

Mucho gasto y resultados inciertos. El costo creciente de nuestra Policía Federal

Marcelo Bergman Harfin y Arturo Arango Durán

Marcelo Bergman Harfin es profesor investigador de la División de Estudios Jurídicos del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE). Para contactar al autor, dirigirse a: marcelo.bergman@cide.edu. Arturo Arango Durán es economista y consultor independiente en materia de seguridad pública. Para contactar al autor, dirigirse a: aarango54@hotmail.com

Este documento forma parte de la serie El Uso y Abuso de Recursos Públicos, dentro del proyecto *Public Security Expenditure in Mexico* que se lleva a cabo en el CIDE gracias al apoyo de The William and Flora Hewlett Foundation. Los coordinadores del proyecto son Ana Laura Magaloni Kerpel y Carlos Elizondo Mayer-Serra.

Las opiniones y datos contenidos en este documento son de la exclusiva responsabilidad de su autor y no representa el punto de vista del CIDE como institución.

D. R. © 2011, CIDE, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C.
Carretera México-Toluca 3655, Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F.
Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra —incluido el diseño tipográfico y de portada—, sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico, sin el consentimiento por escrito del editor.

Mucho gasto y resultados inciertos. El creciente costo de nuestra Policía Federal

Marcelo Bergman Harfin y Arturo Arango Durán*

Serie El Uso y Abuso de los Recursos Públicos
Cuaderno de debate núm. 11



México, octubre 2011

www.cide.edu/cuadernosdedebate.htm

* Los autores agradecen la colaboración de Cristina Lara Medina y Mónica Lara Medina en la realización de este trabajo.

Introducción

En México, a pesar de los profundos cambios políticos de las últimas décadas, no ha habido transformaciones significativas en la forma en la que se concibe y ejerce el gasto público. Mucho más frecuentemente de lo que quisiéramos, los recursos públicos son utilizados discrecional e irresponsablemente para generar redes clientelares, hacer favores a los parientes y amigos o para eludir decisiones políticamente complicadas. En todas las áreas del sector público y en todos los niveles de gobierno se observan gastos injustificados y excesos inexplicables. Esto cuando la información nos permite saber en qué se está gastando. La opacidad o la transparencia simulada a veces impiden realizar un análisis riguroso respecto a dónde se están destinando todos los recursos públicos, sobre todo en las entidades federativas.

En el pasado reciente, los organismos públicos no tenían siquiera la obligación de publicar información sobre su presupuesto, sueldos o contratación de funcionarios. De ahí venimos. Por ello, resulta clave romper las inercias de nuestro legado histórico e impulsar nuevas concepciones colectivas de lo que significan la asignación y el ejercicio del gasto público. Necesitamos pasar de una realidad política, en donde el dinero público se maneja como si perteneciera a quien ejerce el gasto, a una en donde se conciba que ese dinero pertenece a los ciudadanos quienes saben cómo se gasta y se le rinden cuentas sobre la eficacia en el uso de estos recursos. Es decir, tenemos que construir un nuevo equilibrio en el que cada peso público gastado tenga una justificación en términos de los bienes que el Estado debe generar a favor de la ciudadanía y donde hacerlo de la forma más eficaz y austera posible es indispensable.

Gracias al generoso apoyo de la Fundación Hewlett, desde el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), buscamos contribuir a impulsar este nuevo equilibrio en torno a la asignación y ejercicio del gasto público. Para ello, los directores de este proyecto hemos elegido algunas instituciones, organismos, partidas concretas o políticas públicas específicas que tienen un elemento en común: son mucho más costosas que sus equivalentes en términos internacionales.

Para entender por qué es así hemos invitado a un experto en cada una de las instituciones o políticas elegidas a elaborar un documento riguroso pero en lenguaje menos académico que analice el problema que nos ocupa. Tres de las características distintivas de todos estos textos son: a) el enfoque comparativo —ya sea con otros países o entre entidades federativas—; b) la evolución en el tiempo del comportamiento del gasto, y c) la identificación de problemas concretos que ejemplifican el tipo de abusos o excesos en el ejercicio del presupuesto, propios de un sistema político que no tenía que rendir cuentas a la ciudadanía.

