

Las trampas de la seguridad: el gasto en seguridad pública en municipios y entidades federativas mexicanas, 2008-2015

Carlos Barrachina Lisón¹

México invirtió entre el año 2008 y el 2015 un billón 820 mil 346 millones de pesos en seguridad y defensa. De esa cantidad, 609,773 millones han sido presupuestados por las entidades federativas para operar sus instituciones de seguridad y los aparatos de procuración de justicia. Por otra parte, 205,509 millones suplementarios se entregaron a estados y municipios, a través de los principales fondos y subsidios federales –Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones del Distrito Federal (Fortamun), Fondo de Aportación para la Seguridad Pública (FASP), Subsidio para la Seguridad Pública en los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Subsemun) y Subsidio para la Policía Acreditada (SPA)–, a efecto de que éstos consolidaran sus instituciones de seguridad y justicia (Cuadro 1).

Se ha buscado, a través del Subsemun, apoyar estructuras policiales municipales viables, y a nivel estatal, utilizando el SPA, crear unidades acreditadas, tanto de policía tradicional como de policía judicial, subordinadas a los ministerios públicos. En 2015 se agrega el fortalecimiento de unidades de custodios en los sistemas estatales penitenciarios.

Este recurso se ha destinado paralelamente a operar la seguridad pública y la procuración de justicia en el país, al combate contra el crimen organizado y a una política de transformación y modernización del Sistema Nacional de Seguridad Pública en estados y municipios. Hasta la fecha, todo este caudal no ha logrado cumplir con el objetivo para el que fue diseñado.

El fracaso de la política de inversión no tiene que ver con el importante esfuerzo presupuestario; se explica por la falta de comprensión de la reforma y la nula voluntad política transformadora de los actores implicados, que se refleja en prácticas de simulación y corrupción. También está la ausencia de supervisión eficiente por parte del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), que ha utilizado criterios de evaluación cuantitativos en lugar de cualitativos, y que debido a su inestabilidad institucional no ha sido capaz de materializar los acuerdos alcanzados. Tampoco ha podido acompañar de manera eficaz la reforma del Sistema Nacional de Seguridad Pública, entre otras cosas porque ha tenido, desde el año 2006 a la fecha, diez titulares, y ello ha dificultado la coordinación a la que debería servir.

Es evidente la falta de comprensión de la reforma en el debate sobre el modelo del Mando Único Policial, así como la ausencia de claridad sobre el perfil profesional que deben tener los responsables de operar la seguridad pública en estados y municipios.² Al principio se había pensado en un mando único basado en la *subsidiariedad*,³ donde las estructuras municipales que no fueran capaces de responder a grandes amenazas, como las del crimen organizado, pudieran ser apoyadas por los estados o la Federación. El Subsidio para la Seguridad de los Municipios (Subsemun) no se creó en el año 2008 para “desaparecer” a las policías municipales, sino para apoyar y completar las capacidades –en diferentes aspectos– de aquellas corporaciones para las que fuera factible sostenerse económicamente y brindar un servicio eficiente a su comunidad.

¹ Profesor de la Universidad Anáhuac-México, Facultad de Derecho, Coordinación de Posgrado.

² Carlos Barrachina, “El camino mexicano en la transformación del Sistema Nacional de Seguridad Pública: esfuerzo presupuestario en entidades federativas y municipios (2008-2015)”, en *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Ministerio de Defensa, Madrid, diciembre de 2016, p. 179.

³ Se entiende por “subsidiariedad” que las tareas que puedan ser realizadas por los municipios no sean implementadas por los estados o la Federación, mientras que aquellas en las que el nivel de gobierno inferior no pueda cumplir de forma eficiente, si sean operadas por el inmediatamente superior.

Cuadro 1
PRESUPUESTO DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN MÉXICO (2008-2015)
 Millones de pesos corrientes

Institución	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Sedena	34,861	43,623	43,632	50,039	55,611	60,811	65,237	71,273	425,087
Semar	13,382	16,059	15,991	18,270	19,679	21,865	24,603	27,026	156,875
Seguridad Pública	19,711	32,916	32,437	35,519	40,536	41,217	53,859	56,530	312,725
PGR	9,307	12,309	11,781	11,997	14,905	15,761	17,288	17,029	110,377
Entidades federativas	48,811	58,817	63,369	71,177	74,993	88,048	96,242	108,316	609,773
Fondos y subsidios federales	12,665	14,493	23,036	27,314	31,226	31,775	33,725	35,301	205,509
Total	138,737	178,217	190,246	214,316	236,950	259,477	290,954	315,475	1'820,346

FUENTE: Elaboración propia a partir de la adaptación de datos del Cuadro 1 que se encuentra en el anexo "Presupuesto de Seguridad y Defensa". * Para los años 2013, 2014 y 2015 elaboración propia con base en el "Presupuesto de Egresos de la Federación" correspondiente. ** El rubro "Entidades federativas" fue elaborado por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) para los años 2008-2011. *** Para 2012-2015 se tomó como base información de periódicos, gacetas y boletines oficiales de las entidades federativas. En relación con "Fondos y subsidios federales", la información se obtuvo a partir del *Diario Oficial de la Federación* (DOF) y, en su caso, de convenios entre la Federación y las entidades federativas. En relación con el concepto "Seguridad pública", a finales de 2012 desapareció la Secretaría de Seguridad Pública, y sus funciones recayeron en la Secretaría de Gobernación (Segob). Para los años 2014 y 2015 se incorporaron en la tabla los datos asignados al rubro "04 Gobernación", relativos a seguridad pública. ****

* Sergio Aguayo Quezada y Raúl Benítez Manaut (eds.), "Anexo: Presupuesto de Seguridad y Defensa", en *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012*, Colectivo de Análisis para la Seguridad con Democracia, Ciudad de México, 2012, p. 145.

** Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013, 27 de diciembre de 2012, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2013/PEF_2013_abro.pdf>; Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014, 3 de diciembre de 2013, en <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/DecretosPEF/Decreto_PEF_2014.pdf>; Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015, 3 de diciembre de 2014, en <http://www.itsm.edu.mx/OLD/Transparencia/fraccion%20I%20marco_normativo/leyes_federales/decretos/PRESUPUESTO%20DE%20EGRESOS%20DE%20LA%20FEDERACION%202015.pdf>.

*** Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Informe sobre el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad*, 28 de octubre de 2011, en <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/141/ANSJL_28_de_oct.pdf>.

**** Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Presupuesto de Egresos de la Federación 2015. Recursos asignados al Ramo 04 "Gobernación"*, Ciudad de México, 26 de febrero de 2015, en <<http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2015/febrero/notacefp0092015.pdf>>.

Como refuerzo de esta política, en el año 2011 se impulsó el SPA para fortalecer a las policías estatales y crear unidades acreditables que aseguraran que las entidades federativas contasen con una policía competente, la cual pudiera también ser complementada e incluso sustituida por la Federación en casos puntuales. Posteriormente, a partir de 2013, ya en la administración de Enrique Peña Nieto, se defendió la idea de un "mando único", donde los gobernadores asumían la responsabilidad de la seguridad pública de su entidad. Recientemente ya no se habla de "mando único", sino de "mando mixto", recuperándose con otra terminología la idea original de la "subsidiariedad". Respondiendo a esta nueva situación, desaparecieron en 2016 el Subsemun y el SPA, y se creó el Subsidio para el Fortalecimiento de la Seguridad Pública (Fortaseg).

Este nuevo subsidio federal sustituye al Subsemun, manteniendo el apoyo a los municipios y abandonándose el esfuerzo de impulsar de forma específica la creación de unidades modelo en las policías estatales. Álvaro Vizcaíno Zamora, secretario ejecutivo del SNSP señaló en el mes de mayo de 2016, que esta decisión se justificaba porque no era oportuno fortalecer a unas pocas unidades

de las policías estatales, mientras que se abandonaba a su suerte a la mayoría de las mismas.⁴ Tal explicación no refleja de forma correcta el espíritu del SPA. Éste buscaba la creación de unidades modelo, que paulatinamente debían sustituir a las estructuras ineficientes, con el objetivo de lograr una policía estatal moderna y profesional. Su desaparición no tiene otra explicación lógica que la que se encuentra en el fracaso de una política de reforma de las policías estatales, que en ocasiones parece que hubieran perdido el rumbo, transformándose en unidades de reacción semimilitarizadas, y que en otras no han experimentado cambios significativos a pesar de los recursos invertidos. En el futuro cercano la transformación de las policías estatales se apoyará desde la Federación sólo a través del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), no quedando clara la estrategia a seguir para consolidar policías eficientes en las entidades federativas. Por ello, una debilidad del sistema es que depende de la voluntad política de cada gobernador continuar y concretar la política de reforma y modernización de sus estructuras de seguridad pública.

Otro problema que se enfrenta es la escasez de profesionales y responsables políticos que entiendan cómo organizar y dirigir las corporaciones policiales que se necesitan en el país. Una muestra de ello es la forma en la que han ido cambiando los perfiles profesionales de los encargados de la seguridad pública en estados y municipios. A principios del año 2012, de las 32 entidades federativas, quince corporaciones estaban dirigidas por militares retirados o en activo, cinco por policías de carrera y doce por políticos con un perfil distinto. A finales del año 2015, nueve eran militares, seis policías y 17 políticos. En el caso de los 25 municipios más importantes del país, encontramos un fenómeno parecido, donde prevalece la “desmilitarización” relativa de los altos mandos de las fuerzas policiales, privilegiándose a personal con un perfil profesional de carrera. Así, a principios de 2012 once eran militares, cinco policías y nueve políticos; mientras que a finales de 2015 únicamente cinco eran militares, quince policías y cinco políticos con un perfil profesional distinto.⁵

La filiación partidaria de los representantes políticos no es relevante a la hora de determinar el perfil del responsable de los cuerpos de policía. En ciertos momentos se ha confiado en la experiencia de los militares para gestionar la seguridad pública, y en otros en personal con un perfil policial más definido. Es en los estados en donde políticos con otro perfil profesional han tenido la responsabilidad de la gestión de la seguridad pública. Otra tendencia se da en algunas entidades debido a que la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y la Procuraduría General de Justicia (PGJ) del estado se han integrado en una institución única que se ha denominado “Fiscalía”, quedando coordinada por políticos con formación jurídica.⁶

Así, no se encuentran diferencias relevantes entre las posiciones que defienden el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), el Movimiento Ciudadano (MC) o los independientes (Ind.), lo que confirma dos ideas: la seguridad no ha formado parte del debate partidario y los políticos han abandonado su gestión en manos de policías y militares; y dos, éstos no han sabido entender de forma eficiente las necesidades de la sociedad. Ello ha contribuido a que no se haya enfrentado con seriedad el proceso de reforma, y a que el problema ahora esté afectando la gobernabilidad del país. La situación muestra como la falta de participación ciudadana favorece no sólo el corporativismo sino que, en ausencia de controles y debates públicos, se da en muchos casos la falta de *profesionalidad* de los que aparentemente son los profesionales. De tal ausencia de supervisión e interés social han derivado buena parte de los problemas de institucionalidad que presenta México en el contexto del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

⁴ Álvaro Vizcaino Zamora, ponencia en el “Segundo Congreso Internacional de Estándares para la Administración Penitenciaria”, organizado por el Consejo Mexicano de la Sociedad de Estudios Internacionales y la Comisión Nacional de Seguridad, Ex Hacienda Belén, Ciudad de México. 23, 24 y 25 de mayo del 2016.

