

Temas estratégicos 47

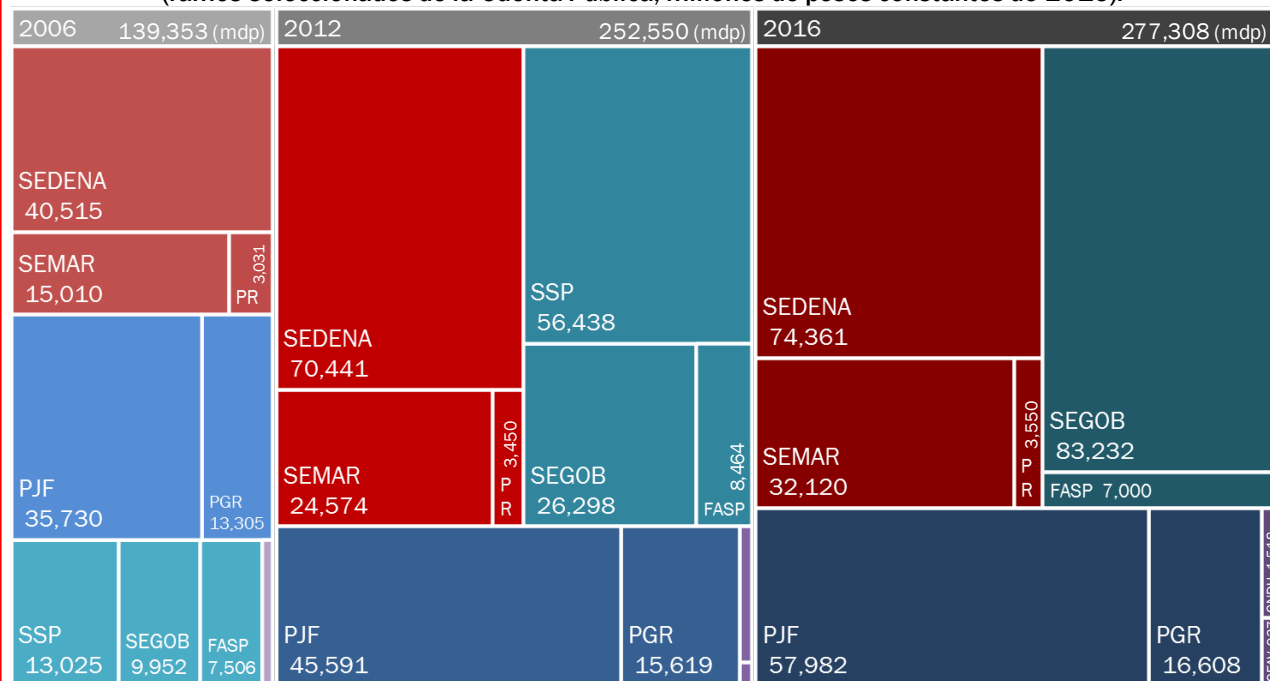
2017
junio

➤ Panorama del Gasto Federal en Seguridad, 2006-2016.

Resumen

El presente reporte tiene como objetivo brindar un panorama general del gasto federal en seguridad ejercido durante la última década. Para precisar los recursos destinados a esta función del Estado, se revisan las definiciones de seguridad plasmadas en el marco normativo. A partir de estas definiciones y de las clasificaciones de la Cuenta Pública, elaboradas por la Secretaría de Hacienda, se desarrollan dos estimaciones: según el gasto de las instituciones a cargo de la seguridad; y otra conforme la clasificación funcional del gasto. El análisis de ambas estimaciones muestra que el gasto federal en seguridad se duplicó en términos reales durante el periodo de estudio. Éste y otros resultados sobre el gasto ejercido se contextualizan mediante diversos indicadores en las secciones finales de este reporte.

Gráfica 1. Gasto federal ejercido en 2006, 2012 y 2016 por las instituciones a cargo de la seguridad (ramos seleccionados de la Cuenta Pública; millones de pesos constantes de 2016).



ACRÓNIMOS: Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV); Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH); Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública para Estados y Municipios (FASP), Poder Judicial de la Federación (PJF), Presidencia de la República (PR), Procuraduría General de la República (PGR), Secretaría de Gobernación (SEGOB), Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), Secretaría de Marina (SEMAR), Secretaría de Seguridad Pública (SSP).

Fuente: elaboración propia con datos de la Cuenta Pública, 2006, 2012 y 2016.

-página intencionalmente dejada en blanco-



1. ¿QUÉ SE ENTIENDE POR “SEGURIDAD”?

La Constitución conforma la piedra angular del Estado Mexicano, sobre la cual se establecen e interpretan las obligaciones del mismo. Como una función del Estado, la Carta Magna incluye, en su artículo 21, una amplia definición del concepto de *seguridad pública*:

“La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la **prevención de los delitos; la investigación y persecución** para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala [...]

“Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública [...]” (énfasis añadido; CPEUM, Art. 21, párr. 9 y 10).

La definición de *seguridad pública* plasmada en la Constitución incluye, entonces, desde los planes y programas del poder ejecutivo para prevenir los delitos, hasta la imposición y ejecución de penas y sanciones a cargo del poder judicial, pasando por las estrategias y acciones de las corporaciones policiales y del Ministerio Público para prevenir, investigar y perseguir delitos. Por lo tanto, la definición constitucional incluye, dentro de la misma función de Estado, actividades que generalmente se piensan separadas y que corresponden a muy distintas dependencias e instituciones.

En la Constitución se mencionan, pero no se definen, otras dos nociones relacionadas con esta temática: la *seguridad nacional* y la *seguridad interior*. En el artículo 73 se faculta al Congreso a expedir leyes en materia de *seguridad nacional* (fracc. XXIX-M), sin explicar a qué se refiere este concepto. En el artículo 89, como parte de las facultades y obligaciones del Presidente, se señala lo siguiente: “Preservar la *seguridad nacio-*

nal, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la *seguridad interior* y defensa exterior de la Federación” (énfasis añadido; fracción VI).

Más allá de estas brevísimas menciones, la Constitución no incluye definición alguna de estas nociones (para una discusión más amplia de la historia constitucional de ambos conceptos, ver Galindo *et al.*, 2017). En este sentido, el único concepto definido a nivel constitucional es el de *seguridad pública*.

En un nivel normativo inferior, se tienen dos leyes reglamentarias relacionadas con los conceptos de *seguridad pública* y la *seguridad nacional*. Primero, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP) funge como ley reglamentaria del artículo 21 constitucional en materia de Seguridad Pública. En el artículo 2° de esta Ley se amplía la definición constitucional, incluyendo no sólo la *prevención, investigación y sanción* de delitos, sino que añade también la *reinserción social*, la *salvaguarda de los derechos* de las personas, así como la *preservación de las libertades*, el *orden* y la *paz*:

“La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y municipios, que tiene como fines **salvaguardar la integridad y derechos de las personas**, así como **preservar las libertades, el orden y la paz públicos** y comprende la **prevención especial y general de los delitos**, la sanción de las infracciones administrativas, así como **la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del sentenciado** [...]

El Estado desarrollará políticas en materia de **prevención social del delito** con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas (énfasis añadido; LGSNSP, Art. 2).

En segundo término se tiene la Ley de Seguridad Nacional (LSN), la cual, a diferencia de la LGSNSP, no reglamenta artículo constitucional alguno. En el artículo 3º de la LSN se incluye una definición del concepto de *seguridad nacional*:

Artículo 3.- Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
- IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional; y
- VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus habitantes.

Así, al considerar las leyes secundarias, se tienen dos conceptos relacionados con la noción amplia de “seguridad”, la *seguridad pública* y la *seguridad nacional*. Estos conceptos engloban una amplísima gama de obligaciones del Estado Mexicano, desde la *prevención social del delito* y la *salvaguarda de los derechos de las personas*, hasta el *mantenimiento del orden constitucional* y la *preservación de la democracia*. En este sentido, el propio marco normativo dificulta delimitar con precisión las actividades y los gastos específicos en materia de seguridad. Por ejemplo, el artículo 5º de la LSN indica que los “actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada” deberán considerarse *amenazas a la seguridad nacional*, de tal manera que la investigación y persecución de delitos enmarcados por el régimen especial contra la delincuencia organizada pueden considerarse tanto actividades de *seguridad pública* como de *seguridad nacional*. Ejemplos más extremos serían aquellas actividades relacionadas con el *mantenimiento del orden constitucional* o con el *fortalecimiento de las instituciones democráticas*, pues son mucho más difíciles de identificar, precisar y clasificar (ver esquema 1).





2. INSTITUCIONES A CARGO DE LA SEGURIDAD

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP) tiene como objeto “regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en esta materia” (Art.1). El esquema 2 muestra las instancias que integran este sistema.

Por su parte, la Ley de Seguridad Nacional (LSN) tiene como objetivo “establecer las bases de integración y acción coordinada de las instituciones y autoridades encargadas de preservar la Seguridad Nacional [...] así como, la forma y los términos en que las autoridades de las entidades federativas y los municipios colaborarán con la Federación en dicha tarea” (Art. 1). A diferencia de la LGSNSP, esta Ley no establece un Sistema Nacional para coordinar las acciones en materia de *seguridad nacional*, sólo dispone la conformación de un Consejo de Seguridad Nacional, el cual comparte algunas características e instituciones con el Consejo Nacional de Seguridad Pública (ver esquema 3). Ambos Consejos fungen como instancias superiores de coordinación de esfuerzos y definición de políticas en sus respectivas materias, y en ambos se tiene la presencia del Presidente de la República y de los Secretarios de Gobernación, Defensa Nacional y Marina, así como del Procurador General de la República. Su principal diferencia estriba en que el Consejo de Seguridad Nacional no incluye la presencia de representantes de las entidades federativas.

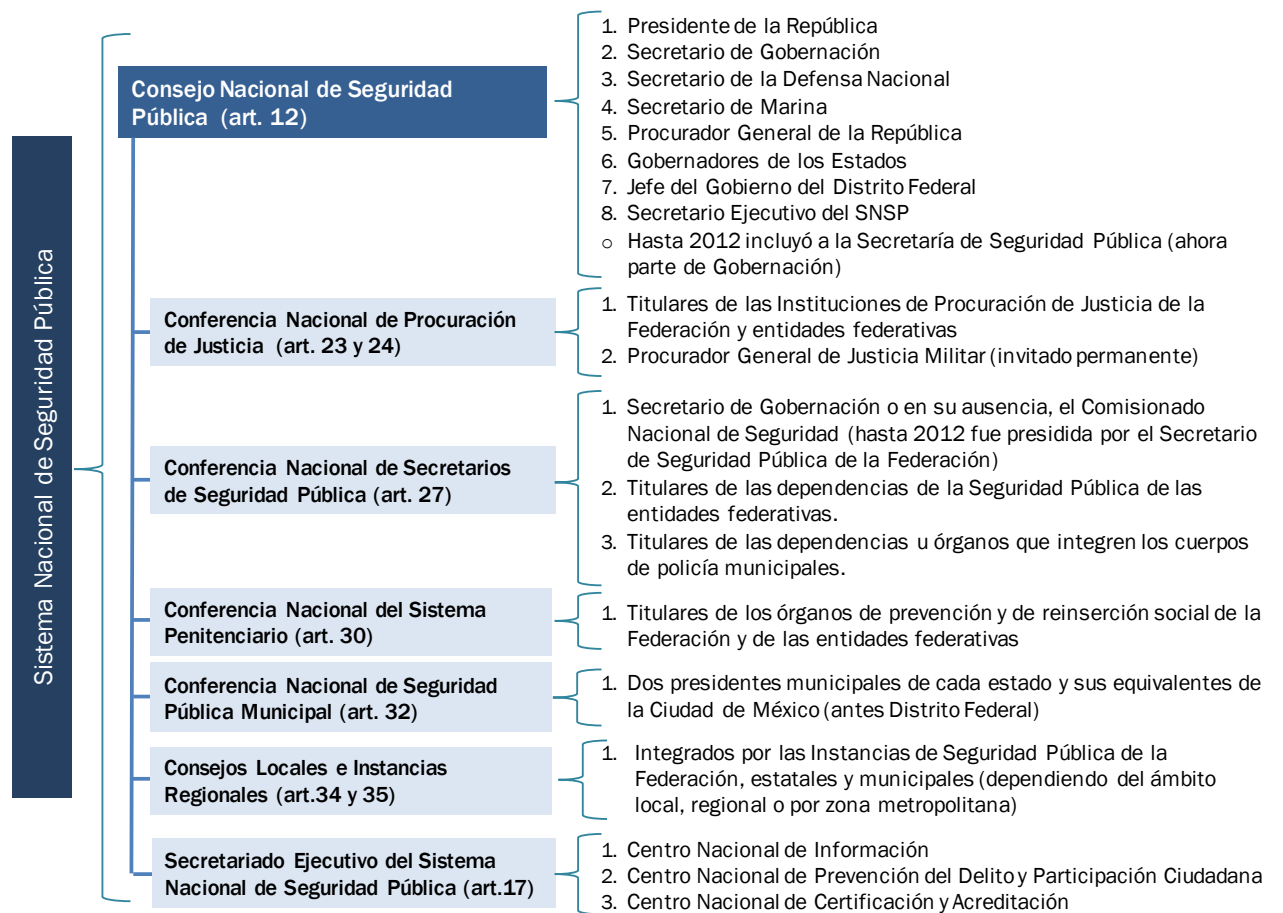
Dadas las atribuciones y la conformación de ambos Consejos, estos pueden considerarse, en términos generales, como las principales instancias en materia de seguridad en México. Y las instituciones que participan en ambos podrían considerarse como fundamentales para esta función del Estado. Las cinco instituciones clave para la seguridad en México son: la Presidencia de la República, la Secretaría de Gobernación

(SEGOB), la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), la Secretaría de Marina (SEMAR) y la Procuraduría General de la República (PGR). Para años anteriores a 2013, es también relevante considerar a la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), la cual tuvo una existencia independiente de la SEGOB entre 2000 y 2012, y también formó parte de ambos Consejos de seguridad (a partir de 2013 las funciones y la estructura orgánica de la SSP se incorporaron a la SEGOB).

