

Carlos Barrachina Lisón

Doctor en Ciencias Políticas y Sociología. Profesor de la Universidad de Quintana Roo. El autor agradece a María del Pilar Merino y Elsa Gurrola el apoyo con la elaboración de las tablas y gráficos que se encuentran publicados en el trabajo.

Correo: cbarrachina@yahoo.com; barrachinac@uqroo.edu.mx.

EL CAMINO MEXICANO EN LA TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA: ESFUERZO PRESUPUESTARIO EN ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS (2008-2015)

Resumen

En este trabajo se describe el complicado escenario que México enfrenta cuando inició en 2006 la reforma integral al Sistema Nacional de Seguridad Pública. La decisión de transformar las áreas de seguridad mexicanas se había retrasado. En el momento en que este país aborda este reto, el crimen organizado y las fallas estructurales de las agencias de seguridad obligan a que el Gobierno enfrente un doble reto: recuperar espacios ingobernables por la infiltración del crimen organizado –para lo que se recurre principalmente a las Fuerzas Armadas–, y reestructurar de forma completa el Sistema Nacional de Seguridad. Se muestra que el argumento de que México no invierte recursos suficientes en seguridad pública no corresponde a la realidad, sino que es, precisamente en las entidades federativas y los municipios donde el esfuerzo presupuestario ha sido más elevado. Este argumento, que contrasta con los escasos resultados que se perciben, obligan a la sociedad a preocuparse por el destino y buen uso de los recursos públicos y destaca la importancia del debate que se está llevando a cabo sobre el «mando único» policial en las entidades federativas mexicanas.

Palabras clave

Reforma seguridad pública, México, fuerzas armadas, policía, presupuesto, mando único.

Abstract

This work points out the complicated scenario that had the National Public Security System reform process in Mexico on 2006. The reform of Mexican's security institutions has been delayed. When this country decides to engage this challenge both the organized crime and the security agencies structural failures complicated the path, and opened the objective to different goals. To recover territories captured by organized crime, in which the State uses the Armed Forces, and to fully reorganize the National Public Security System in all the levels. It is probed in this paper that it's not true that Mexico doesn't allocate enough resources in Public Security. It is especially in the federate states and the main cities where the budget effort has been higher. This argument crashed with the poor results that we can see, and forces to society to worried about where this public money went. Also questioned the debate that it is going on in Mexico, related to unified command of Mexican's police institutions on the federate states.

Keywords

Public Security Reform, Mexico, Armed Forces, Police, Budget, Unified Command.

EL CAMINO MEXICANO EN LA TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA: ESFUERZO PRESUPUESTARIO EN ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS (2008-2015)

INTRODUCCIÓN

La reforma del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y paralelamente de la administración de justicia se convirtió en prioridad para el gobierno mexicano a partir del año 2006, con la elección de Felipe Calderón Hinojosa del Partido Acción Nacional (PAN) como presidente de la República y ha continuado ocupando un lugar fundamental en la agenda pública desde que en el año 2013 el candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI) Enrique Peña Nieto asumió la máxima responsabilidad política. Si bien es cierto que se habían producido esfuerzos parciales de transformación, anteriormente no se había abordado este proceso de forma consistente ni prioritaria, como señalan Raúl Benítez Manaut y Luis Astorga¹ lo que obligó a iniciar un complicado proceso de reforma que se vio dificultado por la coyuntura de violencia en la que se sumergió el país.

En el año 2006, cuando se toma la decisión política de iniciar el combate frontal contra el crimen organizado en México, no se contaba con una policía confiable en este país, ni con un sistema de impartición de justicia funcional. Al mismo tiempo tampoco se habían reformado ni modernizado las Fuerzas Armadas, en palabras de Benítez Manaut: «las herramientas fundamentales del combate eficaz al narcotráfico (policía, justicia y defensa) gozan de grandes vulnerabilidades y debilidades, que se acompañan de servicios de inteligencia que le habían dado prioridad a la inteligencia “política”, sobre la criminal»².

1 BENÍTEZ MANAUT, Raúl. «La guerra al narcotráfico en América Latina: ¿victoria militar, fracaso social y político?» en MAINHOLD, Günther y JUST, Stefan. *El narcotráfico y su combate. Sus efectos sobre las relaciones internacionales*. Konrad Adenauer Stiftung. Cátedra Guillermo y Alejandro von Humbolt, SITESA. México 2014, p. 48.

2 ASTORGA, Luis. *¿Qué querían que hiciera?* Grijalbo. México 2015, pp. 161-162.

3 BENITEZ MANAUT, Raúl. «La guerra al narcotráfico en América Latina: ¿victoria militar, fracaso social y político?». En MAINHOLD, Günther y JUST, Stefan. *El narcotráfico y su combate. Sus efectos sobre las relaciones internacionales*. Konrad Adenauer Stiftung. Cátedra Guillermo y Alejandro von Humbolt, SITESA. México 2014, p. 48.

4 Guillermo Valdés, exdirector del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) justifica la decisión de la intervención con el siguiente argumento: «Hubo críticas a la decisión del presidente Calderón de emprender las acciones contra las organizaciones del narcotráfico en las condiciones en las que estaban las instituciones. Sin embargo, un presidente no puede política ni legalmente argumentar la inacción del Estado y

Aspectos de la política de seguridad interior, especialmente las relacionadas con el crimen organizado habían sido «delegadas» desde el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) en manos de las Fuerzas Armadas que además integró militares a la Policía Federal Preventiva (PFP)⁶. Vicente Fox (2000-2006) decidió poner la Procuraduría General de la República (PGR) y las principales instancias operativas en el combate contra las drogas en manos de militares⁷. El general Rafael Macedo de la Concha al frente de la PGR se rodeó de compañeros de armas:

«Dos meses después (de su nombramiento), ya eran 14 los generales adscritos a la PGR. Entre ellos el titular del Centro de Planificación para el control de Drogas (CENDRO), Carlos Fernández Luque, y el general Carlos Demetrio Gaytán, coordinador de operaciones de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud (FEADS). Además, fueron nombrados para otros puestos, tenientes coroneles, coroneles, capitanes y almirantes»⁸.

El presidente Felipe Calderón (2006-2012) consolidó la participación creciente de personal del Ejército y la Marina en la aplicación de la política antidrogas, permitiendo una presencia cada vez más frecuente del titular de la Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA) en los medios y en el campo político, incorporando a diez mil militares en la Policía Federal Preventiva⁹ y animando a que entidades federativas y

pedirles a las poblaciones sometidas a la violencia y la inseguridad que se esperen quince o veinte años a que se rehagan las instituciones. La gravedad del problema exigió poner en marcha una política pública al mismo tiempo que renovar y fortalecer las instituciones responsables [...] la mayor fortaleza del crimen organizado se había sustentado en la debilidad de las instituciones estatales de seguridad y justicia. Por ello la urgencia era doble: comenzar a contener y debilitar al primero y al mismo tiempo fortalecer a los segundos» (VALDÉS, Guillermo. *Historia del narcotráfico en México*. Aguilar. México 2013, p. 468).

5 ASTORGA, Luis. *Seguridad, traficantes y militares: el poder y la sombra*. Tusquets Editores. México 2007, p. 22; ASTORGA, Luis. *¿Qué querían que hiciera?* Grijalbo. México 2015, p. 62. Señala: «En 1997 el senador Molina declaró que había sido un error del presidente Zedillo otorgarle un papel “protagónico” al Ejército. Habló de los problemas que había tenido con los militares en su paso por el Instituto Nacional Para el Combate a las Drogas (INCD), particularmente del hermetismo de la Institución, su falta de disponibilidad para compartir información, la petición de los militares para el control absoluto de la erradicación de cultivos, y del régimen jurídico de excepción de la institución militar, entre otras cosas». En resumen, dijo en 1997: «El ejército en una acción de asalto, acaparó la PGR, el INCD, el CENDRO (Centro de Planeación para el Control de Drogas), 23 de los 25 aeropuertos nacionales y todas las delegaciones de la PGR en la frontera norte». Tres años después el balance del senador acerca de la intervención del ejército era la siguiente: «Hoy existen unos 150 militares que han defraudado la confianza de sus superiores al vincularse a organizaciones criminales».

6 ASTORGA, Luis. *Seguridad, traficantes y militares: el poder y la sombra*. Tusquets Editores. México 2007, p. 196.

7 ASTORGA, Luis. *Seguridad, traficantes y militares: el poder y la sombra*. Tusquets Editores. México 2007, p. 38.

8 ASTORGA, Luis. *Seguridad, traficantes y militares: el poder y la sombra*. Tusquets Editores. México 2007, p. 64.

9 ASTORGA, Luis. *Seguridad, traficantes y militares: el poder y la sombra*. Tusquets Editores. México 2007, p. 194.

municipios seleccionaran a militares en activo, o en retiro en la dirección de un buen número de secretarías de seguridad, corporaciones policiales y direcciones de penitenciarías del país¹⁰. Enrique Peña Nieto (2012-2018) ha seguido con la misma dinámica apoyándose de forma «central» en las Fuerzas Armadas, señala Astorga¹¹, para tratar de controlar los asuntos relacionados con el tráfico de drogas ilegales y las organizaciones criminales. Bailey comparte la opinión al señalar que la política del presidente priista en materia de seguridad pública básicamente sigue los pasos y esfuerzos marcados por la administración precedente¹². Del mismo modo la presencia del secretario de la Defensa Nacional ha sido muy frecuente en la prensa y en el debate nacional.

A inicios de su mandato, Calderón, ante la percepción de que el Estado estaba perdiendo control sobre porciones significativas del territorio nacional, lanza una ofensiva contra las organizaciones del crimen organizado enviando unos 25.000 soldados y policías federales a varias ciudades fronterizas y áreas rurales con altos niveles de criminalidad¹³ partir de este momento acompañando el incremento de la retórica belicista presidencial¹⁴, los índices de homicidios aumentan de forma alarmante en el país¹⁵.

Recuerda Astorga¹⁶ que la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) en su sesión de Tlaxcala de febrero de 2007 apoyó la política del presidente y aprobó, a

10 BARRACHINA, Carlos; HERNÁNDEZ MORA, Juan Ignacio. *Reformas del sistema de seguridad pública en México (2006-2011)* en URVIO, n.º 11, marzo. FLACSO-Ecuador. Ecuador 2012, p.81; BAILEY, John. *Crimen e impunidad. Las trampas de la seguridad en México*. Debate. México 2014, p. 205.

11 ASTORGA, Luis. *¿Qué querían que hiciera?* Grijalbo. México 2015, p. 160.

12 BAILEY, John. *Crimen e impunidad. Las trampas de la seguridad en México*. Debate. México 2014, p. 241.

13 ASTORGA, Luis. *¿Qué querían que hiciera?* Grijalbo. México 2015, p. 16.

14 ASTORGA, Luis. *¿Qué querían que hiciera?* Grijalbo. México 2015, p. 50.

15 ESCALANTE, Fernando. *El homicidio en México entre 1990 y 2007*. Colegio de México, Secretaría de Seguridad Pública Federal, México 2009. ESCALANTE, Fernando. *Homicidios 2008-2009: la muerte tiene permiso*. NEXOS. México 3 de enero de 2011.