La duración del proyecto es de dos años. El abanico de instituciones y políticas que quisiéramos abarcar es muy amplio. Sin embargo, las restricciones en tiempo, información disponible y dinero nos obligan a ser selectivos. En la primera etapa de este proyecto, que se entregó en el cuarto trimestre del 2010, centramos nuestros esfuerzos en analizar algunas instituciones clave para el desarrollo democrático del país como son CNDH, SCJN, IFE, procuradurías locales y municipios. Adicionalmente se elaboró un texto sobre la renta petrolera y como ésta ha hecho posible los excesos en el ejercicio del gasto público.

Actualmente nos encontramos en la segunda fase del proyecto. En esta etapa, hemos abierto el espectro hacia otros sectores económicos e instancias del gobierno federal, enfatizando que el análisis debe abarcar los distintos niveles de gobierno. Nos enfocaremos a estudiar el uso y abuso de recursos públicos en el Poder Judicial, la Cámara de Diputados, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la Policía Federal, la oficina de la Presidencia de la República, entre otros. En el afán de abarcar otros sectores, también se llevarán a cabo estudios sobre el impacto del uso de recursos a través de subsidios ecológicos y los subsidios energéticos, entre otros temas.

Los hallazgos de esta segunda etapa del proyecto corroboran la hipótesis original: el ejercicio del gasto público en México es ineficiente y a veces irracional. Con todo, esperamos que este proyecto contribuya a impulsar un nuevo equilibrio y una mejor comprensión de lo que significa el ejercicio del gasto público y la rendición de cuentas en un sistema democrático, y que el Ejecutivo federal y la Cámara de Diputados comiencen a corregir algunos de estos excesos cuando discuten el presupuesto de egresos cada año.

Ana Laura Magaloni Kerpel

Carlos Elizondo Mayer-Serra

Mucho gasto y resultados inciertos. El costo creciente de nuestra Policía Federal

Resumen Ejecutivo

Este documento describe el gasto de la Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSP) a lo largo de la última década, con especial énfasis en los últimos años. Aunque existen grandes dificultades de medir gastos contra resultados, presentamos una descripción que permite: a) dimensionar la cantidad de recursos erogados, b) identificar hacia donde se orientaron los gastos y c) incursionar en evaluaciones primarias acerca de qué se obtuvo con este gasto.

Las principales conclusiones que se extraen son:

- El gasto de esta Secretaría ha sido el de mayor crecimiento entre todas las dependencias ligadas a la seguridad en los últimos años.
- La Policía Federal (antes la Policía Federal Preventiva) consume entre dos tercios y tres cuartas partes de los recursos de la SSP.
- El crecimiento del gasto por empleado ha sido dramático a lo largo de los últimos años.
- Hay poca claridad en el uso del gasto y en la forma y los objetivos que se quieren lograr. A pesar que las metas de la Secretaría han sido impulsar plataformas tecnológicas, capacitaciones y coordinaciones operativas, la gran mayoría de los recursos fueron para gastos de burocracia, fundamentalmente salarios y recursos humanos.
- Los resultados que la Secretaría reporta son generalmente actividades realizadas, pero no hay evidencia sustantiva acerca de la eficacia alcanzada. Por ello, no se puede apreciar con claridad qué se ha obtenido con tanto gasto.
- En un ejercicio de aproximación entre gasto ejecutado y resultados en el combate contra la inseguridad —el objetivo primario de la policía— no se aprecian aún logros importantes.
- El costo de la policía federal en México es superior al de otros países de la región o con problemas de inseguridad comparables. Dado que los salarios de los efectivos policiales no son muy altos y el gasto en general sí lo es, se concluye que la SSP tiene un gasto muy alto en contrataciones, adquisiciones, administración, cargos ejecutivos y subsidios, entre otros.

El Presupuesto de egresos y la estructura de gasto federal en la SSP

Introducción

La delincuencia en el país ha venido creciendo en los últimos veinte años y todos los gobiernos han fracasado en contenerla. Una de las razones de ese fracaso es que no se han hecho evaluaciones integrales acerca de los esfuerzos e inversiones realizadas.