Como puede observarse en el esquema 3, otras dependencias también participan en el Consejo de Seguridad Nacional, como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y la de Relaciones Exteriores (SRE). Sin embargo, es poco razonable atribuir todo el gasto de estas dependencias a temas de seguridad –aunque sí es discutible si la totalidad de sus funciones abona al cumplimiento de algunos objetivos de la LSN, tales como la “preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico, social y político”-. En el caso contrario, existen otras instituciones que no participan en estos Consejos pero cuyas funciones se encuentran estrechamente relacionadas con el concepto amplio de seguridad definido en el marco normativo. Por ejemplo, este concepto incluye obligaciones tales como la *sanción de los delitos* y la *salvaguarda de los derechos de las personas*, de tal manera que el Poder Judicial de la Federación y la Comisión Nacional de Derechos Humanos también podrían considerarse como instituciones clave para la seguridad en México.

En suma, resulta muy difícil identificar y clasificar *todos y cada uno* de los gastos institucionales en seguridad. Dada esta complejidad, en las siguientes secciones se muestran dos aproximaciones al gasto federal en esta materia: la primera según el gasto total de las instituciones más estrechamente relacionadas con la seguridad; y la segunda conforme la clasificación por funciones del gasto que utiliza la SHCP.

Esquema 2. Instancias que integran el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP).



Fuente: elaboración propia con información de la Ley General del SNSP, y del portal del Secretariado Ejecutivo del SNSP.

Esquema 3. Instituciones integrantes de los Consejos en materia de seguridad pública y seguridad nacional.

Consejo Nacional de Seguridad Pública

- Presidente de la República
- Secretario de Gobernación
- Secretario de la Defensa Nacional
- Secretario de Marina
- Procurador General de la República
- Gobernadores de los Estados
- Jefe del Gobierno de la Ciudad de México
- Secretario Ejecutivo del SNSP
- (hasta 2012 el Consejo incluyó al Secretario de Seguridad Pública)

Consejo de Seguridad Nacional

- Presidente de la República
- Secretario de Gobernación
- Secretario de la Defensa Nacional
- Secretario de Marina
- Procurador General de la República
- Secretario de Hacienda y Crédito Público
- Secretario de la Función Pública
- Secretario de Relaciones Exteriores
- Secretario de Comunicaciones y Transporte
- Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional
- (hasta 2012 el Consejo incluyó al Secretario de Seguridad Pública)

Fuente: elaboración propia con información de la LGSNSP y la LSN.



3. GASTO DE LAS INSTITUCIONES A CARGO DE LA SEGURIDAD

Al analizar el uso de recursos públicos se puede optar por examinar el Presupuesto de Egresos de la Federación o la Cuenta Pública. El primero comprende los recursos que se planea gastar a lo largo del año, mientras que la segunda opción constituye el informe del gasto *realmente ejercido* que entrega la SHCP al Poder Legislativo. Estudios previos han evidenciado que existe una diferencia significativa entre los recursos planeados y los efectivamente gastados al final de cada año (Nuñez, 2016), motivo por el cual es preferible revisar la Cuenta Pública.

Los informes de gasto que elabora la SHCP permiten desagregar sus datos según el “ramo del gobierno federal”, donde se incluye el gasto de dependencias específicas. De modo que sí es posible revisar el gasto de las instituciones relacionadas más estrechamente con cuestiones de seguridad.

El periodo elegido para la revisión del gasto federal, 2006-2016, corresponde al de implementación de una “política de combate frontal al narcotráfico”, denominada así en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (Presidencia, 2007), y que en términos prácticos no parece haber sido modificada significativamente en años recientes. En todo caso, es posible que en los últimos años se siguiera una estrategia de “focalizar el combate a los delitos de alto impacto”, bajo una idea de “contención del delito mediante intervenciones policiales” (según el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018; Presidencia, 2013).

La implementación y continuación de esta política ha incluido, entre otros aspectos, el despliegue de operativos federales (policiales y militares) de carácter permanente para hacer frente al narcotráfico, en particular, y al crimen organizado en general. Posterior al inicio de esta política (en diciembre de 2006), se registró en México un aumento drástico de homicidios (a partir de 2007), el cual ha representado un periodo de agravamiento de situaciones de violencia en el

país, de tal manera que no puede afirmarse con certeza que esta política haya logrado, efectivamente, una mejora sustantiva en las condiciones de vida de la población (para una discusión más detallada de esta política y del incremento de homicidios ver: Galindo, 2016; para una revisión de los costos y logros de la política de seguridad pública, ver la evaluación de la Auditoría Superior de la Federación: ASF, 2016).

En el presente trabajo, la revisión del gasto federal se muestra en términos reales, es decir descontando la inflación de cada año para que los montos homologados reflejen el cambio de poder adquisitivo del dinero durante el periodo de análisis. Como referencia se usa el año 2016, de forma que los gastos ejercidos se expresan siempre en pesos constantes de ese año.

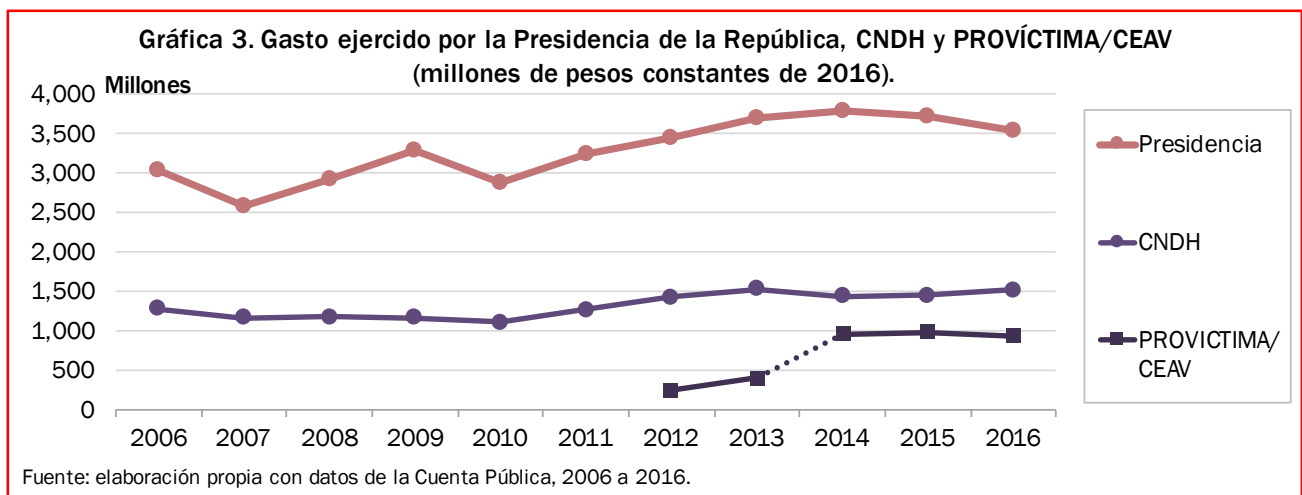
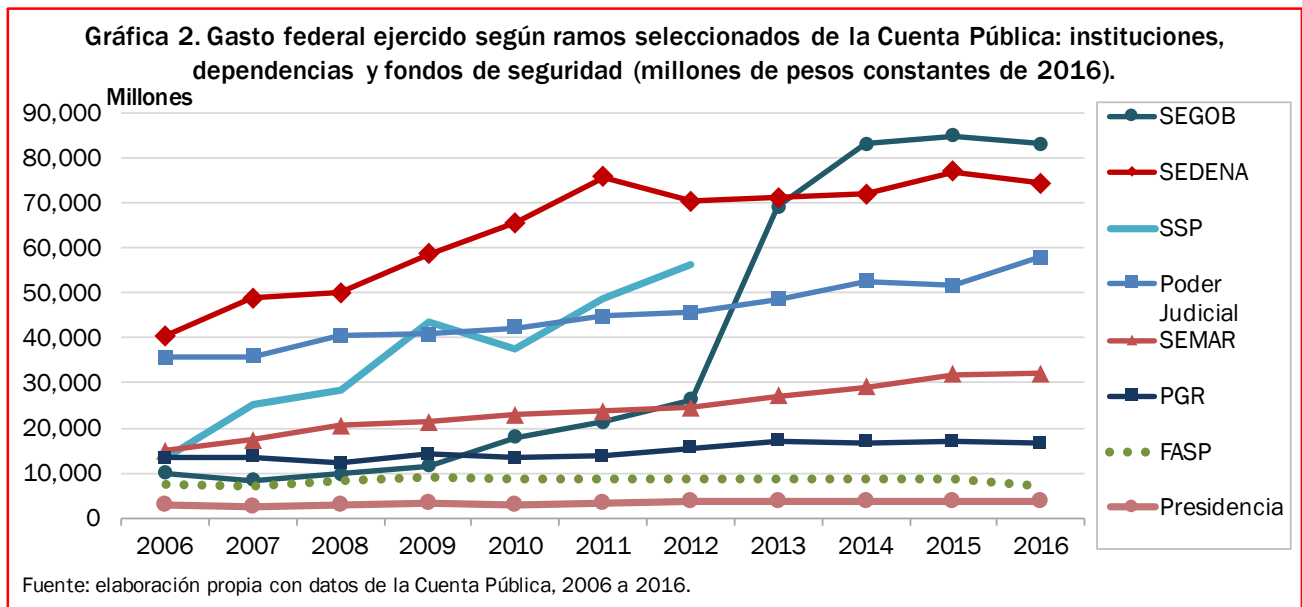
La gráfica 2 muestra el gasto ejercido por las instituciones más estrechamente relacionadas con cuestiones de seguridad. Por principio, se incluyen aquellas que participan tanto en el Consejo de Seguridad Nacional como en el Consejo Nacional de Seguridad Pública: la Presidencia de la República, la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), la Secretaría de Marina (SEMAR), la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y la Procuraduría General de la República (PGR). Para los años 2006-2012 se muestra el gasto de la extinta Secretaría de Seguridad Pública (SSP), cuya estructura fue incorporada a la SEGOB a partir de 2013. Dada la inclusión de las tareas de impartición de justicia en la definición constitucional de seguridad pública (discutida en la primera sección), se incluye también el gasto del Poder Judicial de la Federación. En la gráfica 2 también se muestran los montos ejercidos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), el cual forma parte del rubro “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios” (se incluye este fondo, y no otros, por ser el único que, por norma, se destina exclusivamente a temas de seguridad).

Toda vez que el marco normativo también incluye “salvaguardar los derechos de las personas” dentro de la función de seguridad pública, la estimación incluye también los gastos ejercidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV; cuyo origen se relaciona con PROVÍCTIMA). Por cuestiones de escala, los gastos ejercidos por estas dos instituciones se muestran en la gráfica 3.

En la gráfica 2 se observa que la institución que más incrementó su gasto de 2006 a 2012 fue la SSP, la cual cuatuplicó su gasto (creció 4.3 veces en términos reales). En 2013 se incorporó la estructura de la SSP a la SEGOB, y su gasto com-

binado superó al de SEDENA a partir de 2014. De tal manera que el gasto conjunto SSP/SEGOB creció 3.6 veces de 2006 a 2016, pasando de casi 23 mil millones (pesos constantes de 2016) a más de 83 mil millones.

