



**Reforma policial
y gasto público
en entidades
federativas
y municipios
mexicanos
(2008-2013)**

Carlos Barrachina
Lisón

Universidad de Quintana Roo,
México
cbarrachina@yahoo.com

Recibido: Agosto 20 de 2015
Aceptado: Mayo 11 de 2016

BIBLID [2225-5648 (2016), 6:2,31-79]

<DOI: <http://dx.doi.org/10.5377/rpsp.v6i2.2989>>

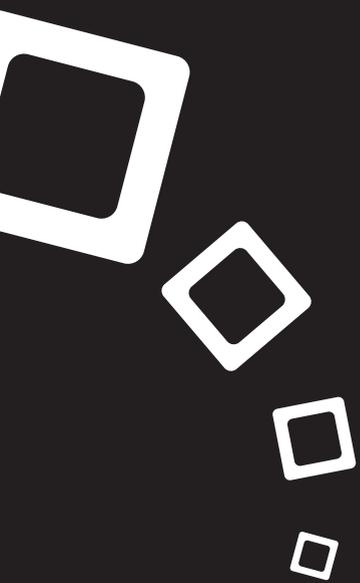
Resumen

Esta investigación reflexiona sobre la inversión que el Estado mexicano ha realizado desde 2008 hasta 2013 en seguridad pública. Explica los programas federales encaminados a la reforma de los aparatos policiales de los estados y municipios mexicanos. Hace un aporte a la discusión publicando la cantidad de recursos federales destinados a estos programas, y destaca la inversión por estados y municipios cuestionando la efectividad del uso de los mismos. La política de transformación policial está consensuada por los diferentes partidos políticos y los gobernadores, y sin embargo se encuentran diferentes respuestas en la voluntad política de impulso de la reforma en algunas entidades federativas y municipales. El presidente Enrique Peña Nieto y los gobernadores mexicanos confirmaron la voluntad de continuidad de esta política en la reunión de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) celebrada en Chihuahua en febrero del 2013, así como en otros documentos oficiales publicados por la administración mexicana.

Palabras clave:

Reforma policial, seguridad pública, México, federalismo, administración pública.

* Estudio original elaborado para la revista "Policía y Seguridad Pública" en el marco de las gestiones de apoyo académicas internacionales realizadas por el Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP).



Police reform and public spending in Mexican states and municipalities (2008-2013).

Carlos Barrachina
Lisón

Universidad de Quintana Roo,
México
cbarrachina@yahoo.com

Received: August 20, 2015
Accepted: May 11, 2016

BIBLID [2225-5648 (2016), 6:2, 31-79]

<DOI: <http://dx.doi.org/10.5377/rpsp.v6i2.2989>>

Abstract

This research reflects on the investment that the Mexican State has made from 2008 to 2013 in public security. It explains the federal programs aimed to the reform of the police institutions of the Mexican states and municipalities. It makes a contribution to the discussion by publishing the amount of federal resources designated to these programs, and highlights the investment by states and municipalities questioning the effectiveness of their use. The policy of police transformation is agreed upon by the different political parties and the governors, and yet different answers are found in the political will to promote reform in some federal entity and municipalities. President Enrique Peña Nieto and the Mexican governors confirmed the desire for continuity of this policy at the meeting of the National Conference of Governors (CONAGO) held in Chihuahua in February 2013, as well as other official documents published by the Mexican administration.

Key Words:

Police reform, Public Security, Mexico, Federalism, Public Administration.

1. Introducción¹

El objetivo general de este trabajo es describir la relación entre la política mexicana de reforma policial, y el esfuerzo presupuestario en seguridad pública realizado en estados y municipios. Se van a explicar las características de los principales programas federales de apoyo económico a la reforma en las entidades federativas, haciendo énfasis en la filosofía y los objetivos de los mismos. La principal aportación del artículo, independientemente de esta identificación y explicación de los programas, es la localización de la cantidad de recursos invertidos a partir de fuentes oficiales que se encuentran dispersas, y que no son fácilmente consultables. Se facilita así la integración de información muy valiosa que, de otro modo, no es posible interpretar integralmente.

Se aporta, utilizando diferentes fuentes, una contabilización del recurso invertido en seguridad y defensa en México desde el 2008 al 2013, haciendo hincapié en el presupuesto que los diferentes estados otorgan en sus presupuestos anuales a seguridad y procuración de justicia; así como al dinero que se ha invertido de una forma coparticipada en los diferentes programas federales de apoyo a la reforma. Por otra parte, también se presentan y cuestionan los datos que ofrece el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) al medir los homicidios en los diferentes estados en México. La confianza en la veracidad de esta información es importante porque este es un elemento básico para saber si las políticas de seguridad están dando resultados. Sorprende la diferencia entre las denuncias de homicidios realizadas por los ciudadanos ante el ministerio público y los que finalmente son reconocidos por las autoridades. Las dos estadísticas son ofrecidas de forma oficial por el INEGI, y es especialmente en diez entidades federativas de la República que se presentan diferencias importantes entre los dos indicadores; los homicidios reconocidos son muy inferiores a las denuncias presentadas, lo que obliga a que en otros estudios se profundice sobre el significado de esta discrepancia por la importancia de tener certeza sobre la información publicada.

Finalmente se presenta la idea inicial de la política de seguridad del presidente Enrique Peña Nieto (2013), reflejándose las líneas de cambio y continuidad que se encuentran con la administración de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012).

En el artículo se manejan las siguientes hipótesis:

1. Existe voluntad política interpartidaria de transformación del sistema policial en estados y municipios. El esfuerzo está centrado prioritariamente en grandes zonas urbanas, con altos índices delictivos.

1 Carlos Barrachina Lisón es Doctor en Ciencias Políticas y Sociología, profesor de la Universidad de Quintana Roo, integrante del Sistema Nacional de Investigadores de México, nivel 1. El autor agradece a María del Pilar Merino por su apoyo en la elaboración de las tablas de este trabajo. Asimismo a Raúl Benítez Manaut, Francisco Rojas Aravena, y Manuel Alcántara Sáenz por los comentarios sobre el texto.

2. A pesar de los acuerdos de la CONAGO esta política no es seguida de forma consecuente en todas las entidades. Estas presentan diferentes grados de compromiso frente al proceso de reforma.
3. Se ha invertido una gran cantidad de recursos federales con una política coparticipada que condiciona que las entidades federativas y municipios aporten una parte del presupuesto ejercido. A pesar de ello los resultados de transformación de las policías son moderados.

México está destinando una gran cantidad de recursos a los rubros de defensa y seguridad. Sin embargo, los homicidios, que son el principal indicador de resultados, no descienden. Por ello es conveniente evaluar en otros trabajos la operación de los programas no solo desde una perspectiva cuantitativa sino también cualitativa, estudiando con detalle los que se ejecutan.

La política del presidente Enrique Peña Nieto en el inicio de su administración refleja pautas de continuidad con las de la anterior administración, apostando de una forma más acentuada en políticas de prevención, así como en otras que contemplen garantías a los derechos humanos.

4. Existe un consenso político en México sobre la idea de que la reforma de las fuerzas de seguridad pública se completará cuando las policías estatales y municipales estén estructuradas en unidades acreditadas y profesionales.

México ha impulsado este proceso desde arriba hacia abajo con dificultades. Ha apostado por fortalecer y reformular las fuerzas policiales federales; ha utilizado a las fuerzas armadas para “enfrentar” los problemas de seguridad más inmediatos, y ha buscado la complicidad política de las entidades territoriales. La estrategia ha facilitado la negociación, ha buscado la concertación y ha privilegiado el desembolso de grandes cantidades de dinero para consolidar los aparatos de seguridad estatales, y de aquellos municipios que tienen capacidad, eficacia y posibilidad de autosostenerse económicamente a mediano plazo.

El esfuerzo presupuestario combinado de la federación y de las entidades estatales y municipales ha sido importante, especialmente en los años estudiados. Desde 2008 hasta 2013 se han desembolsado un billón doscientos tres mil millones de pesos en seguridad y defensa (unos 97,801 millones de dólares). De esta cantidad un mínimo de 543,840 millones de pesos mexicanos (más de 44,000 millones de dólares²), se han ocupado para operar y reforzar las estructuras policiales de los estados y municipios mexicanos³.

2 De acuerdo con el criterio usado por el *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012* (Aguayo y Benítez, 2012) se utilizará el tipo de cambio de 13.2 pesos por dólar para los años 2008 a 2013.

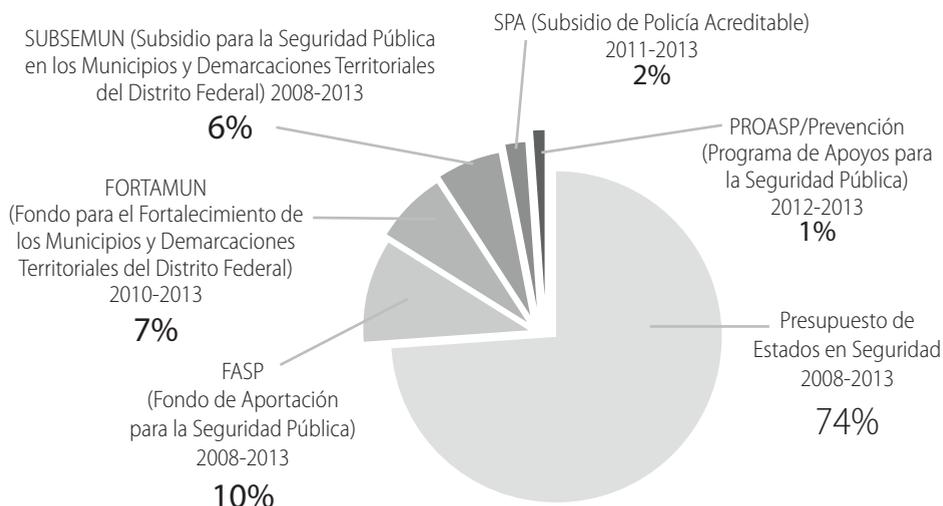
3 No se considera en este trabajo el presupuesto de las secretarías de seguridad municipales.

Sin embargo, y a pesar del dinero invertido, el resultado en la reforma y la eficacia del sector es pobre, lo que lleva a que se formulen preguntas sobre la voluntad política real de los actores implicados, los mecanismos de evaluación y seguimiento de los recursos invertidos; los problemas que se enfrentan, así como las estrategias que se han seguido para apoyar esta política de transformación.

En este trabajo se van a recordar brevemente los antecedentes de la reforma policial en México, que se califica de “profesional” tanto por las características del perfil de sus impulsores, como por el diseño de la misma y se van a describir los principales programas implantados conformados con base en una política de “subsidios”, e “incentivos” de la administración federal hacia las entidades federativas y municipales.

Seguidamente se presenta, como se ha señalado, una aportación original importante, que consiste en un detallado análisis de la cantidad de recursos invertidos para asuntos de seguridad en las diferentes entidades federativas del país, identificándose los esfuerzos de los estados y las características de los principales receptores del esfuerzo presupuestario federal. Es muy difícil todavía, por falta de elementos e información, realizar una evaluación de los resultados, tanto cuantitativos como, sobre todo, cualitativos, de la inversión realizada; sin embargo se van a plantear algunas preguntas que deberían ser analizadas en posteriores investigaciones a fin de interpretar cuán efectivos han sido los mecanismos ideados por la federación a efectos de modernizar y profesionalizar el sector de la seguridad pública, y cómo han ido respondiendo de forma diferenciada los estados mexicanos a este reto.

Gráfica 1. Proporción del gasto presupuestario en la seguridad pública de entidades federativas y municipales por programas (2008-2013)



Fuente: Elaboración propia a partir de la consolidación final de diferentes datos oficiales.

Estas preguntas son pertinentes si se tiene en cuenta que, debido a las características del país, su gran extensión, y la lógica federal establecida, sin policías competentes que se encuentren desplegadas a lo largo del territorio no es pensable señalar que se ha completado la reforma de este sector, ni presumir de tener unas estructuras de seguridad pública eficaces⁴.

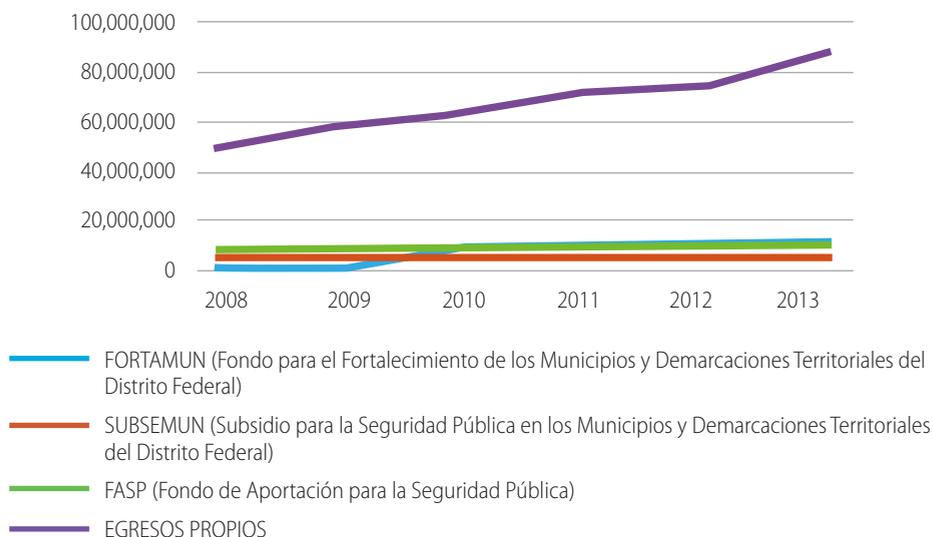
En la gráfica 1 se observa que, entre los años 2008 y 2013, los presupuestos ordinarios de seguridad y procuración de justicia (secretarías de seguridad y procuradurías de justicia) de las diferentes entidades federativas suman un total del 74 % del esfuerzo presupuestario dedicado a la seguridad en las entidades federativas⁵, y que los programas de incentivos aportan el 26 % del total. Estos suman 138,624 millones de pesos, cantidad que por su importancia debe ser analizada. Por otra parte, en la gráfica 2 se aprecia cómo desde 2008 el presupuesto de las entidades federativas aumentó de forma significativa, mientras que el de los programas señalados se mantuvo estable, entre otras razones por problemas con el ejercicio de los mismos. Esto ha dificultado que varios de los objetivos marcados por la federación se hayan podido implantar con el ritmo que hubieran deseado sus responsables, y ha generado que buena parte de lo ofrecido por la federación no haya llegado a ejercerse, o se haya invertido, a través de las reprogramaciones en fines distintos a los pactados en los convenios firmados inicialmente entre la federación, los estados, y los municipios.

El presidente Enrique Peña Nieto convirtió en asunto prioritario esta reforma en la fase inicial de su mandato, lo que se vio reflejado tanto en el Plan Nacional de Desarrollo, como en el presupuesto aprobado para el 2013, y en el Pacto por México firmado por las principales fuerzas políticas del país el 2 de diciembre del 2012, que básicamente mantuvo, en lo general, las líneas marcadas desde que inició la reflexión sobre las medidas para reformar el sistema de seguridad pública mexicana a partir de inicios de la década de los noventa.

4 Ver Barrachina y Hernández Mora (2012).

5 Solo el Distrito Federal, el Estado de México, Jalisco y Nuevo León suman 184,011 millones de pesos, esto es el 45 % de los presupuestos de las entidades federativas en este rubro. Fuentes: periódicos, gacetas y boletines oficiales de las entidades federativas. Elaborado por SNSP para 2008-2011. Secretariado Ejecutivo en presentación "Informe sobre el acuerdo nacional por la seguridad, la justicia y la legalidad". Periódicos, gacetas y boletines oficiales de las entidades federativas. Elaboración propia para 2012 y 2013.

