudio sobre el tema de prevención del delito y participación ciudadana. Los proyectos realizados se adecuaron a los temas sobre la investigación para la sistematización de metodologías y prácticas sociales de estrategias creativas en procesos de prevención del delito y participación ciudadana; el desarrollo de Indicadores de prevención social de la violencia y la delincuencia; los lineamientos de mediación Comunitaria para la resolución Pacífica de Conflictos y Prevención de las Violencias; los lineamientos de Prevención del Delito en programas Planes y Proyectos de Desarrollo Urbano; la formación de la Red Nacional de Expertos en Prevención del Delito y la Violencia, y un estudio sobre Dinámicas de Victimización Cuantitativo y Cualitativo. Asimismo, se comprobó la realización de encuestas de victimología en el desarrollo del proyecto “Estudio sobre Dinámicas de Victimización Cuantitativo y Cualitativo”, para la ejecución de acciones que contribuyen al desarrollo de proyectos de prevención social del delito con participación ciudadana.

La entidad fiscalizada demostró la realización de los estudios sobre el tema de prevención del delito y encuestas de victimología, sin embargo, en ninguna de las atribuciones revisadas se indicó la periodicidad de su realización, ni se proporcionó algún instrumento de planeación para la ejecución de las actividades.

12-0-04W00-07-0338-07-004 **Recomendación al Desempeño**

Para que el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública establezca la programación y defina las metas para la realización de estudios comparativos de las estadísticas oficiales de criminalidad, sobre causas estructurales del delito, la distribución geodelictiva, estadísticas de conductas ilícitas no denunciadas, tendencias históricas y patrones de comportamiento, y de encuestas de victimología, percepción de seguridad, fenómenos delictivos y otras que coadyuvan a la prevención del delito.

4. *Desarrollo de proyectos de prevención social del delito*

Se constató que las contrataciones formalizadas durante 2012, utilizadas por la entidad fiscalizada para calcular el indicador a nivel de componente, no corresponden a los proyectos de prevención social del delito con participación ciudadana, que propone el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública a las entidades federativas

y los municipios para su concertación; por lo que la meta alcanzada de 64.7% denominado “Porcentaje de proyectos en materia de Prevención Social del Delito y Participación Ciudadana” para el componente, reportada ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y calculada con base en estas contrataciones, no permite lograr el propósito y su resultado evaluar el objetivo de conocer el porcentaje de proyectos en materia de prevención social del delito y participación ciudadana elaborados por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, además no se logró la meta programada de 82.3%, lo que pone en riesgo la oferta de proyectos a las entidades y los municipios para su concertación.

12-0-04W00-07-0338-07-005 **Recomendación al Desempeño**

Para que el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública cumpla con el objetivo de calcular el porcentaje de proyectos en materia de prevención social del delito y participación ciudadana; además, considere para el cálculo del indicador denominado Porcentaje de proyectos en materia de Prevención Social del Delito y Participación Ciudadana la información de los proyectos concertados con las entidades y los municipios.

5. *Proyectos homologados concertados con entidades federativas y municipios*

El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública realizó 31 proyectos homologados de prevención social del delito que fueron concertados con las entidades federativas y los municipios beneficiarios del Subsidio para la Seguridad en los Municipios, lo que contribuye de manera directa a cumplir con el objetivo a nivel fin del Programa presupuestario P012 Desarrollo y aplicación de programas y políticas en materia de prevención social del delito y promoción de la participación ciudadana, relativo a prevenir la violencia y la delincuencia mediante la conclusión de proyectos homologados de prevención social del delito con participación ciudadana en entidades federativas y municipios.

6. *Seguimiento a la implementación de proyectos de prevención social del delito con participación ciudadana*

Con la base de datos de las opiniones y recomendaciones que realizó el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se constató que de los 1,758 proyectos de prevención social del delito con participación ciudadana, concertados con las entidades federativas y los municipios beneficiarios del Subsidio para la Seguridad en los Municipios, 930 reportaron un avance del 70.0%, de los cuales el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública cumplió con emitir opiniones y recomendaciones a 366 para mejorar la información y documentación de los entregables presentados, y conducir su conclusión para contribuir a prevenir la violencia y la delincuencia.

7. *Proyectos concertados con las entidades federativas y municipios beneficiarios de Subsidio para la Seguridad en los Municipios*

Se comprobó que las 32 entidades federativas y los 237 municipios beneficiados con el Subsidio para la Seguridad de los Municipios concertaron en conjunto, 1,758 proyectos con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, relacionados con los 18 temas de prevención social del delito propuestos en el “Catálogo de Proyectos de Prevención Social del Delito con Participación Ciudadana”, por lo que el programa tuvo una cobertura del 100.0% en la población objetivo.