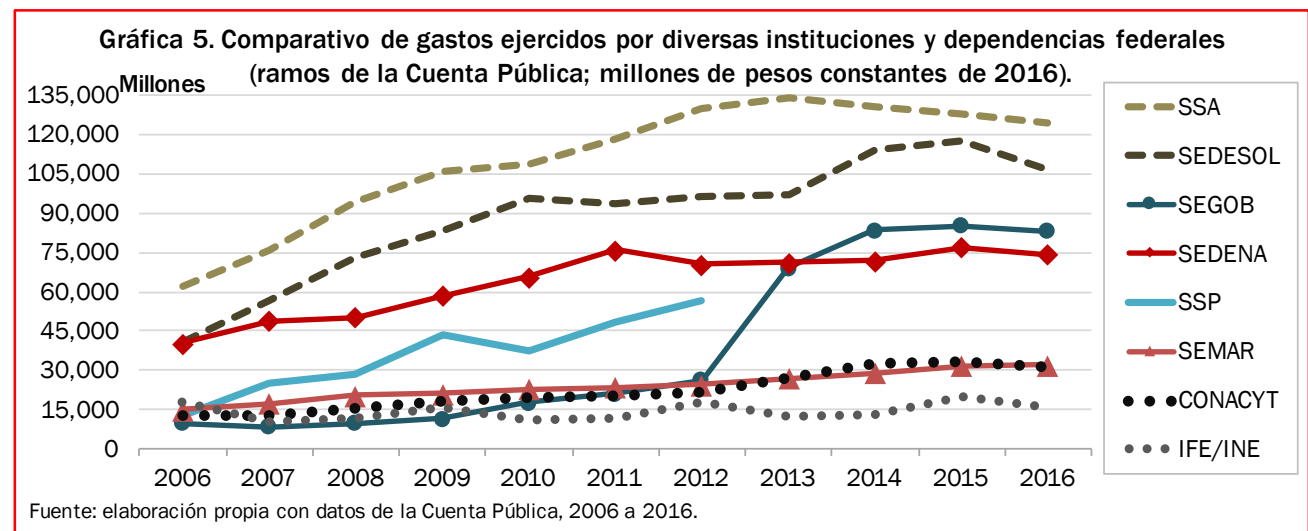
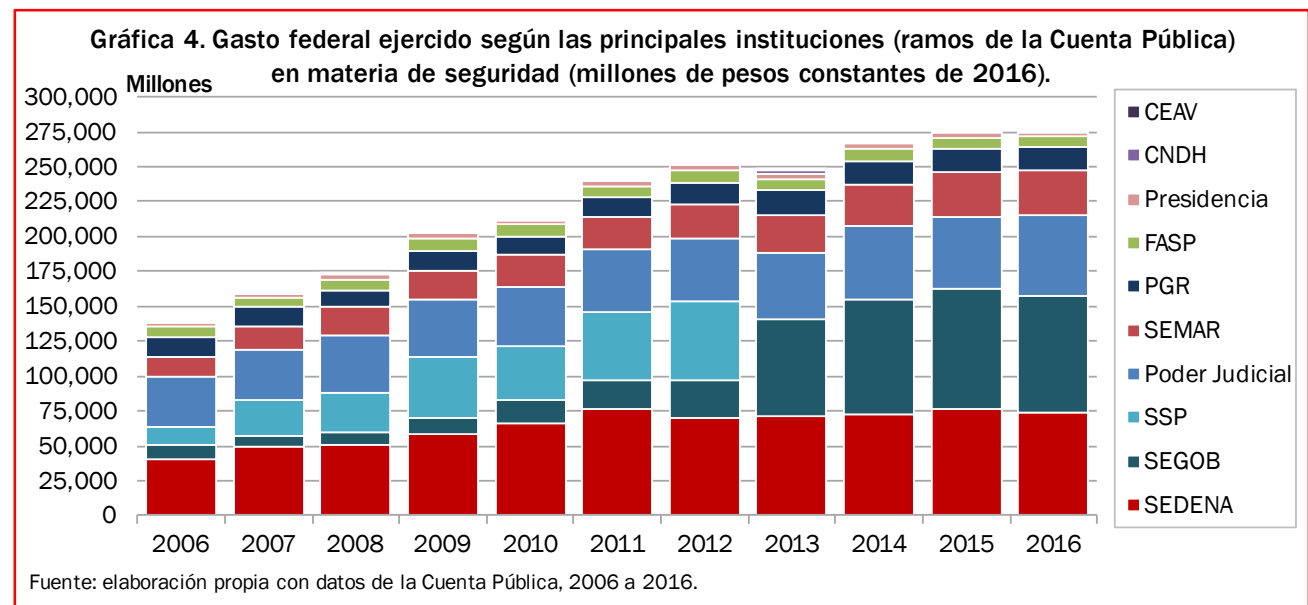
Por su parte, SEMAR y SEDENA casi duplicaron sus gastos. El gasto de la primera pasó de 15 mil millones (pesos constantes) en 2006 a 32 mil millones en 2016. El gasto de SEDENA pasó de menos de 41 mil millones en 2006 a casi 76 mil millones en 2011 (pesos constantes de 2016), para después mantenerlo relativamente constante (74 mil millones en 2016). Por último, el Poder Judicial aumentó su gasto 62% (se multiplicó por 1.6 veces) durante 2006-2016.



En contraste, Presidencia, PGR, CNDH y el FASP mantuvieron sus gastos relativamente constantes durante este periodo. Como caso especial se tiene la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas del Delito (PROVÍCTIMA), cuyo primer gasto ejercido fue de 244 millones (pesos constantes) en 2012, y que posteriormente fue sustituida por la CEAV, con un gasto cercano a mil millones a partir de 2014.

La suma del gasto ejercido por todas estas instituciones se duplicó de 2006 a 2016, pasando de 139 mil millones (pesos constantes de 2016) a 277 mil millones (gráfica 4; y gráfica 1 en la por-

tada). Esto implica que el gasto en seguridad creció a un ritmo ligeramente mayor que el gasto neto del gobierno federal, el cual aumentó 58% (creció por 1.6 veces) en el mismo periodo. Así, el gasto en instituciones de seguridad pasó de representar 4.1% a 5.2% del gasto neto. A fin de ofrecer un contexto mínimo, la gráfica 5 muestra los gastos de la Secretaría de Salud (SSA), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el Instituto Nacional Electoral (INE; antes IFE), y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) -en secciones posteriores se discuten con mayor detalle estos resultados-.





4. GASTO SEGÚN (SUB)FUNCIONES DE SEGURIDAD

La Cuenta Pública permite analizar los recursos ejercidos conforme la clasificación funcional del gasto público elaborada por la SHCP (2015; ver Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria). No obstante, el propio marco normativo dificulta la categorización precisa de los gastos ejercidos, toda vez que, como ya hemos explicado, en la Carta Magna sólo se define el concepto de *seguridad pública* y en la legislación secundaria se engloba un conjunto amplio y poco preciso de objetivos de *seguridad pública* y *seguridad nacional* (ver secciones 1 y 2). Por este motivo, la clasificación funcional debe utilizarse con prudencia.

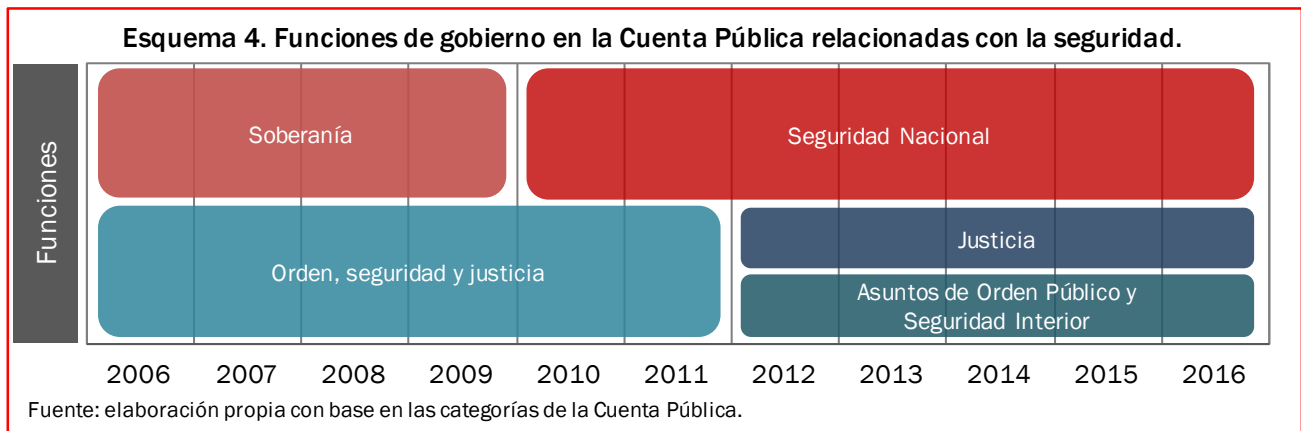
La Estructura Programática de la Cuenta Pública incluye funciones y subfunciones relacionadas con una noción amplia de seguridad, cuyas dos facetas principales son la *seguridad pública* y la *seguridad nacional*. Aunque las funciones de la Cuenta Pública han cambiado su denominación con el paso del tiempo, sí es posible rastrearlas en las bases de datos para todo el periodo 2006-2016.

El esquema 4 muestra los cambios en la nomenclatura de las funciones relacionadas con la seguridad. En 2006 se tenían dos categorías: 1) *Soberanía*; 2) *Orden, Seguridad y Justicia*. En 2010 se cambió el nombre de la categoría (1) por *Seguridad Nacional*. En 2012 la categoría (2) fue

dividida en dos, quedando como: 2*) *Justicia*; y 3) *Asuntos de Orden Público y Seguridad Interior*.

El cuadro 1 muestra la subdivisión de estas funciones en subfunciones. Por ejemplo, la función de *Justicia* incluye las siguientes cinco subfunciones: i) Impartición de justicia; ii) Procuración de justicia; iii) Derechos humanos; iv) Reclusión y readaptación social; v) Apoyo administrativo. La función de *Asuntos de Orden Público y Seguridad Interior* incluye: i) Sistema Nacional de Seguridad Pública; ii) Policía; iii) Protección civil; y iv) Otros asuntos de orden público y seguridad.

El cuadro 1 incluye también los ramos de la Cuenta Pública (instituciones, dependencias y aportaciones federales) que realizan o coadyuvan en la realización de estas funciones y subfunciones. Como puede observarse en el cuadro, algunas de las subfunciones no remiten a objetivos de política pública, sino a instituciones específicas, como la subfunción de Marina que remite a SEMAR y la de Defensa a SEDENA. Por tanto, este nivel de la clasificación sigue siendo amplio, o poco preciso, ya que algunas de estas subfunciones agregan datos relacionados con diferentes objetivos (y este problema se repite en niveles más anidados, tales como las actividades institucionales).



Cuadro 1. Cambios en las funciones, subfunciones y ramos en la Cuenta Pública, 2006 a 2016.

Fn.	Subfunción	Ramos involucrados	Fn.	Subfunción	Ramos involucrados
Soberanía (2006 - 2009)	Defensa	SEDENA	Seguridad Nacional (2010 - 2016)	Defensa	SEDENA
	Marina	SEMAR		Marina	SEMAR
	Seguridad Nacional	Presidencia, SEDENA, SEGOB		Inteligencia para la Preservación de la Seguridad Nacional	Presidencia, SEGOB
Orden, Seguridad y Justicia (2006 - 2011)	Procuración de Justicia	PGR, SEDENA, Provisiones Salariales y Económicas, Reforma Agraria	Justicia (2012 - 2016)	Derechos Humanos	CNDH, CEAV, SEDENA, SEGOB, SHCP
	Impartición de Justicia	SEDENA, SEGOB, SSP, STPS, Poder Judicial, Tribunal Federal de Justicia Federal y Administrativa, Tribunales Agrarios, Provisiones Salariales y Económicas		Procuración de Justicia	PGR, SEGOB, SEDENA, SEDATU, STPS, Reforma Agraria
				Impartición de Justicia	SEDENA, SEGOB, SSP, STPS, Poder Judicial, Tribunal Federal de Justicia Federal y Administrativa, Tribunales Agrarios
	Policía	SSP		Reclusión y Readaptación Social	SEGOB, SSP
	Prisiones	SSP		Actividades de apoyo administrativo	SHCP
	Protección y promoción de los derechos humanos	CNDH, PGR, SEDENA	Asuntos de Orden Público y Seguridad Interior (2012 - 2016)	Sistema Nacional de Seguridad Pública	SEGOB, SSP, Aportaciones Federales
	Sistema Nacional de Seguridad Pública	SEGOB, SSP, Aportaciones Federales, Provisiones Salariales y Económicas		Policía	SEGOB, SSP
	Otros	Presidencia, SHCP, Provisiones Salariales y Económicas		Protección civil	SEGOB
				Otros asuntos de orden público y seguridad	SEGOB, Provisiones Salariales y Económicas

Fuente: elaboración propia con información de la Cuenta Pública, 2006 a 2016.

Lo descrito en el párrafo anterior dificulta analizar el uso de los recursos públicos conforme metas o etapas procesales. Por ejemplo, para el caso del proceso de justicia penal, sería deseable que las subfunciones (u otro nivel clasificatorio) sirvieran para identificar etapas y objetivos más acotados, tales como prevención, investigación, persecución y sanción de los delitos.

Dadas estas limitaciones, decidimos utilizar esta clasificación con algunas salvedades, las cuales explicamos a continuación. Se han consi-

derado íntegros los gastos de las siguientes subfunciones: Defensa, Marina, Inteligencia para la Seguridad Nacional, Reclusión y Readaptación Social, Sistema Nacional de Seguridad Pública, Policía, y Otros Asuntos de Orden Público y Seguridad (o equivalentes en años anteriores).

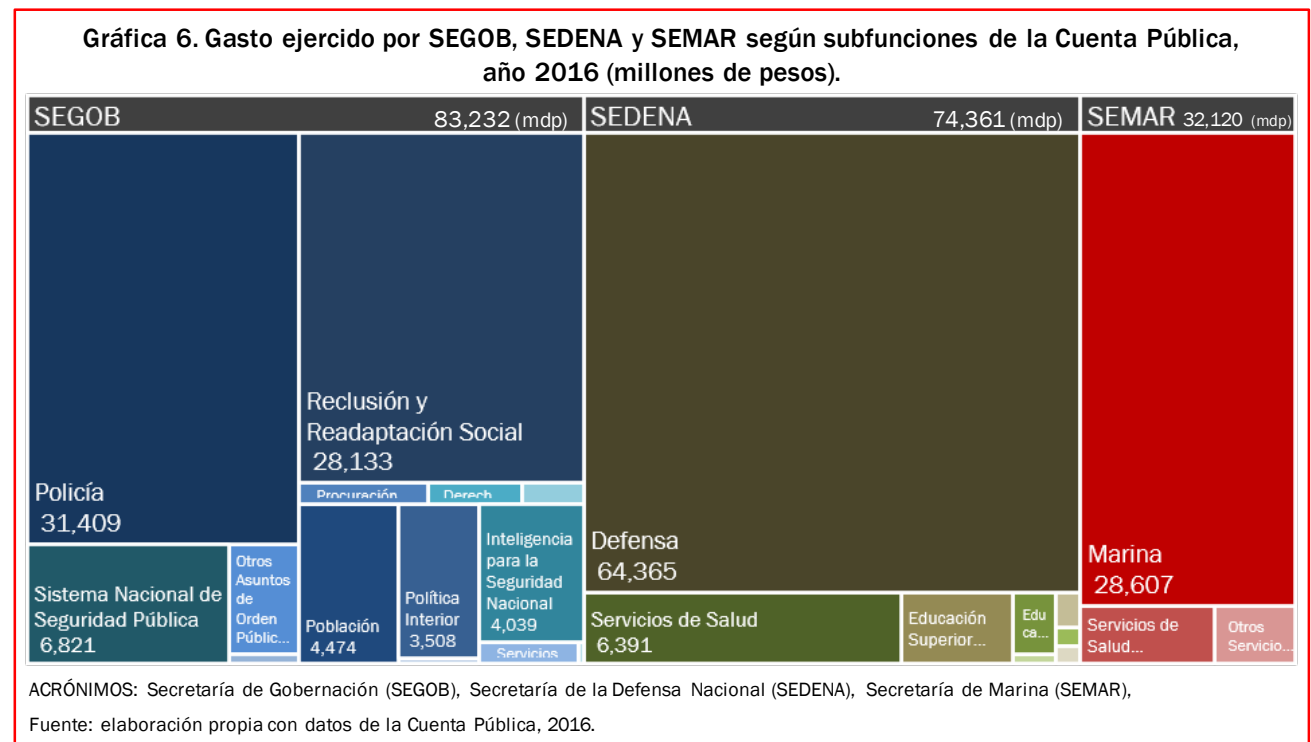
Se omiten los gastos de las siguientes dos subfunciones: Actividades de Apoyo Administrativo y Protección Civil. La decisión de no considerar esta última obedece a que el marco normativo no hace explícita la relación entre

seguridad y Protección Civil. La Ley de Seguridad Nacional y la del Sistema Nacional de Seguridad Pública no hacen referencia alguna a acciones de protección civil, ni a riesgos medioambientales.