Gráfica 2. Evolución del gasto desde el 2008 al 2013 en los principales programas⁶ (en millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia a partir de la consolidación final de diferentes datos oficiales.

2. Antecedentes de la reforma en seguridad pública

2.1. Instrumentos e impulsos

A principios de la década de los noventa se iniciaron diferentes esfuerzos institucionales orientados a establecer la coordinación del sistema nacional de seguridad pública. El primer paso hacia la constitución del Sistema Nacional de Seguridad Pública consistió en crear la Coordinación de Seguridad Nacional (COSENA) entre 1991 y 1992, institución que no se consolidó y desapareció ese mismo año (Brasdefer, 2002, p. 37). En 1993 se creó la Coordinación Federal de Seguridad Pública (López, 2002, p. 17)⁷, lo que facilitó, según Brasdefer, que la Dirección General de Supervisión de los Servicios de Protección Ciudadana, que dependía de la Subsecretaría de Seguridad Pública de la Secretaría de Gobernación, iniciara esfuerzos para delinear un programa nacional que involucrara tres grandes áreas de seguridad pública: la prevención, la procuración de justicia y la readaptación social.

6 Por egresos propios se entiende los presupuestos ordinarios de seguridad y procuración de justicia de las diferentes entidades federativas de una forma agregada.

7 Juan Ramón López y Gloria Brasdefer eran en el año 2002 secretario de Seguridad Pública, y secretaria ejecutiva del Sistema Nacional de Seguridad Pública respectivamente (SESNSP).

Así en 1994 se presentó al Congreso de la Unión una reforma de los artículos 21 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a efectos de lograr el fortalecimiento del sistema de justicia y seguridad en el país; consolidando las estructuras del poder judicial y de los órganos y sistemas de seguridad pública, e impulsando que en 1995 se publicará la ley general que estableció las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. También se aprobó por primera vez un Programa Nacional sobre Seguridad Pública que abarcaría los años de 1995 al 2000.

En opinión de Brasdefer (2002, p. 36), a la sazón secretaria ejecutiva del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP):

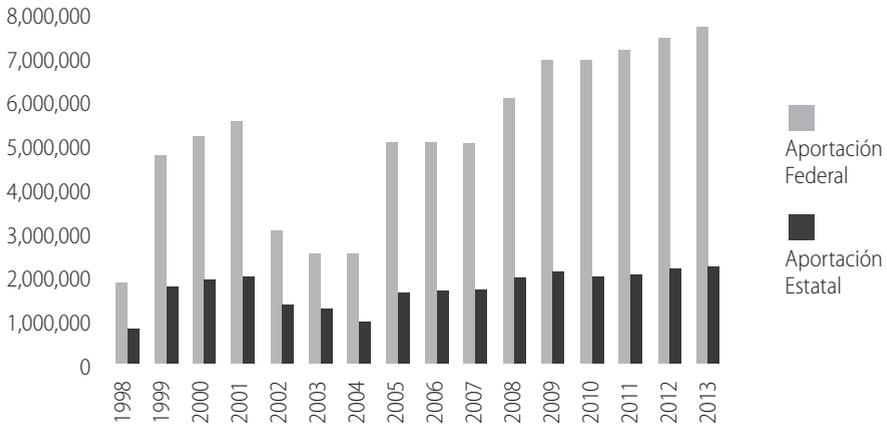
Un grave error estructural, que durante mucho tiempo caracterizó al sistema de justicia mexicano, fue mantener aisladas las labores de las instituciones encargadas de la prevención del delito, de la procuración y administración de justicia y de la de readaptación social, lo cual tuvo como consecuencia que pasara inadvertida la importancia y la necesidad de integrar una coordinación efectiva de todas estas instituciones en aras de la seguridad pública (...). Con el transcurso de los años la experiencia demostró lo nocivo del aislamiento, que incluso provocó conflictos de competencia entre corporaciones policiales, ministeriales, judiciales y de readaptación.

La reflexión sobre este problema llevó de forma acelerada a que en 1997 el ejecutivo presentara una iniciativa para unificar las diferentes policías federales, bajo el presupuesto, que todavía hoy en día se mantiene, de que una policía mejor organizada, más preparada, adecuadamente equipada y, sobre todo, con conductas plenamente honestas y enfocadas al servicio de los ciudadanos, constituiría uno de los más claros requisitos para abatir los índices delictivos y alcanzar los niveles de seguridad pública adecuados⁸.

En este proceso inicial de la reforma también se tuvo presente la importancia de fortalecer a las policías estatales que, a partir de 1998, empezaron a recibir el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) que, desde entonces, como se verá en este trabajo, se ha convertido, con la cofinanciación de las entidades federativas, en uno de los programas más importantes de apoyo a la infraestructura de las policías estatales en el país. Desde 1998 hasta 2013 la federación ha aportado 82,187 millones de pesos, mientras que los estados han invertido 26,861 millones, lo que da un total de 109,048 millones de pesos, como se puede apreciar de forma desagregada en la gráfica 3.

8 Recuerda el secretario de Seguridad Pública Juan Ramón López (2002, p. 18) que “en ese entonces, la actividad policiaca se desarrollaba a través de distintas corporaciones que estaban adscritas a las secretarías de Gobernación, a través del Instituto Nacional de Migración con su policía respectiva; de la Subsecretaría de Seguridad Pública, la cual se encontraba integrada por tres direcciones generales: de prevención y tratamiento de menores, de prevención y readaptación social y la de normatividad y supervisión de seguridad privada; así como de comunicaciones y transportes y de hacienda y crédito público; dependencias que tenían a su cargo respectivamente la dirección de las Policías Federal de Caminos y Fiscal Federal”.

Gráfica 3. Aportaciones del FASP de 1998 a 2013 (en millones de pesos)



Fuente: Dirección General Adjunta de Recursos Federales para la Seguridad Pública Fondos de la Dirección General de Vinculación y Seguimiento (DGVS) del SESNSP (2013).

En enero de 1999 se publicó la Ley de la Policía Federal Preventiva (PFP). En abril del 2000 se expidió el reglamento de la PFP, y en noviembre del 2000 se creó finalmente la Secretaría de Seguridad Pública, llevándose con ella la coordinación y control del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a través de su Secretariado Ejecutivo⁹ que había sido desde su creación en 1995 parte de la Secretaría de Gobernación¹⁰.

Ya en este momento los objetivos fundamentales de la reforma, y las debilidades del sistema de seguridad pública estaban identificados por las autoridades gubernamentales. Recuerda Brasdefer cómo en el Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006, se señalan aspectos que luego serán retomados con claridad en la administración de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), y que como se verá más adelante también serían planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018) por el presidente Enrique Peña Nieto¹¹.

9 Brasdefer (2002, p. 36) dice: “El sistema nacional de seguridad pública es el mecanismo de coordinación y concertación de acciones por excelencia entre los tres órdenes de gobierno, entre los tres poderes de la Unión y entre el gobierno y la sociedad para instrumentar un combate decidido, eficaz y transparente al crimen y la delincuencia en nuestro país. Es una herramienta de primer orden que ha permitido al Estado sentar las bases institucionales de coordinación para avanzar hacia la seguridad y tranquilidad de los mexicanos”.

10 En octubre del 2009 regresaría a la Secretaría de Gobernación como organismo administrativo desconcentrado.

11 Brasdefer (2002, p. 35) señala que “los objetivos fundamentales que contiene el Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006 se centran en prevenir el delito para garantizar la seguridad ciudadana: lograr la reforma integral de la cadena de seguridad pública, combatir la corrupción, depurar y dignificar los cuerpos policiales; reestructurar integralmente el sistema penitenciario; promover la participación y organización ciudadana en la prevención de delitos y fallas administrativas; y establecer mecanismos de coordinación y cooperación con las instituciones integrantes del sistema nacional de seguridad pública. Un elemento novedoso que incorpora este programa es que establece la necesidad de incluir los indicadores de medición de resultados de la gestión pública, así como las metas que se pretenden alcanzar a corto, mediano y largo plazo”.

Es, sin embargo, Genaro García Luna, que vive todo este proceso inicial en posiciones subalternas, el que sistematiza de una forma más clara los problemas que deben ser enfrentados, y el que a lo largo de su periodo como secretario de Seguridad Pública (2006-2012) establece una ruta clara a seguir y desarrolla estrategias de difusión de la información y búsqueda de consensos con diferentes actores políticos para transformar las estructuras de seguridad públicas mexicanas.

Se ha afirmado al principio de este trabajo que la reforma del Sistema Nacional de Seguridad Pública tiene un carácter profesional. Ello es debido a que esta es producto de la reflexión, y de la evolución de un círculo que acompaña a Genaro García Luna, en una larga trayectoria en el seno de los diferentes cuerpos de seguridad pública mexicanos. Con base en la experiencia, y a la formación recibida evalúan y dictaminan las debilidades del sistema, y formulan un programa de transformaciones ambicioso y complicado, pero que sin embargo consideran imprescindible para dotar a México de un sistema policial moderno y eficiente¹².

El libro de García Luna, aparecido en 2006, *Contra el crimen. ¿Por qué 1661 corporaciones de policía no bastan? Pasado, presente y futuro de la policía en México*, es un programa maduro de gobierno y de transformación para el sector de la seguridad pública, que el autor presenta al país antes de ser nombrado secretario de Seguridad Pública. Con la confianza del presidente Calderón, la reforma busca los apoyos políticos para que en el futuro se consolide la hoja de ruta marcada. En la transición hacia este nuevo modelo han tenido lugar intensas negociaciones políticas¹³, y ha aumentado la importancia de las decisiones aprobadas por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, coordinado durante esa administración por el presidente, y con la presencia de todos los gobernadores mexicanos.

12 En 1989 se crea el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN). Como se ha señalado más arriba en 1994 se reforma la Constitución para que las entidades federativas y el Gobierno Federal creen las policías preventivas en los órdenes estatal y federal. Como también se ha referido en 1999 se crea la Policía Federal Preventiva (PFP), adscrita a la Secretaría de Gobernación. En 2000 la Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSP) y con ello la PFP pasa al mando de esta dependencia (García Luna, 2011, p. 20). El secretario de Seguridad Pública del sexenio de Calderón ingresó en el CISEN en el momento de la creación del Centro, desempeñándose en diferentes cargos hasta llegar a ser subdirector de contrainteligencia. Recibió formación y especialización en diferentes partes del mundo (EE. UU., España, Israel, Francia, Colombia y Japón). En 1999 se le nombra coordinador de inteligencia para la prevención en la recién creada PFP. Dos años después es nombrado director general de Planeación y Operación de la Policía Judicial Federal, con la encomienda de transformarla en la Agencia Federal de Investigación (AFI) (García Luna, 2006, p. 9), desempeñándose en este puesto hasta que es nombrado secretario de Seguridad Pública en el año 2006. Esta trayectoria le permite participar de la creación y puesta en marcha de las principales agencias de seguridad mexicana de los últimos dos decenios, y por lo tanto de estar en un proceso permanente de reflexión profunda sobre las características del sistema y sus problemas. Además conoce los sistemas policiales y de inteligencia más modernos en el mundo, y eso le permite seguir pensando sobre el caso mexicano y su transformación desde una perspectiva comparada. En el momento de redactar el libro publicado en el 2006 el ingeniero García Luna tiene una idea muy estructurada y clara de cuáles debían de ser las transformaciones que a su juicio requería el sistema de seguridad pública en México. Es por esta razón que se señala que la reforma que se impulsará tiene un componente profesional y técnico determinante.

13 Declaratoria de la XXXVIII Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores. Morelia, Michoacán, 22 y 23 de marzo del 2010.

En otro libro publicado por García Luna en 2011, *El nuevo modelo de seguridad para México*, explicó con detalle los avances en el proceso de reforma, y el espíritu que preside la transformación del sistema de seguridad pública en México. Para García Luna el cambio en el funcionamiento de las estructuras de este sector no es un asunto partidista, es una necesidad profesional, fundada en la reflexión y en el conocimiento profundo de las dinámicas de la seguridad. Es por ello que se encomienda en ese libro a que se mantenga en el futuro el camino marcado, y que impulsa a que diferentes académicos reflexionen sobre aspectos fundamentales de la reforma propuesta, publicando los resultados en una colección de libros que apareció editada por el Centro de Investigación y Estudios en Seguridad (CIES) en septiembre del 2012¹⁴.

Tabla 1. Evolución del Sistema Nacional de Seguridad Pública y sus instituciones: 1989-2013

1. En 1989 se creó el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN).
2. Se creó la Coordinación de Seguridad Nacional (COSENA) en 1991, institución que no se consolidó y desapareció en 1992.
3. En 1993 se aprobó la Coordinación Federal de Seguridad Pública.
4. En 1994 se presentó al Congreso de la Unión una reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a efectos de lograr el fortalecimiento del sistema de justicia y seguridad en el país; consolidando las estructuras del poder judicial y de los órganos y sistemas de seguridad pública. Las entidades federativas y el Gobierno Federal crearon las policías preventivas en los órdenes estatal y federal.
5. En 1995 se publicó la ley general que estableció las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. También se aprobó por primera vez un Programa Nacional sobre Seguridad Pública que abarcaría los años de 1995 al 2000.
6. Conformación del Sistema Nacional de Seguridad Pública en 1995; y luego en 1997 y 1998.
7. En 1997 el ejecutivo presentó una iniciativa para unificar las diferentes policías federales.
8. En 1998 se fortalece a las policías estatales que empezaron a recibir el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP).
9. En enero de 1999 se creó la Policía Federal Preventiva (PFP). En abril del 2000 se expidió el reglamento de la PFP.
10. En noviembre del 2000 se creó la Secretaría de Seguridad Pública, llevándose con ella la coordinación y control del Sistema Nacional de Seguridad Pública que estaba en la Secretaría de Gobernación, así como la Policía Federal Preventiva.
11. Genaro García Luna publica en el año 2006 el libro *Contra el crimen. ¿Por qué 1661 corporaciones de policía no bastan? Pasado, presente y futuro de la policía en México*. Este es un programa de transformación para el sector de la seguridad pública, que el autor presenta antes de ser nombrado secretario de Seguridad Pública ese mismo año.

14 Ver Rosas (2012); Arellano y Salgado (2012); Szekely (2012); Villa Vargas (2012); Sánchez Galindo (2012); Alvarado Mendoza (2012); Barrachina (2012); Peláez Acero y Pedraza Madrid (2012). Todos los títulos anteriores pertenecientes a la colección "El nuevo modelo de seguridad pública para México. Una visión académica", publicada en el 2012.

12. La estrategia de reforma del Gobierno de Calderón (2006-2012) parte de la idea de que las corporaciones policiales y judiciales del país no están funcionando de forma adecuada, y de que es necesario realizar una cirugía mayor a las mismas.
13. En el año 2008 se creó el SUBSEMUN para fortalecer a las policías municipales factibles.
14. En junio del 2008 se aprueba una reforma constitucional, y en enero del 2009 la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
15. En el 2009 se crea la actual Policía Federal.
16. En octubre del 2009 el Sistema Nacional de Seguridad Pública regresó a la Secretaría de Gobernación como Organismo administrativo desconcentrado.
17. El 6 de octubre de 2010 se presenta iniciativa para reformar diversos artículos de la Constitución mexicana que permitieran la existencia de un mando policial único.
18. En el año 2011 se crea el Subsidio de Policía Acreditable (SPA) para profesionalizar las policías estatales.
19. En el año 2013 desaparece la Secretaría de Seguridad Pública, y se crea la Comisión Nacional de Seguridad, dependiente de la Secretaría de Gobernación.