«Así entre estas tres guerras: el enfrentamiento entre los diferentes carteles, el combate al narcotráfico por el Estado mexicano, y la guerra de los carteles contra la población civil se hace en un contexto de debilidad debido a que hay cuatro vulnerabilidades; primero la democracia mexicana es joven, inició a finales de los noventa, y hasta el año 2000 no se procedió al cambio de partido en el gobierno; segundo, el proceso democrático es incompleto, faltan muchas áreas del Estado en avanzar en reformas democráticas, entre estos sectores está el de la defensa, la inteligencia y el sistema de justicia, además la transparencia de la información oficial es muy limitada, y está acotada por «cláusulas de seguridad nacional»; tercero, en el sistema político conviven elementos del viejo autoritarismo con las nuevas condiciones democráticas, y en muchas ocasiones se imponen los primeros; y en cuarto lugar, el país está asolado por «factores fácticos» nacionales e internacionales. Entre ellos está el crimen organizado. En síntesis, coincidió en el tiempo la transición a la democracia con el proceso de globalización, que en sus aspectos negativos le ofrece condiciones favorables al crimen organizado, por ubicarse México entre las regiones productoras y las consumidoras». BENITEZ MANAUT, Raúl. «La guerra al narcotráfico en América Latina: ¿victoria militar, fracaso social y político?». En MAINHOLD, Günther y JUST, Stefan. *El narcotráfico y su combate. Sus efectos sobre las relaciones internacionales*. Konrad Adenauer Stiftung, Cátedra Guillermo y Alejandro von Humbolt, SITESA. México 2014, pp. 49-50.

16 ASTORGA, Luis. *¿Qué querían que hiciera?* Grijalbo. México 2015, p. 24.

propuesta del gobernador priista de Sonora Eduardo Bours, una declaración señalando que había que «despartidizar» el problema de la inseguridad y se tenía que frenar la violencia ejercida por las organizaciones criminales¹⁷. Gobernadores de diferentes partidos habían solicitado operativos y el apoyo del gobierno federal. Así en los primeros 100 días de gobierno, apunta se habían iniciado acciones en Michoacán, donde gobernaba el Partido de la Revolución Democrática (PRD), Guerrero (PRD), Baja California (PAN), Sinaloa (PRI), Chihuahua (PRI), Durango (PRI), Nuevo León (PRI) y Tamaulipas (PRI), con el objetivo de recuperar espacios¹⁸.

REFORMA DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

La tarea que se requiere es construir una nueva institucionalidad en diferentes dimensiones relacionadas con la seguridad pública y la procuración de la justicia. En el nivel federal se impulsó una Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en enero del 2009. Entre otros aspectos importantes, se creó la Policía Federal, sustituyendo a la PFP y se abordó la ampliación del sistema penitenciario, que pasará de cinco centros federales en 2006, a veinticuatro en el año 2015, algunos de ellos concesionados al sector privado¹⁹. También se inicia la transformación del sistema penal, que sustituye el modelo inquisitivo tradicional por otro acusatorio de oralidad plena con el objetivo de agilizar el proceso judicial y volver más justo y eficiente el sistema.

Otro aspecto que se enfrenta es el cambio del modelo policial en Estados y municipios, lo que evidenciará la lucha de poder e intereses entre los diferentes niveles de

17 «En la reunión XXXII de la CONAGO en Puerto Vallarta, en mayo de 2007, los gobernadores apoyaron de manera unánime la estrategia de seguridad del presidente Calderón. [...] Igualmente, le otorgan un reconocimiento a las Fuerzas Armadas por su labor en el combate a la delincuencia organizada. [...] Contrariamente a la posición expresada por algunos de sus colegas en la Comisión Permanente acerca del exhorto al presidente Calderón para el retiro de las Fuerzas Armadas de tareas de seguridad pública, los gobernadores de partidos distintos al del presidente cerraron filas en torno a este. [...] Los gobernadores saben, por experiencia directa y cotidiana, que el estado de sus fuerzas policíacas es insuficiente en lo inmediato para contener los embates de las organizaciones de traficantes». ASTORGA, Luis. *Seguridad, traficantes y militares: el poder y la sombra*. Tusquets Editores. México 2007. pp. 311-312.

18 «Las señales de alerta estaban dadas y los procesos principales del conflicto estaban en curso. Fue entonces cuando algunos gobernadores solicitaron al entonces presidente electo Felipe Calderón, el apoyo del gobierno federal ante la delincuencia organizada, que, por su enorme poder de fuego y corrupción rebasaba las capacidades de las fuerzas estatales y ponía en riesgo la gobernabilidad de las entidades». VALDÉS, Guillermo. *Historia del narcotráfico en México*. Aguilar. México 2013, p. 379.

19 OADPRS. *Informe de gestión 2014-2015*. Comisión Nacional de Seguridad. México 2015, p. 21.

gobierno independientemente del color partidista de los mismos²⁰. Se señala la importancia de crear instituciones policiales estatales profesionales acreditadas, y se abre el debate sobre la desaparición de las policías municipales, o la conservación de aquellas que tengan viabilidad —especialmente en las grandes zonas urbanas—, bajo una estructura de mando único otorgado a los gobernadores. El poder ejecutivo federal y los gobernadores de los estados se posicionarán en un lado de la balanza, mientras que alcaldes y legisladores federales se situarán en el otro, tanto en el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa, como en el de Enrique Peña Nieto, que sigue debatiendo esta reforma²¹.

El día 21 de agosto de 2008 tuvo lugar la XXIII Sesión Ordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública y se firmó el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, en el que participaron el poder ejecutivo, el legislativo y el judicial, medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil. Señala Astorga que «se reconoció lo evidente: la corrupción, la impunidad, la falta de coordinación entre autoridades, la inseguridad, la violencia, el deterioro institucional en los ámbitos de la seguridad pública»²².

En esta sesión se concretaron ideas para reconstruir las policías y volverlas eficaces y confiables. Se diseñó un sistema nacional de desarrollo policial, así como sistemas de organización y funcionamiento homogéneos para todas las policías del país. Se

20 «En el ámbito federal había una policía federal, surgida en 1999, pero que no había crecido en los siguientes años; y alrededor de 10.000 policías a fines de 2006 eran muy pocos frente a las necesidades que planteaban las organizaciones criminales. La Policía Judicial Federal se había transformado en la Agencia Federal de Investigaciones (AFI) pero aún estaba lejos de experimentar una renovación profunda. Esta debilidad junto a la escasez de agentes del ministerio público y la persistencia de sistema de trabajo inadecuados, resultaba en averiguaciones previas insuficientes y muchas veces mal integradas; las capacidades del sistema judicial estaban rebasadas por la cantidad de expedientes y las fallas estructurales del sistema de justicia penal y del funcionamiento ineficaz del ministerio público; el sistema carcelario federal y estatal también adolecía de grandes fallas: sobrepoblación, sistemas de readaptación casi inexistentes, corrupción, instalaciones obsoleta. Si las fallas eran serias en el ámbito federal, eran peores en el local: las policías estatales y municipales que podían considerarse como tales, se contaban con los dedos de las manos, por lo que la indefensión de los ciudadanos era prácticamente total». VALDÉS, Guillermo. *Historia del narcotráfico en México*. Aguilar. México 2013, p. 375.

21 BENÍTEZ MANAUT, Raúl. «La guerra al narcotráfico en América Latina: ¿victoria militar, fracaso social y político?». En MAINHOLD, Günther y JUST, Stefan. *El narcotráfico y su combate. Sus efectos sobre las relaciones internacionales*. Konrad Adenauer Stiftung, Cátedra Guillermo y Alejandro von Humbolt, SITEA. México 2014, p. 49, recuerda que «uno de los vértices fundamentales de la transición a la democracia en México es el decremento del poder de la presidencia de la República, y el aumento del poder de gobernadores y alcaldes —mediante la llamada “descentralización”— dejando como saldo, en vez de una democracia más fuerte, una dispersión de poder casi feudalizada que favoreció a los grupos locales. Con ello los grupos criminales de todo tipo se fortalecieron —principalmente los narcotraficantes—. Así se fueron desmantelando los elementos básicos que sostenían la estabilidad del país, y no se sustituyeron por una gobernabilidad democrática sólida, pero con una notable debilidad de las estructuras de seguridad, defensa y justicia, que no sufrieron una reforma modernizadora como lo requerían las circunstancias. A esto le podemos llamar una disfunción en seguridad».

22 ASTORGA, Luis. *¿Qué querían que hiciera?* Grijalbo. México 2015, p. 40.

impulsó el fortalecimiento de la Policía Federal, la creación de un sistema nacional de información criminal, el diseño y aplicación de un modelo nacional de control y evaluación de la confianza, y el proceso de depuración de las policías del país²³.

Genaro García Luna, secretario de Seguridad Pública en el gobierno de Calderón, fue el ideólogo principal e impulsor de la reforma del Sistema Nacional de Seguridad Pública que se consensua en este acuerdo²⁴.

Señala Bailey que es necesario conocer la trayectoria de García Luna para comprender la reforma que se trata de implantar. En 2006 había publicado el libro *Contra el crimen. ¿Porqué 1.661 corporaciones de policía no bastan? Pasado, presente y futuro de la policía en México*. En 2011 publicó otro trabajo: *El nuevo modelo de seguridad para México*. La propuesta de García Luna responde a un esfuerzo de transformación que surge del interior de las instituciones mexicanas de seguridad. Por eso puede calificarse como una «reforma profesional», que tiene su origen en la órbita de funcionarios públicos que durante años habían convivido con el sistema y sus problemas y que presentan una alternativa desde el interior del mismo para modernizar y operar de una forma distinta el modelo de seguridad²⁵.

Uno de los aspectos centrales de la reforma, y el que más rechazo político generó, es el relativo al despliegue de las fuerzas policiales sobre el territorio y el control político y operativo de las mismas. Genaro García Luna propuso la creación de 32 fuerzas policiales estatales e introdujo en la discusión el concepto de «mando único», que, en un momento inicial incentivaba la conservación de las policías municipales viables respetando el concepto de subsidiariedad, pero que en el sexenio de Enrique Peña Nieto se interpretó desde otra perspectiva: apoyo a la eliminación de las policías municipales, y entrega del control completo al gobernador del Estado²⁶.

En opinión de Guillermo Valdés, otro de los «profesionales» que compartían la visión de la reforma, el fracaso de esta iniciativa retrasó y puso en peligro el proceso:

«Los gobernadores estuvieron de acuerdo con la alternativa de los policías estatales con mando único. Por tanto, el ejecutivo federal elaboró una iniciativa de ley y la envió al Congreso en 2011. Contra todo pronóstico, los legisladores no se pusieron de acuerdo y la propuesta se estancó. De manera que desde

23 VALDÉS, Guillermo. *Historia del narcotráfico en México*. Aguilar. México 2013, pp. 435-436; BAILEY, John. *Crimen e impunidad. Las trampas de la seguridad en México*. Debate. México 2014, p. 212, afirma que esta fue la declaración más completa del gobierno, comprometiéndolo a los tres niveles de gobierno a enfocarse en 74 objetivos específicos.