La respuesta de las autoridades al crecimiento delictivo se ha concentrado básicamente en el financiamiento de actividades operacionales, así como en el incremento en las sanciones y penas. De esta manera, la gran mayoría del gasto en seguridad pública se destinó a recursos humanos y equipamiento, o sea se contrataron más policías, se adquirieron más y mejores patrullas, se mejoraron y crearon sistemas de comunicación, se desarrollaron esquemas de respuesta inmediata, entre otras.

Estas políticas han destinado a la atención del fenómeno de la inseguridad pública sumas millonarias nunca antes vistas (más de un billón, 172 mil millones de pesos durante el periodo 2001- 2011¹). Sin embargo, este gasto no ha logrado reducir en forma sustantiva el delito. Los índices oficiales de incidencia delictiva se han mantenido estables o inclusive han ido a la alza.

En este trabajo analizamos el gasto en materia de seguridad, especialmente el asignado a la policía federal y a la Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSP). Utilizamos información pública sobre el gasto disponible de distintas fuentes, aunque ésta es generalmente incompleta y parcial. Sin embargo, aunque las cifras distan de ser precisas, nos permiten ensayar una primera evaluación acerca de cómo se erogaron los cuantiosos recursos en la materia, y que se ha obtenido a cambio.

El gasto en seguridad pública se ejecuta en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. Específicamente en el presupuesto federal, el gasto en seguridad pública se eroga en diez rubros principales: seis que tocan al poder ejecutivo y cuatro en el poder judicial. El poder ejecutivo eroga recursos para el fondo de Aportaciones a la Seguridad Pública (FASP), el Fondo de Subsidios a los Municipios y a las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para la Seguridad Pública (SUBSEMUN), la Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSPF), la Procuraduría General de la República (PGR), a las que se agrega el gasto realizado por las Secretarías de la Defensa Nacional y Marina. En el Poder Judicial de la Federación se asignan recursos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) a las Salas Superior y Regionales. Existe un gasto adicional presupuestado que se destina específicamente al Programa Nacional de Seguridad Pública.

Comenzamos en la sección 2 con una revisión del gasto en materia de seguridad. La sección 3 analiza la estructura de gasto de la SSP. La sección 4 describe el presupuesto programado y la unidad responsable. En la sección 5 se analizan algunas dependencias y funciones. En las siguientes tres secciones se evalúan algunos aspectos del desempeño. En la sección 6 se revisa el presupuesto contra las actividades realizadas, en la sección 7 se analiza el gasto contra resultados obtenidos en el combate al narcotráfico y la sección 8 compara el gasto de policías contra algunos otros países. La última sección resume una reflexión final acerca de la calidad del gasto en la policía federal en México. Finalmente en los anexos se adjuntan tablas con datos que dan soporte a los análisis de este trabajo.

2. Estructura del gasto federal

La SSP se crea en el 2001. Antes de su creación, el gasto en seguridad pública se ejercía desde la Secretaría de Gobernación y otras dependencias como la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)². El 4 de junio de 1999 se crea la Policía Federal Preventiva, para la cual se asignaron 2,221 nuevas plazas, se transfirieron 996 plazas de la Policía Federal de Caminos y se reasignaron 627 plazas de la propia Secretaría de Gobernación. Con la creación de la SSP se transfieren a esta Secretaría los gastos destinados a programas de seguridad pública, prevención y readaptación social, entre otras.

Adicionalmente, el gasto federal en seguridad pública se ejerce desde otras dependencias como la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de Marina. Una dimensión de la estructura del gasto en seguridad se muestra en las siguientes tablas:

Tabla 1. Estructura del gasto federal en seguridad pública 2001 a 2010 (miles de millones de pesos constantes 100=2010)