Fuente: Elaboración propia.

La estrategia parte de la idea de que las corporaciones policiales y judiciales del país no están funcionando de forma adecuada, y de que es necesario realizar una cirugía mayor a las mismas. La corrupción, la falta de profesionalización y de incentivos económicos adecuados para los policías se convierten en obstáculos que permiten cacicazgos antiguos, y lealtades personales que generan círculos viciosos difíciles de romper.

El modelo policial propuesto requería de la voluntad política no solo de la federación, sino también de los estados y los municipios, para que se avanzara de una forma integrada, y era importante que fuera entendida por todos los actores ante la necesidad de contar con convencimiento y voluntad en orden a lograr su consolidación.

Los principales problemas tuvieron que ver con la estructura de la fuerza policial, y con las condiciones en las que se encontraba la misma. En 2008, el 90.3 % de los policías del país pertenecían a corporaciones estatales y municipales. Sin embargo, de los 2,439 municipios del país, 417 no contaban con policía; y más de la mitad tenían menos de 20 elementos en su estructura. La cuarta parte de los policías municipales se concentraba en las 25 corporaciones municipales más grandes, que se situaban en 16 estados de la República¹⁵. Este problema de distribución territorial dificultaba la presencia del Estado en todo el territorio, y facilitaba que, por su tamaño y estructura, redes organizadas tuvieran mucha mayor capacidad

15 México, Baja California, Jalisco, Guerrero, Chihuahua, Guanajuato, Aguascalientes, San Luis Potosí, Chiapas, Coahuila, Sonora, Puebla, Sinaloa, Quintana Roo, Oaxaca, Tamaulipas.

de actuación que las policías municipales. Además, se encontraba una grave situación de déficit salarial de las fuerzas policiales que, en general, recibían un salario que estaba muy por debajo de las necesidades básicas de subsistencia. Otras circunstancias importantes eran la avanzada edad de la mayoría de los elementos básicos, ya que el 48 % de estos tenía más de 36 años de edad; y el bajo nivel de escolaridad de los mismos. Estos datos fueron señalados por García Luna, que presentó un informe el 3 de junio del 2010 en la XXVIII Sesión del Consejo de Seguridad Pública (2010a)¹⁶, y confirmados por el presidente Felipe Calderón cuando, utilizando los mismos argumentos, presentó al Senado el 6 de octubre de 2010 su iniciativa para reformar diversos artículos de la Constitución mexicana que permitieran la existencia de un mando policial único. Los ejes básicos de la reforma planteada en ese momento son los que se presentan en la tabla número 2.

Tabla 2. Elementos centrales de la reforma en seguridad pública

1	Carrera policial. Depuración de elementos poco adecuados, señalando criterios de formación mínimos, edades para los diferentes rangos de la estructura, y diseño de escalas de mando piramidalmente definidas en función de los elementos existentes. Rutinización de los controles de confianza, estableciendo la obligatoriedad de que todos los elementos acrediten estudios toxicológicos, psicológicos, socioeconómicos y de polígrafo; aumento de los sueldos de los policías acreditados.
2	Modelo policial único. Con procedimientos estructurados; cadena de mando única en que si las autoridades federales o estatales consideran que las policías de un nivel territorial inferior no desarrollan sus funciones de forma adecuada, por incapacidad o corrupción, el mando pueda ser asumido desde los órganos estatales o federales.
3	Sistema de incentivos. Basado en objetivos que fortalezcan aspectos claves de los sistemas de seguridad pública estatales y municipales.
4	Cambios en las regulaciones legales. En junio de 2008 se aprueba una reforma constitucional, y en enero de 2009 la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. En octubre de 2010 el presidente Calderón envía al Senado, para su aprobación, una serie de reformas constitucionales para impulsar el mando único.

Fuente: Elaboración propia a partir de Barrachina y Hernández Mora, 2012.

Una de las circunstancias que complicaron la consolidación efectiva de las políticas impulsadas fue la falta de continuidad de los titulares del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Desde 2006 hasta 2013 fueron siete los responsables de esta institución que se sucedieron en el puesto¹⁷. Esta alta rotación de funcionarios no colaboró de una forma efectiva en la continuidad de las políticas. El nombramiento como secretario ejecutivo de Monte Alejandro Rubido en 2013, en este caso no

16 Ver también Carvallo, 2010.

17 Miguel Ángel Yunes Linares, Roberto Campa Cifrián, Monte Alejandro Rubido García, Jorge E. Tello Peón, Juan Miguel Alcántara Soria, José Oscar Vega Marín, y de nuevo Monte Alejandro Rubido García.

por el ejecutivo, sino por el Senado de la República, implicó un grado de consenso importante, e hizo presumir que su permanencia en el cargo sería más duradera (ya había ocupado en 2008 esta posición). Si eso hubiera sido así, se habría contribuido a la consistencia de las políticas que le fueron encargadas. Sin embargo, en 2014 fue promovido a comisionado nacional de Seguridad Pública, y la SESNSP ha tenido hasta la fecha en que se redactan estas líneas dos titulares más y un interino.

A pesar de estas rotaciones tan frecuentes, de los diferentes acuerdos de las sesiones del Consejo Nacional de Seguridad Pública se pueden apreciar algunas líneas de continuidad que se han consolidado en el tiempo:

1. Importancia de la transparencia y de que exista claridad en la información a efectos de lograr consensos entre las diferentes fuerzas políticas, y debate entre intelectuales especializados y actores de la sociedad civil¹⁸.
2. Adecuación de las fórmulas de reparto de los programas de incentivos económicos a estados y municipios a efectos de lograr repartos más justos y equilibrados de dinero.
3. Insistencia en los procesos de evaluación y formación de los servidores públicos, y apoyo para que los diferentes estados y municipios certifiquen a sus elementos, como paso previo para seguir profundizando en la reforma del sistema de seguridad pública.

2.2. Programas de incentivos gubernamentales

La década de los noventa representa en México una nueva mirada hacia las respuestas a los problemas de seguridad. Ya se ha señalado en el apartado anterior que en ese momento se inician esfuerzos para coordinar a las diferentes fuerzas de seguridad. Tras la conformación, en 1995, del Sistema

18 En la XXIX Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, que tuvo lugar el 19 de noviembre del 2010, Juan Miguel Alcántara Soria señalaba lo siguiente en relación a este punto: "A partir del segundo semestre del 2010, el Centro Nacional de Información ha hecho pública la estadística actualizada de incidencia delictiva de los últimos trece años, lo que constituye un parteaguas en el manejo de la información de este tipo (...) Esta apertura obedece al reclamo legítimo de la sociedad y al compromiso del presidente de la República y de este Consejo Nacional, de contar con información oportuna, completa y confiable que permita la evaluación y seguimiento de las políticas de seguridad y del desempeño de las instancias del sistema. Esto ha permitido que organismos sociales y académicos cuenten con datos más oportunos para hacer los estudios de su interés, contribuyendo con ello a informar mejor al país sobre la problemática de seguridad pública. En el mismo sentido, el Centro está atendiendo las necesidades de información manifestadas por los organismos sociales que participan en los diálogos por la seguridad, para facilitar su trabajo de seguimiento. Como resultado de dichos diálogos por la seguridad, se ha conformado un grupo técnico consultivo con la finalidad de emitir recomendaciones sobre la calidad y oportunidad de la información y los mecanismos de acopio de datos necesarios para fortalecer el sistema" (Consejo Nacional de Seguridad Pública, 2010b). Esta política se refleja también en el volumen de información que se encuentra en la página web del secretariado.

Nacional de Seguridad Pública, en 1997 y 1998, respectivamente, se implantaron dos programas que son fundamentales para apoyar muchos de los cambios, especialmente en infraestructura y equipo de las diferentes fuerzas policiales en México. El Fondo de Aportación para la Seguridad Pública (FASP), destinado a las entidades federativas, y el Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones del Distrito Federal (FORTAMUN), a las municipales, abren el camino para que los recursos federales fluyan en orden a fortalecer las fuerzas de seguridad estatales y municipales, fomentando la coparticipación de las entidades en el esfuerzo presupuestario.

La dispersión del gasto del FORTAMUN, 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 hace que en 2008 nazca el Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (SUBSEMUN), con la misma lógica que el FASP, pero en este caso para apoyar la transformación de algunas policías municipales. En 2011 también se aprueba el SPA; probablemente el programa más ambicioso e importante de la reforma promovida por Genaro García Luna. Este es un mecanismo para impulsar unidades de policía estatal acreditadas, que permite que muchos municipios sin capacidades descansen en una fuerza que se pretende sea eficiente, eficaz y moderna. De momento este programa, como se verá, ha tenido muchos problemas para implantarse, y debería convertirse, si no se hubiera modificado la estrategia en el año 2016, en uno de los esfuerzos más serios de la nueva administración a efectos de seguir transformando el sistema¹⁹.

En este apartado también se explica un programa menor de apoyo que durante 2012 se implantó para apoyar la reforma sin necesidad de coparticipación, el PROASP, ya desaparecido; y se analizará el primer programa del gobierno de Enrique Peña Nieto, en temas de seguridad, que a través de la Secretaría de Gobernación pretende impulsar con más decisión los programas de Prevención del Delito.

2.2.1. FASP

El Fondo de Aportación para la Seguridad Pública (FASP) se empieza a aplicar en 1998. Es uno de los programas más antiguos con el FORTAMUN (1997), que pretende fortalecer las estructuras de las entidades federativas de la seguridad pública en México. Este mecanismo, a diferencia de su contemporáneo, únicamente se centra en aspectos de seguridad y desde sus inicios es gestionado por el entonces recién creado secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

19 Sin embargo, desaparece en el año 2016, momento en el que se escriben estas líneas.

En 1998 se formalizan los primeros convenios de coordinación para realizar acciones en materia de seguridad pública, en los cuales se acuerda 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 del Distrito Federal. Este fondo 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 al Distrito Federal, se transfieren ahora de forma directa bajo los criterios de cálculos y fórmulas que el Consejo Nacional de Seguridad Pública determina, siendo exclusivamente para los fines de reclutamiento, formación, selección, evaluación y depuración; equipamiento; red nacional de telecomunicaciones; construcción, mejoramiento o ampliación; seguimiento y evaluación.

En el informe de actividades del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública correspondiente al período de diciembre de 2011 a junio de 2012, presentado en la XXXIII Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública se muestra una gran preocupación por el ejercicio oportuno de los recursos del FASP²⁰, estableciéndose un reto: “Diseñar una fórmula para la distribución del FASP que reconozca el resultado obtenido por las entidades federativas en la evaluación y depuración de los cuerpos policiales, el combate a la delincuencia y su contribución al sistema nacional de información”. Mientras se logra esta fórmula se mantienen vigentes para el ejercicio fiscal 2013 los criterios de asignación, fórmulas y las variables de los recursos provenientes del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal que se utilizaron para el ejercicio fiscal 2012²¹. Estos privilegian que los recursos de este fondo se destinen a la regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública; el establecimiento de bases de datos criminales y de personal para las instituciones de seguridad pública; la formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos; y la participación de la comunidad que coadyuva, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública. También se señala que las entidades federativas deberán priorizar en la distribución a los municipios que no fueron beneficiados por el Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (SUBSE-MUN)²². Para ejercer este recurso las entidades federativas deben estable-

20 También por el del resto de programas federales analizados en este trabajo.

21 Aprobados en la XXXI Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública celebrada el 31 de octubre del 2011.

22 Lo que aparentemente iría en contra del propio espíritu de la reforma que busca reducir las corporaciones municipales únicamente a las que se pueden sostener de forma autónoma.

cer una cuenta bancaria específica para el FASP y otra para la aportación estatal, que no debe ser menor a un 25 %, de lo invertido por la federación por cada ejercicio fiscal.

2.2.2. FORTAMUN

El Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones del Distrito Federal (FORTAMUN), creado en 1997, es el más antiguo de los programas que se presentan a la consideración de este trabajo, y que apuntala financieramente la seguridad pública de las entidades federativas.

Este 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 financiero, así como a fortalecer las actividades de seguridad pública y a coadyuvar en la satisfacción de sus necesidades operativas.

Según el *Libro blanco del SUBSEMUN* (SESNSP, 2012a, p. 52), el FORTAMUN es el fondo del Ramo 33, al que también pertenece el FASP, que tiene 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 DF 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.

Este recurso es muy importante económicamente hablando. Solo entre 2009 y 2013 los estados mexicanos recibieron 283,269 millones de pesos²³ para destinar entre los municipios de sus entidades. La dispersión del destino del ejercicio, y la falta de control y de rendición de cuentas cualitativas, hacen que no se sepa con certidumbre la cantidad de dinero que a través del FORTAMUN se destinó a la seguridad pública de los municipios de las entidades federativas; ni tampoco los criterios de los diferentes estados para seleccionar los municipios y los programas a los que este recurso se destinó.

Sin embargo, a partir del Presupuesto de Egresos de la Federación del año 2010, aprobado el 7 de diciembre del 2009, se obliga a los estados a coordinarse con el SESNSP a efectos de que por lo menos el 20 % de este recurso se destine a la atención de necesidades directamente vin-

23 Las cantidades presupuestadas para el FORTAMUN se han extraído de los Presupuestos de Egresos de la Federación desde el año 2009 al 2013, que se publican en el *Diario Oficial de la Federación* anualmente. Para extraer la cantidad de recursos destinados a la seguridad se calculó el 20 % de los mismos desde el 2010 al 2013.

culadas con la seguridad pública. Así se prevé el establecimiento de una cuenta bancaria específica para ejercer este recurso y se señala que este porcentaje de dinero se distribuya entre los municipios “conforme a criterios que integren el número de habitantes y el avance en la aplicación del Programa Estatal de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura” (*Diario Oficial de la Federación*, 2009). Desde 2010 a 2013, como se podrá apreciar más adelante, el 20 % de este recurso representa 47,211 millones de pesos.

No es posible identificar cuánto dinero del FORTAMUN se destinó a seguridad desde 1997 hasta 2010, ni si algún estado superó el 20 % mínimo que se señala por ley, pero sin duda este es uno de los fondos más importantes de fortalecimiento de la seguridad pública municipal.

2.2.3. SUBSEMUN

El SUBSEMUN (Subsidio para la Seguridad Pública en los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal) es uno de los dos mecanismos más importantes de fortalecimiento y transformación de la estructura policial que se implantan durante el sexenio de Felipe Calderón. Como se ha señalado, una de las preocupaciones principales era, por una parte, el gran número de corporaciones municipales existentes en México y, por otra, la ineficacia de las mismas por su escaso tamaño, falta de recursos y escasa profesionalidad de sus integrantes.

A partir de 2008 se crea este programa federal que debe estar coparticipado por los municipios para “rescatar” a un número razonable de corporaciones policiales que puedan autosostenerse en el futuro ayudándoles a superar diferentes problemas y a enfocar políticas específicas. El segundo mecanismo implantado por esta administración fue el SPA (Subsidio para la Policía Acreditada) que se destinó a crear unidades certificadas de policías estatales que deberían desarrollar funciones allá donde las policías municipales no llegaran, o no existieran por su falta de viabilidad.

En 2013 de las casi 2000 corporaciones policiales que señalaba García Luna que existían en 2006, solo se apoyó económicamente a 246. De estas, de forma importante o moderada son 37 corporaciones policiales las que reciben más de 20 millones anuales para que se logren alcanzar los fines del programa²⁴. Así de los 32,540 millones de pesos aportados por la federación y los municipios a través del SUBSEMUN desde 2008 a 2013, son 37 municipios los que reciben 18,478 millones. Es decir que el 15 % de los municipios contemplados, todos municipios con grandes núcleos urbanos, concentran el 56.8 % de los recursos.