24 BARRACHINA, Carlos; HERNÁNDEZ MORA, Juan Ignacio. *Reformas del sistema de seguridad pública en México (2006-2011)* en URVIO, n.º 11, marzo. FLACSO-Ecuador. Ecuador 2012, p. 209.

25 BAILEY, John. *Crimen e impunidad. Las trampas de la seguridad en México*. Debate. México 2014, p. 210 concluye que «pese a contar con el apoyo acérrimo del presidente Calderón, la reforma de García Luna tropezó con escándalos de corrupción –que involucraron a altos funcionarios de la AFI y la PFP– y la oposición del Congreso».

26 En el momento en que se escribe estas líneas se debate intensamente sobre cuál será la decisión final sobre la operación del «mando único» en las entidades federativas mexicanas.

entonces no hay una solución de fondo estructural al deficiente modelo federalista de distribución de competencias en materia de seguridad, y mientras ello no ocurra y no se defina un nuevo modelo policial para el país, y se acelere su instrumentación, el ejército tendrá que seguir cargando con la inclemente tarea de suplir a las policías ineficaces por todo el país»²⁷.

En su balance Bailey, es crítico con los resultados que obtuvo la administración de Calderón en este proceso. Si bien sostiene que logró sustancialmente más que sus antecesores, la implementación de la reforma se llevó a cabo de forma incompleta. Calderón, fue incapaz de apaciguar luchas intestinas, y en términos políticos tuvo poco éxito en articular una fuerte coalición que respaldara su política de seguridad, en un sistema federal con 32 gobernadores estatales y más de 2.000 presidentes municipales²⁸.

En su opinión ello es debido a lo que denomina la «trampa de la seguridad»: «las dinámicas de la criminalidad, la corrupción, la violencia y la impunidad anulan la voluntad de reforma de elementos del Estado y la sociedad civil, y entranpan la gobernanza democrática en un equilibrio bajo. La metáfora pronostica inercia en el futuro inmediato»²⁹. Esta idea es sugerente y explicativa para el caso que estamos tratando, en conjunto con otra imagen afortunada del autor que señala que la reforma se encuentra en el «valle de la transición», un estado incierto en el que «resulta difícil determinar si la mayoría o todas las iniciativas han comenzado el ascenso hacia niveles más elevados de desempeño, o continúan batallando cerca de las profundidades»³⁰. Esta imagen se complementa con la visión de Valdés que afirma que en diferentes zonas de México puede hablarse de una «captura avanzada del Estado», lo que dificulta cualquier proceso de transformación y reforma, por la capacidad que tienen individuos y grupos ilegales, como «mafias, narcotraficantes o grupos paramilitares o subversivos» de ejercer violencia como mecanismo que «sustituye o complementa al soborno»³¹.

Otra perspectiva relacionada con el proceso de transformación, y defendida por sendos autores, va a ser discutida en este trabajo: la idea de que la dificultad en los avances de la reforma haya tenido que ver con la falta de recursos económicos. Apunta Bailey³², aunque no desarrolla la idea posteriormente, que México invierte menos en la

27 VALDÉS, Guillermo. *Historia del narcotráfico en México*. Aguilar. México 2013, p. 453.

28 BAILEY, John. *Crimen e impunidad. Las trampas de la seguridad en México*. Debate. México 2014, pp. 230-231.

29 BAILEY, John. *Crimen e impunidad. Las trampas de la seguridad en México*. Debate. México 2014, p. 242.

30 «La trampa de la seguridad, en opinión de Bailey (2014:122), no es exclusiva del proceso mexicano y puede ser encontrada en la mayoría de los países latinoamericanos como un condicionante perverso que afecta la consolidación democrática».

31 VALDÉS, Guillermo. P. 321.

32 BAILEY, John. *Crimen e impunidad. Las trampas de la seguridad en México*. Debate. México 2014, p. 75.

seguridad ciudadana que países similares de ingresos medios, señalando además que la mayor parte del presupuesto destinado a seguridad pública entre 2007 y 2012 se invirtió en la Secretaría de Seguridad Pública y en Policía Federal. Este argumento en cierta forma es apoyado por Guillermo Valdés al atribuir la iniciativa de reducir las policías municipales a la insuficiencia de recursos federales, por la incapacidad del Estado de responder a las necesidades de la totalidad de las solicitudes de estados y municipios».

En el contexto en que estamos analizando la política de seguridad de México, el presupuesto destinado a este aspecto no debe ser entendido estrechamente como lo destinado a «seguridad ciudadana», porque hay muchos actores implicados que han volcado sus recursos casi de forma exclusiva en combatir el crimen organizado, en el orden interno, y en tareas de reforma del sector de la seguridad, a nivel federal, estatal y municipal. Sería injusto dejar fuera el esfuerzo que han realizado estas agencias o entidades. En la comprensión del gasto en seguridad debe integrarse tanto el gasto de instituciones como la SEDENA, la Secretaría de Marina (SEMAR) o el que han invertido las entidades federativas en las secretarías de seguridad pública, o sus equivalentes, y en la procuración de justicia.

En cierto modo la gran pregunta que deberíamos formularnos tras conocer esta información es cómo se ha gastado el dinero y por qué encontramos resultados poco satisfactorios si la federación y las entidades estatales y municipales han invertido una cantidad muy importante. Este trabajo calcula en ciento treinta y seis mil novecientos treinta millones de dólares entre los años 2008 y 2015³⁴. Quizás tiene que ver con las «trampas de la seguridad», o con la «captura avanzada del estado» en diversos territorios, y no tanto con la falta de recursos que desde el 2008 al 2015 se han incrementado de forma importante y continua.

ESFUERZO PRESUPUESTARIO EN ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS (2008-2015)

El éxito de la reforma del Sistema Nacional de Seguridad Pública radica en que a lo largo del territorio nacional existan cuerpos policiales profesionales y competentes.

33 Más que una falta de recursos, la idea de la eliminación de muchas corporaciones municipales tiene que ver con un aspecto de eficiencia y operatividad en un escenario complejo como el mexicano. Es una decisión más estratégica que económica. VALDÉS, Guillermo. *Historia del narcotráfico en México*. Aguilar. México 2013, pp. 452-453.

34 Frente a esta cantidad de recursos invertidos por las autoridades mexicanas los 1.300 millones de dólares entregados por la Iniciativa Mérida de los 2.275 millones autorizados entre 2008 y 2015, no dejan de ser un apoyo generoso del gobierno de los Estados Unidos, pero en ningún caso determinante, ni merecedor de la sobre atención mediática que ha recibido (por lo menos en la cantidad de recursos recibidos). Fuente: Para 2008 y 2009. CRS (2008). Para 2010-2015 CRS (2015). Por la dificultad que supondría no se han incluido los presupuestos destinados a las secretarías de seguridad municipales, por lo que la cantidad de recursos destinados a la seguridad y la procuración de justicia invertida es más elevada.

Como se está viendo, continúa el debate sobre cómo lograr que esto sea posible. No puede dudarse del gran esfuerzo presupuestario realizado para esta meta en los últimos años, pero sí pueden cuestionarse los resultados de una inversión tan grande. En este «valle de la transición» es pertinente que nos preguntemos si esta inversión ha sido efectiva. Como en todas las iniciativas públicas, encontraremos ejemplos de éxito y de fracaso; sin embargo, es indudable que, en general, todavía falta por recorrer un gran trecho para lograr que el objetivo deseable sea cumplido de forma efectiva. En este trabajo nos limitamos a realizar un trabajo de síntesis de los recursos invertidos y a explicar los diferentes programas que se han implantado de apoyo al fortalecimiento del sistema nacional de seguridad pública, especialmente en estados y municipios desde el año 2008 hasta el año 2015.

Institución	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
SEDENA	34,861	43,623	43,632	50,039	55,611	60,811	65,237	71,273	425,087
SEMAR	13,382	16,059	15,991	18,27	19,679	21,865	24,603	27,026	156,875
Seguridad Pública	19,711	32,916	32,437	35,519	40,536	41,217	53,859	56,53	312,725
PGR	9,307	12,309	11,781	11,997	14,905	15,761	17,288	17,029	110,377
Entidades federativas	48,811	58,817	63,369	71,177	74,993	88,048	96,242	108,316	609,773
Fondos y Subsidios Federales	12,665	14,493	23,036	27,314	31,226	31,775	33,725	35,301	205,509
Total, en pesos mexicanos	138,737	178,217	190,246	214,316	236,95	259,477	290,954	315,475	1,820,346
Total, en dólares EE. UU.	11,279	14,489	15,467	17,424	19,264	21,096	18,184	19,727	136,93

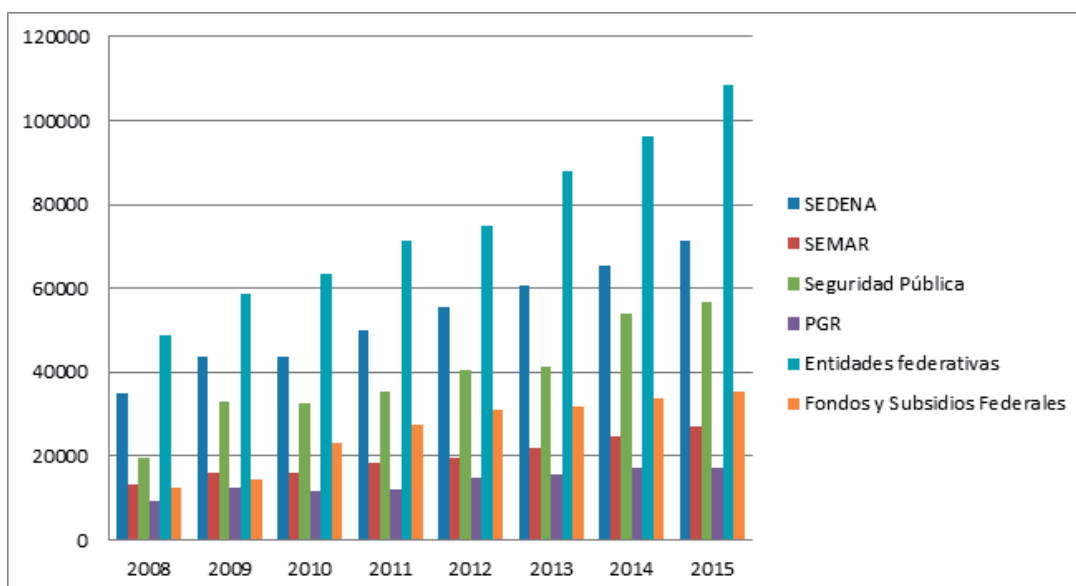
Tabla 1. Presupuesto de Seguridad y Defensa en México (2008-2015).

Fuente: Elaboración propia a partir de la adaptación de datos del cuadro 1 que se encuentra en el anexo Presupuesto de Seguridad y Defensa en Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012, p. 145. Para el 2013, 2014 y 2015 elaboración propia en base al Presupuesto de Egresos de la Federación (27/12/2012; 3/12/2013; 3/12/2014); Elaboración propia de los rubros entidades federativas y Fondos y Subsidios Federales. En relación al concepto «Seguridad Pública» de los años 2014 y 2015 se agregan los rubros asignados al rubro «04 Gobernación» que tienen relación con esta función (CEFP, 2015). Cantidades en millones de pesos y dólares.