Se consideran parcialmente los gastos de las siguientes tres subfunciones: Impartición de Justicia, Procuración de Justicia, y Derechos Humanos. En las dos primeras, no se consideraron los gastos ejercidos por: la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; la Secretaría de la Reforma Agraria; la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; y los Tribunales Agrarios. Esto porque, sus actividades se distancian de las nociones más tradicionales de seguridad y justicia penal (como persecución de delitos). En el mismo sentido, en la subfunción de Derechos Humanos se consideraron los gastos relacionados con la prevención de la tortura, garantía de derechos en el sistema penitenciario, desaparición de personas, víctimas del delito, y el Sistema Nacional de Alerta de violación de Derechos Humanos.

La ventaja de utilizar este enfoque es que permite identificar recursos que, según declaran las instituciones, se destinan de forma directa a realizar actividades de seguridad. Además, es posible identificar partidas presupuestarias no incluidas en los ramos de la Cuenta Pública examinados en la sección anterior.

La gráfica 6 muestra los gastos ejercidos por SEGOB, SEDENA y SEMAR en 2016, a fin de ejemplificar la distribución del gasto en subfunciones. Como puede observarse, SEGOB distribuye sus gastos en distintas subfunciones, entre las cuales sobresalen "Policía" y "Reclusión"; mientras que SEDENA y SEMAR engloban la gran mayoría de su gasto en las subfunciones "Defensa" y "Marina" (todas las cuales forman parte de nuestra estimación del gasto total en seguridad; cotejar con el del cuadro 1). En la gráfica 6 también pueden observarse ejemplos de gastos que no forman parte de nuestra estimación, como los gastos en "Población" y "Política interior" de SEGOB y los servicios de salud y educación que pagan SEMAR y SEDENA como parte de las prestaciones que ofrecen a su personal.



Con respecto a otras partidas presupuestarias no incluidas en los ramos tradicionales de seguridad, esta clasificación permite identificar recursos transferidos a las entidades federativas como parte del ramo 23 “Provisiones salariales y económicas” (cuadro 2). Éste es un ramo que llama la atención pues su existencia ha sido criticada por organizaciones de la sociedad civil; por ejemplo, FUNDAR ha publicado lo siguiente:

“El Ramo 23 es un caso especial. Sus recursos normalmente se asignan a gobiernos estatales y municipales, más no siempre es el caso. Su mismo nombre es un misterio: Provisiones Salariales y Económicas; lo cual no da una clara idea de su propósito ni objetivos. No existen fórmulas ni criterios establecidos por Ley para ver cómo y por qué se asignan estos recursos a los diferentes gobiernos locales. En la práctica, es en este Ramo en donde se realiza la negociación del presupuesto entre la propuesta que presenta la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y lo que aprueba la Cámara de Diputados [...]

[...] Con tantos indicios de que existe un mal uso de estos recursos, es urgente reglamentar los criterios de asignación y la pertinencia de este gasto” (Garduño, 28/11/16)

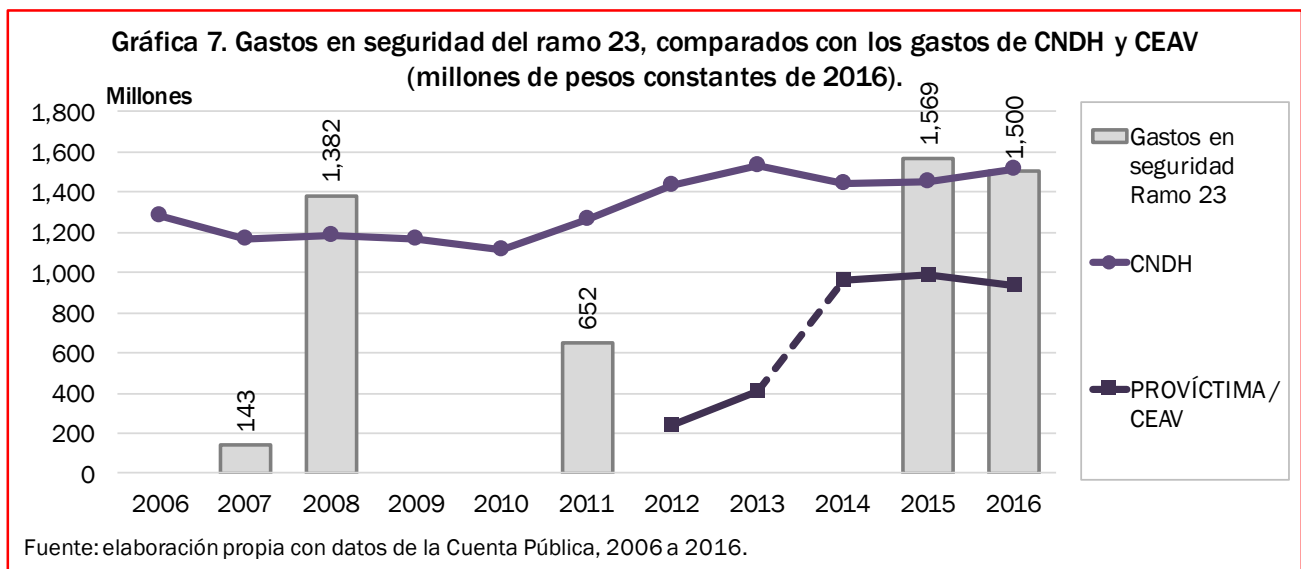
Dentro de este ramo se incluyen gastos singulares o extraordinarios (pues no son recurrentes), destinados a proyectos o programas específicos de seguridad (ver cuadro 2 y gráfica 7). Como los recursos destinados a implementar la estrategia “Todos somos Juárez” en el año 2011

(casi 260 millones en pesos constantes de 2016). Vale la pena recordar que esta estrategia tuvo como objetivo reducir los altos niveles de violencia en Ciudad Juárez mediante acciones de corte social, tales como apoyo a pequeñas empresas, rehabilitación de escuelas, otorgamiento de becas, pavimentación de calles y construcción de estancias infantiles para madres trabajadoras (es decir, con acciones que no siempre se asocian con actividades de seguridad pública y ‘combate a la delincuencia’; ver Milo, 26/5/11).

Entre los gastos ejercidos del ramo 23 llama la atención que el estado de México recibió un total de 3 mil millones de pesos en 2015-2016 con motivo del “Programa de seguridad y monitoreo del estado de México”. Sobre este programa particular hemos buscado información detallada pero no pudimos encontrar una descripción del mismo.

Por último, la Ciudad de México también ha sido beneficiaria de este ramo, con 675 millones en 2008 y 391 millones en 2011 (pesos constantes de 2016), sobre los cuales tampoco pudimos encontrar más información.

La suma de estos gastos extraordinarios en seguridad se muestra en la gráfica 7. Para ayudar a dimensionar o contextualizar estos gastos extraordinarios, se han incluido en la gráfica los gastos ejercidos por la CNDH y la CEAV.



Cuadro 2. Gastos en seguridad en el ramo 23 de la Cuenta Pública (millones de pesos constantes de 2016).

Clasificación	2007	2008	2011	2015	2016	Total/entidad
Ciudad de México (antes Distrito Federal)		675	391			1,066
Distrito Federal Seguridad Pública (ampliación por la Cámara de Diputados)		675				
Proyecto de Cámaras de Seguridad Pública en el Distrito Federal			391			
Estado de México				1,569	1,500	3,069
Programa de Seguridad y Monitoreo en el Estado de México				1,569		
Operación y Mantenimiento del Programa de Seguridad y Monitoreo en el Estado de México					1,500	
Chihuahua			261			261
Apoyo a la Seguridad Pública en Ciudad Juárez, Chihuahua			261			
Poder Judicial Estatal (sic)¹		707				707
Seguridad y logística²	143					143
Total por año	143	1,382	652	1,569	1,500	5,247

Notas: 1) La categoría de la Cuenta Pública dice textualmente "Poder Judicial Estatal", sin especificar la entidad a la que se destinaron estos recursos; 2) Esa es la categoría de la Cuenta Pública, sin mayores especificaciones.

Fuente: elaboración propia con base en las categorías de la Cuenta Pública.

4.1 Estimación por subfunciones

Al utilizar las funciones y subfunciones mostradas en el cuadro 1 (con las salvedades descritas en los párrafos anteriores), se puede estimar un gran presupuesto en seguridad que contempla fracciones o proporciones del gasto de diversas instituciones –las cuales declaran que destinaron específicamente estos recursos para actividades de seguridad–, así como el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) y algunos rubros del ramo 23.

Esta nueva estimación es, en términos agregados, muy similar a la obtenida en la sección anterior mediante ramos seleccionados (instituciones, dependencias y aportaciones) en materia de seguridad. Pero al analizar la composición de la estimación, la clasificación funcional permite identificar gastos relevantes que de otra forma, son difíciles de detectar y darles seguimiento a través del tiempo. En las gráficas 8, 9, 10 y 11 pueden revisarse, por ejemplo, los crecimientos del gasto federal ejercido en subfunciones de

Policía, Reclusión e Inteligencia para la seguridad nacional. Así, la revisión del gasto a través de la clasificación funcional puede servir para complementar las cifras ya presentadas. A continuación se señalan de forma sintética algunos de los aspectos más relevantes de estas gráficas.

El gasto en la subfunción de Defensa es el que experimentó el mayor crecimiento en términos absolutos (y es el que predominó durante todo el periodo). Este gasto pasó de 33 mil millones en 2006 (pesos constantes de 2016), a casi 66 mil millones en 2011 (se incrementó 1.9 veces en términos reales). En años posteriores este gasto se mantuvo relativamente estable (64 mil millones en 2016).

La segunda subfunción de mayor peso ha sido la de Impartición de justicia, la cual incluye, en nuestra estimación, gastos de SEDENA, SSP, SEGOB y claro está, del Poder Judicial Federal (ver cuadro 1). El gasto en esta subfunción creció de 34 mil millones (pesos constantes de 2016) en 2006, a poco más de 55 mil millones en 2016 (aumento de 27%).

En términos relativos, el mayor aumento de entre todas estas subfunciones ha correspondido a Reclusión y readaptación social. En 2006 este gasto fue de poco más de 3 mil millones (pesos constantes de 2016), mientras que para 2016 fue ligeramente mayor a los 28 mil millones. Esto es, el gasto en Reclusión creció 8.8 veces en términos reales durante 2006-2016.

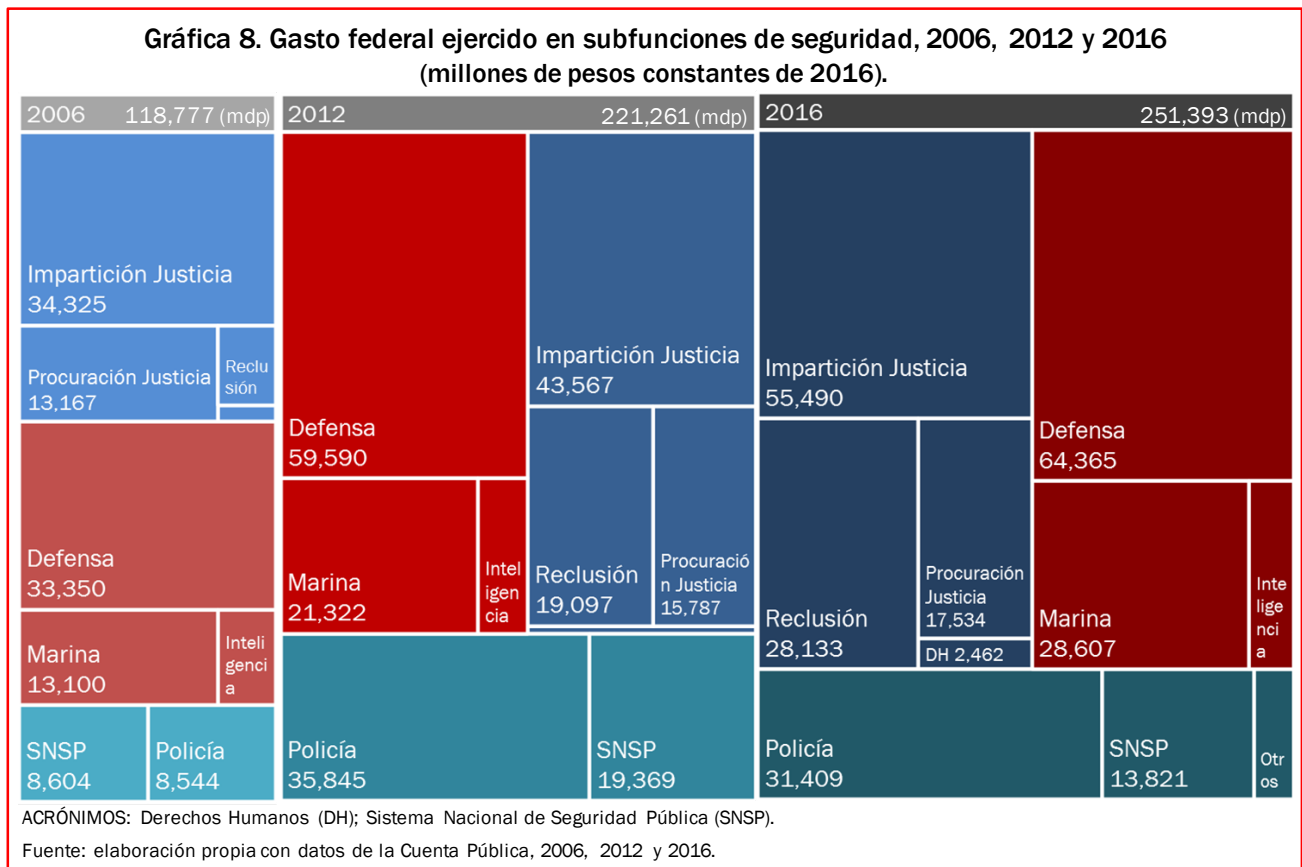
La segunda subfunción con mayor aumento en términos relativos fue la de Policía, la cual creció de forma acelerada de 2006 a 2009, pasando de cerca de 9 mil millones a 30 mil millones (pesos constantes de 2016). Es decir, este gasto creció 3.5 veces en términos reales durante estos años. A partir de 2009 el gasto federal en Policía se ha mantenido relativamente constante (con un ligero aumento en 2012), siendo de 31 mil millones en 2016.