24 Se encuentran en la tabla 10 de los anexos.

Se señala en el *Libro blanco* sobre el SUBSEMUN, editado por el SESNSP (2012, p. 13), que el 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, a 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 Nacional²⁵.

Tabla 3. Número de municipios del SUBSEMUN por zonas del país; y recursos federales y municipales invertidos (en millones de pesos y dólares en el total)

Zona	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Recurso federal	Recurso municipal	Recurso Total en pesos	Porcentaje y total en dólares
Centro	46	56	63	63	76	85	7708.2	2378.7	10,086.9	28.7 %
Noroeste	25	32	33	36	36	37	3993.1	1195.6	5188.7	14.8 %
Occidente	28	48	45	49	45	51	6425.4	1851.1	8276.5	23.6 %
Noreste	22	27	29	31	29	29	5241	1588.3	6829.3	19.5 %
Sureste	28	43	34	43	48	44	3646	1039.3	4685.3	13.4 %
Totales	149	206	204	222	234	246	27,013.7	8053	35,066.7	2657

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aparecidos en el *Libro blanco del SUBSEMUN* (2012), y de los convenios firmados entre la federación y los estados correspondientes al año 2013.

El SUBSEMUN debe 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 ha sido inferior a los 10 millones de

25 De forma más concreta, según el *Libro blanco del SUBSEMUN* (SESNSP, 2012, p. 14) se persiguen los siguientes objetivos específicos: fortalecer los factores de protección de la población mediante intervenciones integrales y coordinadas de carácter preventivo de instituciones públicas, privadas y sociales; promover una política que incida sobre los contextos socioculturales en donde se desarrollan los factores de riesgo que propician la violencia y delincuencia organizada desde antes que ocurran los eventos que las detonan; incrementar los niveles de seguridad y confiabilidad que demanda la ciudadanía mediante la aplicación de evaluaciones de control de confianza homogéneas; fortalecer la profesionalización a través del establecimiento del servicio profesional de carrera policial, así como el equipamiento de los cuerpos de seguridad pública en los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal; apoyar la construcción y mejoramiento de las instalaciones de seguridad pública municipal a fin de contar con la infraestructura necesaria y adecuada para llevar a cabo la operación y funcionamiento de la policía en los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal; promover el suministro, intercambio, sistematización, homologación y actualización de la información en materia de seguridad pública, así como fortalecer el uso y disponibilidad, homologación y actualización de la infraestructura tecnológica y de telecomunicaciones del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP).

pesos, a excepción de 2008 —cuando fue de 9 millones— ni ha excedido los 95 millones, excepto también en 2008 que como máximo ascendió a 104,093 millones, lo que se ha complementado de un 33 a un 20 % por los municipios²⁶.

Hay un acuerdo de elegibilidad que cada año se publica en el *Diario Oficial de la Federación* en el que se establecen las reglas, los criterios y las fórmulas para acceder al recurso. Se prioriza según el número de población y la incidencia delictiva, definidas por el INEGI; y también se considera si los municipios son destinos turísticos, o forman parte de zonas fronterizas; son considerados “conurbados”, o se encuentran muy próximos geográficamente a áreas prioritarias.

En el *Libro blanco* (SESNSP, 2012, pp. 21-26) se especifica lo que debe interpretarse por los principales rubros que pretende apoyar:

- **Profesionalización:** las reglas del SUBSEMUN establecen que los recursos para la profesionalización deben cubrir la evaluación integral y los exámenes médicos de personal, así como su proceso formativo mediante el diseño y la habilitación del servicio profesional de carrera policial.
- **Infraestructura:** los recursos del SUBSEMUN, que se destinan al mejoramiento de la infraestructura de las corporaciones de seguridad pública, se pueden aplicar a la construcción de centros de seguridad pública municipal, de profesionalización, de mandos de policía municipal, de control de radio y de inteligencia.
- **Plataforma México:** los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal que obtengan recursos del SUBSEMUN se obligan a asignar personal —previamente capacitado y evaluado— para integrar una unidad de análisis, consulta y captura de la información, responsable de cargar la información correspondiente al sistema Plataforma México.
- **Equipamiento:** El catálogo de bienes del SUBSEMUN tiene por objeto establecer los bienes y las especificaciones generales del equipamiento de las policías municipales, así como de los necesarios para el desarrollo de los proyectos de prevención social del delito con participación ciudadana, del Sistema Nacional de Información de Seguridad Pública, así como para la operación policial e interconexión a la red nacional de telecomunicaciones del SNSP.

26 La utilización de los recursos de esta coparticipación ha sido variable: en 2008 fue para la renovación 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.

- **Operación policial:** Los municipios y las demarcaciones del Distrito Federal deben promover la reestructuración del estado de fuerza de sus corporaciones, bajo un esquema de jerarquización terciaria que se ajuste al modelo establecido en el sistema de desarrollo policial, como lo es la célula básica²⁷.
- **Prevención del delito con participación ciudadana.** Este destino de gasto busca promover la intervención coordinada de instituciones públicas y privadas, así como de otros actores sociales que generan contextos de violencia y delincuencia. Esta estrategia pretende reducir riesgos y busca generar una cultura que favorezca la resolución pacífica de conflictos y la creación de comunidades seguras. Se propone el diseño, implementación, control y evaluación de políticas públicas, con la participación de la ciudadanía organizada y de empresas privadas, orientadas a prevenir fenómenos de inseguridad, violencia y delincuencia, actuando directamente sobre las causas que las generan a través de esquemas de prevención del delito²⁸.

En la XXXIII Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública (2012b), que tuvo lugar el 2 de agosto del 2012, se aprobó etiquetar el 20 % del recurso 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; prevención de accidentes y conductas violentas generadas por el consumo de alcohol y drogas entre jóvenes.

27 Los municipios deben crear: *Centro de captura*: que deberá procesar los informes policiales y contar con capacidad para hacer consultas de información criminal; *Unidad de análisis e inteligencia policial*, encargada de efectuar el análisis e inteligencia y de permitir las consultas de información criminal, así como de revisar el desarrollo de los procesos a través de tableros de control y otros instrumentos de evaluación y seguimiento; *Unidad de control operativo*, para llevar a cabo actividades de su adecuado alertamiento, colaboración y georeferencia. Estas áreas deben estar integradas por personal que asegure su adecuado funcionamiento, por lo que previamente debe ser evaluado y capacitado para el desempeño de este tipo de labores.

28 Elaboración de diagnósticos locales sobre la realidad socioeconómica y cultural de ciertos núcleos de población, para identificar las causas raíz de la violencia y la delincuencia; la capacitación de los elementos de los elementos de seguridad pública en temas específicos de prevención del delito; la creación y puesta en marcha de consejos ciudadanos municipales que funjan como órganos de consulta y de evaluación a la autoridad, la creación de unidades especializadas de la policía para la atención de la violencia intrafamiliar y de género; el apoyo a jóvenes que participan en pandillas para convertir a sus organizaciones en actores de la paz, y la integración de programas de policía escolar en colonias con alto y mediano índice de violencia, con el concurso y apoyo de los centros escolares de la zona. Los proyectos de esta naturaleza se encuentran establecidos en un catálogo de proyectos de prevención del delito con participación ciudadana. Este catálogo está encaminado a orientar las acciones de los estados, municipios y demarcaciones para la construcción de comunidades seguras con mayor calidad de vida.

2.2.4. SPA

Lograr que se consoliden en las entidades federativas unidades policiales acreditadas es el objetivo y el pilar más importante de la reforma planteada. El gran problema que se había identificado, en relación con las fuerzas de seguridad de las entidades federativas y locales, era el excesivo número de policías municipales sin capacidad real de operación, y la falta de profesionalidad y de condiciones de carrera que se tenían en buena parte de las policías estatales y municipales.

El Subsidio para la Policía Acreditable (SPA) persigue crear módulos policiales que cumplan con requisitos objetivos de ética y profesionalidad. Desde 2011 se ha estado impulsando con este apoyo federal que los estados mejoren en este sentido sus policías para poder implantar de una forma efectiva “el mando policial único”, que de forma subsidiaria debe apoyar la provisión de seguridad allá adonde las corporaciones policiales locales no sean capaces de responder. Como se verá, los resultados han sido muy limitados, y la mayoría del presupuesto destinado para este programa no se ha podido ejecutar porque las entidades federativas no han estado en condiciones de mostrar sus avances de una forma adecuada.

El objetivo del SPA era crear módulos policiales compuestos por 420 policías, ordenados en una unidad de análisis táctico, compuesto por 30 policías; una unidad de investigación integrada por 100 elementos; y una unidad de operaciones por 270²⁹. Los candidatos para integrar este módulo tenían que acreditar unos requisitos mínimos de escolaridad, superar los controles de confianza y recibir cursos de formación específicos para desarrollar de forma profesional sus funciones. Estaba previsto además que se integraran en un esquema de carrera policial y que recibieran incentivos como seguro de vida, becas para la educación de ellos y sus hijos, fondo de ahorro, apoyo para la vivienda, seguro de gastos médicos mayores, entre otros (SNSP, 2011).

En el Informe de actividades del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública correspondiente al período de diciembre de 2010 a mayo de 2011 que se presentó en la XXX Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, Juan Miguel Alcántara estableció un plan de implementación para el primer módulo de la policía estatal acreditable, y una serie de retos entre los que destacaba convocar aproximadamente a 50,000 aspirantes con objeto de hacer una selección adecuada de los mismos, y contar con 992 policías a nivel nacional para la unidad de análisis táctico, 3410 elementos para la unidad de investigación y 7768 elementos para la unidad de operaciones. Se estableció un convenio con la Secretaría de Educación Pública (SEP) para la difusión y promoción, atendándose en un principio solo 18,161 sollicitu-

29 En 2012 se añadió la posibilidad de impulsar módulos de policías ministeriales acreditables y de custodios acreditables para los centros de readaptación social otorgándoseles la posibilidad de acceder al recurso.

des; a principios de 2012 los candidatos atendidos serían ya 42,342. El reto que se planteó en este momento fue:

formar y capacitar a 11,749 elementos de las diferentes unidades y niveles jerárquicos, en áreas que fortalezcan sus valores éticos y morales y sus conocimientos jurídicos básicos. Al mismo tiempo, se capacitará en las especializaciones de análisis táctico, investigación y operaciones. El programa prevé la preparación de los mandos en cada unidad operativa al más alto nivel en los temas de liderazgo; para ello se elaboró junto con la Universidad Iberoamericana el diseño del curso "Valores éticos y jurídicos", en el cual se editó la pedagogía para enseñar valores a los policías del país y se implementó la estrategia para formar instructores locales denominados "multiplicadores" con el propósito de difundir el conocimiento de la primera unidad de valores éticos y jurídicos, al que asistieron 302 instructores de 31 entidades federativas (Consejo Nacional de Seguridad Pública, 2012a).

Como se ha señalado, los avances logrados por este programa han sido menores. En 2011, 28 entidades suscribieron el convenio, 11 (39.3 %) accedieron a la tercera administración, toda vez que, de las 17 restantes, 6 (21.4 %) no cumplieron con la meta convenida, y 11 (39.3 %) no remitieron la información respecto del avance en el cumplimiento de las metas comprometidas, por lo que no se les otorgó el subsidio (SESNSP, 2012a). A mediados de 2012 solo Chiapas, Distrito Federal y Sonora habían accedido a la segunda administración de recursos de la bolsa concursada en el ejercicio del año 2012 (SESNSP, 2012c).

No ha sido posible por el autor determinar el número de unidades acreditadas en el país. Quizá las incertidumbres abiertas por el proceso electoral de julio de 2012, las discusiones abiertas sobre la bondad del "mando único", y las expectativas sobre la creación de la "Gendarmería" han generado incertidumbre; o han sido las dificultades propias del proceso de conformación de estos módulos policiales las que han conspirado en contra de este propósito, pero la realidad es que los avances son limitados (a pesar de que pueda encontrarse alguna excepción)³⁰.

En la segunda y tercera convocatorias de los fondos se redujo la cantidad de 100 millones de pesos que se ofrecieron en 2011 por cada unidad acreditada, a 60 millones, y en esta ocasión fueron suscritos los convenios por todos los estados. Teniendo en cuenta que, si no se ejercen de forma adecuada los recursos, estos deben ser reintegrados a la federación, puede interpretarse que existió una moderada voluntad política tanto por parte de la federación

30 A pesar de lo apuntado, el secretario Vega fue bastante optimista en el *Informe de actividades del secretariado ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública correspondiente al período diciembre 2011 a junio de 2012*, presentado en la XXXIII Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, al señalar que "los estados de Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, DF, Guerrero, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí y Sonora superaron la meta del 90 % en la implementación del modelo de policía estatal acreditable", y que "en la actualidad 10,378 elementos policiales se encuentran en operación bajo este nuevo esquema de policía acreditable" (Consejo Nacional de Seguridad Pública, 2012b).

como de las entidades federativas de seguir avanzando en este pilar tan importante de la reforma.

2.2.5. PROASP

El subsidio de apoyos a las entidades federativas en materia de seguridad pública (PROASP) solo tuvo vigencia durante 2012. A fin de cumplir el acuerdo 05/XXX/2011 del Consejo Nacional de Seguridad Pública se crearon diversos grupos de trabajo para reducir los índices de los delitos de mayor impacto social como son homicidios dolosos, el secuestro, la trata de personas, la extorsión y el robo en sus diversas modalidades. Estos grupos estuvieron conformados por representantes de la Federación y de las entidades federativas, alcanzando acuerdos en temas de interés para la seguridad pública, y consolidando una serie de programas a los que se les catalogó de prioridad nacional y fueron aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

De ello se derivó que en el presupuesto de egresos de la federación 2012 se autorizara el subsidio para el otorgamiento de programas de apoyo a las entidades federativas en materia de seguridad pública (PROASP), con un monto de 3000 millones de pesos, que respondía a las preocupaciones señaladas anteriormente y que fueron reflejadas por José Óscar Vega en el Informe de actividades del secretariado ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública correspondiente al periodo de noviembre de 2011 a enero de 2012, presentado en la XXXII Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública que tuvo lugar el 29 de febrero 2012. Este confirmó que:

estos recursos federales deben ser distribuidos a las entidades federativas en los quince programas con prioridad nacional que se describen: 1. Prevención social de la violencia y la delincuencia con participación ciudadana; 2. Acceso a la justicia para las mujeres; 3. Fortalecimiento de las capacidades de evaluación en control de confianza; 4. Profesionalización de las instituciones de seguridad pública (carrera ministerial y pericial, profesionalización SIDEPOL, profesionalización SPA); 5. Instrumentación de la estrategia en el combate al secuestro (UECS); 6. Implementación de los centros de operación estratégica (COES); 7. Unidad de inteligencia patrimonial y económica (UIPES); 8. Huella balística y rastreo computarizado de armamento; 9. Nuevo sistema de justicia penal; 10. Fortalecimiento de las capacidades humanas y tecnológicas del sistema penitenciario nacional; 11. Red nacional de telecomunicaciones (radiocomunicación); 12. Servicio de llamadas de emergencia 066 y de denuncia anónima 089; 13. Sistema Nacional de información (bases de datos); 14. Registro público vehicular; 15. Evaluación de los programas con prioridad nacional (Consejo Nacional de Seguridad Pública, 2012a).

Ese año los recursos se concursaron siguiendo esos quince programas que habían sido identificados como prioridad nacional entre los estados que se

presentaron a la convocatoria. La primera administración del PROASP fue entregada a 30 de 32 entidades que cumplieron con el requisito.