Como se aprecia en la tabla 1, todas las instituciones incrementan de forma constante e importante los recursos invertidos desde el año 2008 al 2015. En la mayoría de los casos el dinero presupuestado en el 2015 es más del doble del que se destinaba en el 2008, lo que refleja una continuidad en la política, no solo de la administración del presidente Calderón, a la de Peña, sino también de buena parte de las entidades federativas, que, sin importar su color político, aumentan los presupuestos destinados a seguridad pública y procuración de justicia de una forma notable.

También muestra un compromiso doble: por una parte, del gobierno federal que, apuesta por fortalecer el aparato de seguridad federal, sigue manteniendo a las Fuerzas Armadas en la operación cotidiana de la lucha contra el crimen organizado, destinando recursos para este fin e incrementa diferentes programas de subsidios y fondos federales para ser destinados al fortalecimiento de las corporaciones policiales de estados y municipios. El segundo compromiso es el que se genera por parte de los Estados, tanto para dotar de medios a sus corporaciones, como para coparticipar los subsidios que desde la federación se destinan a las entidades. Como se aprecia con más claridad en la gráfica 1, las entidades federativas

invierten más recursos que las otras instituciones en este proceso de transformación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.



Gráfica 1. Proporción de la inversión presupuestaria por institución (2008-2015).

Fuente: Elaboración propia, con la colaboración de Pilar Merino, a partir de la adaptación de datos del cuadro 1 que se encuentra en el anexo Presupuesto de Seguridad y Defensa en Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012, p. 145. Para el 2013, 2014 y 2015 elaboración propia en base al Presupuesto de Egresos de la Federación (27/12/2012; 3/12/2013; 3/12/2014); Elaboración propia de los rubros entidades federativas y Fondos y Subsidios Federales. En relación al concepto «Seguridad Pública» de los años 2014 y 2015 se agregan los rubros asignados al rubro «04 Gobernación» que tienen relación con esta función (CEFP, 2015). Cantidades en millones de pesos.

FONDOS Y SUBSIDIOS FEDERALES

Tras la conformación del Sistema Nacional de Seguridad Pública en 1995 en 1997 y 1998, respectivamente, la federación implanta dos programas que todavía hoy día son fundamentales para apoyar muchos de los cambios, especialmente en infraestructura y equipo de las diferentes fuerzas policiales en México. El «Fondo de Aportaciones 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, primero como fondos, y después como subsidios 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 de los Municipios» (SUBSE-MUN) 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 «Subsidio para la

policía Acreditable» (SPA); probablemente el programa más ambicioso e importante de la reforma que Genaro García Luna impulsa. 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.

Finalmente, a partir del año 2010 el gobierno destina recursos a la transformación del sistema de impartición de justicia mexicano, apoyándose en la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la implementación del Sistema Penal (SETEC) para estimular la transformación de los modos de operación de la justicia, generando un esquema de estímulos, que, aunque con menos recursos que el resto de los analizados, no deja de ser importante.

En las siguientes líneas se van a explicar brevemente las características de los principales programas que se han desarrollado entre el año 2008 y el 2015, y que alcanzaron, con la coparticipación obligada de estados y municipios, una inversión superior a los doscientos cinco mil quinientos nueve millones de pesos.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
FORTAMUN	0	0	8,483,579	9,523,609	10,146,557	10,882,769	11,733,228	11,852,780	62,622,522
FASP	7,901,979	8,975,309	8,861,421	9,130,312	9,503,111	9,797,037	7,921,624	8,190,692	70,281,755
SUBSEMUN	4,762,847	5,518,184	5,379,259	5,417,207	5,661,764	5,584,419	5,928,138	6,869,074	45,120,892
SPA	0	0	0	2,800,000	2,471,570	2,558,067	2,661,720	2,752,215	13,243,572
PROASP	0	0	0	0	3,000,000	0	0	0	3,000,000
PREVENCIÓN	0	0	0	0	0	2,500,000	2,595,000	2,683,000	7,778,000
SETEC	0	0	312,011	443,108	443	453	905	906	3,462,119
Total	12,664,826	14,493,493	23,03,6270	27,314,236	31,228,002	31,775,292	33,725,116	35,301,772	205,508,860

Tabla 2. Recursos destinados en Fondos y Subsidios federales (2008-2015).

Fuente: Elaboración propia a partir diferentes Diarios Oficiales de la Federación, convenios y de la página web de SETEC. En pesos mexicanos.

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, 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. El FASP está coparticipado por los Estados, que cubren un 25% suplementario del recurso con sus propios fondos.

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.

FORTAMUN

El «Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones del Distrito Federal» (FORTAMUN) 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*³⁵, el FORTAMUN es el fondo del ramo 33, 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 Distrito Federal 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 sustancioso económicamente hablando. La dispersión del destino del ejercicio, y la falta de control y de rendición de cuentas cualitativas, hace que no se sepa con certidumbre la cantidad de dinero que a través del FORTAMUN se destinó a la seguridad pública de los municipios; ni tampoco los criterios de los diferentes estados para seleccionarlos y los programas a los que este fondo se destinó.

Sin embargo, a partir del Presupuesto de Egresos de la Federación del año 2010, se obliga a los estados a coordinarse con el secretariado ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) a efectos de que por lo menos el 20 por ciento de este recurso se destine a la atención de necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura³⁶. Desde 2010 a 2015, como se podrá apreciar más adelante, el veinte por ciento de este recurso representa sesenta y dos mil seiscientos veintitrés millones de pesos³⁷.

35 SESNSP. *Libro Blanco SUBSEMUN*. Subsidio para la Seguridad Pública en los municipios y demarcaciones territoriales del distrito federal. SEGOB, SESNSP. México 2012, p. 52.

36 DOF 07-12-2009. «Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2010».

37 Esto significa que a pesar de no poder ser precisado la cantidad de dinero destinada a aspectos de seguridad desde su creación debe ser mucho mayor al que se está presentando en este trabajo.

SUBSEMUN

El «Subsidio para la Seguridad Pública en los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal» (SUBSEMUN) es uno de los dos mecanismos más importantes de fortalecimiento y transformación de la estructura policial que se implantan durante el sexenio de Felipe Calderón. Una de las preocupaciones principales era, por una parte, el gran número de corporaciones municipales existentes en México y 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 la administración de Calderón será el «Subsidio para la Policía Acreditada» (SPA) que se destinará a crear unidades certificadas de policías estatales que en el momento de su diseño deberán desarrollar funciones allá donde las policías municipales no lleguen, o no existan por su falta de viabilidad.

En 2015 de las casi 2.000 corporaciones policiales que señalaba García Luna existían en 2006, se apoya económicamente a 278 de las mismas. Se remarca en el Libro Blanco sobre el SUBSEMUN que el objetivo es³⁸:

«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 nacional»³⁹.

38 SESNSP. *Libro Blanco SUBSEMUN*. Subsidio para la Seguridad Pública en los municipios y demarcaciones territoriales del distrito federal. SEGOB, SESNSP. México 2012, p. 13.

39 De una forma más concreta, según SESNSP. *Libro Blanco SUBSEMUN*. Subsidio para la Seguridad Pública en los municipios y demarcaciones territoriales del distrito federal. SEGOB, SESNSP. México 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.

Zona	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Recurso federal	Recurso municipal	Recurso Total
<i>Centro</i>	46	56	63	63	76	85	89	90	9,513,760	3,175,560	12,689,320
<i>Noreste</i>	25	32	33	36	36	37	39	39	5,861,986	1,684,695	7,263,174
<i>Occidente</i>	28	48	45	49	45	51	57	60	8,310,090	2,683,233	10,993,323
<i>Noroeste</i>	22	27	29	31	29	29	29	30	5,335,135	1,575,287	7,193,929
<i>Sureste</i>	28	43	34	43	48	44	54	59	5,431,101	1,550,045	6,981,146
Totales	149	206	204	222	234	246	268	278	34,452,072	10,668,820	45,120,892

Tabla 3. Número de municipios del SUBSEMUN por zonas del país; y recursos federales y municipales invertidos en pesos. 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, 2014 y 2015. En pesos mexicanos.

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 diez millones de pesos, a excepción de 2008 –que fue de nueve millones– ni ha excedido los noventa y cinco millones, excepto también en 2008 que como máximo ascendió a ciento cuatro millones⁴⁰.

En la XXXIII Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública⁴¹, 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.

SPA

Consolidar en las entidades federativas unidades policiales acreditadas es el objetivo y el pilar más importante de los esfuerzos que se están discutiendo en este trabajo. El gran problema que se había identificado, en relación a 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 tanto de las policías estatales, como de las municipales.

⁴⁰ 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.

⁴¹ Informe de actividades del secretariado ejecutivo del sistema nacional de seguridad pública correspondiente al período diciembre 2011 a junio de 2012. XXXIII Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

El «Subsidio para la Policía Acreditable» (SPA) persigue crear módulos policiales que cumplan con requisitos objetivos de ética y profesionalidad. Desde 2011 se está 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, en un inicio de forma subsidiaria, deberían apoyar la provisión de seguridad allá adonde las corporaciones policiales locales no sean capaces de responder⁴².

Los resultados hasta la fecha son muy limitados, y buena parte 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. A partir del año 2012 no solo se presupuestó el ejercicio para acreditar unidades de policía estatal, sino también de policial judicial y de custodios del sistema penitenciario.

El objetivo del SPA, en un inicio, 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 270. Los candidatos para integrar este módulo tendrían 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 gasto médicos mayores, entre otros⁴³.

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, y en SUBSEMUN 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 dos mil quinientos millones de pesos que debe ser distri-

42 Se ha señalado como el debate sobre el «mando único» se encuentra en apogeo en estos momentos en los que se escribe este trabajo. Existen dos grandes posiciones: un mando único que respete la subsidiaridad, u otro que integre a las policías municipales y las haga desaparecer.

43 SNSP. Presentación del modelo de policía estatal acreditable. SNSP. México febrero 2011.

buida entre las entidades federativas para desarrollar programas relacionados⁴⁴. Para el 2014 se invirtieron dos mil quinientos noventa y cinco millones de pesos, y en 2015 fueron dos mil seiscientos ochenta y tres millones⁴⁵. Otros programas relacionados con la prevención social del delito en su conjunto reciben en el año 2013 un total de ciento dieciocho mil ochocientos dos millones de pesos, y se distribuyen en diferentes rubros entre las secretarías de Gobernación⁴⁶, Hacienda y Crédito Público⁴⁷, Defensa⁴⁸, Comunicación y Transportes⁴⁹, y Educación Pública⁵⁰.

En el primer mensaje a la nación que Enrique Peña Nieto ofreció el 1 de diciembre del 2012 estableció en compromiso de aprobar un Plan Nacional de Prevención del

44 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».

45 CEFEP (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas). Presupuesto de Egresos de la Federación 2015. Recursos Asignados al Ramo 04 «Gobernación». México, 26 de febrero de 2015.

