

EL GASTO FEDERAL EN SEGURIDAD PÚBLICA

JOAQUÍN TÓRREZ OSORNO[■]

El presente trabajo forma parte de una serie de propuestas que se fueron complementando y enriqueciendo cada año desde 2003, como un ejercicio analítico para la discusión de los proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales de 2004, 2005 y 2006.

La necesidad de presentar propuestas de alternativa a dichos proyectos surge de la reiterada intención del Poder Ejecutivo Federal de reducir en términos nominales y reales el gasto destinado a la seguridad pública. Aunque nosotros hemos señalado constantemente que el flagelo de la inseguridad y la criminalidad no se soluciona exclusivamente con mayores recursos monetarios, y que es necesario diseñar un esquema que permita enfrentar los distintos factores que fomentan la delincuencia, no podíamos permitir que el monto destinado al rubro de la seguridad se disminuyera constantemente.

En cada proceso de análisis del Presupuesto surge la discusión sobre la suficiencia o insuficiencia de los recursos destinados a la seguridad pública. Es de llamar la atención que, independientemente del destino final que tendrán los recursos, el enfoque se centre en la mayor o menor cantidad de pesos que se proponen para ese tema.

En los últimos años se ha hecho énfasis en la situación crítica que tiene este tema en el ámbito nacional, misma que guarda una

■ Secretario técnico de la Coordinación de Justicia, Derechos Humanos y Seguridad Pública del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en la Cámara de Diputados, LIX Legislatura.

estrecha relación con el dinero que se destina para hacerle frente. Las más de las veces se tiene la idea de que, a mayor recurso, mayores eficiencia y eficacia en el combate a la delincuencia.

Si bien la seguridad pública es un asunto que concierne a toda la sociedad, además de ser una responsabilidad de múltiples actores, es el sector público quien asume esta función. De acuerdo con el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, “La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala”. Asimismo, establece que la coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios se realizará a través de un sistema nacional de seguridad pública.

Un cuestionamiento que se ha planteado de manera reiterada, se dirige hacia las actividades y resultados que ha tenido el sector público en la resolución de la crisis de inseguridad y el monto de dinero que se le asigna a las dependencias del sector público encargadas de garantizar la seguridad. A tales demandas generalmente se les ha respondido con el argumento de que el presupuesto destinado para seguridad pública es insuficiente. Esta última afirmación posee cierta verdad, en el sentido de que la prioridad de la mayoría de las entidades federativas, así como de la Federación, se ha concentrado en materia de salud, educación y el campo, no sólo en términos de presupuesto, sino también de planeación y programas. No obstante, una mayor provisión de recursos no es garantía suficiente de que se aplicarán con eficiencia.

■ GASTO PÚBLICO FEDERAL EN SEGURIDAD PÚBLICA

Una de las funciones de la Secretaría de Seguridad Pública es la prevención de delitos; se compone de los siguientes órganos administrativos desconcentrados:

- a) Policía Federal Preventiva,
- b) Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública,
- c) Prevención y Readaptación Social, y
- d) Consejo de Menores.

El gasto programable total de la SSP ha mostrado una tendencia decreciente desde 2002 a la fecha, al pasar del 15.9 por ciento de crecimiento en ese año, a 2.3 por ciento dentro del presupuesto de 2004 y apenas a 3 por ciento en 2005. Asimismo, el rubro de gasto más afectado ha correspondido al de capital, mostrando una fuerte caída durante 2003 (de 70 por ciento), aunada a la reducción de 5.5 por ciento en el presupuesto del presente año (2006).

Adicionalmente se había observado que la mayor parte del gasto de esta secretaría se concentraba en el gasto corriente, el cual ha cobrado mayor importancia al pasar de 86.7 a 96.1 por ciento en 2004 y así sucesivamente hasta 2006, en que representa 97.1 por ciento, es decir, casi la totalidad del gasto para esta secretaría. Asimismo, se observa que la caída de 8 por ciento en el gasto total en 2004 repercutió notablemente en el rubro de gasto de capital, pasando de un monto de 949 millones de pesos a 278 millones de pesos (cifras en términos reales), es decir, un decremento del 70.7 por ciento. No obstante, llama la atención que en el proyecto de 2006, tan sólo para el capítulo 5000, referente a gasto en bienes muebles e inmuebles, el presupuesto pasó de 19'809 500 pesos en 2005 a 102 millones en 2006, teniendo un mayor incremento en las partidas de mobiliario y equipo de administración, maquinaria y equipo y vehículos y equipo de transportación.¹

Si bien una estructura con mayor tendencia al gasto corriente podría ser recomendable para la función de seguridad pública, había sido sumamente cuestionable el hecho de que disminuyera el gasto de capital, ya que una menor infraestructura (en términos de equipos y otro tipo de materiales) coloca al personal de seguridad pública en una situación desfavorable para el cumplimiento de sus funciones.