2.2.6. Prevención

El concepto de prevención social del delito ha estado presente desde las primeras reflexiones que han tenido lugar en todo el proceso de reforma. La conformación de los módulos policiales acreditados, programas en el FASP, en SUBSEMUN, y en PROASP, han tenido como uno de sus ejes prioritarios “la prevención social”, y han tratado de establecer mecanismos para desahogar esta preocupación.

Tanto en el Pacto por México, como en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el presidente Peña Nieto hace de la prevención uno de sus referentes, estableciéndolo como prioridad. De esta forma, además de los programas que ya están en marcha y que contemplan esta variable en el presupuesto de egresos de la federación, para el año 2013 se establecieron varios programas relacionados con la prevención, destinándose en concreto una partida de 2,500 millones de pesos que debe ser distribuida entre las entidades federativas para desarrollar programas relacionados³¹. Para el 2014 se invirtieron 2,595 millones de pesos, y para el 2015 2,683 (CEFP, 2015).

Otros programas relacionados con la prevención social del delito en su conjunto reciben en este ejercicio un total de 118,802 millones de pesos, y se distribuyen en diferentes rubros entre las secretarías de Gobernación³²,

31 Así en el artículo 10, apartado B del presupuesto del 2013 se señala: “\$2,500,000,000 para el otorgamiento de apoyos en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito. Dichos recursos se otorgarán a aquellas entidades federativas que cumplan los lineamientos que para tal efecto emita el ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación. Los lineamientos que para el efecto emita el ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, a más tardar el 15 de febrero, contendrán, por lo menos, la distribución de los recursos a las entidades federativas bajo criterios de población beneficiada, incidencia delictiva y cobertura territorial de las instituciones estatales de seguridad pública, así como las bases para la evaluación de la aplicación de dichos recursos y sus resultados. El ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, a más tardar el 31 de marzo, deberá suscribir convenios específicos con las entidades federativas que deseen adherirse a estos subsidios” (Diario Oficial de la Federación, 2013).

32 Promover la protección de los derechos humanos y prevenir la discriminación; realizar, promover y coordinar la generación, producción y distribución de materiales audiovisuales; promover la atención y prevención de la violencia contra las mujeres; desarrollo y aplicación de programas y políticas en materia de prevención social del delito y promoción de la participación ciudadana; promover la prevención, protección y atención en materia de trata de personas; actividades para contribuir al desarrollo político y cívico social del país; divulgación de las acciones en materia de derechos humanos; provisión para la creación de la Gendarmería; otorgamiento de subsidios en materia de seguridad pública a entidades federativas, municipios y el distrito federal; otorgamiento de subsidios para la implementación de la reforma al sistema de justicia penal; Programa Nacional de Prevención del Delito.

Hacienda y Crédito Público³³, Defensa³⁴, Comunicación y Transportes³⁵, y Educación Pública³⁶.

En el primer mensaje a la nación que Enrique Peña Nieto ofreció el 1 de diciembre del 2012 estableció el compromiso de aprobar un Plan Nacional de Prevención del Delito, compromiso que también se encuentra acordado en el Pacto por México³⁷. En febrero del 2013 aparecieron publicadas las bases del programa nacional en el documento “Bases del programa nacional para la prevención social de la violencia y la delincuencia e instalación de la Comisión Intersecretarial” que hizo público la citada 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 pivota 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; 7. Cohesión comunitaria (Comisión Intersecretarial, 2013, p. 23).

Según el documento de la Comisión, el Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia debe contribuir a proveer a las personas protección en las áreas de libertad, seguridad y justicia, a través de las siguientes estrategias:

-
- 33 Atención integral a familiares de personas desaparecidas o no localizadas; detección y prevención de ilícitos financieros relacionados con el terrorismo y el lavado de dinero.
- 34 Derechos humanos; sistema educativo militar; Programa de Seguridad Pública de la Secretaría de la Defensa Nacional; programa de igualdad entre mujeres y hombres SDN.
- 35 Programa de Empleo Temporal (PET).
- 36 Impulso al desarrollo de la cultura; producción y transmisión de materiales educativos y culturales; promoción y fomento de libros y la lectura; construcción y equipamiento de espacios educativos, culturales y deportivos; producción y distribución de libros, materiales educativos, culturales y comerciales; atención al deporte; generación y articulación de políticas públicas integrales de juventud; apoyo para operar el Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo (INEA); universidad virtual; diseño, construcción, consultoría y evaluación de la infraestructura física educativa; formación y certificación para el trabajo; programa de educación inicial y básica para la población rural e indígena; proyectos de infraestructura social de ciencia y tecnología; proyectos de infraestructura cultural; proyectos de infraestructura social de educación; fortalecimiento a la educación y la cultura indígena; programa de educación básica para niños y niñas de familias jornaleras agrícolas migrantes; programa para el fortalecimiento del servicio de la educación telesecundaria.
- 37 Los objetivos generales del programa son los siguientes: establecer los objetivos, prioridades, principios, lineamientos, ejes y programas que articulan la planeación, diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas de prevención de las violencias y la delincuencia en los tres órdenes de gobierno e integrando la participación del sector social, para construir comunidades más seguras, cohesionadas e inclusivas. Posicionar las políticas de prevención de las violencias y la delincuencia como una prioridad en la agenda pública y ciudadana para garantizar los derechos de las personas y para recuperar la paz (Comisión Intersecretarial, 2013, p. 21).

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 incluirá 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, incluyendo 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 (Comisión Intersecretarial, 2013, p. 20).

Para ello 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 la intervención para mejorar las pautas de convivencia; estableciéndose en el citado documento las siguientes prioridades de intervención:

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

3. La seguridad pública en México: cifras e interpretaciones (2008-2013)

La inversión en seguridad en México ha aumentado de forma importante desde 2000 hasta la fecha (Aguayo y Benítez Manaut, 2012, p. 145). Es especialmente significativo este incremento a partir de 2008. En la tabla 4 se observa un concentrado de los esfuerzos que México ha realizado en este sector³⁸. Entre 2008 y 2013 se ha alcanzado una cifra récord de

38 No se ha incluido ni el presupuesto del Centro de Información de Seguridad Nacional (CISEN), ni algunos de los programas analizados en este trabajo (SPA, PROASP, Prevención). Tampoco se ha querido insistir en el apoyo estadounidense a partir de la Iniciativa Mérida, que se encuentra bien analizado en el Atlas de la Seguridad y la Defensa de México (Aguayo, Benítez, 2012). Se ha querido presentar en esta tabla las partidas presupuestarias más importantes en relación al gasto en seguridad en México.

gasto, superior a un billón doscientos tres mil millones de pesos —unos 97,801 millones de dólares—. La Secretaría de Defensa y la de Marina se han encontrado en la vanguardia de la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado; y la Secretaría de Seguridad Pública, junto con la Procuraduría General de la República, han atravesado un proceso de intensa transformación, a efectos de que el país cuente con unas fuerzas de seguridad eficientes, y puedan las fuerzas armadas regresar a los cuarteles lo más rápido posible.

Lo que pocas veces se muestra, y queda reflejado en la tabla 4, es el gran esfuerzo presupuestario que tanto las entidades federativas, como la federación están realizando para consolidar las estructuras de seguridad. Estas ocupan el porcentaje más grande del gasto en seguridad que México realiza por la importancia estratégica que tienen las entidades en el proceso de garantizar la seguridad de los ciudadanos mexicanos. La inversión de las entidades federativas en seguridad pública y procuración de justicia ha sido entre el año 2008 y el 2013 de 405,215 millones de pesos, siendo este el rubro más elevado que se presenta en esta tabla. Por otra parte, los programas federales más importantes de apoyo a las entidades suponen 125,529 millones de pesos, lo que supera el gasto tanto de la Secretaría de Marina como de la Procuraduría General de la República.

Tabla 4. Presupuesto de seguridad y defensa en México 2008-2013 (en millones)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total	Porcentaje
SEDENA	34,861	43,623	43,632	50,039	55,611	60,811	288,577	24 %
SEMAR	13,382	16,059	15,991	18,270	19,679	21,865	105,246	8.7 %
Seguridad Pública	19,711	32,916	32,437	35,519	40,536	41,217	202,336	16.8 %
PGR	9,307	12,309	11,781	11,997	14,905	15,761	76,060	6.3 %
Entidades federativas	48,811	58,817	63,369	71,177	74,993	88,048	405,215	33.7 %
FASP/SUBSEMUN/FORTAMUN	12,665	14,494	22,724	24,071	25,311	26,264	125,529	10.5 %
Total en pesos	138,737	178,218	189,934	211,073	231,035	253,966	1,202,963	100 %
Total en dólares	11,279	14,489	15,442	17,160	18,783	20,647	97,801	100 %

Fuente: Elaboración propia a partir de cuadro 1 del anexo Presupuesto de seguridad y Defensa en *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012*, p. 145; Presupuesto de egresos de la federación; rubros entidades federativas y FASP/SUBSEMUN/FORTAMUN.

Es objeto de este apartado, y principal aportación de este trabajo, explicar el gasto en seguridad realizado en las entidades federativas y municipales, y realizar algunas preguntas referentes al destino de este esfuerzo presu-

puestario, así como sobre los mecanismos creados para asegurar que los recursos invertidos están logrando de forma efectiva la provisión de una mayor seguridad.

En la tabla 5 se aprecia la evolución anual de los diferentes estados, mientras que en la tabla 6 se encuentra un concentrado de todos los programas que tienen que ver con la provisión de seguridad en las diferentes entidades del país, incluyéndose la totalidad de los programas explicados en apartados anteriores. En anexos se encuentran tablas en las que se especifica el gasto per cápita que se destina en las entidades federativas a la seguridad, distinguiéndose entre el que desarrollan las entidades, y el que se complementa con el apoyo que reciben de los diferentes programas de la federación. También se encuentra en anexos otra tabla en la que se señalan los índices de homicidios existentes en los diferentes estados. Esta información se presenta con el objeto de ayudar a comprender la lógica de la distribución presupuestaria federal, y las políticas que han seguido las diferentes entidades federativas.

Tabla 5. Presupuesto de seguridad pública y procuración de justicia por entidad federativa (2008-2013)
(en millones de pesos, y en el total de dólares)

Entidad	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total	Porcentaje
Aguascalientes	390,324	553,344	705,027	710,437	623,930	707,355	3,690,417	0.9 %
Baja California	1,963,129	2,217,002	2,435,402	2,610,289	2,834,736	2,586,525	14,647,083	3.6 %
Baja California Sur	381,692	420,913	487,431	535,720	616,425	658,869	3,101,050	0.8 %
Campeche	243,955	382,010	508,537	567,382	604,864	665,181	2,971,929	0.7 %
Coahuila	1,551,775	1,168,954	1,164,427	1,165,382	1,462,018	1,540,961	8,053,517	2.0 %
Colima	135,808	160,285	158,365	175,312	512,537	527,578	1,669,885	0.4 %
Chiapas	1,827,299	1,901,187	1,650,016	2,280,738	1,154,737	1,951,633	10,765,610	2.7 %
Chihuahua	1,413,023	1,626,314	1,945,718	2,453,999	2,789,468	2,946,967	13,175,489	3.3 %
Distrito Federal	12,629,071	15,046,864	16,684,975	16,018,305	16,099,152	18,000,944	94,479,311	23.3 %
Durango	544,500	421,123	703,867	737,533	1,283,300	1,351,240	5,041,563	1.2 %
Guanajuato	1,767,029	2,384,352	2,380,774	2,551,953	2,737,981	3,107,088	14,929,177	3.7 %
Guerrero	664,096	1,247,867	1,565,394	1,704,719	1,741,205	1,886,060	8,809,341	2.2 %
Hidalgo	442,058	603,678	636,004	1,109,154	1,140,211	1,900,941	5,832,046	1.4 %
Jalisco	2,771,093	3,328,601	3,588,147	3,618,020	3,806,379	4,648,791	21,761,031	5.4 %
Estado de México	4,886,904	5,941,630	6,193,307	7,834,380	9,393,340	9,951,761	44,201,322	10.9 %

Michoacán	1,381,221	1,815,802	2,433,897	2,483,577	2,547,021	2,725,704	13,387,222	3.3 %
Morelos	447,115	464,152	598,378	737,718	983,852	999,352	4,230,567	1.0 %
Nayarit	473,220	437,521	488,569	587,768	764,008	814,109	3,565,195	0.9 %
Nuevo León	1,751,745	2,026,026	2,927,563	4,389,351	5,200,932	7,273,950	23,569,567	5.8 %
Oaxaca	1,669,084	1,497,746	1,639,483	2,228,469	1,558,546	1,848,636	10,441,964	2.6 %
Puebla	1,406,042	1,900,443	1,730,909	2,101,387	1,731,043	2,069,415	10,939,239	2.7 %
Querétaro	599,954	636,927	653,083	728,032	814,475	851,528	4,283,999	1.1 %
Quintana Roo	738,435	813,044	855,829	913,764	1,150,741	1,113,057	5,584,870	1.4 %
San Luis Potosí	681,347	736,129	332,866	364,586	409,205	2,541,864	5,065,997	1.3 %
Sinaloa	1,244,320	1,581,195	1,309,296	1,810,001	1,543,721	2,394,975	9,883,508	2.4 %
Sonora	1,149,990	1,789,566	1,763,418	1,986,218	2,341,568	2,753,654	11,784,414	2.9 %
Tabasco	1,476,500	2,752,814	2,470,696	2,917,500	2,333,671	2,769,000	14,720,181	3.6 %
Tamaulipas	1,163,863	1,204,013	1,268,410	1,291,995	1,642,551	1,679,332	8,250,164	2.0 %
Tlaxcala	462,400	371,969	416,119	754,454	492,991	509,528	3,007,461	0.7 %
Veracruz	1,385,558	1,801,470	2,076,300	2,125,300	2,569,000	3,237,900	13,195,528	3.3 %
Yucatán	692,499	838,977	825,041	884,494	1,020,456	1,271,185	5,532,652	1.4 %
Zacatecas	475,982	745,393	772,110	798,799	1,089,125	763,064	4,644,473	1.1 %
Total en pesos	48,811,031	58,817,311	63,369,358	71,176,736	74,993,189	88,048,147	405,215,772	100 %
Total en dólares	3,698	4,456	4,801	5,392	5,681	6,670	30,698	

Fuentes: Periódicos, gacetas y boletines oficiales de las entidades federativas. Elaborado por SNSP para 2008-2011. Secretariado Ejecutivo en presentación "Informe sobre el acuerdo nacional por la seguridad, la Justicia y la Legalidad". Periódicos, gacetas y boletines oficiales de las entidades federativas. Elaboración propia para el 2012 y 2013.