46 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.

47 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.

48 Derechos humanos; sistema educativo militar; Programa de Seguridad Pública de la Secretaría de la Defensa Nacional; Programa de igualdad entre mujeres y hombres SDN.

49 Programa de Empleo Temporal (PET).

50 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.

Delito, compromiso que también se encuentra acordado en el Pacto por México». 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.

SETEC

La Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema Penal (SETEC) ha sido la encargada de liderar del proceso de implantación del Nuevo sistema de Justicia Penal desde el año 2008 a la fecha en que se escriben estas líneas». SETEC ha publicado diferentes estudios y documentos que han apoyado este esfuerzo de transformación del sistema de justicia mexicano».

Según datos de SETEC de mayo del año 2015 se puede apreciar cómo el inicio en la operación, así como el grado de avance de la implantación tanto del Sistema Procesal Penal Acusatorio (SPPA) como del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) en las entidades federativas está siendo muy diferenciado.

En el año 2007 los estados de Chihuahua y Oaxaca iniciaron con la operación del SPPA (el primero de una forma total y el segundo de una forma parcial). En 2008 fue Morelos el que inició el proceso, siendo uno de los dos estados de la República que en la actualidad tiene operando de forma total tanto el SPPA como el CNPP. En 2009 se

51 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 para la prevención social de la violencia y la delincuencia. *Bases del programa nacional para la prevención social de la violencia y la delincuencia e instalación de la Comisión Intersecretarial*. México 2013, p. 21).

52 Al respecto es útil recordar la reflexión de BAILEY, John. *Crimen e impunidad. Las trampas de la seguridad en México*. Debate. México 2014, p. 39: «Hacer el intento de reformar fragmentos del sistema de justicia penal en condiciones normales y en pocos sitios, como proyecto piloto, es una tarea formidable. Introducir una reforma integral del sistema en medio de una crisis de seguridad –algo que la administración de Calderón trató de hacer después de 2007– amerita el término de «la tormenta perfecta», en palabras de un ministro de la Suprema Corte de Justicia».

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

sumaron con diferentes resultados el Estado de Durango, que opera de forma total el SPPA y el CNPP, el Estado de México que de forma total adoptó el SPPA, y Zacatecas que únicamente presenta avances parciales tanto en el SPPA, como en el CNPP. En el año 2010 Baja California inició de forma parcial la implantación del SPPA. En el 2011 se sumaron Yucatán, que ya implantó de forma total el SPPA, y Guanajuato, que en el momento en que se escriben estas líneas, tiene un grado de implantación parcial del Sistema Procesal Penal Acusatorio. En el año 2012 Nuevo León implantó de forma total el SPPA, mientras que Chiapas y Tabasco iniciaron de forma parcial con la operación tanto del SPPA, como del CNPP. En el 2013 los estados de Puebla, Veracruz, Coahuila y Tamaulipas siguieron el ejemplo; mientras que en el 2014 se sumaron Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Guerrero, Jalisco, Sinaloa, Aguascalientes, Hidalgo, Campeche, Nayarit, Tlaxcala, y Colima. Finalmente, en el año 2015 inició la operación parcial del SPPA y del CNPP en el Distrito Federal y en Michoacán, mientras que quedaba pendiente de entrar en vigor en ese año el estado de Baja California Sur, y se tenía previsto que en el 2016 entrara en vigor el SPPA y el CNPP en el estado de Sonora.

En síntesis, a principios del 2016, 2 estados de la República tienen en operación de forma total el SPPA y el CNPP; 4 estados tienen operando de forma total el SPPA y 3 operan de forma parcial el SPPA. Por otra parte 21 estados operan de forma parcial el SPPA y el CNPP y en 2 estados todavía están pendientes de entrar en vigor el SPPA y el CNPP ya sea de una forma parcial o completa.

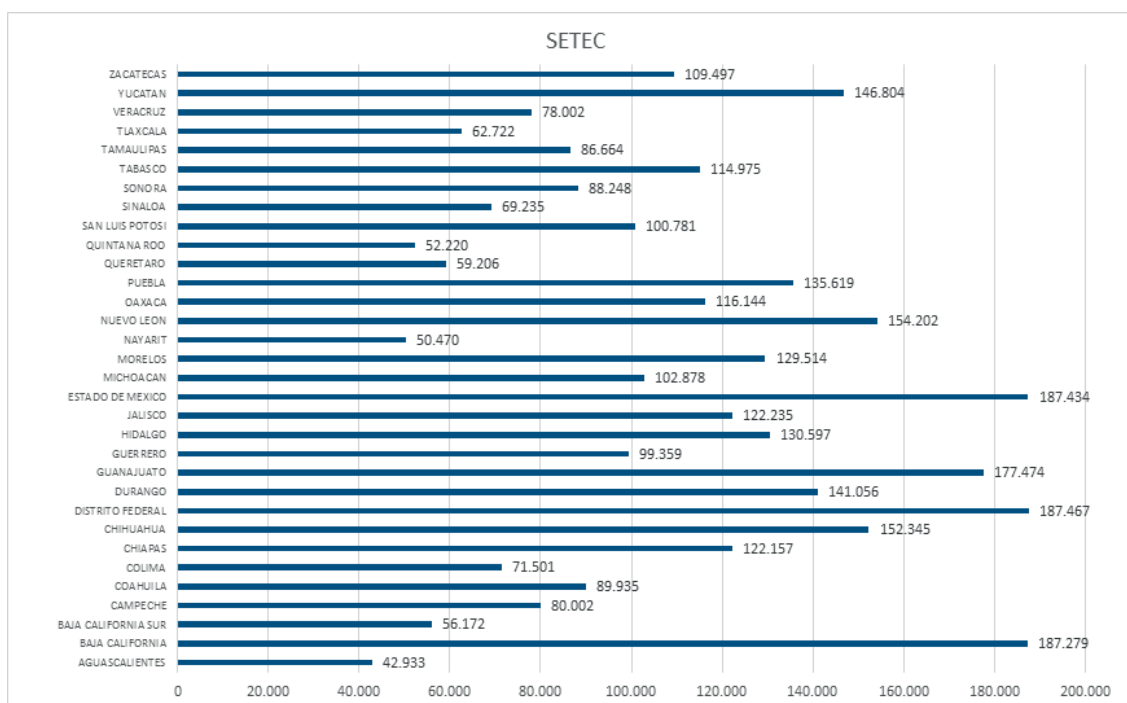
En relación al inicio de operación del Sistema Procesal Penal Acusatorio a Nivel Federal, según las declaratorias de entrada en vigencia que emite el Congreso de la Unión, el 24 de noviembre del 2014 entraron en operación los estados de Durango y Puebla, el 16 de marzo del 2015 Yucatán y Zacatecas, y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

En documentos publicados por SETEC existe una preocupación manifiesta en planificar las líneas estratégicas de la operación del nuevo sistema. A efectos de una planificación exitosa estas líneas deben recoger los siguientes elementos: crear un órgano implementador y su unidad de reorganización institucional, realizar un diagnóstico inicial, revisar e implementar el marco jurídico, estudiar la situación institucional, desarrollar la estrategia de reorganización, y evaluar las políticas de reorganización. Por otra parte, se señalan criterios generales de cambio organizacional entre los principales actores del sistema (corporaciones policíacas, procuradurías generales de justicia, áreas de defensoría pública, instituciones de medios alternos para la solución de conflictos penales, instituciones de servicios periciales, instituciones de servicios previos al juicio, poderes judiciales –control, juicio oral, ejecución de sentencias–, y áreas de reinserción social).

En otro documento de 2011, SETEC reconoce que la implantación gradual de la reforma del Sistema de Justicia Penal, debe considerar las necesidades propias de las entidades «para la procuración e impartición de justicia penal y, por consiguiente, permite la correcta administración de los recursos económicos y humanos con los que se

cuenta». En ese trabajo se insiste en la creación de un modelo de gestión que examine las tareas y responsabilidades de las organizaciones e individuos, en base a las funciones sustantivas y administrativas, y en las responsabilidades de los operadores del sistema de justicia.

La planeación integral de la implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio forma parte del esfuerzo continuo que SETEC ha manejado para impulsar el proceso. La Secretaría Técnica, edita un manual que contempla a todos los operadores del sistema⁵⁴. Se recuerdan los objetivos estratégicos y tácticos del sistema penal acusatorio. Entre los primeros implementar el sistema penal acusatorio en los términos de la reforma penal del 2008, cumplir los principios de la reforma penal del 2008, cambiar la cultura de los operadores del sistema, orientado a que los procesos penales tengan como prioridad llegar a la verdad, y mejorar la percepción de la población hacia el sistema penal. Entre los segundos disponer de la estructura normativa completa y acorde con la reforma penal del 2008, modernizar la tecnología y equipamiento, disponer de la infraestructura de tecnología de la información, eficiente y moderna para la operación del sistema penal, disponer de una organización que asegure a los operadores el desempeño del Sistema Penal Acusatorio, capacitar y certificar a los operadores, difundir la temática a la población e intercomunicar plenamente a los operadores.



Gráfica 2. Recursos destinados por SETEC repartidos por Estados para la aplicación del NSJP (2010-2015). Fuente: Elaboración propia con la colaboración de Elsa Gurrola. En millones de pesos mexicanos.

54 SETEC. Metodología para la planeación integral de la implementación del sistema de justicia penal acusatorio en las Instituciones Federales y en las Entidades Federativas de México. SETEC. México 2012.

Inversión en seguridad pública y procuración de justicia en las entidades federativas (2008-2015)

En la tabla 1, se observa, que, a pesar de la creciente inversión tanto en la SEDENA, como en la SEMAR, en seguridad pública, y en la Procuraduría General de la República (PGR), todas ellas imbricadas en el Gobierno Federal; es sin embargo en entidades federativas y municipios en donde se invierte más recursos públicos en seguridad pública y procuración de justicia.

Los Estados en México han presupuestado desde el año 2008 al 2015, seiscientos nueve mil setecientos setenta y tres millones de pesos de sus propios recursos; mientras que la federación, con la coparticipación de los mismos ha destinado doscientos cinco mil quinientos nueve millones a Fondos y Subsidios para fortalecer distintos aspectos de esta política en el ámbito local. No es sorprendente esta circunstancia teniendo en cuenta que el principal problema del sistema nacional de seguridad pública se encuentra en asegurar que en México existan estructuras policiales confiables en el territorio, así como instituciones de procuración de justicia eficientes. Por los recursos económicos invertidos podría inferirse que tanto en la federación, como en los estados existe interés en recuperar los «territorios capturados» por el crimen organizado, o en «vacunarse» de esta posibilidad y mantener el estado de derecho lo más saludable posible.