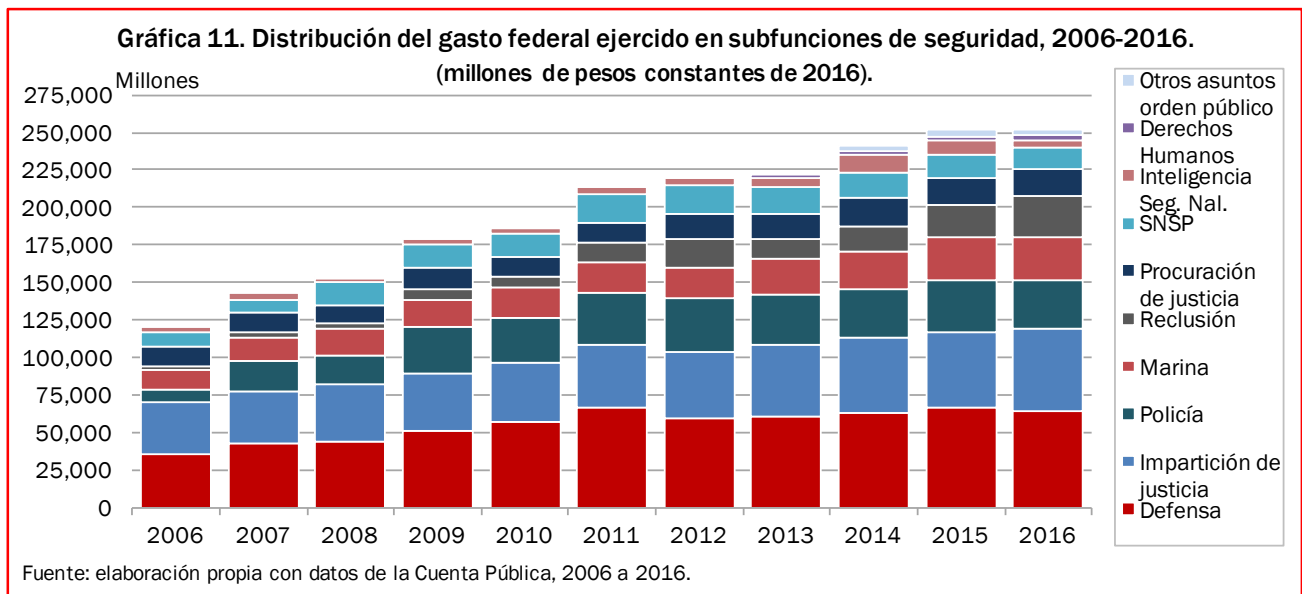
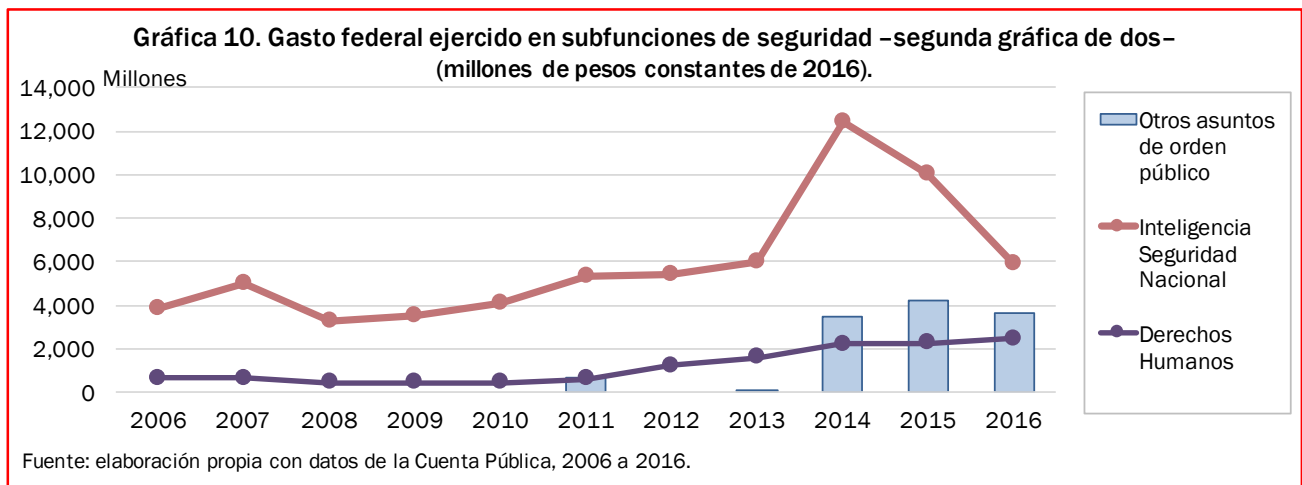
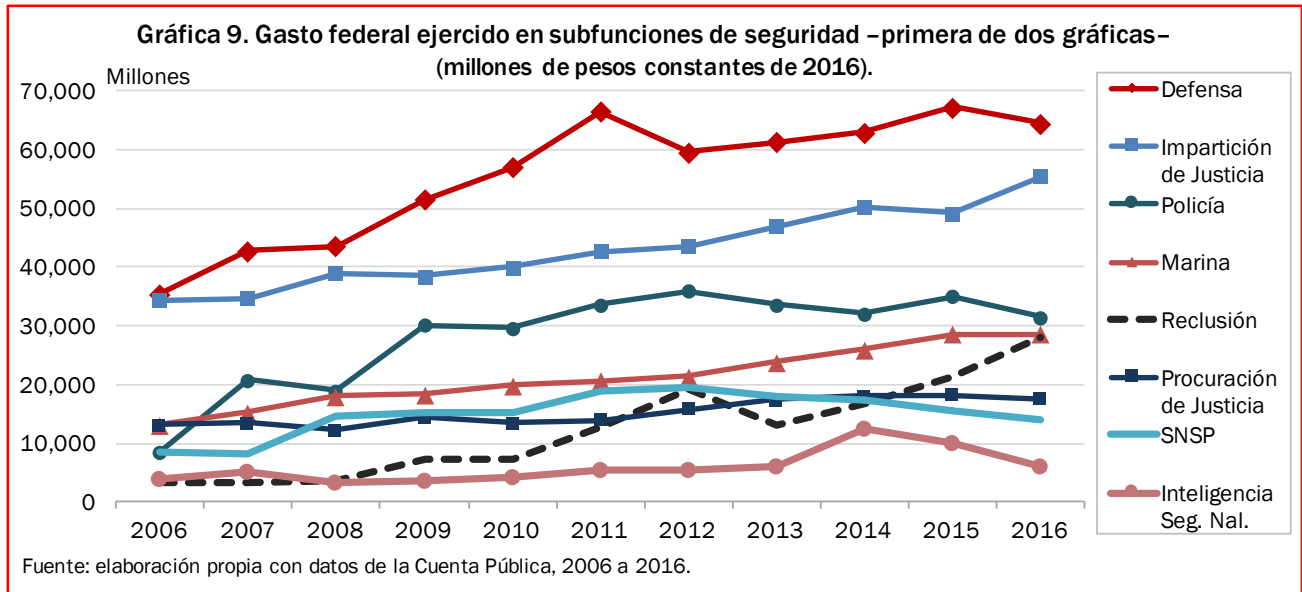
Otro crecimiento importante en términos relativos se observa en la subfunción de Inteligencia para la seguridad nacional. Entre 2006 y 2013

este gasto creció ligeramente, pasando de 4 mil millones (pesos constantes de 2016) a 6 mil millones. Pero en sólo un año, de 2013 a 2014, el gasto en esta subfunción se duplicó en términos reales, sobrepasando los 12 mil millones. En 2015 y 2016 este gasto se redujo, regresando a los 6 mil millones en el año pasado.

La subfunción con el menor gasto ejercido fue Derechos Humanos, la cual incluye algunos gastos de CNDH, CEAV, SEDENA, SEGOB y SHCP. Este gasto se mantuvo alrededor de 600 millones (de pesos constantes de 2016) entre 2006 y 2011 (incluso decreció a 447 millones en 2009). Y sólo después de 2011 comenzó a crecer, duplicándose en 2012 y superando los 2 mil millones en 2014.

En términos agregados el gasto total en seguridad estimado por subfunciones presenta un comportamiento muy similar a la estimación anterior, pasando de más de 119 mil millones en 2006 (pesos constantes de 2016), a poco más de 251 mil millones en 2016 (ver gráficas 8 y 11).







5. HALLAZGOS DE AMBAS ESTIMACIONES

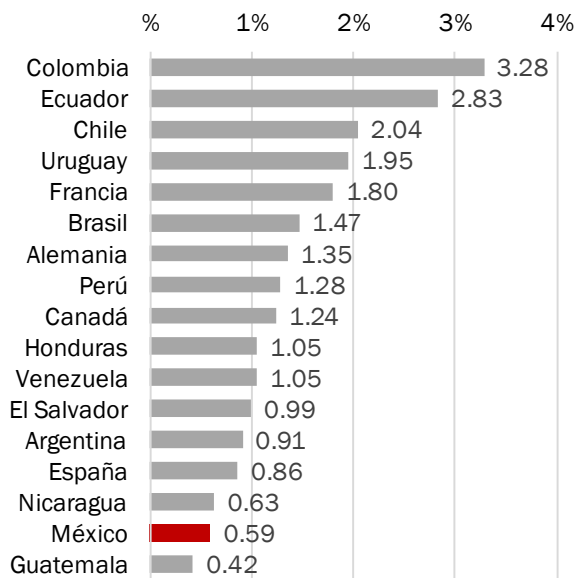
En vista de los resultados de ambas estimaciones es posible afirmar que el gasto federal ejercido en seguridad se duplicó en términos reales de 2006 a 2016. Para contextualizar este incremento, cabe señalar que el gasto neto federal creció 58% (se multiplicó por 1.6 veces) durante el mismo periodo. En 2006 el gasto en seguridad representaba entre 3.5% (por funciones) y 4.1% (por instituciones) del gasto neto federal; y al crecer a un ritmo ligeramente mayor que este último, el gasto en seguridad pasó a representaren 2016 entre 4.7% y 5.2% (respectivamente).

En relación al Producto Interno Bruto (PIB), el gasto en seguridad representaba entre 0.8% (funciones) y 0.9% (instituciones) en 2006 y pasó a representar entre 1.3% y 1.4% en 2016 (gráfica 12). Es decir, el gasto en seguridad aumentó ligeramente más que la economía en su conjunto (el PIB creció 1.2 veces durante este periodo).

El gasto ejercido por las Fuerzas Armadas (SEDENA y SEMAR) pasó de representar 0.35% del PIB en 2006, a 0.55% en 2016. Con respecto a la función de Seguridad Nacional, está pasó de representar 0.32% en 2006 a 0.51% en 2016. A fin de brindar un marco mínimo de referencia para

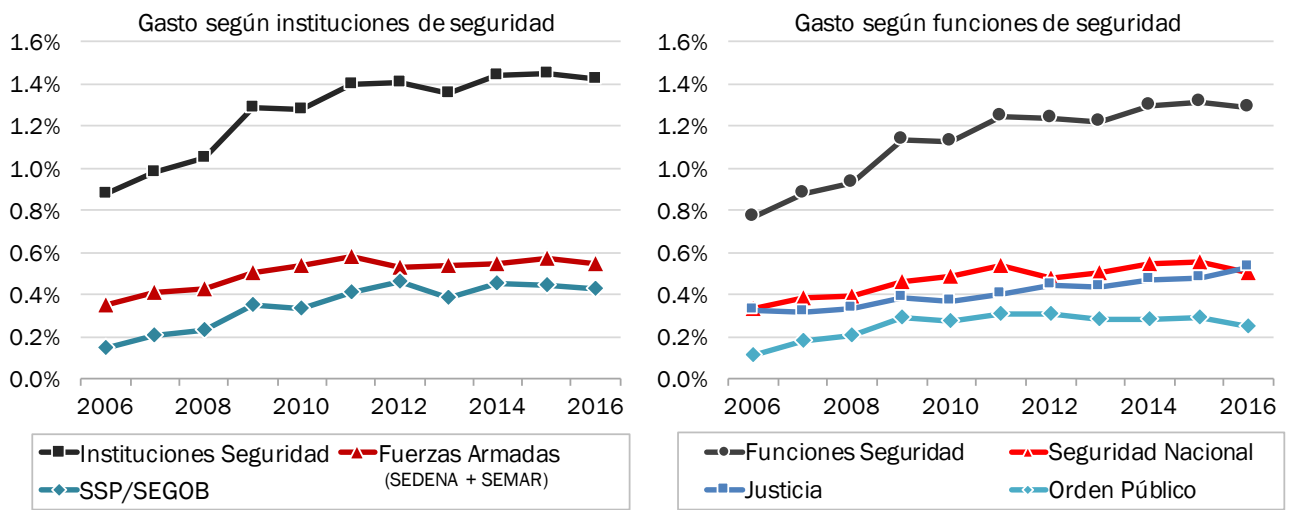
estas cifras, la gráfica 13 presenta la estimación de la Agencia Central de Inteligencia de Estados Unidos (CIA por sus siglas en inglés), de los gastos militares como porcentaje del PIB para algunos países seleccionados.