Tabla 6. Consolidado de programas en seguridad pública por entidades federativas 2008-2013 (en pesos y en total en dólares)

Entidad	SUBSEMUN 2008-2013	FASP 2008-2013	FORTAMUN 2010-2013	Presupuesto entidades 2008-2013	SPA 2011-2013	PROASP/ Prevención 2012-2013	Total	Porcentaje
Aguascalientes	649,088	808,552	413,659	3,690,417	121,438	95,401	5,778,555	1.1 %
Baja California	2,171,160	2,136,975	1,112,651	14,647,083	237,185	224,621	20,529,675	3.8 %
Baja California Sur	225,645	1,032,626	222,226	3,101,050	221,348	86,235	4,889,130	0.9 %
Campeche	205,499	813,715	285,976	2,971,929	221,313	107,228	4,605,660	0.9 %
Coahuila	935,506	1,505,580	953,662	8,053,517	259,594	194,226	11,902,085	2.2 %
Colima	294,341	794,980	224,082	1,669,885	260,023	176,725	3,420,036	0.6 %
Chiapas	666,382	2,165,621	1,661,075	10,765,610	259,533	161,505	15,679,726	2.9 %
Chihuahua	1,609,068	1,962,271	1,184,792	13,175,489	238,942	198,290	18,368,852	3.4 %
Distrito Federal	2,573,386	3,315,026	3,234,379	94,479,311	426,444	225,772	104,254,318	19.2 %
Durango	332,247	1,227,132	562,635	5,041,563	225,260	167,317	7,556,154	1.4 %
Guanajuato	1,895,241	2,099,051	1,884,623	14,929,177	258,478	204,463	21,271,033	3.9 %
Guerrero	752,561	1,644,736	1,158,723	8,809,341	247,292	236,262	12,848,915	2.4 %
Hidalgo	349,659	1,378,338	914,284	5,832,046	222,150	105,692	8,802,169	1.6 %
Jalisco	2,074,256	2,483,853	2,542,907	21,761,031	187,456	262,831	29,312,334	5.4 %
Estado de México	2,715,313	4,134,822	5,276,769	44,201,322	468,586	261,281	57,058,093	10.5 %
Michoacán	1,129,045	1,915,997	1,481,278	13,387,222	253,514	163,481	18,330,537	3.4 %
Morelos	438,924	1,155,838	612,124	4,230,567	222,098	152,077	6,811,628	1.3 %
Nayarit	384,308	996,787	370,540	3,565,195	221,381	92,212	5,630,423	1.0 %
Nuevo León	1,461,089	2,326,321	1,615,798	23,569,567	291,121	267,899	29,531,795	5.4 %
Oaxaca	253,545	1,670,962	1,302,952	10,441,964	251,216	145,308	14,065,947	2.6 %
Puebla	1,182,154	2,131,871	2,006,399	10,939,239	278,688	200,763	16,739,114	3.1 %
Querétaro	946,876	983,580	637,014	4,283,999	121,786	134,530	7,107,785	1.3 %
Quintana Roo	592,840	1,065,742	473,691	5,584,870	221,432	122,912	8,061,487	1.5 %
San Luis Potosí	1,086,087	1,511,464	893,091	5,065,997	236,422	118,126	8,911,187	1.6 %
Sinaloa	1,357,670	1,639,627	952,770	9,883,508	222,220	171,757	14,227,552	2.6 %
Sonora	1,362,680	2,142,608	921,308	11,784,414	284,285	162,773	16,658,068	3.1 %
Tabasco	724,232	1,259,668	768,796	14,720,181	221,822	94,801	17,789,500	3.3 %
Tamaulipas	1,438,216	2,029,764	1,138,853	8,250,164	230,158	130,013	13,217,168	2.4 %
Tlaxcala	218,500	959,380	407,803	3,007,461	221,651	100,661	4,915,456	0.9 %
Veracruz	1,414,709	2,882,967	2,630,364	13,195,528	325,347	206,845	20,655,760	3.8 %
Yucatán	890,006	1,142,319	681,604	5,532,652	61,330	29,571	8,337,482	1.5 %
Zacatecas	218,500	850,996	509,683	4,644,473	221,938	126,831	6,572,421	1.2 %
Total en pesos	32,548,733	54,169,169	39,036,514	405,215,772	7,741,451	5,128,409	543,840,048	100 %
Total en dólares	2,465,813	4,103,724	2,957,312	30,698,165	586,474	388,516	41,200,004	100 %

Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales publicados en el DOF, o en otras fuentes ya citadas.

El comportamiento de las entidades en el momento de asumir de forma efectiva el esfuerzo en seguridad se encuentra muy diferenciado entre las mismas. Inciden, por supuesto, el tamaño de la población y la capacidad financiera de las instituciones; y, en cierta forma también, los índices delictivos, especialmente el de homicidios. Sin embargo, se podría debatir sobre si a mayor inversión en seguridad y procuración de justicia se puede hablar de reducción de las tasas negativas, que afectan a la provisión de este servicio básico³⁹.

En México las grandes áreas metropolitanas son las que han invertido con mayor decisión, logrando algunas de ellas mantener sus tasas delictivas en condiciones aceptables. De los 405,215 millones tan solo entre el Distrito Federal, el Estado de México, Jalisco y Nuevo León el egreso por este rubro suma 184,011 millones, es decir un 45 % del total de la inversión. Doce entidades del país, entre las que se encuentran varias de las que tienen índices más altos de violencia —Baja California, Chihuahua, Sinaloa, Sonora, Michoacán, Puebla, Oaxaca, Veracruz, Tamaulipas, Guanajuato, Tabasco y Chiapas— superan cada una de ellas los 10,000 millones de pesos de inversión; y suman un acumulado de 151,086 millones de pesos, un 37.3 % del total. El 11.8 % se concentra entre un número importante de estados menos comprometidos con la seguridad pública. La mayoría presenta índices delictivos moderados⁴⁰. Entre estos encontramos Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Hidalgo, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas⁴¹. Más preocupante es la situación de seis estados que presentan inversiones muy discretas en seguridad (5.9 % del total), y en donde cada día más se incrementan la violencia y los índices de inseguridad: Coahuila, Guerrero, Morelos, Nayarit, Durango y Colima.

Derivado del análisis realizado concluimos que el hecho de pertenecer a una de las cinco zonas en las que dividimos el país; Noreste⁴², Noroeste⁴³, Occidente⁴⁴, Centro⁴⁵ y Sureste⁴⁶ no es un factor explicativo determinante para entender en dónde se invierte más en seguridad, y en dónde menos⁴⁷. Es más significativo el volumen de población de los núcleos urbanos, y en

39 Aunque en el caso del Distrito Federal todo pareciera indicar que esto es así, ya que en 2010 y en 2011 presenta unas tasas moderadas de 12 homicidios por 100,000 habitantes; mientras que la inversión per cápita en seguridad es de 11,779 pesos (de lejos, la más elevada del país). Le sigue Tabasco con 7947 pesos, y Baja California con 6507 pesos.

40 En algunos casos, como se señala más adelante se puede desconfiar de los datos que está presentando el INEGI para medir los homicidios.

41 Paradójicamente por su condición urbana Querétaro, Yucatán y San Luis Potosí reciben apoyos importantes para consolidar sus aparatos de seguridad.

42 Baja California, Baja California Sur, Sonora, Chihuahua, Sinaloa.

43 Durango, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas, San Luis Potosí.

44 Nayarit, Zacatecas, Aguascalientes, Jalisco, Guanajuato, Querétaro, Colima, Michoacán.

45 Hidalgo, Estado de México, Distrito Federal, Tlaxcala, Morelos, Puebla, Guerrero.

46 Veracruz, Tabasco, Chiapas, Campeche, Yucatán, Quintana Roo, Oaxaca.

47 En anexos se encontrará unas tablas en donde se ordenan los estados según las zonas.

algunos casos los índices delictivos, como se puede apreciar en la tabla 7, que concentra la inversión de seguridad pública en las diferentes regiones que se identifican, y en donde no se establecen grandes diferencias presupuestarias entre las zonas; excepto en el Centro, en donde se encuentran el Distrito Federal y el Estado de México.

Tabla 7. Consolidado de programas en seguridad pública por zonas 2008-2013 (en pesos y dólares en el total)

Zonas	SUBSEMUN 2008-2013	FASP 2006-2013	FORTAMUN 2010-2013	Presupuesto Estados 2008-2013	SPA 2011-2013	PROASP/ Prevención 2012-2013	Total	Porcentaje
Noreste	6,726,223	8,914,107	4,393,747	52,591,544	1,203,980	843,676	74,673,277	14.1%
Noroeste	5,253,145	8,600,261	5,164,039	49,980,808	1,242,555	877,581	71,118,389	13.1%
Occidente	7,591,655	10,933,796	8,063,787	67,931,399	1,646,014	1,256,474	97,423,125	17.9%
Centro	8,230,497	14,720,011	13,610,482	171,499,287	2,086,909	1,282,508	211,429,694	38.9%
Sureste	4,747,213	11,000,994	7,804,459	63,212,734	1,561,993	868,170	89,195,563	16.4%
Total en pesos	32,548,733	54,169,169	39,036,514	405,215,772	7,741,451	5,128,409	543,840,048	100%
Total en dólares	2,465,813	4,103,725	2,957,312	30,698,165	586,474	388,516	41,200,004	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales publicados en el DOF, o en otras fuentes ya citadas.

La media de dinero per cápita que se invierte en México es de 4841 pesos. Aproximadamente así se mantiene en cada una de las entidades, independientemente de su población. A pesar de las grandes diferencias entre los presupuestos de las entidades, que privilegian a las zonas más pobladas, al final la mayoría entrega a su población una cantidad de dinero similar de inversión en seguridad (exceptuando el Distrito Federal, como se ha visto).

El dinero de los programas federales ha contribuido a que esto sea posible. En general, estos programas están incrementando aproximadamente en 1000 pesos, el dinero per cápita que las entidades invierten en seguridad. Las excepciones que superan esta cantidad para redistribuir de forma más ajustada, o para enfrentar situaciones especialmente complicadas, las encontramos en entidades con altos índices delictivos, y que invierten fuertes cantidades de dinero en sus instituciones de seguridad y procuraduría de justicia como Baja California que recibe 1865 pesos más per cápita; Sonora (1830); Sinaloa (1569); Chihuahua (1524); Tamaulipas (1490) y Tabasco (1371). En otras con escasa población e importantes índices delictivos como Colima (2960); Nayarit (1903), Durango (1540); y Morelos (1452). Y finalmente en otras entidades con moderado número de habitantes, y en donde los índices de homicidio todavía no son alarmantes como Baja Cali-

fornia Sur (2787); Quintana Roo (2259); Campeche (1986); San Luís Potosí (1569); Querétaro (1,544) y Yucatán (1434)⁴⁸.

En relación con los índices de homicidios, que permiten medir el grado de violencia que se vive en cada una de las entidades del país, es pertinente señalar un problema metodológico que se identifica en los datos que el INEGI presenta. Este instituto publica dos indicadores diferentes, de acuerdo con la información que le es entregada por los estados. En este caso las denuncias por homicidios que reciben los ministerios públicos (MP) de las procuradurías, y en otro lo que denominan “defunciones accidentales y violentas según tipo de defunción”. Lo habitual es que investigadores y gobiernos utilicen este segundo indicador extrayendo el número de “homicidios” de la tabla. Así, siguiendo este parámetro, del año 2006 al 2012 en México se produjeron un total de 132,135 homicidios, lo que da una tasa de 20.17 por cien mil habitantes⁴⁹.

Es común que existan diferencias entre las denuncias de homicidio ante el Ministerio Público y los números reales reconocidos finalmente; sin embargo, lo que no es común, en la mayoría de los estados, es que existan diferencias tan grandes que lleguen a modificar de forma sustancial el índice de homicidios de la entidad; alterándose de forma importante la percepción que se tiene sobre la seguridad en estos lugares. Esto sucede en diferentes estados de la República, y debe ser reseñado.

Tabla 8. Diferencia entre tasas x 100.00 según si las fuentes son denuncias ante el Ministerio Público por Homicidio (MP); o si son defunciones finales

Entidades	Tasa 2010 MP	Tasa 2011 MP	Tasa 2010 final	Tasa 2011 final
Chiapas	29	34	4	4
Guanajuato	20	26	8	11
Michoacán	47	70	16	20
Morelos	63	62	28	24
Puebla	19	24	7	8
Querétaro	19	25	4	6
Quintana Roo	50	49	11	13
San Luis Potosí	30	29	14	14
Tabasco	28	27	9	10
Veracruz	19	27	6	13
México	32	34	25	24

Fuente: *Anuario Estadístico por entidades federativas 2012*, INEGI.

48 En el caso de los dos primeros son centros de recepción de turistas a lo largo de todo el año. Eso hace que tengan una población flotante más importante de la que aparece censada oficialmente.

49 En 2006: 10,452 (10); 2007: 8867 (9); 2008: 14,006 (14); 2009: 19,803 (19); 2010: 25,757 (23); 2011: 27,213 (24), 2012: 26,037 (22). Fuente: cuadro 9.31 de INEGI (2012a) e INEGI (2013). Para calcular la tasa se utiliza el censo del 2005 para los años 2006-2009; y el censo del 2010 para los años 2010-2012.

Es muy difícil de aceptar que en Chiapas se presenten 1368 y 1632 denuncias de homicidios en 2010 y 2011 respectivamente; y que sin embargo solo se reconozcan 199 y 196 casos en estos años; o que Quintana Roo se denuncien 665 y 651 homicidios y finalmente se reconozcan 145 y 164 respectivamente. En la mayoría de entidades federativas existe una correspondencia notable, encontrándose incluso situaciones inversas como las de Chihuahua en donde se denuncian ante el MP 4645 y 3555 homicidios y finalmente son 6421 y 4487 los reconocidos. Esto sucede también en Baja California, como puede observarse en la tabla 9 que se encuentra en los anexos. Si se demostrara un error en la transmisión de los datos al INEGI pudiera ser que especialmente Chiapas, Michoacán, Morelos, Quintana Roo, Querétaro y San Luis Potosí tuviesen que mirarse de forma fundamentada con un lente que muestra todavía mayor preocupación.

4. Percepciones sobre la seguridad en las entidades federativas y municipales

Existe una gran diversidad de actitudes frente al tema de la seguridad. El gobierno del Distrito Federal ha enfrentado de una forma decidida y prioritaria el reto de transformar sus fuerzas de seguridad. Ha invertido mucho dinero, y ha accedido de forma consecuente a los fondos concursables propuestos por la federación, correspondiendo con la coparticipación. Los estados de México y Baja California también han apostado en la medida de sus posibilidades y han logrado avances importantes. Gestionados esos gobiernos por representantes de tres partidos políticos distintos, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Revolucionario Institucional (PRI) y Acción Nacional (PAN) esta acción muestra cómo la reforma de seguridad no está siendo entendida como una acción partidista, sino como una política de estado. Esto, como se verá en el siguiente apartado, en cierta forma debería garantizar la continuidad de esta política, y nos parece positivo.

Desde el año 2010, los diferentes Secretarios Ejecutivos del Sistema Nacional de Seguridad Pública han manifestado, de forma reiterada, en sus informes frente al Consejo, su preocupación por la falta de voluntad política demostrada por una buena parte de entidades federativas y municipios que no han cumplido con los compromisos establecidos en los convenios firmados anualmente. La mayoría de los mismos se ven sometidos a constantes procesos de reprogramación. Incluso el FASP y el SUBSEMUN, que son los programas más consolidados, han sufrido de subejercicios y retrasos. Los fondos, a pesar de llegar a cuentas específicas y estar sometidos a controles estrictos, han sido utilizados de forma no adecuada en diferentes ocasiones y se ha dificultado que el recurso llegara de forma oportuna a su destino. En el fondo hay una gran falta de comprensión del espíritu de los programas.

Para los secretarios ejecutivos citados, la evaluación de los elementos policiales y el ritmo con el que las entidades han respondido al reto de la depuración de sus corporaciones se ha convertido en un tema prioritario, que ha sido mejor o peor resuelto dependiendo de las entidades. La capacitación de los policías y los programas de prevención han sido otro de los instrumentos que se han señalado como objetivos a desarrollar.

El dinero invertido ha ayudado a que cambien dinámicas, y a que se modernicen las corporaciones policiales; sin embargo, más allá de la evaluación cuantitativa de las obras realizadas, de los vehículos o armamentos adquiridos, o de los análisis delictivos, programas de prevención y cursos realizados; hace falta que se profundice de forma muy clara en la evaluación cualitativa de los avances. No es cuestión de falta de recursos, que han fluído de una forma generosa, sino de voluntad para romper con dinámicas muy arraigadas en el país.