¹ Con datos de Aregional A.C., Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006; "Los ramos autónomos y administrativos en el Presupuesto de Egresos", publicado por el Área de Finanzas del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en *Ágora*, 21 de septiembre de 2005; y anexo del 5º Informe de Gobierno de la Presidencia de la República.

■ GASTO PÚBLICO ESTATAL EN SEGURIDAD PÚBLICA

Es necesario separar en dos vertientes el caso del gasto público estatal correspondiente a la función de seguridad pública. Por una parte, existen las transferencias que la Federación realiza hacia los estados, a través del ramo 33, mediante el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y Distrito Federal (FASP). Los principales usos de estos recursos consisten en:

- a) Profesionalización
- b) Equipamiento, tecnología e infraestructura
- c) Instancias de coordinación
- d) Participación de la comunidad.

Por otra parte, se encuentra el presupuesto que cada entidad federativa asigna a esta materia. Este tiene diversos componentes; los presupuestos estatales se caracterizan por ser altamente heterogéneos, hecho que dificulta en varias ocasiones el análisis de su gasto. No obstante, en la mayoría de los presupuestos estatales se observa que los renglones más comunes de gasto en materia de seguridad pública corresponden a las dependencias especializadas en esta función y a las procuradurías de Justicia estatales.

Con respecto a los montos *per capita*, las entidades de Baja California Sur, Colima, Campeche, Nayarit y Sonora son las que destinan mayor gasto en seguridad pública. En contraste, el estado de México y entidades como Puebla, Veracruz, Jalisco, Distrito Federal poseen el menor gasto *per capita* en seguridad pública.

En términos de los recursos que cada entidad asigna a seguridad pública, la información es más escasa para años anteriores a 2004, dada la ya mencionada heterogeneidad de las cuentas públicas estatales, así como de la disponibilidad de información desglosada.

Con respecto al FASP, a partir de 2002 su evolución *per capita* muestra disminuciones superiores al nueve por ciento, en contraste con la evolución de 2000 y 2001. Para 2004, las entidades más afectadas por la reducción en este rubro fueron Tamaulipas, Distrito Federal, Baja California y Sinaloa. Estas últimas tres entidades se caracterizan por altos niveles de criminalidad, por lo que una menor disposición de recursos para seguridad pública repercute notablemente en una mayor inseguridad. En 2006 de nueva cuenta

se observa que estas mismas entidades, junto con Guerrero, son las que hubieran tenido mayores afectaciones si se hubiera aprobado el presupuesto en los términos en que fue enviado por el Ejecutivo.

*EL GASTO TOTAL DEL FONDO EN EL PERIODO 1999-2006
(MILLONES DE PESOS)*

Año	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 proyecto
FASP	4 700	5 170	5 522	3 000	2 500	2 500	5 000	4 000

Como se puede apreciar, la propuesta de 2006 presenta una caída nominal de mil millones de pesos con respecto a 2005, cifra equivalente al aumento del gasto total de la Secretaría de Seguridad Pública, que pasa de 7 036'818 700 pesos en 2005 a 8 761'200 000 pesos en el proyecto 2006. En otras palabras, el gobierno federal proponía centralizar el gasto destinado en seguridad pública en mayor medida de lo que lo ha venido haciendo en años anteriores. En su momento señalamos que era necesario restablecer el mismo nivel de gasto para las entidades federativas, por lo menos en términos nominales, ya que esta reducción implicaba que no se cumplieran las metas presupuestarias locales, en detrimento de la seguridad de los ciudadanos.

Finalmente el monto asignado al Fondo se aprobó con 5 000 millones de pesos para 2006, lo que en términos reales significa que regresamos al nivel que teníamos en 1999; es decir, en el transcurso de la presente administración el crecimiento en este gasto fue nulo.

¿Qué repercusiones tuvo en los índices delictivos del nivel nacional esta falta de crecimiento?

En primer lugar, con datos de la propia Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de la República y las procuradurías estatales, los índices delictivos, medidos en delitos denunciados por cada mil habitantes, en el fuero federal no disminuyeron entre los años 2001 y 2005. En 2001 se denunciaron 0.73 delitos por cada mil habitantes y en 2005 esa cifra fue de 0.84, es decir, tuvo un incremento de 9 por ciento.

En cifras nominales, en 2001 se presentaron 74 113 delitos del fuero federal, mientras que en 2005 fueron 88 461, es decir, 14 348 delitos más, principalmente contra la salud.