En los principales núcleos de población de México es donde se ha volcado un número mayor de recursos. En el Distrito Federal los presupuestos locales reflejan una inversión de ciento treinta y tres mil doscientos cuarenta y ocho millones de pesos, mientras que la suma de los principales fondos y subsidios (FORTAMUN, SUBSEMUN, FASP Y SPA), añade catorce mil cincuenta y siete millones a la cantidad señalada. En el Estado de México el gobierno del estado destinó setenta y cinco mil doscientos sesenta y siete millones, a los que se debe sumar diecisiete mil ochocientos noventa y ocho millones. En Jalisco la cantidad presupuestada por el estado fue de treinta y siete mil quinientos millones, más los ocho mil setecientos veintitrés que sumaron las aportaciones extraordinarias; mientras que en Nuevo León fue de treinta y siete mil quinientos, más siete mil novecientos ochenta y ocho millones de pesos. Guanajuato, Veracruz, Baja California, Tabasco, Michoacán y Chihuahua se encuentran en un rango medio alto, destinando desde poco más de veintitrés mil millones a diecinueve mil millones cada uno de ellos (a los que se suman recursos federales que van desde los diez mil trescientos ochenta y siete millones que recibe el estado de Veracruz, hasta los cuatro mil trescientos tres que recibe el estado de Tabasco)⁵⁵.

Todos estos estados, excepto en el caso de Tabasco, sumados a los de Coahuila, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas han recibido más de cinco mil millones de pesos entre el año 2008 y el 2015 en con-

55 Estos datos se extraen de los correspondientes diarios oficiales que se citan en la bibliografía. El trabajo de suma de las cantidades alocadas anualmente es elaboración propia.

cepto de fondos y subsidios. Entre ellos se encuentran los espacios en los que el estado mexicano ha tenido más problemas de gobernabilidad, lo que muestra que esta política ha tratado de fortalecer instituciones de seguridad pública tanto en grandes núcleos de población⁵⁶, como en zonas donde la violencia se ha mostrado más evidente.

ENTIDAD	FORTAMUN	SUBSEMUN	FASP	SPA	TOTAL	EGRESOS PROPIOS
					F y S	
AGUASCALIENTES	661,361	846,12	1,066,534	251,438	2,825,453	6,201,652
BAJA CALIFORNIA	1,781,878	2,843,477	2,784,319	389,907	7,799,581	20,190,993
BAJA CALIFORNIA SUR	365,835	351,197	1,358,413	354,298	2,429,743	4,529,237
CAMPECHE	460,26	308,562	1,084,224	355,219	2,208,265	4,579,340
COAHUILA	1,524,623	1,117,260	1,959,993	410,317	5,012,193	10,740,237
COLIMA	362,539	1,755,483	1,055,135	354,906	3,528,063	2,865,054
CHIAPAS	2,672,963	1,149,553	2,821,468	452,135	7,096,119	16,203,160
CHIHUAHUA	1,902,200	737,633	2,515,752	501,087	5,656,672	19,900,539
DISTRITO FEDERAL	5,188,605	3,793,850	4,302,268	772,298	14,057,021	133,248,314
DURANGO	903,748	496,068	1,609,862	359,496	3,369,174	6,848,439
GUANAJUATO	3,012,079	3,699,152	2,676,556	427,393	9,815,180	23,110,103
GUERRERO	1,852,377	2,055,409	2,131,834	408,816	6,448,436	12,289,828
HIDALGO	1,468,933	961,664	1,790,185	356,274	4,577,056	9,483,948
JALISCO	4,072,528	1,064,007	3,200,174	386,027	8,722,736	37,505,411
ESTADO DE MEXICO	8,516,238	3,155,503	5,377,493	848,585	17,897,819	75,266,687
MICHOACAN	2,373,525	1,559,167	2,486,371	419,376	6,838,439	19,232,130
MORELOS	982,405	714,847	1,520,835	356,88	3,574,967	6,159,843
NAYARIT	604,365	498,167	1,310,202	351,38	2,764,114	5,396,665
NUEVO LEON	2,593,400	1,966,227	2,936,199	491,832	7,987,658	37,500,339
OAXACA	2,082,448	399,338	2,184,740	419,145	5,085,671	14,150,016
PUEBLA	3,203,790	1,676,803	2,750,260	472,226	8,103,079	15,733,009
QUERETARO	1,021,858	1,247,593	1,299,095	255,295	3,823,841	6,573,608
QUINTANA ROO	770,34	846,614	1,419,871	355,528	3,392,353	7,961,387
SAN LUIS POTOSI	1,426,045	1,383,937	1,966,931	382,841	5,159,754	9,945,438
SINALOA	1,530,885	1,812,027	2,097,877	358,915	5,799,704	12,875,454
SONORA	1,485,373	1,802,347	2,769,518	476,215	6,533,453	16,877,605
TABASCO	1,229,525	1,075,427	1,642,424	355,291	4,302,667	19,687,595
TAMAULIPAS	1,822,528	1,946,930	2,610,516	393,654	6,773,628	12,296,045
TLAXCALA	653,642	331,244	1,271,933	351,65	2,608,469	4,859,039
VERACRUZ	4,191,390	1,988,906	3,644,634	561,814	10,386,744	22,371,915
YUCATAN	1,089,638	1,212,746	1,509,676	257,544	4,069,604	8,554,191
ZACATECAS	815,199	323,634	1,126,463	355,79	2,621,086	6,636,576
Total	62,622,523	45,120,892	70,281,755	13,243,572	191,268,742	609,773,797

Tabla 4. Fondos y subsidios por Estado; egresos propios.

Fuente: Los datos se extraen de los correspondientes diarios oficiales que se citan en la bibliografía. El trabajo de suma de las cantidades alocadas anualmente es elaboración propia. Cifras en pesos mexicanos.

56 Entre estas entidades se encuentran también las que han recibido más de un mil quinientos millones de pesos para los municipios que se encuentran apoyados por SBUSEMUN.

Del análisis de estos datos se derivan dos alternativas. En el caso de que esta inversión esté rindiendo sus frutos y se esté contribuyendo de forma eficiente tanto al fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública, como de procuración de justicia, es posible que en un período no muy largo de tiempo, y de hecho en algunos casos ya es así, el crimen organizado se desplace hacia entidades que invierten menos recursos en seguridad como pudieran ser Aguascalientes, Colima, Querétaro, Durango, Campeche, Nayarit, Tlaxcala, Quintana Roo, Zacatecas o Yucatán⁵⁷. La segunda alternativa es más preocupante, y tendría que ver con «las trampas de la seguridad» que señala Bailey para el caso mexicano, se refiere a la posibilidad que estos recursos no estén contribuyendo de una forma eficiente a la consolidación de las estructuras de seguridad adecuadas.

De hecho, es preocupante que los subsidios que deben fortalecer la transformación de las agencias de seguridad estatales (policía estatal, policía judicial y custodios penitenciarios) y la transformación del modelo de operar el sistema penal reciban una cantidad de recursos modesta, en relación al resto de los existentes. El SPA y SETEC, que en cierta forma vertebran el núcleo duro de la reforma del sistema nacional de seguridad pública, se han quedado en trece mil doscientos cuarenta y cuatro millones de pesos y tres mil cuatrocientos sesenta y dos respectivamente, y además no han contado con la coparticipación de las entidades federativas, lo que probablemente pudiera haber contribuido a que el compromiso de las entidades en este proceso no haya sido tan definido.

En el caso del SPA, en febrero del año 2016 no se encuentra información, ni evidencia clara sobre el número de unidades acreditadas, ni en el caso de policías estatales, ni el de policías ministeriales, ni mucho menos en el de custodios acreditados. Esto es grave, especialmente cuando el debate hoy está centrado en el mando único de los gobernadores de los Estados sobre las policías municipales.

Si este fuera el caso, no solo son cuestionables los resultados que pudiéramos encontrar de la inversión de sesenta y dos mil seiscientos veintitrés millones del FORTAMUN, de setenta mil doscientos ochenta y dos del FASP, y de los cuarenta y cinco mil ciento veintiún millones de pesos del SUBSEMUN, a lo largo de estos años, también lo son los seiscientos nueve mil setecientos setenta y tres millones destinados por las entidades federativas mexicanas. En cambio, si el dinero ha servido para fortalecer las instituciones de seguridad pública de una forma suficiente, entonces el debate actual sobre el «mando único», y las desconfianzas políticas, no tendrían sentido, ya que se contaría con corporaciones municipales incuestionables, y estructuras policiales estatales confiables, institucionalizadas, profesionales y poco sospechosas de convertirse en policías «al servicio del gobernador», en lugar de la ciudadanía, o del alcalde de turno.

57 El caso del estado de Morelos es especialmente preocupante, porque siendo una de las entidades federativas en las que la percepción de inseguridad es más aguda (CASEDE. *Atlas de la seguridad y violencia en Morelos*. Universidad Autónoma del Estado de Morelos. México, 2014), sin embargo, su inversión en seguridad pública y procuración de justicia es moderada. Entre el año 2008 y el año 2015 el estado de Morelos presupuestó seis mil ciento sesenta millones de pesos a este rubro, a los que se han de sumar los tres mil quinientos setenta y cinco millones de fondos y subsidios.

POSICIONES PARTIDARIAS EN RELACIÓN A LOS PERFILES PROFESIONALES DE LOS FUNCIONARIOS QUE DEBEN IMPLANTAR LA REFORMA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA

Una consecuencia del abandono en el que la política de seguridad pública ha estado sometida históricamente en México es la carencia de profesionales y responsables políticos que entiendan cómo organizar y dirigir las corporaciones y cómo deben hacerlo en un contexto democrático.

Una buena muestra de ello es el cambio de los perfiles profesionales de los responsables de seguridad pública en estados y municipios. A principios del año 2012 de las 32 entidades federativas, 15 estaban dirigidas por militares retirados o en activo, 5 por policías de carrera y 12 por políticos con un perfil distinto. A finales del año 2015, 9 eran militares, 6 policías y 17 políticos.

En el caso de los 25 municipios más importantes del país encontramos un fenómeno parecido, prevalece la «desmilitarización» relativa de los altos mandos de las corporaciones, en este caso privilegiándose a personal con un perfil de profesional de carrera. Así, a principios de 2012, 11 eran militares, 5 policías y 9 políticos; mientras que a finales de 2015 únicamente 5 eran militares, 15 policías, y 5 políticos con un perfil profesional distinto⁵⁸.

Como se aprecia en las tablas 5 y 6, la filiación partidaria de los representantes políticos no es relevante a la hora de determinar el perfil profesional del responsable político de las corporaciones policiales, lo que indica que en cierta manera no se ha sido consistente. En los estados donde políticos tienen la responsabilidad de la gestión es sobre todo en donde se ha consolidado la integración de la Secretaría de Seguridad Pública, y la Procuraduría General de Justicia del estado en una institución única que en general se ha denominado «fiscalía». Estos políticos tienen un perfil profesional jurídico.

Así, no se encuentran diferencias relevantes entre las posiciones que defienden el PRI, el PAN, el PRD, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Movimiento Ciudadano (MC), Convergencia (CON), o independientes (IND) lo que confirma dos ideas: la seguridad no ha formado parte del debate partidario, abandonando los políticos su gestión en manos de los «profesionales»; y estos no han sabido presentar de forma eficiente sus demandas ante la sociedad, lo que ha contribuido a que no se haya enfrentado un proceso de reforma hasta que el problema ha sido demasiado grave para la gobernabilidad del país. De ello se deriva que la sociedad no pueda preocuparse de la gestión de políticas como la seguridad y la defensa ni de las instituciones que desempeñan su trabajo en las mismas. Este caso muestra que ese abandono favo-

58 Elaboración propia a través de las páginas web de las diferentes entidades, o a través de la localización en periódicos de los distintos responsables.

rece no solo el corporativismo, sino la consolidación de la falta de «profesionalidad» de los que las integran. De esta falta de supervisión e interés social se han derivado buena parte de los problemas de institucionalidad que presenta México en el contexto del Sistema Nacional de Seguridad.