Gráfica 13. Gastos militares como porcentaje del PIB, países seleccionados, 2012.



Fuente: datos de la Agencia Central de Inteligencia de Estados Unidos (CIA, 2017).

Gráfica 12. Porcentaje del PIB que ha representado el gasto federal en seguridad, 2006-2016.



Fuente: elaboración propia con datos de la Cuenta Pública y del Banco de Información Económica (INEGI).

Con respecto al gasto en la función de *Asuntos de Orden Público y Seguridad Interna* (conforme lo hemos estimado en la sección anterior), éste aumentó de 17 mil millones en 2006 (pesos constantes de 2016) a 49 mil millones de 2016. En relación con el PIB, este gasto ha pasado de representar 0.11% en 2006 a 0.25% en 2016.

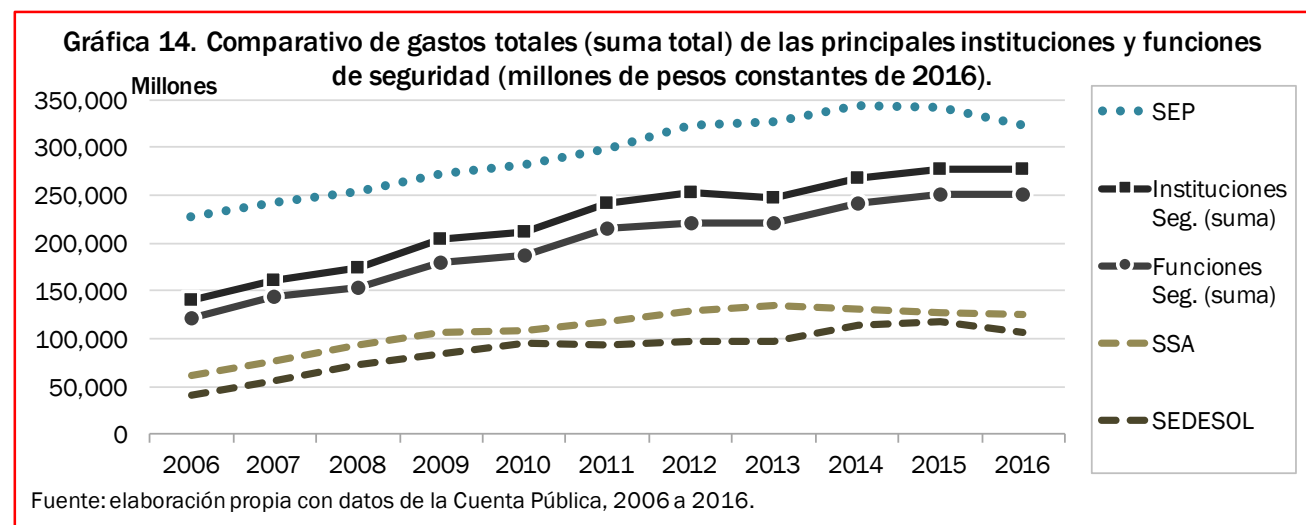
El gasto en la función de *Justicia* (conforme lo hemos estimado en la sección anterior) creció de 51 mil millones en 2006 (pesos constantes de 2016), hasta casi 104 mil millones en 2016. Con respecto del PIB, pasó de representar 0.32% hasta 0.53% durante el mismo periodo.

Al sumar los gastos de estas dos funciones, *Orden Público y Justicia*, se tiene que en conjunto, pasaron de representar 0.43% del PIB en 2006, a 0.78% en 2016. Sólo para contextualizar estos gastos, pero sin poderse interpretar como una comparación directa (pues las categorías usadas presentan diferencias), EUROSTAT publica estimaciones de gastos gubernamentales según la función *Orden Público y Seguridad*, en la cual se incluyen servicios de policía, servicios de protección civil, impartición de justicia, prisiones y otros gastos de seguridad. El gasto gubernamental total [“gobiernos generales”] expresado como porcentaje del PIB, que algunos países europeos destinaron a esta función en 2015 fue: Alemania 1.6%; Francia 1.6%; España 2.0%; Italia 1.9%; Países Bajos 1.8%; y Portugal 2.1%.

A fin de ofrecer también una contextualización interna, la gráfica 14 muestra una comparación con gastos de algunas Secretarías de Estado. Como puede observarse en esta gráfica, el gasto total en seguridad se ha situado durante todo el periodo 2006-2016 en un nivel intermedio entre el gasto de la Secretaría de Educación Pública (SEP), que en 2016 llegó a ser de 323 mil millones, y los gastos de la Secretaría de Salud (SSA) y de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), de 124 mil millones y 106 mil millones para 2016, respectivamente.

5.1 Operativos de la Policía Federal

Uno de los aspectos más relevantes de la estimación presentada en la sección 3, es el marcado crecimiento del gasto conjunto SSP/SEGOB. El gasto de estas instituciones, ahora fusionadas, fue el que más aumentó en términos absolutos y relativos de entre todas las dependencias a cargo de la seguridad. Además, en la sección 4 identificamos que el mayor aumento relativo en el gasto por subfunciones fue el correspondiente a la de Reclusión y a la de Policía. En vista de lo anterior, vale la pena examinar con más detalle el gasto de SSP/SEGOB según las unidades responsables de ejercerlo, así como por sus actividades institucionales declaradas (también en las bases de datos de la Cuenta Pública).



Al desagregar el gasto de la SSP, se observa que la Policía Federal fue la unidad responsable de ejercer poco más de la mitad del gasto total de la SSP durante todos los años de 2006-2012 (Policía Federal Preventiva de 2006 a 2009). Y al revisar el gasto de la Policía Federal por actividad institucional, se tiene que casi la totalidad de su gasto se destinó a “Implementar operativos para la prevención y disuasión del delito”. Después de 2012 se mantuvo la realización de los operativos de la Policía Federal, ahora como parte de la Comisión Nacional de Seguridad (CNS; dentro de SEGOB). De tal manera que es posible revisar el gasto ejercido en esta actividad durante todo el periodo en revisión (gráfica 15).

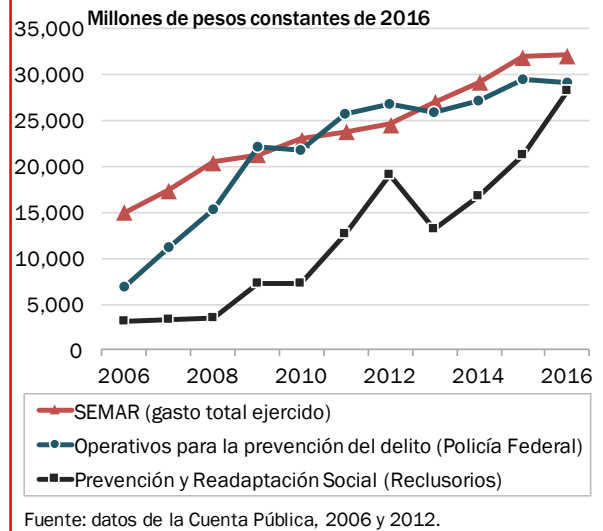
En 2006 la Policía Federal (Preventiva) gastó casi 7 mil millones (de pesos constantes de 2016) en la implementación de sus operativos. Para 2016 esta cifra se cuatuplicó, llegando hasta 29 mil millones. Este nivel de gasto actual es cercano al gasto total de la Secretaría de Marina; de hecho, en 2011 y 2012 el gasto en los operativos de la Policía Federal fue mayor al gasto total de la SEMAR (gráfica 8). En suma, de 2006 a 2016 se han gastado 242 mil millones (pesos constantes) sólo en la implementación de los operativos de la Policía Federal.

Cabe mencionar que la SSP/CNS tuvo un crecimiento institucional notable (en términos generales y no sólo presupuestales) en comparación

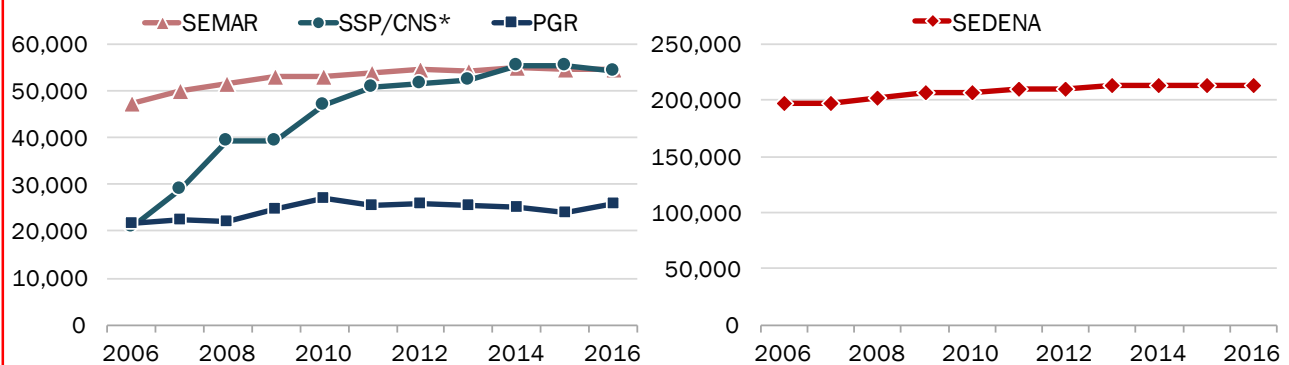
con otras dependencias a cargo de la seguridad. Por ejemplo, la gráfica 16 muestra el crecimiento en Recursos Humanos de SSP/CNS, PGR, SEDENA, SEMAR; de entre las cuales, la SSP/CNS es la única institución que triplicó su personal.

Dado este notable crecimiento institucional, tanto en recursos humanos como materiales, es de llamar la atención que diez años después de iniciada una clara estrategia de fortalecimiento de la Policía Federal, el foco del debate político y mediático siga concentrado en la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública.

Gráfica 15. Gasto de los Operativos de la Policía Federal, de Prevención y Readaptación Social, y de SEMAR.



Gráfica 16. Comparativo de Recursos Humanos¹ en instituciones seleccionadas, 2006-2016.



Notas: 1) Las gráficas incluyen todo el personal (recurso humano) de las dependencias seleccionadas.
 * Se muestra el total del personal (recurso humano) de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) de 2006 a 2012 y de la Comisión Nacional de Seguridad (CNS) de 2013 a 2016.

Fuente: elaboración propia con datos del Anexo Estadístico del Cuarto Informe de Gobierno (Presidencia, 2016).

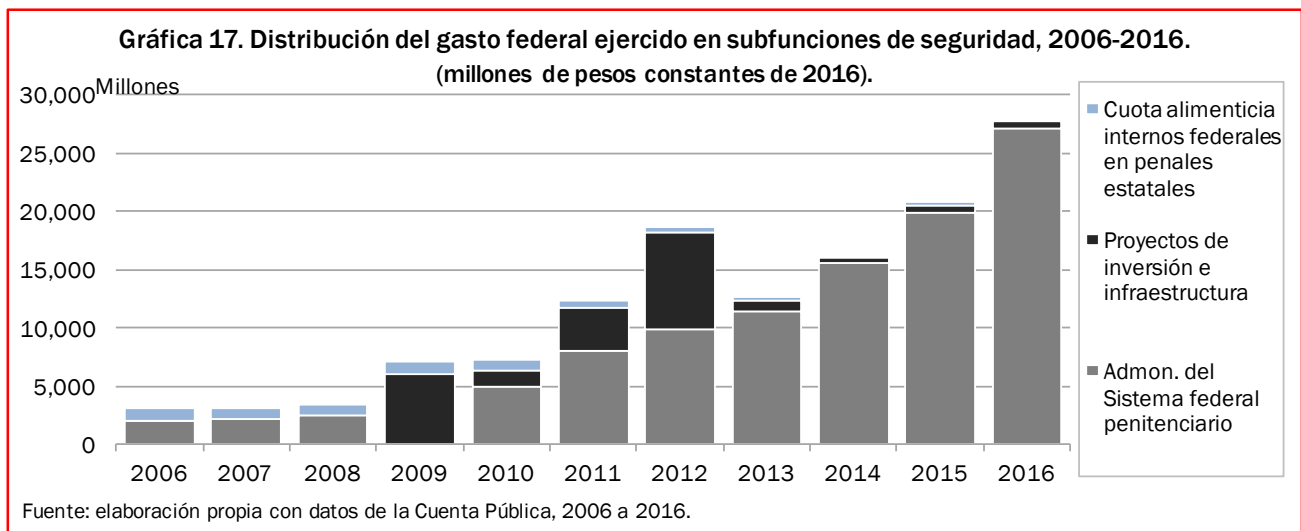
5.2 Reclusión y readaptación social

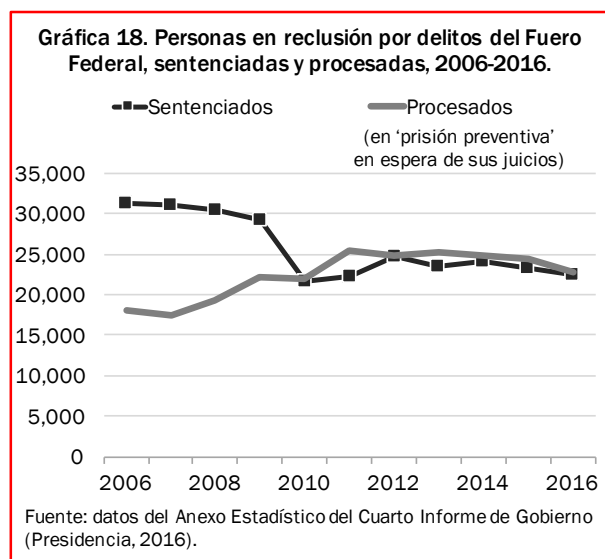
Con respecto al gasto en la subfunción de Reclusión y readaptación social, su crecimiento identificado en la sección 4 (gráficas 8 y 9) encuentra su correlato en el gasto ejercido por la SSP/CNS y en específico, por la unidad responsable denominada “Prevención y readaptación social” (ver gráfica 15). El gasto ejercido por esta unidad pasó de 3 mil millones en 2006 (pesos constantes de 2016), a poco más de 28 mil millones en 2016, es decir, aumentó 8.8 veces en términos reales. En total, durante el periodo 2006-2016, la unidad de Prevención y readaptación social ha gastado 135 mil millones (pesos constantes de 2016).