8. *Conclusión de proyectos homologados de prevención social del delito con participación ciudadana*

Con los avances de entrega de los “Productos Finales” al 31 de diciembre de 2012, así como la base de datos del seguimiento que da el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública a la implementación de los proyectos concertados, se determinó que se concertaron 1,758 proyectos de prevención social del delito y participación ciudadana entre el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Nacional y las entidades federativas y los municipios, y se constató la entrega de 31 proyectos al 100.0%, lo que representó el 1.8% del total de proyectos concertados, porcentaje que difiere como meta alcanzada de 0.14%, y que significó el 58.2% menos que la meta programada de 60.0%.

12-0-04W00-07-0338-07-006 Recomendación al Desempeño

Para que el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública cumpla con las metas establecidas para el objetivo de nivel de fin denominado Porcentaje de proyectos concluidos en entidades federativas y los municipios en materia de prevención social del delito con participación ciudadana incluido en la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa presupuestario P012.

Consecuencias Sociales

El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública no cuenta con instrumentos para medir si las acciones desarrolladas contribuyeron a la prevención social de la violencia y la delincuencia en las 32 entidades federativas y los 237 municipios del país que presentaban mayor número de habitantes e incidencia delictiva, con destinos turísticos o en zonas fronterizas, lo cual impidió conocer el impacto social alcanzado en 2012 para una población de 73,421,206 habitantes.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 5 observación(es) la(s) cual(es) generó(aron): 6 Recomendación(es) al Desempeño.

Dictamen: con salvedad

La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo y alcance establecidos, y se aplicaron los procedimientos de auditoría que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen, que se refiere sólo a las operaciones revisadas.

La Auditoría Superior de la Federación considera que en términos generales, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública cumplió con la implementación de acciones que coadyuvan al desarrollo, concertación y seguimiento de proyectos de prevención social del delito con las entidades federativas y los municipios beneficiarios del Subsidio para la Seguridad en los Municipios, excepto por los resultados con observación que se precisan en el apartado correspondiente de este informe y que se refieren principalmente a que no estableció la programación y metas para la realización de estudios comparativos de las estadísticas oficiales de criminalidad, percepción de seguridad, fenómenos delictivos y otras que coadyuvan a la prevención del delito.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar la alineación del objetivo del Programa Presupuestario P012 Desarrollo y aplicación de programas y políticas en materia de prevención social del delito y promoción de la participación ciudadana, con los objetivos, prioridades y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales; así como la congruencia de la lógica vertical y horizontal de la MIR y, si los indicadores permiten medir el objetivo del programa y las actividades de gestión que se realizan.
2. Constatar que el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública realizó las acciones que contribuyen al desarrollo de proyectos de prevención social del delito con participación ciudadana.
3. Verificar la programación y el desarrollo de acciones para el cumplimiento del objetivo del Programa presupuestario P012 Desarrollo y aplicación de programas y políticas en materia de prevención social del delito y promoción de la participación ciudadana.
4. Comprobar que el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública desarrolló proyectos de prevención social del delito con participación ciudadana.
5. Constatar que el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública homologó los proyectos de prevención social del delito con participación ciudadana, concertados con las entidades federativas y municipios beneficiadas con el Subsidio para la Seguridad en los Municipios.
6. Verificar el seguimiento a la implementación de proyectos de prevención social del delito con participación ciudadana.
7. Constatar que el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública concertó proyectos de prevención social del delito con participación ciudadana, con las entidades federativas y municipios beneficiadas con el Subsidio para la Seguridad en los Municipios.
8. Evaluar en qué medida se cumplió el objetivo de contribuir a prevenir la violencia y la delincuencia mediante la conclusión de proyectos de prevención social del delito con participación ciudadana.

Áreas Revisadas

El Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

Durante el desarrollo de la auditoría practicada, se determinaron incumplimientos de las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a continuación se mencionan:

1. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: artículo, 111, párrafo segundo; artículo 45; artículo 24, fracción I.
2. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Análisis de la lógica horizontal de la Guía para la Construcción de la MIR, apartado IV.2.2 Secuencia de Elaboración de la MIR, puntos 2 y 3; Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones

en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, artículo 14, fracción II.3; Reglamento del Secretariado Ejecutivo de Sistema Nacional de Seguridad Pública, artículo 13, fracción XX.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover las acciones derivadas de la auditoría practicada, encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracción II, párrafos tercero y quinto y fracción IV, párrafos primero y penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 6, 12, fracción IV; 13, fracciones I y II; 15, fracciones XIV, XV y XVI; 29, fracción X; 32; 39; 49, fracciones I, II, III y IV; 55; 56, y 88, fracciones VIII y XII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinadas por la Auditoría Superior de la Federación, y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para los efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.