⁵ Carlos Barrachina, *op. cit.*, pp. 179-180.

⁶ *Ibid.*, p. 180.

INVERSIÓN EN SEGURIDAD PÚBLICA Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA
EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (2008-2015)

En el Cuadro 1 se observa que, a pesar de la creciente inversión tanto en la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), como en la Secretaría de Marina (Semar), en la de Seguridad Pública y en la Procuraduría General de la República (PGR), todas ellas ubicadas en el gobierno federal, los resultados positivos en cuanto a reducción de la violencia no se han alcanzado; sin embargo, es en las entidades federativas y municipios en donde se invierten más recursos en seguridad pública y procuración de justicia.

Los estados del país han presupuestado del año 2008 al 2015, 609,773 millones de pesos de sus propios recursos; mientras que la Federación, con la coparticipación de los mismos, ha destinado 205,509 millones a fondos y subsidios para fortalecer distintos aspectos de esta política en el ámbito local. No es sorprendente esta circunstancia teniendo en cuenta que el principal problema del Sistema Nacional de Seguridad Pública se encuentra en asegurar que en el territorio nacional existan estructuras policiales confiables e instituciones de procuración de justicia eficientes. Por los montos económicos invertidos, podría inferirse que tanto en la Federación como en los estados ha existido interés en recuperar los “territorios capturados” por el crimen organizado, o en “vacunarse” de esta posibilidad y mantener el Estado de derecho lo más salvable posible.

Es en los principales núcleos de población de México donde se han volcado mayores recursos por parte de las entidades federativas. En la Ciudad de México, los presupuestos locales reflejan una inversión de 133,248 millones de pesos, mientras que la suma de los principales fondos y subsidios –Fortamun, Subsemun, FASP y SPA– añade 14,057 millones a la cifra señalada. En el Estado de México, el gobierno estatal destinó 75,267 millones, a los que se deben sumar otros 17,898. En Jalisco, la cantidad presupuestada fue de 37,505 millones, más los 8,723 que sumaron las aportaciones extraordinarias; mientras que en Nuevo León el monto ascendió a 37,500 millones extra, más otros 7,988. Guanajuato, Veracruz, Baja California, Tabasco, Michoacán y Chihuahua se encuentran en un rango medio alto, destinando desde poco más de 23 mil millones a 19 mil millones cada uno de ellos, a los que se suman recursos federales que van desde los 10,387 millones que recibe el estado de Veracruz, hasta los 4,303 que percibe Tabasco.⁷

Todas las entidades mencionadas, excepto Tabasco, sumadas a los casos de Coahuila, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas, han recibido cada una más de cinco mil millones de pesos entre los años 2008 y 2015 por concepto de fondos y subsidios federales. Entre tales estados se encuentran aquellos en los que el Estado mexicano ha tenido más problemas de gobernabilidad por causa del crimen, lo que muestra que esta política ha tratado de fortalecer instituciones de seguridad pública tanto en grandes núcleos de población, como en zonas donde la violencia se ha mostrado más evidente.

Del análisis de estos datos se derivan dos opciones. En el caso de que esta inversión esté rindiendo sus frutos y se esté contribuyendo de forma eficiente al fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia, es posible que en un periodo no muy largo –y de hecho en algunos casos ya es así– el crimen organizado se desplace hacia entidades que invierten menos recursos en seguridad, como pueden ser Aguascalientes, Colima, Querétaro, Durango, Campeche, Nayarit, Tlaxcala, Quintana Roo, Zacatecas o Yucatán.⁸ La segunda es más preocupante y tiene que ver con “las trampas de la seguridad” que señala John Bailey para

⁷ *Ibid.*, p. 177.

⁸ El caso del estado de Morelos es especialmente preocupante, porque siendo una de las entidades federativas en que la percepción de inseguridad es más aguda, sin embargo, su inversión en seguridad pública y procuración de justicia es moderada. Entre 2008 y 2015 el estado de Morelos presupuestó 6,160 millones de pesos a este rubro, a los que se han de sumar los 3,575 millones de fondos y subsidios federales. Véase Sergio Aguayo Quezada (coord.), *Atlas de la seguridad y la violencia en Morelos*, Universidad Autónoma del Estado de Morelos y Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, México, 2014.

el caso mexicano:⁹ se refiere a la posibilidad de que estos recursos no estén contribuyendo en una forma eficiente a la consolidación de las estructuras de seguridad adecuadas.

FONDOS Y SUBSIDIOS FEDERALES

Tras la conformación en 1995 del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Federación implantó dos programas que todavía hoy son fundamentales para apoyar muchos de los cambios, especialmente en infraestructura y en equipo, para las diferentes fuerzas policiales en México. El FASP –1997–, destinado a las entidades federativas, y el Fortamun –1998– a las corporaciones municipales, abrieron el camino para que los recursos federales fluyeran, primero como fondos y después como subsidios, con el objeto de apoyar a las fuerzas de seguridad estatales y municipales, fomentando la coparticipación de las entidades en el esfuerzo presupuestario.

La dispersión del gasto del Fortamun en distintos aspectos relacionados con la gobernabilidad municipal, el relativo éxito del FASP como mecanismo que incentiva los esfuerzos conjuntos en el seguimiento de las políticas federales, y la *urgencia* del gobierno del presidente Calderón por transformar el sistema, hicieron que en 2008 naciera el Subsemun, con la misma lógica que el FASP, pero en este caso para apuntalar la transformación de algunas policías municipales. En 2011 también se aprobó el SPA, un mecanismo orientado a impulsar unidades de policía estatal acreditadas, el cual permite que muchos municipios sin capacidades sean relevados por una fuerza que se pretende sea eficiente, eficaz y moderna.