Al revisar el gasto de esta unidad según sus actividades institucionales, se tienen 3 grandes categorías (junto con otras pocas que han cambiado con el tiempo). De manera que es posible diferenciar el uso de recursos y darle seguimiento a través del tiempo según estas actividades: *i*) Pagos por alimentación de internos del fuero federal en reclusorios estatales; *ii*) Proyectos de inversión e infraestructura; y *iii*) Administración del sistema federal penitenciario. La gráfica 17 muestra la evolución de estos gastos, donde es posible identificar un periodo de inversión en proyectos de infraestructura, 2009-2012, y otro periodo posterior de crecimiento de los gastos generales de administración del Sistema Penitenciario Federal, 2013-2016.

El notable aumento en los gastos en proyectos de infraestructura y en la administración del Sistema Penitenciario Federal es de llamar la atención, toda vez que otros indicadores relacionados con la situación de los penales federales no han mostrado mejoras significativas. Por ejemplo, la CNDH (2015) ha identificado 7 centros federales de reclusión con sobrepoblación, de entre los cuales 1 tiene sobrepoblación crítica y 2 con riesgo alto. Además, la CNDH (2016) ha señalado que: en 17 reclusorios federales (de un total de 19) hay insuficiencia de personal; en 14 concurre la carencia de actividades laborales y de capacitación para el trabajo; así como carencia de actividades educativas en 12 de ellos. En este diagnóstico de la CNDH se resalta que el derecho de protección a la salud es un problema generalizado en los reclusorios federales.

En general, el tema del sistema penitenciario representa un gran pendiente de estudio en México, toda vez que se tiene poca información disponible y los datos existentes muestran situaciones difíciles de clarificar. Por ejemplo, se podría suponer que este aumento en los gastos del Sistema Penitenciario Federal se debió a mayores montos de personas sentenciadas a prisión por delitos federales. Pero los datos de la población penitenciaria revelan lo contrario, han disminuido las personas sentenciadas por delitos federales y han aumentado ligeramente las personas acusadas y en espera de juicio (gráfica 18).





5.3 Inteligencia para Seguridad Nacional

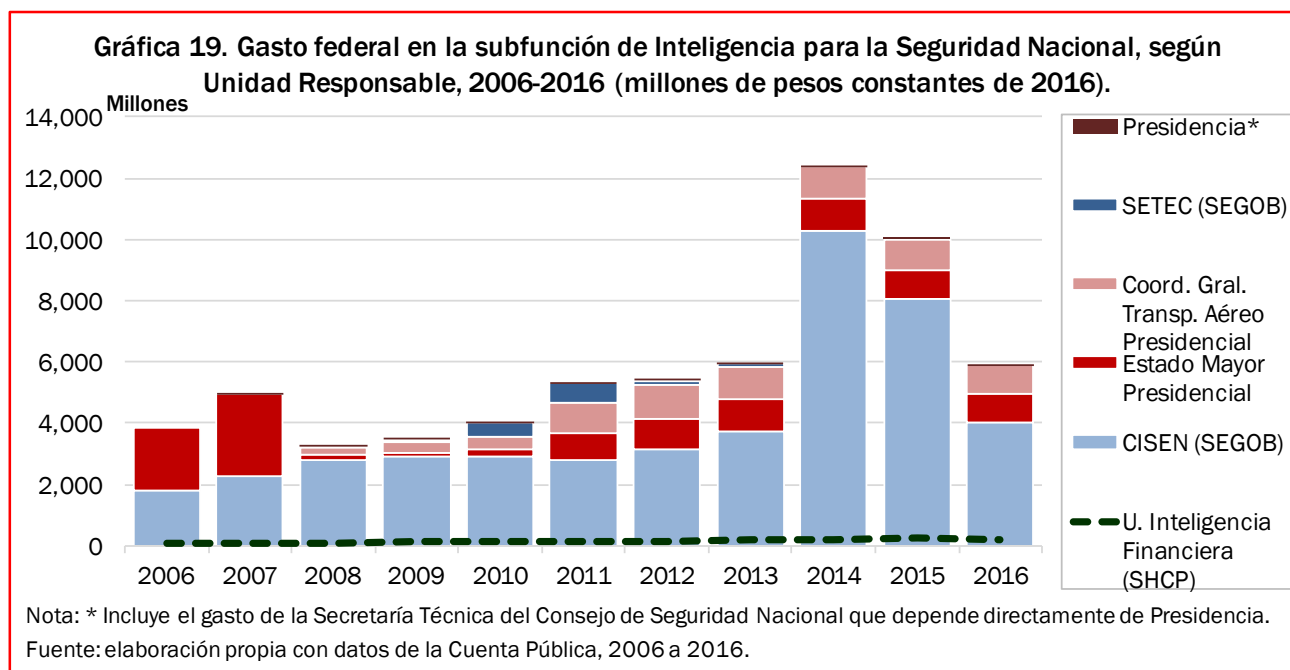
En la sección 4 se identificó un crecimiento importante en el gasto de la subfunción de Inteligencia para la Seguridad Nacional, durante los años 2014 y 2015. Dados los actuales debates públicos sobre las actividades de inteligencia en el país, es relevante explorar los datos de la Cuenta Pública al respecto.

El gasto en la subfunción de inteligencia es de naturaleza muy variada pues incluye recursos ejercidos por instituciones notablemente distintas entre sí. Por principio, incluye el gasto del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN; parte de SEGOB), y del Estado Mayor Presidencial (para 2006 y 2007 la Jefatura del Estado Mayor, de SEDENA, y a partir 2008 el Estado Mayor como parte de la Presidencia). A partir de 2008 se incluyó el gasto de la Coordinación General de Transporte Aéreo Presidencial. Otros gastos de Presidencia también se incorporaron a partir de 2008, tales como Coordinación de Gabinetes y la Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional. Finalmente, los datos de la Cuenta Pública incluyen en esta subfunción, en el periodo 2008-2013, el gasto de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC), lo cual es de llamar la atención pues éste

fue el órgano encargado de llevar a término la reforma del nuevo sistema penal acusatorio.

En contraste, y como un buen ejemplo de la discrecionalidad en la categorización del gasto, la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de la SHCP no se incluye en esta clasificación; lo cual vale la pena remarcar pues ésta es la unidad encargada de implementar mecanismos de prevención y detección de actos relacionados con los delitos de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita ('lavado de dinero') y Financiamiento al terrorismo internacional y nacional (este contraste muestra lo poco precisa, y ambigua, que es la clasificación funcional). También es de llamar la atención que la PGR no cataloga ningún recurso en la subfunción de Inteligencia, puesto que sería razonable suponer que algunas de sus actividades tienen esta finalidad, especialmente en temas de narcotráfico y delincuencia organizada (aún más en vista del reciente debate mediático sobre la compra de sistemas de obtención y recopilación de información electrónica; *The New York Times*, 19/6/17; y *Noticieros Televisa*, 29/6/17).

En la gráfica 19 se muestran los montos y la distribución del gasto en la subfunción de Inteligencia para la Seguridad Nacional y se contrasta el gasto de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de la SHCP. El gasto en la subfunción de Inteligencia creció 56% (se multiplicó por 1.6 veces) de 2006 a 2013, pasando de casi 4 mil millones a casi 6 mil millones (pesos constantes de 2016). De 2013 a 2014 este gastó se duplicó, superando los 12 mil millones. Y después se redujo a 10 mil millones en 2015 y casi 6 mil millones en 2016. El incremento en 2014-2015 se debió a recursos ejercidos por el CISEN, que según la actividad institucional registrada en la Cuenta Pública, fueron usados para el establecimiento de "Centros Estratégicos de Inteligencia" y para incrementar el gasto en "Servicios de Inteligencia para la Seguridad Nacional".



5.4 Distribución del FASP

El gasto federal incluye recursos que se distribuyen a las entidades federativas para cuestiones de seguridad. De entre estos recursos, el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) es el único que, por normatividad, debe destinarse exclusivamente a temas de seguridad. Los recursos del FASP deben utilizarse para:

- i) reclutamiento, formación, selección, evaluación y depuración de recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública;
- ii) percepciones extraordinarias para los agentes del Ministerio Público, peritos, policías judiciales o equivalentes;
- iii) equipamiento de las policías judiciales o sus equivalentes;
- iv) red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública y el servicio telefónico nacional de emergencia;
- v) construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros de readaptación social y de menores infractores;

- vi) seguimiento y evaluación de los programas de seguridad pública.

El peso del FASP en el gasto total en seguridad se ha reducido con el tiempo, de representar 9.3% en 2006, disminuyó a 2.8% en 2016. Aun así es relevante mostrar la distribución de estos recursos por entidad federativa (gráfica 20), toda vez que la Auditoría Superior de la Federación ha criticado los criterios de asignación del FASP de la siguiente manera (ASF, 2013):

“• La fórmula tiene un alto componente inercial ya que sólo aplica para la distribución del incremento presupuestal de cada ejercicio y tiene como base de asignación el 2010 [...]”

“• Desde 2009, los componentes de la fórmula han cambiado al menos en 3 ocasiones [...]”

“• Los cinco elementos de la fórmula se componen a su vez de 24 variables, muchas de las cuales no son información pública, o la disponible está muy agregada, o no se encuentra actualizada [...]”

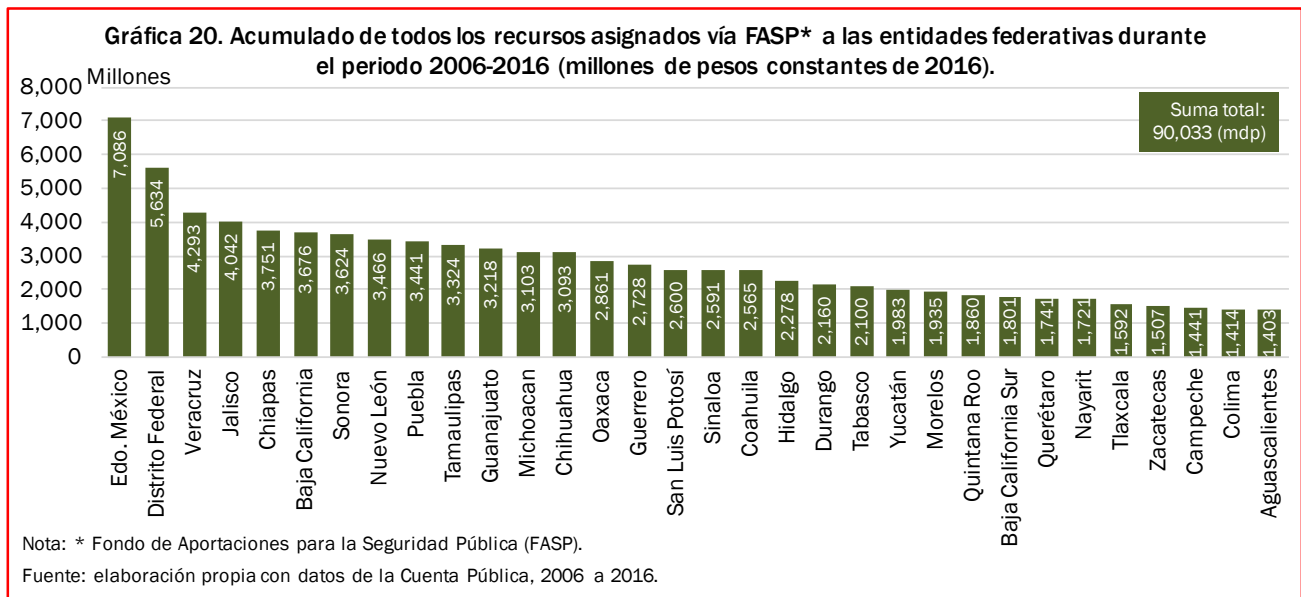
“• No se publica la memoria de cálculo de la aplicación de las variables” (p. 173).