El siguiente paso requiere de un pensamiento estratégico más fino. Hay que medir la calidad de los análisis y planes de prevención que se están demandando, es necesario intervenir en los programas y planes de estudio de los cursos que están recibiendo los elementos de las corporaciones, y evaluar de una forma objetiva los méritos de los capacitadores que imparten la formación. El estado mexicano debe garantizar que los pesos que invierte están bien utilizados, y que la simulación se reduce a la mínima expresión.

Es deseable que tanto gobernadores, como sus colaboradores, entiendan el problema de la seguridad como algo propio, lo que ha sido interiorizado por los dirigentes de varias entidades. Según la política de transformación, la creación de módulos acreditados de policías estatales, ministeriales y custodios es una estrategia prioritaria para la transformación del sistema, y no es comprensible que buena parte de los recursos deban ser reintegrados a la federación por el subejercicio de los mismos, o por falta de voluntad política para avanzar en este sentido.

Finalmente, buena parte de los recursos invertidos por las entidades federativas se ha utilizado de una forma adecuada y se han obtenido resultados. Es necesario centrarse en aquellas entidades que han avanzado poco y ejercer una mayor presión política a efectos de que se incremente el ritmo de las reformas, para que en un tiempo prudencial México cuente con policías acreditadas y confiables a lo largo de su territorio, de manera que no sea necesario que las fuerzas armadas se encuentren desplegadas hacia lo interno, para hacer frente a un problema nacional que se desplaza sin excesivos problemas, y que busca zonas de confort y espacios cómodos para realizar sus operaciones.



5. Líneas de continuidad y cambio en la administración de Enrique Peña Nieto

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND), el Presupuesto de Egresos de 2013, y el Pacto por México, firmado a finales de 2012 por las fuerzas políticas, muestran que deberían ser más las pautas de continuidad que las de cambio las que se implantaran en el sexenio que sigue presidiendo Enrique Peña Nieto, en el momento en que se escriben estas líneas. En los tres documentos señalados se hace una especial insistencia en la tarea de prevenir la violencia y de favorecer esta estrategia a la reactiva. Sin embargo, el impulso de la Gendarmería, y la presencia de las Fuerzas Armadas en la calle hasta que no se logren consolidar de una forma eficiente la Policía Federal y las diferentes corporaciones estatales, muestra que la lógica “reactiva” tampoco será abandonada en esta administración. Este enfoque mixto entre la *prevención* y la *reacción* recibe un toque especial en los propósitos de esta administración al insistirse en diferentes ocasiones en la necesidad de que las autoridades respeten los derechos humanos. Este deseo pareciera en estos años que se convirtiera en un eje estratégico y un compromiso de la administración.

De las cinco metas nacionales que se presenta en el PND la primera es “Un México en paz”, lo que visualiza que la seguridad sigue siendo la política prioritaria a desarrollar por la nueva administración priista. En esta estrategia una de sus primeras afirmaciones es que hay que construir una policía profesional (PND, 2013, p. 21), insistiendo eso sí en que “las políticas y los programas de la presente Administración deben estar enmarcadas en un gobierno cercano y moderno orientado a resultados, que optimice el uso de los recursos” (PND, 2013, p. 23), lo que apoya la idea ya reflexionada en este trabajo de la importancia de ir más allá de las evaluaciones cuantitativas, y pasar a mirar el uso de los recursos desde una perspectiva cualitativa y centrada en los avances reales de las políticas⁵⁰.

En relación con la seguridad, en el PND se señalan los siguientes aspectos como ejes fundamentales:

- *Fortalecimiento de las capacidades en temas de generación, difusión oportuna y explotación de inteligencia, que permita la toma de decisiones.*
- *La misión de las Fuerzas Armadas de México es emplear el poder militar de la federación para la defensa exterior y para coadyuvar en la seguridad interior del país⁵¹.*

50 En este sentido es interesante la reflexión que hace sobre el federalismo, y la necesidad de compartir decisiones y gastos al señalar que es “imperativo avanzar hacia un federalismo articulado en el que todos los órdenes de gobierno asuman corresponsablemente sus funciones” (PND, 2013, p. 30). Y también la que se realiza entre las líneas de acción sobre la evaluación: “evaluar y retroalimentar las acciones de las fuerzas de seguridad con indicadores claros, medibles y transparentes” (PND, 2013, p. 112).

51 Se señala que las fuerzas armadas deben “coadyuvar con las instancias de seguridad pública de los tres ámbitos de gobierno para reducir la violencia hasta la total consolidación y reestructuración de las policías”. (PND: 2013, p. 107)

- *Un objetivo prioritario del gobierno es lograr una política de estado en materia de derechos humanos, que garantice que todas las autoridades asuman el respeto y garantía de los derechos humanos como una práctica cotidiana.*
- *Trabajar en dos planos complementarios: el de la prevención social de la violencia y el de la contención del delito mediante intervenciones policiales oportunas y efectivas.*

En el Pacto por México, por su parte, se apoya una política continuista que insiste en la prevención y en la defensa de los derechos humanos tanto de los ciudadanos, como de las personas que se encuentren en tránsito por México. Así se señala:

- *Se consolidará una política de Estado, a través de un Programa Nacional de Derechos Humanos.*
- *Creación inmediata de una instancia federal que permita dar seguimiento a la instrumentación de la reciente reforma en materia de derechos humanos.*
- *Se creará una ley que establezca parámetros claros para el uso de la fuerza pública.*
- *Se ejecutará una política migratoria que defienda la decisión de migrar como un derecho humano. Por lo tanto, se defenderán los derechos de los migrantes mexicanos en el exterior, luchando en contra de su criminalización, y se implementará la misma política para los migrantes extranjeros en México.*
- *Se aplicará un esquema de policías estatales coordinadas, en el que las policías municipales se conviertan en policías de proximidad para cuidar los barrios, unidades habitacionales, mercados, zonas turísticas y otros espacios públicos, y las policías estatales asuman todas las labores de seguridad pública bajo un sistema de homologación de funciones y capacidades. Se impulsará un esquema en coordinación con las autoridades municipales.*
- *Se creará la Gendarmería Nacional como un cuerpo de control territorial que permita el ejercicio de la soberanía del Estado mexicano en todos los rincones del país, sin importar su lejanía, aislamiento o condición de vulnerabilidad.*

Esta política mixta que combina reacción y prevención, así como las pautas de continuidad de la política de seguridad y reforma policial se concretaron en las dos reuniones más importantes en temas de seguridad que en 2013 tuvieron lugar en México. El 18 de febrero del 2013 en la XLIV Reunión ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), que tuvo lugar en Chihuahua se aprobó el “Manifiesto para el modelo de

mando único policial”. Por otra parte en el marco de la XXXIV Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, celebrado en Los Pinos, la residencia oficial del presidente mexicano, el 27 de agosto del 2013, se presentó un “decálogo” de estrategias gubernamentales en materia de seguridad y justicia, consecuentes con lo señalado anteriormente⁵², y se anunciaron las políticas concretas de implantación de la Gendarmería, como una unidad de la Policía Federal compuesta por 5000 elementos, y también se insistió en la importancia de las políticas de prevención, de inteligencia, y de participación de la sociedad civil en la toma de decisiones al integrar a representantes de la misma a las reuniones del Consejo⁵³.

6. Conclusiones

En el año 2013 existía un consenso político en México sobre la necesidad de transformar las fuerzas de seguridad pública, tanto a nivel federal, como a escala de las entidades federativas y municipales. El estado invirtió una cantidad muy importante de recursos, que se incrementó de forma notable desde 2008. Sin embargo, esa inversión todavía no había rendido en el año 2013 los frutos que se esperaban. Se debieron seguir afinando las estrategias en orden a consolidar corporaciones policiales estatales profesionales y confiables.

En el caso de las policías municipales, la estrategia señalaba que solo se conservarían aquellas que tuvieran la posibilidad de ejercer un trabajo eficiente y que pudieran ser sostenidas por sus consistorios locales; existía la posibilidad, como ya sucede en el Distrito Federal con las delegaciones, en Tamaulipas, Yucatán y Tabasco, que la entidad federativa se hiciera cargo de las corporaciones locales y las gestionara directamente de una forma centralizada.

El presupuesto que las entidades federativas han invertido de forma conjunta es el más elevado de todos los que se destinan a seguridad en el país, lo cual indica que ha existido voluntad política y preocupación por consolidar corporaciones policiales en el nivel estatal y municipal. No se entendía la provisión del bien público de la seguridad sin la cercanía de la gestión de la política a los ciudadanos. La política de la “prevención social del delito”, de la que se habla desde hace mucho tiempo, no puede ser aplicada sin presencia cercana del estado a través de sus entidades federativas, y de las estrategias que sobre el territorio se pudieran desarrollar de una forma proactiva, evitando las simulaciones.

52 1. La prevención del delito y reconstrucción del tejido social; 2. Una justicia penal eficaz. Acelerar la transición del nuevo modelo de justicia penal; 3. La profesionalización de la policía y la creación de la Gendarmería Nacional; 4. Transformación del sistema penitenciario, que impulse la reinserción social; 5. Promoción y articulación de la participación ciudadana; 6. Cooperación internacional; 7. Información que sirva al ciudadano. Transparentar la información de las instituciones de seguridad y justicia; 8. Coordinación entre autoridades de todas las dependencias; 9. Regionalización; 10. Fortalecimiento de la inteligencia.

53 En este caso tomó la palabra el Sr. Alejandro Martí, Presidente de México SOS.

Casi la mitad de los recursos invertidos se concentran en las grandes zonas urbanas del país —el Distrito Federal, el Estado de México, Jalisco y Nuevo León— que a pesar de los recursos invertidos tienen diferentes resultados tanto en el avance de la profesionalización y modernización de sus corporaciones policiales, como en la reducción de la incidencia delictiva, o en el dinero que invierten per cápita en sus entidades. Aproximadamente un tercio del resto de la inversión se concentra en doce estados, con altos niveles de violencia y zonas urbanas importantes. Finalmente, el 17.8 % restante se repartió entre 16 entidades que no parecían compartir la voluntad por consolidar corporaciones policiales modernas, y que, a pesar del apoyo de los programas federales, no mostraban excesivo interés por impulsar el cambio en sus estructuras. Preocupa que varios de estos estados tengan números de población moderados, mientras que presentan índices delictivos crecientes, especialmente en el rubro de “homicidios”, lo que motiva que se abran preguntas sobre cómo lograr que esta tendencia se pueda revertir.

Los programas federales, coparticipados por los estados, han invertido una gran cantidad de dinero en la reforma del sistema de seguridad mexicano, que supera en recursos reales a instituciones muy consolidadas del sector de la seguridad en el país. Especialmente a partir del año 2008, aunque algunos programas arrancan desde finales de la década de los noventa, se ha mantenido de forma sostenida el apoyo dirigido y condicionado para la transformación de las corporaciones policiales de las entidades federativas. Esta política ha sido positiva y ha contribuido tanto a la modernización de estructuras policiales como a incrementar el dinero per cápita en la provisión de su seguridad pública.

Sin embargo, a pesar de los acuerdos políticos entre las diferentes fuerzas políticas y entre los gobernadores del país, no puede decirse que los resultados presentados hayan sido los deseados. Mucho del dinero presupuestado ha tenido que ser regresado por las entidades federativas por razones del subejercicio del mismo en los tiempos marcados, otras cantidades han sido reprogramadas de forma persistente sin cumplirse el destino para el que habían sido previstas; y alguno de los programas simbólicamente más importantes como el Subsidio de la Policía Acreditada (SPA) no se ha consolidado con el paso del tiempo, hasta el punto que fue eliminado a principios del año 2016.

No es sencillo romper con las dinámicas de un país tan extenso y complejo como México en poco tiempo. Es positivo el acuerdo de las principales fuerzas políticas, y es pertinente que el Sistema Nacional de Seguridad Pública, a través de su Secretariado Ejecutivo, diseñe políticas afinadas que insistan en el proceso iniciado, y amplíe su capacidad evaluativa trasladando la importancia de lo meramente cuantitativo a lo cualitativo.

Bibliografía

- Aguayo, S. y Benítez Manaut, R. (2012). *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012*. México: CA-SEDE.
- Alvarado Mendoza, A. (coord.) (2012). *Indicadores de Seguridad Pública en México*. Colección "El nuevo modelo de seguridad pública para México. Una visión académica", Centro de Investigación y Estudios en Seguridad (CIES), SSP, México.
- Arellano, D. y Salgado, J. (coords.) (2012). *Policía Federal: una nueva institución para México*. Colección "El nuevo modelo de seguridad pública para México. Una visión académica", Centro de Investigación y Estudios en Seguridad (CIES), SSP, México.
- Barrachina, C. (coord.) (2012). *Los derechos humanos en el marco del nuevo modelo policial*. Colección "El nuevo modelo de seguridad pública para México. Una visión académica", Centro de Investigación y Estudios en Seguridad (CIES), SSP, México.
- Barrachina, C. y Hernández Mora, J. I. (2012). *Reformas del sistema de seguridad pública en México (2006-2011)*. URVIO, 11, FLACSO-Ecuador.
- Brasdefer Hernández, G. (2002). Sistema Nacional de Seguridad Pública: avances y perspectivas. *Revista de Administración Pública*. En *La administración de la seguridad pública y las policías en México*. Instituto de Administración Pública, núm. 106.
- Calderón, F. (6 de octubre de 2010). *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Cámara de Senadores.
- Carvalho, M. (4 de junio de 2010). La seguridad en México no es completa, reconoce García Luna. *El Sol de México*.
- CEFP (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas). (26 de febrero de 2015). *Presupuesto de egresos de la federación 2015*.
- CONAGO. Declaratoria de la XXXVIII Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores, Morelia, Michoacán, 22 y 23 de marzo de 2010.
- Consejo Nacional de Seguridad Pública. (3 de junio de 2010a). Acta de XXVIII Sesión del Consejo de Seguridad Pública, México.
- Consejo Nacional de Seguridad Pública. (19 de noviembre de 2010b). Acta de XXIX Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, México.
- Consejo Nacional de Seguridad Pública. (31 de octubre del 2011). Informe Secretario Ejecutivo. XXXI Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública.
- Consejo Nacional de Seguridad Pública. (29 de febrero del 2012a). Informe Secretario Ejecutivo. XXXII Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Consejo Nacional de Seguridad Pública. (2 de agosto 2012b). Informe Secretario Ejecutivo. XXXIII Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Comisión intersecretarial para la prevención social de la violencia y la delincuencia. (2013). *Bases del programa nacional para la prevención social de la violencia y la delincuencia e instalación de la Comisión Intersecretarial*. México.

Diario Oficial de la Federación. (7 de diciembre de 2009). Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2010.

Diario Oficial de la Federación. (27 de diciembre de 2012). Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2013.

García Luna, G. (2006). *Contra el crimen. ¿Por qué 1661 corporaciones de Policía no bastan? Pasado, presente y futuro de la Policía en México*. México.

García Luna, G. (2011) *El nuevo modelo de seguridad para México*. México: Nostra Ediciones.

INEGI. *Censos de población 2005 y 2010*. En línea.

INEGI. (2012a). *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, México.

INEGI. (2012b). *Anuario estadístico por entidades federativas*, México.

INEGI. (2013). Boletín de prensa núm. 288/13, 30 de julio.

“Pacto por México”, Castillo de Chapultepec, México 2 de diciembre 2012.

Peláez Acero, G. y Pedraza Madrid, M. V. (2012). *Control de confianza: Hacia una nueva cultura policial para México*. Colección “El nuevo modelo de seguridad pública para México. Una visión académica”, Centro de Investigación y Estudios en Seguridad (CIES), SSP, México.