Finalmente, a partir del año 2010 el gobierno ha destinado recursos a la transformación del sistema de impartición de justicia mexicano, apoyándose en la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema Penal (Setec), con el fin de estimular la transformación de los modos de operación de la justicia en el país, generando un esquema de estímulos que si bien destina menos recursos que el resto de los analizados, especialmente por la dificultad de su objetivo, no deja de ser importante. En las siguientes líneas se explicarán brevemente las características de los principales programas que se han desarrollado entre los años 2008 y 2015, y que alcanzaron, con la coparticipación obligada de estados y municipios, una inversión superior a los 205,509 millones de pesos.

Fortamun

El Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones del Distrito Federal (Fortamun), creado en 1997, está distribuido por el Ejecutivo federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y destinado desde su origen a respaldar las finanzas de los municipios y a apoyar su saneamiento, así como a fortalecer las actividades de seguridad pública y a coadyuvar en la satisfacción de sus necesidades operativas.

⁹ Trampa de la seguridad refiere al hecho de que: “Las dinámicas de la criminalidad, la corrupción, la violencia y la impunidad anulan la voluntad de reforma de elementos del Estado y la sociedad civil, y entrapan la gobernanza democrática en un equilibrio bajo. La metáfora pronostica inercia en el futuro inmediato” (John Bailey, *Crimen e impunidad. Las trampas de la seguridad en México*, Debate, Ciudad de México, 2014, p. 242). Esta idea es sugerente y explicativa para el caso que estamos tratando, en conjunto con otra imagen afortunada del autor, la cual señala que la reforma se encuentra en el “valle de la transición”, un estado incierto en el que “resulta difícil determinar si la mayoría o todas las iniciativas han comenzado el ascenso hacia niveles más elevados de desempeño, o continúan batallando cerca de las profundidades” (*ibid.*, p. 231).

Cuadro 2
RECURSOS DESTINADOS EN FONDOS Y SUBSIDIOS FEDERALES (2008-2015)
 Pesos corrientes

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Fortamun	0	0	8'483,579	9'523,609	10'146,557	10'882,769	11'733,228	11'852,780	62'622,522
FASP	7'901,979	8'975,309	8'861,421	9'130,312	9'503,111	9'797,037	7'921,624	8'190,692	70'281,755
Subsemun	4'762,847	5'518,184	5'379,259	5'417,207	5'661,764	5'584,419	5'928,138	6'869,074	45'120,892
SPA	na	na	na	2'800,000	2'471,570	2'558,067	2'661,720	2'752,215	13'243,572
Proasp	na	na	na	na	3'000,000	na	na	na	3'000,000
Prevenición	na	na	na	na	na	2'500,000	2'595,000	2'683,000	7'778,000
Setec	na	na	312,011	443,108	443,000	453,000	905,000	906,000	3'462,119
Total	12'664,826	14'493,493	23'036,270	27'314,236	31'226,002	31'775,292	33'725,116	35'301,772	205'508,860

FUENTE: elaboración propia a partir del *Diario Oficial de la Federación*, diversos convenios oficiales y de la página electrónica de Setec.

na: no aplica

Según el *Libro Blanco* del Subsemun,¹⁰ el Fortamun es el fondo del ramo 33 –al que también pertenece el FASP– con la menor cantidad de restricciones para su ejercicio, debido a que la Ley de Coordinación Fiscal establece en su Artículo 37 que los municipios y delegaciones del Distrito Federal –ahora Ciudad de México– destinarán los recursos del fondo para la satisfacción prioritaria de los siguientes rubros: cumplimiento de obligaciones financieras; pago por derechos y aprovechamiento por concepto de agua; y atención de necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes, sin entrar en mayor detalle.

El Fortamun es un recurso muy sustancioso económicamente hablando. La amplitud de posibilidades que existe para el destino del ejercicio, y la falta de control y de rendición de cuentas –cuantitativas y cualitativas– hace que no se sepa con certidumbre la cantidad de dinero que se destinó a la seguridad pública de los municipios. Tampoco se conocen los criterios de los diferentes estados para realizar los gastos ni los programas a los que este fondo se destinó.

Sin embargo, a partir del Presupuesto de Egresos de la Federación del año 2010, aprobado el 7 de diciembre de 2009, se obliga a los estados a coordinarse con el SESNSP para que por lo menos el 20 por ciento del recurso se destine a la atención de necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura.¹¹ De 2010 a 2015, el 20 por ciento de este recurso representa 62,623 millones de pesos.¹²

EASP

El Fondo de Aportación para la Seguridad Pública (FASP) se empezó a aplicar en 1998. Es uno de los programas federales más antiguos que pretende fortalecer las estructuras de seguridad pública de las entidades federativas del país. Este mecanismo se centra en diversos aspectos de seguridad y desde sus inicios fue gestionado por el entonces recién creado Secretariado

¹⁰ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Libro Blanco. Subsidio para la seguridad pública en los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal*, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Secretaría de Gobernación, Ciudad de México, 2012, p. 52, en <http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/1325/1/images/Subsidio_para_la_Seguridad_Publica_Municipal.pdf>.

¹¹ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010*, 7 de diciembre de 2009, en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2010/PEF_2010_abro.pdf>.

¹² Esto significa que a pesar de no poder precisar la cantidad de dinero destinada a aspectos de seguridad desde su creación, debe ser mucho mayor a la que se presenta en este trabajo.

Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). El FASP debe ser cofinanciado por los estados, que cubren un 25 por ciento suplementario del recurso con sus propios fondos.