Poder Judicial	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
SCJN	2,327.1	2,534.8	2,548.0	2,885.6	3,155.3	3,240.1	3,217.4	3,377.7	3,336.2	3,271.8
Consejo de la Judicatura	17,321.3	18,127.9	20,339.5	21,039.6	22,184.3	23,917.1	24,508.6	27,144.6	27,376.4	28,715.9
Ramos Admon.	19,648.4	20,662.7	22,887.5	23,925.2	25,339.6	27,157.2	27,726.0	30,522.3	30,742.6	31,987.7
Defensa Nacional	32,731.5	31,761.1	32,718.6	30,645.1	31,428.5	32,256.1	39,346.4	40,141.4	46,934.9	52,596.9
Marina	13,152.1	11,928.3	12,438.6	11,366.0	11,850.6	11,950.1	14,014.6	16,387.7	17,040.4	18,415.7
PGR	8,098.8	9,827.6	9,823.7	9,665.7	9,417.3	10,592.5	10,873.5	9,678.0	11,310.2	10,651.8
Seguridad Pública	7,661.5	8,980.2	8,461.8	8,221.6	8,676.9	10,369.7	20,304.7	22,859.5	35,034.2	30,184.9
Subtotal	61,643.8	62,497.2	63,442.8	59,898.4	61,373.4	65,168.5	84,539.2	89,06.6	110,319.8	111,849.3
FASP	8,596.9	4,511.9	3,694.5	4,497.9	6,218.3	5,976.1	5,759.6	6,487.9	7,221.2	6,916.8
FOSEG	2,879.3	1,818.9	1,542.8	1,374.3	19,076.5	1,938.2	1,904.5	2,056.6	2,289.0	2,192.5
Comisión para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en Cd. Juárez					20.1	31.9	20.3	18.7	67.9	
Reforma del sistema de Justicia Penal										563.8
SE-SNSP										4,763.4
INM*					968.5	1,069.3	1,089.1	1,984.9	1,648.0	1,767.6
Seguridad Nacional					1,270.1	1,378.2	1,283.7	1,373.8	2,484.3	2,140.6
Provisiones económicas y salariales							1,196.8	1,459.8	4,439.2	2,135.3
Total general	92,768.2	89,490.7	91,567.6	89,695.8	114,266.6	102,719.3	123,519.1	132,970.7	159,212.0	164,317.0
Total de Presupuesto Ejercido por el Gobierno Federal	1,523,925.7	1,624,464.8	1,703,961.8	1,788,739.0	1,919,593.4	2,114,384.1	2,262,092.9	2,786,239.1	2,397,150.3	2,474,099.9

Fuente: elaboración propia con base en información de la SHCP. 2005 a 2011.

http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/CONTABILIDAD_GUBERNAMENTAL/Paginas/cuenta_publica.aspx

Como se observa, el gasto programado de la Secretaría de Seguridad Pública para el 2010 es el segundo en importancia con 30,000 millones de pesos. La brecha del gasto programado con respecto a SEDENA es de 22,000 millones, aunque es probable que en el ejercido realmente esta brecha sea menor debido al crecimiento sostenido en el gasto efectivo que ha venido realizando la SSP.³

Tabla 2. Participación porcentual del gasto federal en Seguridad Pública según ramo e institución, con respecto del total de Gasto en Seguridad Pública, ejercido por el gobierno federal

Poder Judicial	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
SCJN	2.5	2.8	2.8	3.2	2.8	3.1	2.6	2.5	2.1	2.0
Consejo de la Judicatura	18.7	20.3	22.2	23.5	19.4	23.3	19.8	20.4	17.2	17.5
Ramos Admon.	21.2	23.1	25.0	26.7	22.2	26.5	22.5	22.9	19.3	19.5
Defensa Nacional	35.3	35.5	35.7	34.2	27.5	31.4	31.9	30.2	29.5	32.0
Marina	14.2	13.3	13.6	12.7	10.4	11.6	11.3	12.3	10.7	11.2
PGR	8.7	11.0	10.7	10.8	8.2	10.3	8.8	7.3	7.1	6.5
Seguridad Pública	8.3	10.0	9.2	9.2	7.6	10.1	16.4	17.2	22.0	18.4
Subtotal	66.4	69.9	69.3	66.8	53.7	63.5	68.4	67.0	69.3	68.1
FASP	9.3	5.0	4.0	5.0	5.4	5.8	4.7	5	4.5	4.2
FOSEG	21.2	23.1	25.0	26.7	22.2	26.5	22.5	22.9	1.4	1.3
Comisión para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en Cd. Juárez*					0.02	0.03	0.02	0.01	0.04	
Reforma del sistema de Justicia Penal*										0.3
SE-SNSP*										2.9
INM*					0.9	1.0	0.9	1.5	1.1	1.1
Seguridad Nacional*					1.1	1.3	1.0	1.0	1.6	1.3
Provisiones económicas y salariales**							1.0	1.1	2.8	1.3
Total general	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: elaboración propia con base en información de la SHCP. 2005 a 2011.