Rosas, M. C. (coord.) (2012). *El nuevo modelo de policía en México*, Colección “El nuevo modelo de seguridad pública para México. Una visión académica”, Centro de Investigación y Estudios en Seguridad (CIES), SSP, México.

Sánchez Galindo, A. (2012). *La transformación del sistema penitenciario federal*. Colección “El nuevo modelo de seguridad pública para México. Una visión académica”, Centro de Investigación y Estudios en Seguridad (CIES), SSP, México.

SESNSP. (2012a). *Auditoría de Desempeño: 11-0-04W00-07-0011 Coordinación del Nuevo Modelo Policial*. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. México.

SESNSP. (2012b). *Libro blanco del SUBSEMUN. Subsidio para la Seguridad Pública en los municipios y demarcaciones territoriales del distrito federal*. SEGOB, SESNSP, México.

SESNSP. (2012c) *Recursos Federales 2012*. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. México.

SNSP. (2011). Presentación del modelo de policía estatal acreditable.

Szekely, M. (coord.) (2012). *Sistema de desarrollo policial: La construcción de una policía profesional en México*. Colección “El nuevo modelo de seguridad pública para México. Una visión académica”, Centro de Investigación y Estudios en Seguridad (CIES), SSP, México.

Villa Vargas, L. A. (coord.) (2012). *Plataforma México: la expresión tecnológica del nuevo modelo policial*. Colección “El nuevo modelo de seguridad pública para México. Una visión académica”, Centro de Investigación y Estudios en Seguridad (CIES), SSP, México.



Anexos

Tabla 9. Inversión en seguridad en entidades federativas 2008-2013 (en pesos)

Entidad	Población estatal	Presupuesto de seguridad de entidades federativas 2008-2013	Total inversión seguridad	Inversión per cápita de entidades federativas en seguridad	Inversión per cápita en seguridad
Aguascalientes	1,184,996	3,690,417	5,778,555	3,114	4,876
Baja California	3,155,070	14,647,083	20,529,675	4,642	6,507
Baja California Sur	637,026	3,101,050	4,889,130	4,868	7,655
Campeche	822,441	2,971,929	4,605,660	3,614	5,600
Coahuila	2,748,391	8,053,517	11,902,085	2,930	4,331
Colima	650,555	1,669,885	3,420,036	2,567	5,527
Chiapas	4,796,580	10,765,610	15,679,726	2,244	3,269
Chihuahua	3,406,465	13,175,489	18,368,852	3,868	5,392
Distrito Federal	8,851,080	94,479,311	104,254,318	10,674	11,779
Durango	1,632,934	5,041,563	7,556,154	3,087	4,627
Guanajuato	5,486,372	14,929,177	21,271,033	2,721	3,877
Guerrero	3,388,768	8,809,341	12,848,915	2,600	3,792
Hidalgo	2,665,018	5,832,046	8,802,169	2,188	3,303
Jalisco	7,350,682	21,761,031	29,312,334	2,960	3,987
Estado de México	15,175,862	44,201,322	57,058,093	2,913	3,760
Michoacán	4,351,037	13,387,222	18,330,537	3,077	4,213
Morelos	1,777,227	4,230,567	6,811,628	2,380	3,833
Nayarit	1,084,979	3,565,195	5,630,423	3,286	5,190
Nuevo León	4,653,458	23,569,567	29,531,795	5,065	6,346
Oaxaca	3,801,962	10,441,964	14,065,947	2,746	3,700
Puebla	5,779,829	10,939,239	16,739,114	1,893	2,896
Querétaro	1,827,937	4,283,999	7,107,785	2,344	3,889
Quintana Roo	1,325,578	5,584,870	8,061,487	3,822	6,082
San Luis Potosí	2,586,287	5,065,997	8,911,187	2,159	3,446
Sinaloa	2,767,761	9,883,508	14,227,552	3,571	5,141
Sonora	2,662,480	11,784,414	16,658,068	4,426	6,257
Tabasco	2,238,603	14,720,181	17,789,500	6,576	7,947
Tamaulipas	3,268,554	8,250,164	13,217,168	2,554	4,044
Tlaxcala	1,169,936	3,007,461	4,915,456	2,571	4,202

Veracruz	7,643,194	13,195,528	20,655,760	1,726	2,703
Yucatán	1,955,577	5,532,652	8,337,482	2,829	4,264
Zacatecas	1,490,668	4,644,473	6,572,421	3,116	4,409
México	112,336,538	405,215,772	543,840,045	3,607	4,841

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Censo 2010 del INEGI y consolidados de datos oficiales publicados en el DOF. Inversión per cápita en pesos corrientes.

Tabla 10. Homicidios y tasas x 100.000 habitantes en 2010 y 2011 por entidad federativa

Entidad	Población	1	2	3	4	5	6	7	8
Aguascalientes	1,184,996	276	256	75	105	23	22	6	9
Baja California	3,155,070	884	661	1,525	822	28	21	48	26
Baja California Sur	637,026	92	78	55	50	14	12	9	8
Campeche	822,441	120	120	48	51	15	15	6	6
Coahuila	2,748,391	767	949	449	718	28	35	16	26
Colima	650,555	165	165	131	169	25	25	20	26
Chiapas	4,796,580	1,368	1,632	199	196	29	34	4	4
Chihuahua	3,406,465	4,645	3,555	6,421	4,487	136	104	189	132
Distrito Federal	8,851,080	1,528	1,528	1,078	1,100	17	17	12	12
Durango	1,632,934	1,383	954	1,112	1,085	85	58	68	67
Guanajuato	5,486,372	1,121	1,425	446	616	20	26	8	11
Guerrero	3,388,768	2,085	3,225	1,567	2,397	62	95	46	71
Hidalgo	2,665,018	415	371	113	211	16	14	4	8
Jalisco	7,350,682	1,811	205	1,081	1,527	25	1	15	21
Estado de México	15,175,862	2,616	2,825	2,114	2,627	17	19	14	17
Michoacán	4,351,037	2,029	3,044	707	853	47	70	16	20
Morelos	1,777,227	1,122	1,093	494	435	63	62	28	24
Nayarit	1,084,979	609	715	541	583	56	66	50	54
Nuevo León	4,653,458	1,287	2,512	928	2,149	28	54	20	46
Oaxaca	3,801,962	848	782	731	685	22	21	19	18
Puebla	5,779,829	1,108	1,384	376	440	19	24	7	8
Querétaro	1,827,937	355	463	73	109	19	25	4	6
Quintana roo	1,325,578	665	651	145	164	50	49	11	13
San Luis Potosí	2,586,287	782	740	363	364	30	29	14	14
Sinaloa	2,767,761	2,949	2,680	2,397	1,967	107	97	87	71

Sonora	2,662,480	1,159	979	740	542	44	37	33	20
Tabasco	2,238,603	620	607	194	230	28	27	9	10
Tamaulipas	3,268,554	1,307	1,417	963	1,097	40	43	29	34
Tlaxcala	1,169,936	393	466	56	89	34	40	5	8
Veracruz	7,643,194	1,467	2,086	461	999	19	27	6	13
Yucatán	1,955,577	169	164	34	53	9	8	2	3
Zacatecas	1,490,668	280	358	140	292	19	24	9	20
México	112,337,307	36,425	38,090	25,757	27,212	32	34	23	24

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, censos de población 2010 y estadísticas del INEGI (2012b); 1. Delitos por homicidio registrados ante MP 2010; 2. Delitos por homicidio registrados ante MP 2011; 3. Defunciones accidentales y violentas según tipo de defunción 2010 (Homicidios); 4. Defunciones accidentales y violentas según tipo de defunción 2011 (Homicidios); 5. Tasa de homicidios registrados ante MP 2010 x 100.000; 6. Tasa de homicidios registrados ante MP 2011 x 100.000; 7. Tasa de defunciones por homicidio 2010 x 100.000; 8. Tasa de defunciones por homicidio 2011 x 100.000.

Tabla 11. Consolidado de programas en seguridad pública por zonas 2008-2013 (en pesos)

Zona noreste

Entidad	SUBSEMUN 2008-2013	FASP 2006-2013	FORTAMUN 2010-2013	Presupuesto Estados 2008-2013	SPA 2011-2013	PROASP/Prevención 2012-2013	Total
Baja California	2,171,160	2,136,975	1,112,651	14,647,083	237,185	224,621	20,529,675
Baja California Sur	225,645	1,032,626	222,226	3,101,050	221,348	86,235	4,889,130
Sonora	1,362,680	2,142,608	921,308	11,784,414	284,285	162,773	16,658,068
Chihuahua	1,609,068	1,962,271	1,184,792	13,175,489	238,942	198,290	18,368,852
Sinaloa	1,357,670	1,639,627	952,770	9,883,508	222,220	171,757	14,227,552
Total	6,726,223	8,914,107	4,393,747	52,591,544	1,203,980	843,676	74,673,277

Zona noroeste

Entidad	SUBSEMUN 2008-2013	FASP 2006-2013	FORTAMUN 2010-2013	Presupuesto Estados 2008-2013	SPA 2011-2013	PROASP/Prevención 2012-2013	Total
Durango	332,247	1,227,132	562,635	5,041,563	225,260	167,317	7,556,154
Coahuila	935,506	1,505,580	953,662	8,053,517	259,594	194,226	11,902,085
Nuevo León	1,461,089	2,326,321	1,615,798	23,569,567	291,121	267,899	29,531,795
Tamaulipas	1,438,216	2,029,764	1,138,853	8,250,164	230,158	130,013	13,217,168
San Luis Potosí	1,086,087	1,511,464	893,091	5,065,997	236,422	118,126	8,911,187
Total	5,253,145	8,600,261	5,164,039	49,980,808	1,242,555	877,581	71,118,389

Zona occidente

Entidad	SUBSEMUN 2008-2013	FASP 2006-2013	FORTAMUN 2010-2013	Presupuesto Estados 2008-2013	SPA 2011-2013	PROASP/ Prevención 2012-2013	Total
Nayarit	384,308	996,787	370,540	3,565,195	221,381	92,212	5,630,423
Zacatecas	218,500	850,996	509,683	4,644,473	221,938	126,831	6,572,421
Aguascalientes	649,088	808,552	413,659	3,690,417	121,438	95,401	5,778,555
Jalisco	2,074,256	2,483,853	2,542,907	21,761,031	187,456	262,831	29,312,334
Guanajuato	1,895,241	2,099,051	1,884,623	14,929,177	258,478	204,463	21,271,033
Querétaro	946,876	983,580	637,014	4,283,999	121,786	134,530	7,107,785
Colima	294,341	794,980	224,082	1,669,885	260,023	176,725	3,420,036
Michoacán	1,129,045	1,915,997	1,481,278	13,387,222	253,514	163,481	18,330,537
Total	7,591,655	10,933,796	8,063,787	67,931,399	1,646,014	1,256,474	97,423,125

Zona centro

Entidad	SUBSEMUN 2008-2013	FASP 2006-2013	FORTAMUN 2010-2013	Presupuesto Estados 2008-2013	SPA 2011-2013	PROASP/ Prevención 2012-2013	Total
Hidalgo	349,659	1,378,338	914,284	5,832,046	222,150	105,692	8,802,169
Estado México	2,715,313	4,134,822	5,276,769	44,201,322	468,586	261,281	57,058,093
Distrito Federal	2,573,386	3,315,026	3,234,379	94,479,311	426,444	225,772	104,254,318
Tlaxcala	218,500	959,380	407,803	3,007,461	221,651	100,661	4,915,456
Morelos	438,924	1,155,838	612,124	4,230,567	222,098	152,077	6,811,628
Puebla	1,182,154	2,131,871	2,006,399	10,939,239	278,688	200,763	16,739,114
Guerrero	752,561	1,644,736	1,158,723	8,809,341	247,292	236,262	12,848,915
Total	8,230,497	14,720,011	13,610,482	171,499,287	2,086,909	1,282,508	211,429,694

Zona sureste

Entidad	SUBSEMUN 2008-2013	FASP 2006-2013	FORTAMUN 2010-2013	Presupuesto Estados 2008-2013	SPA 2011-2013	PROASP/ Prevención 2012-2013	Total
Veracruz	1,414,709	2,882,967	2,630,364	13,195,528	325,347	206,845	20,655,760
Tabasco	724,232	1,259,668	768,796	14,720,181	221,822	94,801	17,789,500
Chiapas	666,382	2,165,621	1,661,075	10,765,610	259,533	161,505	15,679,726
Campeche	205,499	813,715	285,976	2,971,929	221,313	107,228	4,605,660
Yucatán	890,006	1,142,319	681,604	5,532,652	61,330	29,571	8,337,482
Quintana Roo	592,840	1,065,742	473,691	5,584,870	221,432	122,912	8,061,487
Oaxaca	253,545	1,670,962	1,302,952	10,441,964	251,216	145,308	14,065,947
Total	4,747,213	11,000,994	7,804,459	63,212,734	1,561,993	868,170	89,195,563

Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales publicados en el DOF, o en otras fuentes ya citadas.

Tabla 12. Municipios y delegaciones del DF prioritarios para SUBSEMUN 2008-2013 (en millones de pesos)

Municipio	Zona	Subsidio federal	Aportación municipal	Total recurso
Mexicali	Noreste	579.1	172.6	751.7
Tijuana	Noreste	579.1	172.6	751.7
Juárez	Noreste	579.1	172.6	751.7
Culiacán	Noreste	579.1	172.6	751.7
Monterrey	Noroeste	579.1	172.6	751.7
Guadalajara	Occidente	579.1	172.6	751.7
Querétaro	Occidente	579.1	172.6	751.7
Puebla	Centro	579.1	172.6	751.7
Mérida	Sureste	424	132.9	556.9
Mérida Estado	Sureste	152	41.8	193.8
León	Occidente	564	170.4	734.4
Hermosillo	Noreste	524.1	157.5	681.6
San Luis Potosí	Noroeste	522.8	159.1	681.9
Zapopan	Occidente	479.6	144.6	624.2
Chihuahua	Noreste	470.3	144.7	615
Morelia	Occidente	468.4	142.1	610.5
Aguascalientes	Occidente	409	124.4	533.4
Ensenada	Noreste	399.5	120.5	520
Delegación Iztapalapa	Centro	381.2	111.1	492.3
Delegación Gustavo A. Madero	Centro	258.4	75.9	334.3
Distrito Federal	Centro	541.7	186.1	727.8
Ecatepec de Morelos	Centro	333.1	105.2	438.3
Acapulco	Centro	311.7	94.4	406.1
Benito Juárez	Sureste	298.4	88.9	387.3
Reynosa	Noroeste	210.1	65.2	275.3
Tamaulipas Estado	Noroeste	330	90.8	420.8
Saltillo	Noroeste	247.3	73.6	320.9
Nezahualcóyotl	Centro	234	71.5	305.5
Torreón	Noroeste	212.6	64.8	277.4
Veracruz	Sureste	203.8	61.7	265.5
Matamoros	Noroeste	143.9	44.4	188.3
Centro Tabasco	Sureste	186.7	56.4	243.1
Delegación Cuauhtémoc	Centro	147.5	42.9	190.4

Mazatlán	Noreste	173.6	52.8	226.4
Tuxtla	Sureste	167	51.1	218.1
Guadalupe	Noroeste	161	49.8	210.8
Ahome	Noreste	160.5	48.5	209
Tepic	Occidente	155.4	46.8	202.2
Naucalpan de Juárez	Centro	149.7	45.8	195.5
Xalapa	Sureste	137	40.7	177.7
Total		14,191.1	4,287.2	18,478.3

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aparecidos en el *Libro blanco del SUBSEMUN* (2012), y de los convenios firmados entre la federación y los estados correspondientes al año 2013.