En 1998 se formalizaron los primeros convenios de coordinación para realizar acciones en materia de seguridad pública, en los cuales se acordó la constitución de un fideicomiso estatal para la distribución de fondos. El Fondo de Seguridad Pública (Foseg) administraba recursos de la Federación que se transferían a las tesorerías de los estados y al Distrito Federal. Dejó de existir como Foseg a partir de 2009, pues los recursos se comenzaron a transferir a una cuenta bancaria específica de las entidades federativas. Estos fondos del ramo 33 –“Aportaciones federales para las entidades federativas y municipales”–, que el Ejecutivo federal otorga a los estados y a la capital, se transfieren ahora de forma directa bajo los criterios de cálculos y fórmulas que el Consejo Nacional de Seguridad Pública determina, y se destinan exclusivamente para fines de reclutamiento, formación, selección, evaluación y depuración; equipamiento; red nacional de telecomunicaciones; construcción, mejoramiento o ampliación; seguimiento y evaluación de las instituciones de seguridad pública.

Subsemun

El Subsidio para la Seguridad Pública en los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Subsemun) es uno de los dos mecanismos más importantes de fortalecimiento y transformación de la estructura policial que se implantaron durante el sexenio de Felipe Calderón.

Una de las preocupaciones principales es el gran número de corporaciones municipales existentes en México, y otra la ineficacia de las mismas por su exiguo tamaño, falta de recursos y escasa profesionalidad de sus integrantes. Con ello en mente, se creó en 2008 este programa federal, en el cual deben coparticipar los municipios, para “rescatar” a un número razonable de corporaciones policiales que puedan autosostenerse en el futuro, ayudándolas a superar diferentes problemas y a enfocar políticas específicas. El segundo mecanismo implantado por la administración de Calderón fue el Subsidio para la Policía Acreditada (SPA), destinado a partir de 2011 a crear unidades certificadas de policías estatales que, cuando se encuentren operativas, deberán desarrollar funciones allí donde las policías municipales no lleguen o no existan por su falta de viabilidad.

En 2015, de las casi dos mil corporaciones policiales que existen, se apoyó económicamente a 278. Se enfatiza en el *Libro Blanco* sobre el Subsemun que su objetivo 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, con el 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.¹³

El Subsemun debía destinarse a la profesionalización, al equipamiento de los cuerpos de seguridad pública, al mejoramiento de la infraestructura de las corporaciones y a la prevención social del delito con participación ciudadana, así como a la operación policial a partir de 2009 y 2010. Durante su existencia, el subsidio individual no fue inferior a diez millones de pesos, a excepción de 2008 –que fue de nueve millones– ni excedió los 95 millones, excepto también en 2008 que, como máximo, ascendió a poco más de 104 millones.¹⁴

¹³ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *op. cit.*, p. 13.

¹⁴ La utilización de los recursos de esta coparticipación ha sido variable: en 2008 fue para la nivelación salarial de los elementos policiales; en 2009 y 2010, para mejoras de condiciones laborales, operación policial y prevención del delito con participación ciudadana; en 2011 y 2012, para reestructuración y homologación salarial, mejora de condiciones laborales y prevención social del delito.

En la XXXIII Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública,¹⁵ que tuvo lugar el 2 de agosto de 2012, se aprobó etiquetar el 20 por ciento del recurso del Subsemun para proyectos de “prevención social con participación ciudadana”, y se determinaron los proyectos obligatorios para los municipios beneficiados, que serían los siguientes: diagnóstico local sobre los contextos y procesos sociales de la violencia y la delincuencia; plan de prevención social de la violencia y la delincuencia; capacitación a servidores públicos en seguridad ciudadana; y prevención de accidentes y conductas violentas generadas por el consumo de alcohol y drogas entre jóvenes.

SPA

Consolidar en las entidades federativas unidades policiales acreditadas es el objetivo de este subsidio. El gran problema que se había identificado en relación con las fuerzas de seguridad locales era el excesivo número de policías municipales sin capacidad real de operación debido a la falta de profesionalidad y de condiciones de carrera que prevalecían en buena parte de las policías estatales y municipales.

El Subsidio para la Policía Acreditada (SPA) perseguía crear módulos policiales que cumplieran con requisitos objetivos de ética y profesionalidad. Desde 2011 se impulsó con objeto de que los estados mejoraran sus policías para poder implantar de forma efectiva “el mando policial único”, el cual –en un inicio de forma subsidiaria– debería apoyar la provisión de seguridad allí donde las corporaciones policiales locales no fueran capaces de responder.

Los resultados fueron muy limitados. Buena parte del presupuesto destinado para este programa no se ejecutó porque las entidades federativas no estuvieron en condiciones de mostrar sus avances en forma adecuada. A partir del año 2015 no sólo se presupuestó el ejercicio con el propósito de acreditar unidades de policía estatal, sino también para la judicial y los custodios del sistema penitenciario. El fracaso de los objetivos previstos por este programa llevó a su cancelación en 2016. Es difícil de entender por qué las autoridades no trataron de buscar mecanismos que garantizaran que el recurso se ejerciera de forma eficiente, en lugar de enviar con la cancelación la señal de que no es posible lograr una reforma efectiva de las policías del nivel estatal en el país.

El objetivo inicial del SPA era crear módulos integrados por 422 policías, ordenados en: una Unidad de Análisis Táctico, compuesta por treinta de ellos; una Unidad de Investigación, integrada por cien elementos; una Unidad de Operaciones, constituida por 270; y 22 mandos. Los candidatos para integrar este módulo tendrían que acreditar unos requisitos mínimos de escolaridad, aprobar los controles de confianza y recibir cursos de formación específicos para desarrollar de manera profesional sus funciones. Estaba previsto además que se integraran en un esquema de carrera policial y recibieran incentivos como seguro de vida, becas para su educación y la de sus hijos, fondo de ahorro, apoyo para la vivienda y seguro de gastos médicos mayores, entre otros.¹⁶

PREVENCIÓN

El concepto de “prevención social del delito” ha estado presente desde las primeras reflexiones que tuvieron lugar en el proceso de reforma. La conformación de los módulos policiales acreditados, incluida en los programas FASP y Subsemun, ha contenido durante el período analizado la prevención, tanto de forma disuasiva –con la presencia física de policías– como tratando de establecer mecanismos para impulsar capacidades policíacas preventivas.