Principios 2012	Estados				Municipios		
	Militares	Policías	Otro		Militares	Policías	Otro
PRI	8	4	7	PRI	8	5	6
PRD	4	1		PRD	1		1
PAN	3		4	PAN	1		3
PVEM				PVEM			
MC/CON			1	MC/CON			
Finales 2015							
	Militares	Policías	Otro		Militares	Policías	Otro
PRI	7	3	8	PRI	3	8	3
PRD	1	1	2	PRD	1	1	1
PAN		1	6	PAN	2	3	
PVEM		1		PVEM		1	
MC/CON				MC/CON			
IND	1		1	MC/CON	2		

Tabla 5. Perfiles profesionales y filiación partidaria de los responsables de seguridad pública en Estados y Municipios mexicanos.

Fuente: Elaboración propia.

Militares	Policías				Otro perfil profesional						
	2012		2015		2012		2015				
Tijuana	PRI	Naucalpan	PRI	Tlanepantla	PRI	Tlanepantla	PRI	Estado de México	PRI	Lerma	PRI
Ensenada	PRI	Guerrero	PRI	Lerma	PRI	Ecatepec	PRI	Ecatepec	PRI	Nezahualcoyotl	PRD
Zapopan	PRI	Aguascalientes	PRI	Naucalpan	PRI	Toluca	PRI	Toluca	PRI	Baja California	PAN
Guerrero	PRD	Aguascalientes	PRI	San Luis Potosí	PRI	Tijuana	PRI	Nezahualcoyotl	PRI	Ensenada	PRI
Chihuahua	PRI	San Luis Potosí	PRI	Tamaulipas	PRI	Mexicali	PAN	Baja California	PAN	Jalisco	PAN
Ciudad Juárez	PRI	San Luis Potosí	PRD	Nuevo Laredo	PRI	Guadalajara	MC	Mexicali	PRI	Chihuahua	PRI
Chihuahua	PRI	Torreón	PRI	Baja California	PRD	Zapopan	MC	Jalisco	PAN	Guanajuato	PAN
Guanajuato	PAN	Tamaulipas	PRI	Campeche	PRI	Acapulco	PRD	Guadalajara	PRI	Coahuila	PRI
Aguascalientes	PRI	Nuevo Laredo	PAN	Tabasco	PRI	Ciudad Juárez	PRI	Acapulco	PRI	Sonora	PRI
Aguascalientes	PRI	Hidalgo	PRI	Yucatán	PRI	Chihuahua	PRI	León	PAN	Puebla	PAN
San Luis Potosí	PRI	Nayarit	PRI			León	PAN	Tuxtla	PRD	Culiacán	PRI
Chiapas	PRD	Tabasco	PRD			Chiapas	PVEM	Coahuila	PRI	Quintana Roo	PRI
Torreón	PRI	Zacatecas	PRI			Tuxtla	PVEM	Sonora	PAN	Oaxaca	MC
Hermosillo	PAN	Nuevo León	IND			Hermosillo	PRI	Puebla	PAN	Distrito Federal	PRD
Sinaloa	PAN					Puebla	PAN	Puebla	PAN	Baja California Sur	PAN
Culiacán	PRI					Sinaloa	PAN	Oaxaca	CON	Campeche	PRI
Quintana Roo	PRI					Cancún	PRI	Colima	PRI	Colima	PRI
Cancún	PRD					Michoacán	PRD	Durango	PRI	Durango	PRI
Distrito Federal	PRD					Tlaxcala	PRI	Hidalgo	PRI	Morelos	PRD
Michoacán	PRD					Yucatán	PRI	Nayarit	PRI	Querétaro	PAN
Morelos	PAN					Estado de México	PRI	Nuevo León	PRI	Veracruz	PRI
Querétaro	PRI										
Tlaxcala	PRI										
Veracruz	PRI										
Zacatecas	PRI										

Tabla 6. Perfiles profesionales e identificación partidaria de responsables de seguridad pública.

Fuente: Elaboración propia a partir de páginas de internet y consulta de prensa. En negrita entidades federativas.

CONCLUSIONES

El camino de reforma del Sistema Nacional de Seguridad Pública se ha convertido en una prioridad de los dos últimos gobiernos en México, presididos por Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), y Enrique Peña Nieto (2013-2018). La evidencia de lo señalado es la gran inversión de recursos que se ha destinado en las áreas de seguridad pública y procuración de justicia. Esta locación de recursos ha ido incrementándose de forma muy importante año tras año en los ejercicios fiscales que se analizan en este trabajo.

El incremento continuo en el gasto en entidades federativas, así como los fondos y subsidios que se han destinado a estados y municipios, indica también que esta transformación no solo ha sido prioridad del gobierno federal, independientemente si gobernó el PAN, el PRI; sino de buena parte de los estados mexicanos sin importar el color político de sus gobiernos.

La reforma fue diseñada y planificada por un equipo de profesionales de la seguridad que se encontraba en el entorno de Genaro García Luna, secretario de Seguridad Pública del gobierno del presidente Felipe Calderón. Sin embargo, el contexto de violencia en el que se sumergió el país, complicó de forma seria el proceso de consolidación de las instituciones públicas de seguridad, incrementando la presencia de los militares en la calle, y agravándose, hasta la fecha en la que se escriben estas conclusiones, la violencia, y la percepción de inseguridad de los mexicanos.

A pesar de este interés compartido por transformar el Sistema Nacional de Seguridad Pública y que se refleja en los presupuestos, los acuerdos políticos no han sido sencillos y los resultados cuestionables. El ejecutivo federal y los estatales han contado con el apoyo de los legisladores a la hora de aprobar los presupuestos y buena parte de las reformas. Paradójicamente, se han encontrado con la oposición de estos y de los presidentes municipales para concluir con un modelo que defina la estructura institucional de las corporaciones locales de seguridad.

Esta aparente contradicción entre el ejercicio de los recursos y el poder se explica porque los alcaldes quieren seguir gestionando y controlando las corporaciones de seguridad de sus municipios y los legisladores les apoyan en esta encomienda.

El debate sobre el «mando único» policial en los estados presenta complejidad. Por una parte, México ha identificado la debilidad de los municipios para enfrentar tanto al crimen organizado, como a los poderes fácticos. Por otra, aparentemente los recursos invertidos no han generado resultados óptimos. Siguen sin consolidarse estructuras policiales estatales confiables. Los críticos al «mando único» señalan además que es más fácil corromper a una persona, refiriéndose a la figura del gobernador, que a varios presidentes municipales. Así, *la trampa de la seguridad* en México, como señala Bailey, sigue pasando factura a la necesaria consolidación de corporaciones policiales estructuradas y confiables y todo indica que va a mantener la inercia que el autor apunta.

Como epílogo al «drama» que se vive en la reforma del Sistema de Seguridad Nacional, a principios del año 2016 el gobierno federal mexicano ha dado un nuevo giro, desde la perspectiva de este autor errónea y confusa. De un plumazo ha desaparecido el SUBSEMUN y el SPA, los dos subsidios más importantes para la reforma del sistema nacional de seguridad pública. Esta acción muestra, por una parte, que el gobierno mexicano reconoce que sus esfuerzos no han dado los resultados esperados. En el caso del SUBSEMUN, se crea un nuevo subsidio que lo sustituye y que se denomina FORTASEG. Se aumenta a 300 el número de municipios y de forma moderada el recurso invertido. Sin embargo, se dejan de privilegiar las políticas de prevención del delito y se fomenta específicamente la capacitación en el Nuevo Sistema Penal Acusatorio, que ha estado apoyando SETEC, para su implantación y que tiene en agosto del 2016 la fecha de su aplicación en todo el país.

La desaparición del SPA es algo muy serio que muestra la falta de claridad entre los políticos actuales sobre el espíritu de la reforma. Como se ha señalado, este instrumento de financiación se creó para fortalecer unidades en las policías estatales, profesionalizándolas y dándoles los equipos necesarios, a efectos de irse ampliando estas unidades hasta cubrir la totalidad de los elementos de las policías estatales, ministeriales y de custodios penitenciarios del país. La creación de policías confiables posibilitaría que se mantuvieran las policías municipales que fueran viables, y que las ineficientes fueran sustituidas por una policía estatal acreditada y profesional.

La desaparición de este subsidio evidencia, además, el fracaso actual del proceso reformista de las policías estatales y del esfuerzo presupuestario invertido. El día 25 de mayo del 2016 Álvaro Vizcaino titular del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad pública, respondió a preguntas del autor de este artículo —en el marco del II Congreso Internacional Estándares Internacionales del Sistema Penitenciario—, que el subsidio no estaba bien planteado porque privilegiaba unidades de elite, mientras que dejaba de lado a la mayoría de las corporaciones. Esta respuesta muestra la falta de comprensión del proceso de reforma. La idea era crear una policía capaz y profesional e ir eliminando, lo que no fuera eficiente; no lo contrario. De esta forma el gobierno ha complicado la idea de un mando único en el que se cuenten con corporaciones policiales eficientes. Esto implica un reconocimiento del fracaso de las políticas implantadas desde el 2006, y una forma de renunciar a seguir trabajando de forma seria en el proceso de reforma integral del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

BIBLIOGRAFÍA

Fuentes secundarias

- AGUAYO, Sergio; BENÍTEZ MANAUT, Raúl. *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012*. CASEDE. México 2012.
- ASTORGA, Luis. *¿Qué querían que hiciera?* Grijalbo. México 2015.
- ASTORGA, Luis. *Seguridad, traficantes y militares: el poder y la sombra*. Tusquets Editores. México 2007.
- BARRACHINA, Carlos; HERNÁNDEZ MORA, Juan Ignacio. *Reformas del sistema de seguridad pública en México (2006-2011)*. URVIO, n.º 11. FLACSO-Ecuador. Ecuador, marzo 2012, p. 81.
- BAILEY, John. *Crimen e impunidad. Las trampas de la seguridad en México*. Debate. México 2014, p. 205.
- BENÍTEZ MANAUT, Raúl. «La guerra al narcotráfico en América Latina: ¿victoria militar, fracaso social y político?» MAINHOLD, Günther y JUST, Stefan. *El narcotráfico y su combate. Sus efectos sobre las relaciones internacionales*. Konrad Adenauer Stiftung. Cátedra Guillermo y Alejandro von Humbolt. SITESA. México 2014.
- CASEDE. *Atlas de la seguridad y violencia en Morelos*. Universidad Autónoma del Estado de Morelos. CASEDE. México 2014.
- CRS REPORT FOR CONGRESS. Merida Initiative: Proposed U.S. Anticrime and Counterdrug Assistance for Mexico and Central America. Colleen W. Cook and Clare Ribando Seelke. Washington DC, July 7, 2008.
- CRS REPORT FOR CONGRESS. *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*. Clare Ribando Seelke, Kristin Finklea. Washington DC, May 7, 2015.
- ESCALANTE, Fernando. *El homicidio en México entre 1990 y 2007*. Colegio de México. Secretaría de Seguridad Pública Federal. México 2009.
- ESCALANTE, Fernando. «Homicidios 2008-2009: la muerte tiene permiso». *Nexos*. México, 3 de enero 2011.
- GARCÍA LUNA, Genaro. *Contra el crimen. ¿Por qué 1.661 corporaciones de policía no bastan? Pasado, presente y futuro de la policía en México*. México 2006.
- GARCÍA LUNA, Genaro. *El nuevo modelo de seguridad para México*. Nostra Ediciones. México 2011.