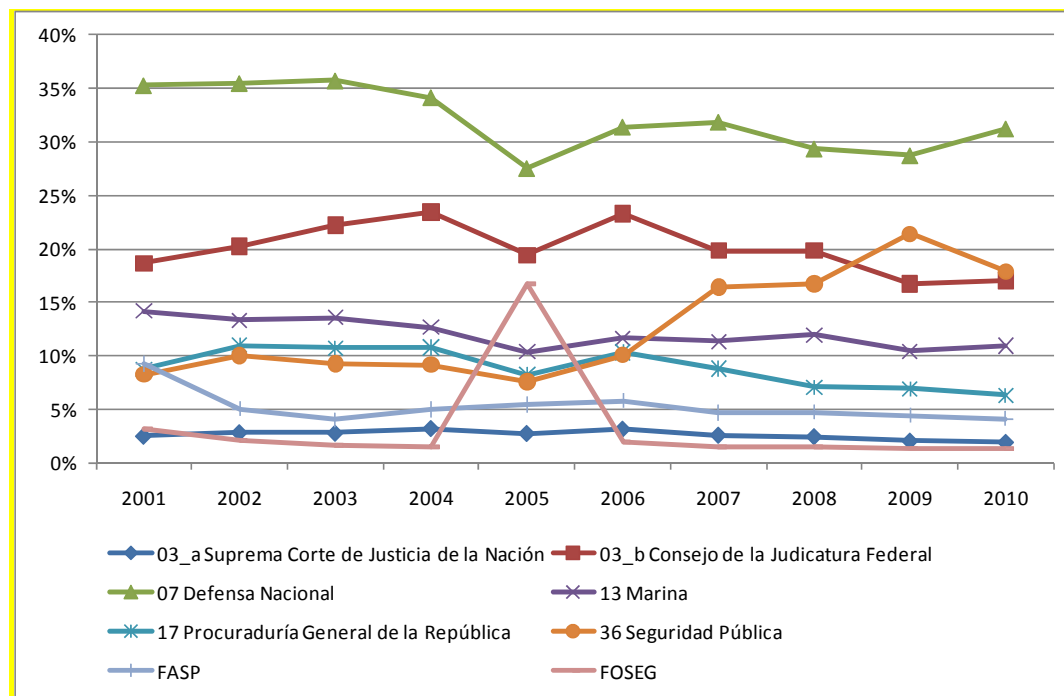
http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/CONTABILIDAD_GUBERNAMENTAL/Paginas/cuenta_publica.aspx

Notas. * Presupuesto programado para el año 2011, en proceso de ejercicio.

** Programadas para las sub-funciones de policía, procuración e impartición de justicia; así como para el SNSP

Puede verse que la estructura de gasto se ha modificado y las participaciones relativas de las distintas dependencias han ido disminuyendo mientras que la de la SSP ha ido aumentando. Por ejemplo, mientras la participación relativa de la SEDENA en el 2005 era de un 35% respecto del total de gasto en instituciones de seguridad, en el 2010 su participación fue de 31%, a pesar que su gasto se incrementó en esos años de 32 mil a 52 mil millones⁴. Algo similar sucede con el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), que son asignaciones del presupuesto federal que se reparte a los estados, el cual no sólo disminuyó al pasar de 8 mil 500 millones de pesos en 2001 a casi 7 mil millones en 2010 (en pesos constantes de 2010), sino que también su participación relativa disminuyó considerablemente de 9.3% en 2001 a 4.1% en 2010.