¹⁵ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, “Informe de actividades del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública correspondiente al período diciembre de 2011 a junio de 2012”, en: <http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/1065/1/images/Informe_Secretario_Ejecutivo_Sesion_XXXIII.pdf>.

¹⁶ Sistema Nacional de Seguridad Pública, “Modelo de policía estatal acreditable”, Sistema Nacional de Seguridad Pública-Secretaría de Gobernación, Ciudad de México, febrero de 2011, en: <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/Policia_Estatal_Acreditado/Resource/8/PresentacionSPAMichoacan.pdf>.

Lo mismo en el Pacto por México que en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el presidente Peña Nieto hizo de la prevención uno de sus referentes, estableciéndola como prioridad. De esta forma, además de los programas que ya estaban en marcha y que contemplaban esta variable en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en el año 2013 se creó en Segob la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana, y se establecieron varios programas relacionados con la prevención, destinándose una partida de 2,500 millones de pesos que debía ser distribuida entre las entidades federativas. En 2014 se invirtieron 2,595 millones de pesos y en 2015 fueron 2,683 millones.¹⁷ Otros programas vinculados con la prevención social del delito en su conjunto se distribuyeron en diferentes rubros entre las secretarías de Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Defensa, Comunicaciones y Transportes, y Educación Pública, integrando un monto de casi 119 millones de pesos en el año 2013.

En el primer mensaje a la nación que Enrique Peña Nieto ofreció el 1º de diciembre de 2012 estableció el compromiso de aprobar un Plan Nacional de Prevención del Delito, mismo que también se encontraba acordado en el Pacto por México. En febrero de 2013 aparecieron las “Bases del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia e Instalación de la Comisión Intersecretarial”, que hizo públicas la propia Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, integrada por las secretarías de Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Economía; Comunicaciones y Transportes; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; y Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

Las bases conceptuales sobre las que se sostiene el acuerdo son las siguientes: 1) el paradigma de la convivencia y seguridad ciudadana; 2) la perspectiva de prevención social de las violencias y la delincuencia; 3) el modelo de seguridad ciudadana; 4) ciudades seguras; 5) perspectiva de derechos humanos; 6) inclusión social; y 7) cohesión comunitaria.¹⁸

Según el documento referido, el programa debe contribuir a proveer a las personas protección en las áreas de libertad, seguridad y justicia, a través de las siguientes estrategias: 1) la incorporación de la prevención como elemento central de las prioridades en la calidad de vida de las personas, considerando al ciudadano y a los jóvenes en el centro de las políticas de seguridad y de desarrollo social; 2) el diagnóstico situacional a través del análisis sistemático de los problemas de la delincuencia, sus causas, los factores de riesgo y las consecuencias; 3) los diagnósticos participativos; 4) el fomento de la capacitación de los servidores públicos cuyas atribuciones se encuentren relacionadas con la materia objeto del programa, lo cual incluye la realización de seminarios, estudios e investigaciones o programas de formación, entre otros, para asegurar que sus intervenciones sean apropiadas, eficientes, eficaces y sostenibles; 5) la movilización y construcción de una serie de acciones interinstitucionales que tengan capacidad para abordar las causas y prevenir factores de riesgo, integrando a la sociedad civil; 6) el desarrollo de estrategias de prevención social de las violencias y la delincuencia; y 7) el monitoreo y evaluación continuos.¹⁹

Para cumplir tales estrategias se establecen una serie de objetivos particulares, entre los que destacan la ampliación de la intervención de la sociedad, especialmente de los jóvenes, en el diseño de las políticas de prevención; el fomento de una cultura de la paz; y las acciones para mejorar las pautas de convivencia, estableciéndose las siguientes prioridades de intervención:

¹⁷ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Presupuesto de Egresos de la Federación 2015. Recursos asignados al Ramo 04 “Gobernación”*, 26 de febrero de 2015, en: <<http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2015/febrero/notacefp0092015.pdf>>.

¹⁸ Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, *Bases del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia e Instalación de la Comisión Intersecretarial*, Ciudad de México, 2013, p. 23, en: <<http://www.gobernacion.gob.mx/archivosPortal/pdf/Bases120213.pdf>>.

¹⁹ *Ibid.*, p. 20.

- Por grupos poblacionales: juventudes.
- Por tipo de violencia: violencia social, violencia institucional y violencia familiar y de género.
- Por ciudades, zonas y regiones: ciudades con alta y mediana conflictividad delictiva y social, zonas turísticas y conurbaciones.
- Procesos de adopción e implementación de decisiones.
- Prioridades de la participación ciudadana: integrar a la ciudadanía organizada.
- Prioridades por factor de riesgo: medir, detectar y prevenir precursores o detonadores de distintos tipos de violencia o factores que debilitan la convivencia, la seguridad y la cohesión comunitaria.

La inversión en programas de prevención del delito fue de 7,778 millones de pesos en tres años, más el 20 por ciento de lo destinado a FASP y Subsemun, además de otras partidas menores en diferentes secretarías. La voluntad política se materializó en una fuerte inversión de recursos. Se apoyaron los programas de prevención, con mayor énfasis incluso que el fortalecimiento de las unidades modelo de las policías estatales acreditables, que se planteaban necesarias para la reforma del Sistema de Seguridad Pública. Sin embargo, la falta de criterios cualitativos con los cuales medir este esfuerzo dificulta mucho determinar los resultados obtenidos por este tipo de programas.