Las últimas dos observaciones de la ASF, en la cita anterior, ya han sido subsanadas parcialmente, toda vez que ya se publican tanto la

memoria de cálculo como las variables involucradas. Sin embargo, aún persisten las cuestiones de agregación, actualización y confiabilidad de los datos utilizados. El resultado final para el periodo 2006-2016, de las reglas de asignación de este fondo y de sus cambios en el tiempo, se presenta en la gráfica 20, en la cual se muestran los recursos acumulados que han recibido las entidades federativas durante este periodo. En vista de este resultado, aunque los criterios de asignación ponderan distintas variables (DOF, 6/1/2010), la distribución acumulada muestra que estos criterios terminan favoreciendo a las

entidades más pobladas (por ejemplo, Estado de México, Ciudad de México, Veracruz y Jalisco).

Cabe señalar que otros recursos destinados a las entidades, como el Subsidio para la Seguridad de los Municipios (SUBSEMUN; que es parte del gasto de SEGOB), también dan como resultado acumulado una distribución que favorece a algunas de las entidades más pobladas. De tal manera que el Estado de México, la Ciudad de México, Jalisco, Veracruz y Nuevo León, entre otras, resultan más favorecidas por la suma acumulada de recursos federales a mediano plazo.





REFLEXIONES FINALES

La noción de seguridad plasmada en el marco normativo se divide en dos ramas denominadas *seguridad pública* y *seguridad nacional*. Aun considerando la legislación secundaria de estos dos ramales de la seguridad, sus definiciones y objetivos son ambiguos y engloban una multiplicidad de obligaciones para el Estado que van desde la prevención social del delito y la salvaguarda de los derechos de las personas, hasta el mantenimiento del orden constitucional y la preservación de la democracia. Así, la propia legislación dificulta delimitar con precisión las actividades y los gastos de la función de seguridad del Estado.

A pesar de lo anterior, sí es posible realizar distintas aproximaciones al gasto federal ejercido en seguridad. Esto gracias a que el marco normativo y las estructuras nacionales de seguridad permiten identificar las instituciones a cargo de esta función del Estado, así como los recursos federalizados destinados a la misma. Además, la Cuenta Pública incluye una clasificación funcional que permite examinar el gasto federal desde una perspectiva más cercana a los fines y objetivos de políticas públicas. Gracias a esto, presentamos dos aproximaciones a este gasto: *i*) el de las instituciones a cargo de la seguridad (a partir de los ramos de la Cuenta Pública); y *ii*) según las subfunciones presupuestarias establecidas por la SHCP. El primer enfoque se utiliza con frecuencia en estudios presupuestales por ser más inmediato, mientras que el segundo enfoque –si bien las categorías pueden resultar más subjetivas– constituye otra aproximación de la distribución del gasto público en función de los diferentes componentes de la seguridad.

Los niveles y las tendencias del gasto estimado en seguridad por instituciones y subfunciones son notablemente similares, de manera que es razonable considerar ambos ejercicios como aproximaciones cercanas al gasto efectivamente ejercido. En este sentido es que resulta

factible afirmar que el gasto en seguridad pasó de aproximadamente 130 mil millones en 2006 (pesos constantes de 2016), a alrededor de 264 mil millones en 2016. Es decir, este gasto se duplicó en términos reales durante este periodo, lo cual representa un ritmo de crecimiento mayor al del gasto neto federal (que creció 58%) y al de la economía en su conjunto (el PIB creció 23% durante este periodo). En términos relativos, el gasto en seguridad pasó de representar en 2006 alrededor de 3.8% del gasto neto y 0.8% del PIB en 2006, a aproximadamente 4.9% del gasto neto y 1.4% del PIB en 2016. En el contexto internacional, aunque es difícil hacer comparaciones precisas, estas proporciones parecieran seguir siendo relativamente bajas.

En todo caso, el mayor incremento del gasto en seguridad, por encima del crecimiento del gasto neto y de la economía en su conjunto, nos indica que las administraciones federales sí han contado con recursos, durante los últimos diez años, para impulsar mejoras a la seguridad y a la justicia en México. Por ejemplo, las Fuerzas Armadas (SEDENA y SEMAR) duplicaron sus gastos en términos reales durante este periodo de estudio; el Poder Judicial de la Federación aumentó su gasto 1.6 veces; y al considerar el gasto conjunto de SSP/SEGOB, se tiene que éste creció 3.6 veces. Estos incrementos en el gasto ejercido contrastan, por así decirlo, con la situación de inseguridad que se ha vivido en México durante estos mismos años.

El notable aumento de los gastos conjuntos de SSP/SEGOB se debió, principalmente, a recursos ejercidos por la Policía Federal y el Sistema Penitenciario Federal. El gasto ejercido por la Policía Federal se cuatriplicó en términos reales, y el gasto de la unidad de Prevención y Readaptación Social se multiplicó 8.8 veces entre 2006 y 2016. Dos aspectos que llaman la atención del análisis realizado son: el gasto acumulado de la Policía Federal en la “implementación de operativos” durante 2006-2016, el cual asciende a 242

mil millones (pesos constantes de 2016); y el aumento del gasto en la actividad de Administración del Sistema Federal Penitenciario, el cual creció 13.6 veces en términos reales. Quedan como preguntas abiertas, para investigaciones de evaluación de políticas públicas, indagar cuáles han sido los resultados obtenidos de este enorme esfuerzo de gasto de recursos públicos.

En contraste, otras instituciones como PGR y CNDH mantuvieron casi los mismos niveles de gasto (en términos reales) durante todo el periodo 2006-2016 (sólo crecieron alrededor de 20%). Es de llamar la atención el caso de PGR pues, en teoría, es la principal institución a cargo de la investigación de delitos del fuero federal. En otras palabras, la PGR es, teóricamente, la institución encargada de dirigir la recopilación y sistematización de evidencia (para exponerla en juicios imparciales, adversariales y públicos) en torno a la comisión de delitos especialmente lesivos para la sociedad.

Las marcadas asimetrías en el crecimiento del gasto en seguridad, apuntalan la percepción de que las administraciones recientes han dedicado la mayor parte de sus esfuerzos a una estrategia de “combate frontal”, en oposición al mejoramiento sustantivo de las capacidades de investigación y recopilación sistemática de evidencia delictiva. Esta percepción también se refuerza al analizar la subfunción de gasto denominada “Inteligencia para preservar la Seguridad Nacional”.

El gasto en la subfunción de Inteligencia para la Seguridad Nacional se mantuvo relativamente estable durante 2006-2013 (en términos reales), y sólo se incrementó de manera sustancial durante 2014 y 2015 cuando SEGOB destinó nuevos recursos para “Centros Estratégicos de Inteligencia” y “Servicios de Inteligencia para la Seguridad Nacional”. No obstante, ninguno de los recursos ejercidos por PGR son catalogados dentro de esta subfunción del gasto; y más significativo o simbólico, los recursos de la Unidad de Inteligencia Financiera de la SHCP, encargada

de prevenir y detectar delitos tales como ‘lavado de dinero’, tampoco son considerados como parte de la “Inteligencia para la Seguridad Nacional”. Aún más, mientras el CISEN, que también realiza actividades de inteligencia, ejerció un gasto total acumulado durante 2006-2016 de casi 45 mil millones (pesos constantes), la Unidad de Inteligencia Financiera sólo ejerció un total acumulado en el mismo periodo de mil 500 millones (pesos constantes de 2016).

En relación con los recursos federalizados destinados a seguridad, los datos de la Cuenta Pública muestran que el resultado acumulado de los criterios de asignación ha favorecido al Estado de México y la Ciudad de México. Estas dos entidades incluso han recibido recursos extraordinarios para cuestiones de seguridad como parte del ramo 23 (ver sección 4). En contraste, otras entidades con severos problemas de violencia, como Guerrero y Sinaloa, han recibido muchos menos recursos.

Por último, cabe llamar la atención sobre el comportamiento del gasto en la subfunción de Derechos Humanos (ver gráfica 10), donde la Cuenta Pública incluye algunos recursos ejercidos por CNDH, CEA, SEDENA y SEGOB (y donde nosotros sólo hemos considerado los gastos de CNDH relativos a la prevención de la tortura, garantía de derechos en el sistema penitenciario, desaparición de personas, víctimas del delito, y al Sistema Nacional de Alerta de violación de Derechos Humanos). Este gasto se mantuvo alrededor de 550 millones (pesos constantes de 2016) entre 2006 y 2011, y sólo a partir de 2012 comenzó a crecer, superando los 2 mil millones de pesos en 2016 (aun así, este nivel de gasto es inferior al de muchas unidades institucionales; por ejemplo, el CISEN gastó 4 mil millones de pesos en 2016). Este bajo nivel de gasto también es de llamar la atención frente a la evidencia recopilada por organizaciones de la sociedad civil en torno al aumento de violaciones graves en Derechos Humanos en México (por ejemplo, ver Open Society, 2016).

REFERENCIAS

Fuentes de datos

- CIA (2017). *The World Factbook*. Central Intelligence Agency. Disponible en: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2034rank.html>
- EUROSTAT (2017). *Government expenditure by function – COFOG*. Disponible en: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government_expenditure_by_function_%E2%80%93_COFOG
- INEGI (2017). *Banco de Información Económica (BIE)*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>
- Presidencia (2016). *Anexo Estadístico del Cuarto Informe de Gobierno*. Presidencia de la República. México. Disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx/cuartoinforme/>
- SHCP (2006-2016). *Cuenta Pública*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Disponible en: <http://cuentapublica.hacienda.gob.mx/>

Leyes

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de febrero de 2017.
- DOF (06/01/2010). *Criterios de Asignación para la Distribución del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)*.
- Ley de Seguridad Nacional (LSN), última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de diciembre de 2005.
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP), última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de junio de 2016.
- Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (RLFPRH), última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de junio de 2006.

Bibliografía

- ASF (2016). *Política Pública de Seguridad Pública*. Auditoría Superior de la Federación. México.
- ASF (2013). *Diagnóstico sobre la opacidad en el gasto federalizado*. Auditoría Superior de la Federación. México.
- CNDH (2016). *Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2016*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México.

- CNDH (2015). *La sobrepoblación en los Centros Penitenciarios de la República Mexicana*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México.
- Galindo, et. al. (2017) “Seguridad interior: elementos para el debate”. *Temas Estratégicos*. No. 39. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- Galindo, C. (2016) “Prohibición de drogas y combate frontal al narcotráfico”. *Temas Estratégicos*. No. 37. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- Garduño, J (28/11/2016). *Misterios sin resolver: 7 razones para discutir las Previsiones Salariales y Económicas*. FUNDAR. Disponible en: <http://fundar.org.mx/misterios-sin-resolver-7-razones-para-discutir-las-previsiones-salariales-y-economicas-ramo-23/>
- Milo, A. (26/5/2011) *Todos Somos Juárez: una estrategia integral*. Disponible en: <http://calderon.presidencia.gob.mx/el-blog/estrategia-todos-somos-juarez/>
- Noticieron Televisa* (29/6/2017) “PGR pagó 32 mdd por software usado en presunto espionaje contra periodistas”. Disponible en: <http://noticieros.televisa.com/ultimas-noticias/nacional/2017-06-29/pgr-pago-32-mdd-software-usado-presunto-espionaje-periodistas/>
- Núñez, L. (2016). *Presupuesto de egresos ficticio: el gasto real del gobierno en la Cuenta Pública*, tesina de maestría, México, CIDE.
- Open Society (2016). *Atrocidades innegables. Confrontando crímenes de lesa humanidad en México*. Open Society Foundations. México.
- Presidencia (2013) *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Presidencia de la República. México.
- Presidencia (2007) *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Presidencia de la República. México.
- SESNSP (2014) *¿Quiénes Integran al Sistema Nacional de Seguridad Pública?*. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/index.php>
- SHCP (2015) *Estructura Programática a emplear en el proyecto del Presupuesto de Egresos de la 2016*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México. Disponible en: http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion_16/1_av_PyP_Inv_ene_may_2015.pdf
- The New York Times* (19/6/2017). “Using Texts as Lures, Government Spyware Targets Mexican Journalists and Their Families”. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2017/06/19/world/americas/mexico-spyware-anticrime.html>

TEMAS ESTRATÉGICOS, No. 47.

Panorama del Gasto Federal en Seguridad, 2006-2016.

Junio de 2017

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA
Donceles 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc, 06020 CDMX.

Distribución gratuita. Impreso en México

Números anteriores de Temas estratégicos:

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1867>

TEMAS ESTRATÉGICOS es un reporte de investigación sobre temas relevantes para el Senado de la República, Elaborado por la Dirección General de Investigación Estratégica del Instituto Belisario Domínguez.

Elaboración de este reporte: Carlos Galindo, Alejandra Huerta y Susana Ramírez. Los autores agradecen las sugerencias de Francisco Padrón y Rodolfo Ramírez.

Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

Cómo citar este reporte:

Galindo, C., Huerta, A. y Ramírez, S. (2017). "Panorama del Gasto Federal en Seguridad, 2006-2016". *Temas estratégicos*, No. 47. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República. México.

**SENADO DE LA REPÚBLICA
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ**

COMITÉ DIRECTIVO

Sen. Miguel Barbosa Huerta
Presidente

Sen. Roberto Albores Gleason
Secretario

Sen. Daniel Ávila Ruiz
Secretario

Sen. Benjamín Robles Montoya
Secretario

Gerardo Esquivel Hernández
Coordinación Ejecutiva de Investigación

Alejandro Encinas Nájera
Dirección General de
Investigación Estratégica

El Instituto Belisario Domínguez (IBD) es un órgano especializado en investigaciones legislativas aplicadas. Contribuye a profesionalizar el quehacer legislativo y a que la ciudadanía disponga de información que le permita conocer y examinar los trabajos del Senado. Así, ayuda a fortalecer la calidad de la democracia en México.



@IBDSenado



IBDSenado

www.ibd.senado.gob.mx