En contraste, el gasto federal destinado a equipamiento, tecnología e infraestructura para la seguridad pública, fue disminuyendo paulatinamente desde 2001, al pasar en ese año de 5 670.5 millones de pesos a 3 538.1 en 2005. En otras palabras, se redujo en términos nominales 2 132.4 millones de pesos.

Los recursos estatales destinados a ese fin también disminuyeron, aunque en menor proporción, pues mientras que en 2001 esa cifra alcanzó los 1 938.0 millones de pesos, en 2005 fue de 1 533.9 millones. Los delitos del fuero común, que competen a las entidades, no registraron un incremento, pues en 2001 se registraron 1'438 335 y en 2005, 1'412 419.

Si bien una mayor proporción de gasto en seguridad pública no implica forzosamente que su uso sea más eficiente, sí muestra que, a menores recursos monetarios, mayor es la probabilidad de que crezca la incidencia delictiva.

Hasta el momento se ha evaluado el gasto federal y estatal en seguridad pública, en términos de su estructura y evolución. No obstante, es necesario plantear también el panorama de dicho gasto ante las necesidades de cada entidad federativa, particularmente en términos del mantenimiento de centros de reclusión y detención.

Asimismo, es notable que el incremento en la población en centros penitenciarios sea superior al 50 por ciento para la mayoría de los estados, en un periodo de siete años. De continuar esta tendencia, el tema de seguridad pública ocupará un lugar importante en la agenda de políticas públicas de manera permanente.

Por otra parte, el bajo crecimiento de la población de internos en los centros penitenciarios federales refleja que la mayor parte de los crímenes cometidos son menores, puesto que en estos centros se recluye a los internos de mayor peligrosidad.

Es posible apreciar hasta aquí que la evolución del gasto público en seguridad pública, tanto estatal como federal, ha mostrado una tendencia decreciente, no sólo en términos de proporción dentro del gasto total, sino también en términos de recursos.

CONCLUSIONES

La situación descrita del gasto en seguridad pública plantea la necesidad de reflejar mejor su prioridad dentro de la asignación presupuestaria, tanto de la administración pública federal como de la estatal y municipal. Tal como se menciona en la Constitución y en diversas normas y reglamentaciones, la función de seguridad pública debe asumirse en los tres órdenes de gobierno. Así, un argumento que apunte a menores resultados por parte del gobierno estatal debido a menores transferencias federales carece de validez.

Dado que el tema de la seguridad pública implica tanto la función de prevención como la de detención y sentencia, es posible dar una mejor solución si se trabaja el aspecto de la prevención. Desde luego, no es justificable descuidar el segundo; el crecimiento de la población en los reclusorios apunta hacia una mayor demanda en infraestructura y servicios. Sin embargo, los logros de la prevención repercuten directamente en la detención: es mejor que existan más mecanismos que desincentiven la comisión de delitos y, cuando éstos ya hayan sido realizados, que exista un mecanismo eficiente de penalización.

La distribución de los recursos del FASP debe permitir la continuidad de la estrategia nacional de seguridad pública; por tanto, es necesario dar suficiencia presupuestaria a proyectos aprobados, de alcance nacional, que se encuentran en proceso; tal es el caso de los sistemas de informática y telecomunicaciones, de profesionalización, y de infraestructura penitenciaria. La aplicación del presupuesto en ejes estratégicos, programas y acciones, debe considerar las prioridades detectadas por los gobiernos de las entidades federativas, en el marco de la estrategia nacional. La evaluación objetiva y fundada de los indicadores sobre incidencia criminológica, ocupación penitenciaria y acerca de las carencias o deficiencias en los múltiples rubros de la seguridad pública, debe sustentar las prioridades del gasto en este ámbito, así como la asignación de los recursos disponibles con criterios de eficiencia y optimización del gasto en seguridad pública, considerando el enriquecimiento de variables que permitan depurar el diagnóstico y la solución de la problemática. Por ello, no se justifica la reducción

constante que planteó el Ejecutivo Federal en este gasto, por lo que se sugiere realizar las adecuaciones necesarias a fin de restituir el gasto federalizado en materia de seguridad pública.

Otro aspecto por contemplar es que el manejo de recursos en esta materia debe ser sumamente eficiente. Cualquier cantidad de recursos monetarios, públicos o privados, es insuficiente si el gasto no se realiza apropiadamente y sólo funciona para mantener los empleos del personal encargado de la seguridad pública, o bien, dejan de adquirirse equipos y materiales por una mala previsión en la política de gasto.

Asimismo, es necesario atender los diversos elementos del entorno socioeconómico que dan origen a la inseguridad pública. En múltiples espacios se ha hablado de que la falta de empleos, la divergencia en el nivel de ingresos, los bajos niveles educativos, niveles altos de violencia intrafamiliar y otros aspectos típicos de la marginación suelen ubicarse como los principales factores que incentivan la criminalidad.