SETEC

La Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema Penal (Setec) ha sido la encargada de liderar este proceso desde el año 2008. Ha publicado diferentes estudios y documentos con el fin de apoyar el esfuerzo de transformación del sistema de justicia mexicano.²⁰ Según datos de Setec, se puede apreciar cómo ha sido muy diferenciado el inicio en la operación, así como el grado de avance de la implantación tanto del Sistema Procesal Penal Acusatorio (SPPA) como del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) en las entidades federativas.

En el año 2007, los estados de Chihuahua y Oaxaca iniciaron con la operación del SPPA, el primero de una manera total y el segundo parcial. En 2008 fue Morelos el que comenzó el proceso, siendo uno de los dos estados de la República que operó más rápido de forma completa tanto el SPPA como el CNPP. En 2009 se sumaron, con diferentes resultados, Durango –que operó de manera total ambos–, el Estado de México –que adoptó íntegramente el SPPA– y Zacatecas –que únicamente presentó avances parciales en los dos procesos. En el año 2010 Baja California inició de forma parcial la implantación del SPPA. En 2011 se sumaron Yucatán –SPPA integral– y Guanajuato –parcial. En 2012 se añadieron Nuevo León –SPPA total–, Chiapas y Tabasco –parcial en los dos casos. En 2013, los estados de Puebla, Veracruz, Coahuila y Tamaulipas siguieron el ejemplo; mientras que en el 2014 se sumaron Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Guerrero, Jalisco, Sinaloa, Aguascalientes, Hidalgo, Campeche, Nayarit, Tlaxcala y Colima. Finalmente, en el año 2015 inició la operación parcial del SPPA y del CNPP en el Distrito Federal y en Michoacán, quedando pendiente la entrada en vigor ese año en el estado de Baja California Sur y al siguiente en Sonora.

En síntesis, a principios del 2016 dos estados de la República tenían operando de forma total el SPPA y el CNPP; cuatro el primero de manera total y tres parcial. Por otra parte, 21 entidades operaban de forma parcial ambas instancias y en dos todavía estaban pendientes de entrar en vigor, ya fuera de forma parcial o completa.

²⁰ En su página *web* y en medios de comunicación ha difundido videos, así como otro tipo de promocionales con los que han tratado de sensibilizar y educar tanto a los diferentes actores del sistema de justicia penal como a las autoridades gubernamentales y a la población en general sobre los cambios que se avecinan y las consecuencias de los mismos.

En relación con el inicio de operación del Sistema Procesal Penal Acusatorio a escala federal, según las declaratorias que emite el Congreso de la Unión, el 24 de noviembre del 2014 entró en vigencia en los estados de Durango y Puebla; el 16 de marzo del 2015 en Yucatán y Zacatecas; y el 1º de agosto estaba previsto que lo hiciera en Baja California Sur, Guanajuato, Querétaro y San Luis Potosí. Se contemplaba asimismo que en el mes de noviembre del 2015 los estados de Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Nayarit, Oaxaca y Tlaxcala se incorporaran a esta dinámica, quedando 18 entidades federativas para que completaran su proceso antes de mediados del 2016.

La planeación integral de la implementación del nuevo Sistema Procesal Penal Acusatorio ha formado parte del esfuerzo continuo de Setec para impulsar el proceso. En el año 2012 editó un manual que contempla a todos los operadores y recuerda los objetivos estratégicos y tácticos del nuevo sistema. Entre los primeros se encuentran: implementar el SPPA en los términos de la reforma penal del 2008; cumplir los principios de la misma; cambiar la cultura de los operadores del sistema, orientándola a que los procesos penales tengan como prioridad llegar a la certeza; y mejorar la percepción de la población hacia el sistema penal. Entre los segundos están disponer de la estructura normativa completa y acorde con la reforma penal del 2008; modernizar la tecnología y equipamiento; contar con infraestructura de tecnología de la información, eficiente y moderna, para la operación del sistema penal; disponer de una organización que asegure a los operadores el desempeño del sistema; capacitar y certificar a los operadores; difundir la temática entre la población; e intercomunicar plenamente a todos los responsables.

El recurso invertido ha sido importante, especialmente teniendo en cuenta que en julio del 2016 se tenía el compromiso de que todo el sistema estuviera operando de forma plena. Setec otorgó a los estados un apoyo de 3,462 millones 119 mil pesos entre los años 2010 y 2015, destinando al Distrito Federal, al Estado de México y a los estados de Guanajuato y Baja California una cantidad de recursos cercana a los 180 millones de pesos cada uno; mientras que Yucatán, Nuevo León, Durango y Chihuahua recibieron entre 2010 y 2015 una inversión de entre 140 y 150 millones de pesos. Nayarit, Quintana Roo, Querétaro, Aguascalientes y Baja California Sur son los que menos recursos obtuvieron, situándose entre los cuarenta y los sesenta millones de pesos durante todo el periodo.