- SETEC. *Criterios generales de los cambios organizacionales para la implementación del Sistema de Justicia Penal*. México 2010.
- SETEC. *Metodología general de los cambios organizacionales para la implementación del sistema de justicia penal*. México 2011.
- SETEC. *Metodología para la planeación integral de la implementación del sistema de justicia penal acusatorio en las Instituciones Federales y en las Entidades Federativas de México*. México 2012a.
- SETEC. *Análisis costo-beneficio del nuevo sistema de justicia penal en los ámbitos federal y estatal*. México 2012b.
- SETEC. *Sistema de información para el seguimiento y evaluación del proceso de reforma penal en México*. México 2012c.
- SETEC. *27 buenas prácticas de la implementación y operación del nuevo sistema de justicia penal*. México 2014.
- SESNSP. *Libro Blanco SUBSEMUN*. Subsidio para la Seguridad Pública en los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal. SEGOB, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. México 2012.
- SESNSP. *Modelo de policía estatal acreditable*. Secretaría Ejecutiva del Sistema de Seguridad Pública. México 2011.
- SESNSP. Auditoría de Desempeño: 11-0-04W00-07-0011. *Coordinación del Nuevo Modelo Policial*. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. México 2012.
- SESNSP. *Recursos Federales 2012*. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. México 2012.
- SNSP. *Política de Estado en Seguridad Pública. Fortalecimiento institucional*. Mando Único y Desarrollo Policial. México 2010.
- VALDÉS, Guillermo. *Historia del narcotráfico en México*. Aguilar. México 2013.

Fuentes primarias

- BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR. Presupuesto de egresos del Estado de Baja California Sur para el ejercicio fiscal del año 2014: 31-12-2013.
- BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR. Presupuesto de egresos del Estado de Baja California Sur para el ejercicio fiscal del año 2015: 31-12-2014.

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO DE SONORA. Presupuesto de egresos del Estado de Sonora para el ejercicio fiscal del año 2014: 19-12-2013.

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO DE SONORA. Presupuesto de egresos del Estado de Sonora para el ejercicio fiscal del año 2015: 29-12-2014.

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. Acta de XXV Sesión del Consejo de Seguridad Pública. México, 28 de noviembre de 2008.

CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. Acta de XXVIII Sesión del Consejo de Seguridad Pública. México, 3 de junio de 2010a.

CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. Acta de XXIX Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública. México, 19 de noviembre de 2010b.

CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. Informe Secretario Ejecutivo XXIX Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, 19 de noviembre del 2010.

CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. Informe Secretario Ejecutivo XXXI Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, 31 de octubre del 2011.

CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. Informe Secretario Ejecutivo XXXII. Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, 29 de febrero del 2012.

CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA Informe Secretario Ejecutivo XXXIII. Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, 2 de agosto 2012.

COMISIÓN INTERSECRETARIAL PARA LA PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA. Bases del programa nacional para la prevención social de la violencia y la delincuencia e instalación de la Comisión Intersecretarial, México 2013.

DECRETO 238. Presupuesto de egresos del Estado de Colima para el ejercicio fiscal del año 2014: 30-11-2013.

DECRETO 447. Presupuesto de egresos del Estado de Colima para el ejercicio fiscal del año 2015: 29-11-2014.

DECRETO NÚMERO 173. Presupuesto de egresos del Estado de México para el ejercicio fiscal del año 2014: 02-12-2013.

DECRETO NÚMERO 333. Presupuesto de egresos del Estado de México para el ejercicio fiscal del año 2015: 20-11-2014.

DECRETO 3 DE DICIEMBRE 2013. Ley de Egresos del Estado Libre y Soberano de Durango para el ejercicio fiscal 2014.

DECRETO 30 DE NOVIEMBRE DE 2014. Ley de Egresos del Estado Libre y Soberano de Durango para el ejercicio fiscal 2014.

DECRETO 39. Ley de ingresos y presupuesto de egresos del Estado de Sinaloa para el ejercicio fiscal del año 2014: 30-12-2013.

DECRETO 268. Ley de ingresos y presupuesto de egresos del Estado de Sinaloa para el ejercicio fiscal del año 2015: 31-12-2014.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2010: 07-12-2009.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2013: 27-12-2012.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014: 03-12-2013.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2015: 03-12-2014.

DIARIO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE YUCATÁN. Presupuesto de egresos del Estado de Yucatán para el ejercicio fiscal del año 2014: 29-11-2014.

DIARIO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE YUCATÁN. Presupuesto de egresos del Estado de Yucatán para el ejercicio fiscal del año 2015: 29-12-104.

GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL. Presupuesto de egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal del año 2014: 31-12-2013.

GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL. Presupuesto de egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal del año 2015: 22-12-2014.

GACETA OFICIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ. Presupuesto de egresos del Estado de Veracruz para el ejercicio fiscal del año 2014: 31-12-2013.

GACETA OFICIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ. Presupuesto de egresos del Estado de Baja California para el ejercicio fiscal del año 2015: 30-12-2014.

GOBIERNO DE MÉXICO. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. *Diario Oficial de la Federación*. México, 23 de diciembre de 2008.

GOBIERNO DE MÉXICO. Plan Nacional de Desarrollo 2003-2018. *Diario Oficial de la Federación*. México, 20 de mayo 2013.

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

INEGI. Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos. México, 2012.

INEGI. Anuario estadístico por entidades federativas. México, 2012.

INEGI. *Boletín de prensa* n.º 288/13, 30 de julio 2013.

- OADPRS. *Informe de gestión 2014-2015*. Comisión Nacional de Seguridad, 2015.
- PACTO POR MÉXICO. Castillo de Chapultepec. México 2 de diciembre 2012.
- PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES. Presupuesto de egresos del Estado de Aguascalientes para el ejercicio fiscal del año 2014: 31-12-2014.
- PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES. Presupuesto de egresos del Estado de Aguascalientes para el ejercicio fiscal del año 2015: 25-11-2015.
- PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. Presupuesto de egresos del Estado de Baja California para el ejercicio fiscal del año 2014: 31-12-2013.
- PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES para el ejercicio fiscal del año 2015: 31-12-2014.
- PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES para el ejercicio fiscal del año 2014: 25-12-2013.
- PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE CAMPECHE. Presupuesto de egresos del Estado de Campeche para el ejercicio fiscal del año 2014: 27-12-2013.
- PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE CAMPECHE. Presupuesto de egresos del Estado de Campeche para el ejercicio fiscal del año 2015: 26-12-2014.
- PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE CHIAPAS. Presupuesto de egresos del Estado de Chiapas para el ejercicio fiscal del año 2014: 31-12-2013.
- PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE CHIAPAS. Presupuesto de egresos del Estado de Chiapas para el ejercicio fiscal del año 2015: 24-12-2014.
- PERIÓDICO OFICIAL GOBIERNO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE CHIHUAHUA. Presupuesto de egresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal del año 2015: 20-12-2014.
- PERIÓDICO OFICIAL DE COAHUILA. Presupuesto de egresos del Estado de Coahuila para el ejercicio fiscal del año 2014: 20-12-2013.
- PERIÓDICO OFICIAL DE COAHUILA. Presupuesto de egresos del Estado de Coahuila para el ejercicio fiscal del año 2015: 23-12-2014.
- PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE GUERRERO. Decreto de Presupuesto de egresos del Estado de Guerrero para el ejercicio fiscal del año 2014: 27-12-2013.
- PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE GUERRERO. Decreto de Presupuesto de egresos del Estado de Guerrero para el ejercicio fiscal del año 2015: 20-12-2014.

- PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE HIDALGO. Presupuesto de egresos del Estado de Hidalgo para el ejercicio fiscal del año 2014: 28-11-2013.
- PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE HIDALGO. Presupuesto de egresos del Estado de Hidalgo para el ejercicio fiscal del año 2014: 22-12-2013.
- PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE JALISCO. Presupuesto de egresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal del año 2014: 26-12-2013.
- PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE JALISCO. Presupuesto de egresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal del año 2015: 30-12-2014.
- PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. Decreto Presupuesto de egresos del Estado de Michoacán para el ejercicio fiscal del año 2014: 31-12-2013.
- PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. Decreto Presupuesto de egresos del Estado de Michoacán para el ejercicio fiscal del año 2015: 29-12-2014.
- PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NAYARIT. Presupuesto de egresos del Estado de Nayarit para el ejercicio fiscal del año 2014: 25-12-2013.
- PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NAYARIT. Presupuesto de egresos del Estado de Nayarit para el ejercicio fiscal del año 2015: 24-12-2014.
- PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. Presupuesto de egresos del estado de Nuevo León para el ejercicio fiscal del año 2014: 7-12-2013.
- PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN Presupuesto de egresos del Estado de Nuevo León para el ejercicio fiscal del año 2015: 29-12-2014.
- PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE OAXACA. Presupuesto de egresos del Estado de Oaxaca para el ejercicio fiscal del año 2014: 31-12-2013.
- PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE OAXACA. Presupuesto de egresos del Estado de Oaxaca para el ejercicio fiscal del año 2015: 27-12-2014.
- PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE PUEBLA. Presupuesto de egresos del Estado de Puebla para el ejercicio fiscal del año 2014: 16-12-2013.
- PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE PUEBLA. Presupuesto de egresos del Estado de Puebla para el ejercicio fiscal del año 2015: 17-12-2014.
- PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO. Presupuesto de egresos del Estado de Quintana Roo para el ejercicio fiscal del año 2014: 9-12-2013.

PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO. Presupuesto de egresos del Estado de Quintana Roo para el ejercicio fiscal del año 2015: 16-12-2014.

PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE TABASCO. Presupuesto de egresos del Estado de Tabasco para el ejercicio fiscal del año 2014: 21-12-2013.

PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE TABASCO. Presupuesto de egresos del Estado de Tabasco para el ejercicio fiscal del año 2015: 24-12-2014.

PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE TAMAULIPAS. Presupuesto de egresos del Estado de Tamaulipas para el ejercicio fiscal del año 2014: 17-12-2013.

PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE TAMAULIPAS. Presupuesto de egresos del Estado de Tamaulipas para el ejercicio fiscal del año 2015: 17-12-2014.

- Artículo recibido: 21 de febrero de 2016.

- Artículo aceptado: 11 de julio de 2016.