CONCLUSIONES

México ha invertido una gran cantidad de recursos para reformar el Sistema Nacional de Seguridad Pública, especialmente en las entidades federativas y los municipios del país. Sin embargo, diferentes factores explican que este esfuerzo presupuestario no haya tenido el éxito esperado. Entre ellos cabe señalar los siguientes: falta de continuidad de los titulares del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que han cambiado casi de forma anual; limitada voluntad política de gobernadores y alcaldes que centraron su debate en el “mando único”, sin entenderlo de forma adecuada, mientras el tiempo pasaba y no se reformaban las estructuras policiales en sus áreas de responsabilidad; una errónea forma de dar seguimiento a los recursos invertidos por parte del SESNSP, centrándose en el cumplimiento de criterios cuantitativos, en lugar de cualitativos; las “trampas de la seguridad” –concepto que acuñara John Bailey para referirse a las dificultades de transformar la cultura política de los actores y, muy importante, los problemas para erradicar las prácticas de corrupción en el sistema–; el escaso interés en la sociedad civil por dar seguimiento a la reforma del Sistema Nacional de Seguridad Pública; y la ausencia de un debate serio entre los principales actores de la clase política, ya que éstos han dejado que los profesionales tengan un perfil policial o militar y asuman de forma casi autónoma la responsabilidad de conducir un proceso tan complejo.

La reforma del Sistema Nacional de Seguridad Pública fue diseñada al inicio del gobierno de Felipe Calderón por expertos de las áreas de seguridad del país, que identificaron los principales problemas a ser gestionados. Esta propuesta ha sido en general seguida y poco discutida. Sin embargo, en el camino se ha ido modificando, por circunstancias que la fueron alejando del objetivo. La reforma implica construcción de instituciones policiales confiables en estados y municipios. Al principio de la gestión de Enrique Peña Nieto se puso un énfasis especial en las políticas de prevención de delito, sin que a ello acompañara una metodología, ni una reflexión sólida y compartida que permitiera evaluar los productos. A mediados de su administración, la fecha *fatal* de la entrada en vigor del nuevo Sistema de Justicia Penal hizo que muchos de los esfuerzos se dirigieran a este objetivo, descuidando la construcción de instituciones de seguridad pública.

En relación con esta última, buena parte de los recursos se invirtieron en zonas urbanas densamente pobladas o en territorios en donde el Estado estaba perdiendo presencia frente a los grupos del crimen organizado. Sin embargo, no se establecieron criterios para medir si la inversión estaba dando los frutos esperados.

La falta de policías municipales y estatales profesionales y confiables, a pesar de la inversión realizada, muestra el fracaso de esta política. Se apostó por el parque móvil, por los equipos antimotines, por algunos aspectos relacionados con la tecnología y la renovación de infraestructuras, pero se avanzó muy poco en la capacitación del personal policial y en la mejora de sus condiciones de vida. Se ejecutaron programas de prevención social del delito, pero no se estableció un mecanismo para poder medir la efectividad de las medidas impulsadas. La ausencia de resultados y de rendición de cuentas real sobre estos recursos llevan a concluir el fracaso de esta tentativa, que se puede explicar por la corrupción de los sistemas político y administrativo, así como por el desvío de recursos a funcionarios públicos electos, autoridades de los aparatos de seguridad pública estatales y locales, así como a proveedores de bienes y servicios.

Hoy día los militares tienen que seguir presentes en las calles de México, y el estado de las policías no dista mucho de aquel en el que se encontraban en 2006. Frente a esta situación, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública canceló en el año 2016 el SPA, el subsidio más importante del proceso de reforma, así como el de prevención del delito. Al rechazar la idea de impulsar la creación de unidades policiales modelo se está negando la posibilidad de transformar el sistema en las entidades federativas mexicanas. El debate sobre el mando único pierde todo el sentido cuando ni siquiera los estados pueden contar con instituciones policiales bien estructuradas, integradas por profesionales competentes, que se sientan satisfechos de sus condiciones laborales y tengan una verdadera vocación de servicio. Sin instituciones eficaces, la discusión a propósito del mando único o mando mixto se queda meramente en un juego de intereses políticos, en lugar de contribuir a una estrategia de creación de instituciones confiables para lograr una seguridad ciudadana mejor administrada.

Conforme los problemas se han ido acumulando en el país, se ha actuado con un estilo reactivo. El 27 de noviembre del año 2014 el presidente de México reaccionaba a la grave crisis de Ayotzinapa con el anuncio de catorce acciones a desarrollar. Durante un mensaje en Palacio Nacional –al que asistieron miembros del gabinete presidencial, gobernadores y legisladores– se presentaron las siguientes medidas a realizar por los diferentes poderes del Estado: 1) aprobar una ley contra la infiltración criminal; 2) especificar competencias territoriales contra el delito; 3) crear el Mando Único Policial; 4) establecer un número telefónico único de emergencias en el país; 5) impulsar la creación de una clave única de identidad, que permita contar con un registro confiable de la población mexicana; 6) desarrollar un operativo en Tierra Caliente; 7) aprobar reformas para tener un sistema más eficiente de justicia cotidiana; 8) impulsar acciones en derechos humanos; 9) respaldar la creación del Sistema Nacional Anticorrupción; 10) garantizar la transparencia en las compras gubernamentales; 11) trabajar una reforma para crear tres zonas económicas especiales al sur del país: en el Istmo de Tehuantepec, en Chiapas y en Lázaro

Cárdenas; 12) impulsar programas de desarrollo rural, de empleo y de becas en las entidades del sur; 13) trabajar en una reforma para desvincular el salario mínimo de otros conceptos como las multas, con el fin de abrir un debate sobre el monto de los sueldos; y 14) fomentar la comunicación con la sociedad, y ordenar a las secretarías de Gobernación y de Desarrollo Social que “amplíen” los espacios para el diálogo con las organizaciones sociales y favorecer su participación.

Está pendiente de desarrollar un esfuerzo de concertación, de construcción colectiva de acuerdos; y que se aborde sin ambigüedades el proceso de reforma institucional de la administración de la seguridad pública, no únicamente en el ámbito federal, sino especialmente en las entidades federativas y los municipios. No es sólo cuestión de recursos, sino de voluntad política y de la consolidación de una visión reformista que debe imaginar con realismo el futuro de la seguridad pública en México a largo plazo.