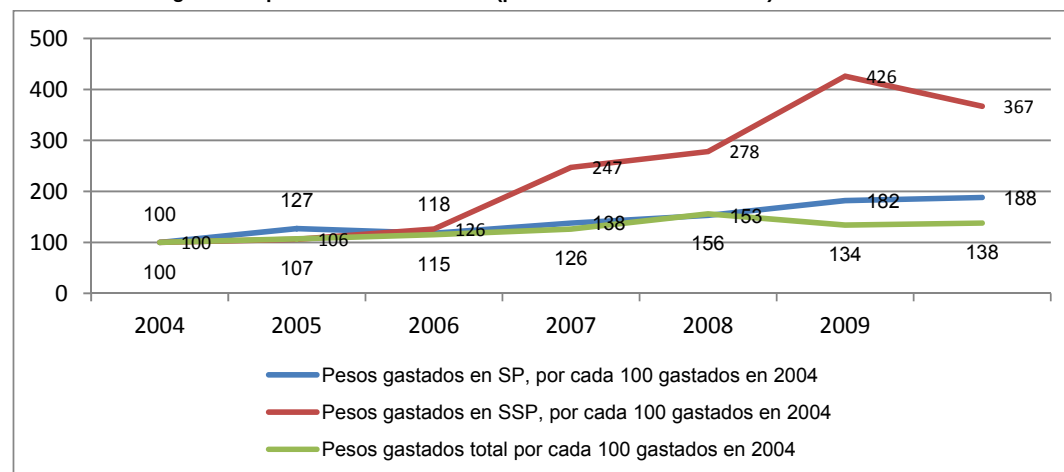
Gráfico 1. Participación relativa de los ramos e instituciones en el gasto federal



Fuente: elaboración propia con base en información de la SHCP. 2005 a 2011.
http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/CONTABILIDAD_GUBERNAMENTAL/Paginas/cuenta_publica.aspx

El gasto en Seguridad Pública, especialmente el de la SSP, fue muy significativo en los últimos años. Tomando en cuenta el Ejercicio del Presupuesto de Egresos en su clasificación funcional por capítulo de gasto y al comparar el gasto en la SSP federal, contra las otras funciones, se observa que la SSP es la tercera dependencia en crecimiento de gasto, ya que por cada 100 pesos gastados en el 2004, se gastaron 367 pesos en el 2010. Este crecimiento fue sólo superado por el crecimiento en gastos de servicios financieros (1440.3, en 2010 por cada 100 en el 2004) y por la de agua potable y alcantarillado (700.8 pesos en 2010 por cada 100 de gasto en 2004).

Gráfico 2. Pesos gastados por cada 100 en el 2004 (pesos constantes 100=2010)



Fuente: elaboración propia con base en información de la SHCP. 2005 a 2011.
http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/CONTABILIDAD_GUBERNAMENTAL/Paginas/cuenta_publica.aspx

Una prueba adicional del drástico incremento en el gasto de la SSP se observa al compararlo con el resto de los gastos en seguridad. El Gráfico 2 muestra que el gasto de la SSP ha crecido casi 3 veces respecto al gasto total federal y en casi al doble con respecto al total en Seguridad Pública. La tasa de crecimiento del gasto de la SSP fue en promedio de 16.45% anual.

Esto implica que, al considerarlo en pesos gastados por cada 100 de 2004, el gasto de la SSP federal en pesos constantes estuvo en el 2010 por encima de la gran mayoría de las funciones de ejercicio presupuestal. Creció mucho más el gasto de la SSP que las funciones de Salud, Asistencia Social y Educación.

También ha sido importante el crecimiento de la SSP respecto a otras dependencias de gobierno. La Tabla 3 muestra la proporción que ha tenido cada secretaría y dependencia federal. Se observa un permanente crecimiento del porcentaje total de recursos que SSP va captando con los años.

Tabla 3. Participación porcentual de las dependencias en el Presupuesto de Egresos de la Federación

Ramo	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Educación Pública	28.7	27.3	29.9	24.6	23.5	24.9
Salud	7.0	8.4	9.5	9.8	9.9	10.6
Comunicaciones y Transportes	4.8	6.7	6.7	8.3	8.5	9.5
Desarrollo Social	5.3	5.3	6.0	7.1	8.0	9.4
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	8.9	10.1	10	9.1	8.3	8.6
Medio Ambiente y Recursos Naturales	4.1	4.2	4.9	5.6	5.3	5.4
Defensa Nacional	5.9	5.2	5.5	4.9	5.1	5.1
Hacienda y Crédito Público	5.7	5.4	5.9	5.1	4.3	4.3
Poder Judicial	6.3	4.7	4.3	4.3	3.8	4.0
Seguridad Pública	1.7	1.8	2.3	2.8	3.8	3.8
Marina	2.1	1.8	1.9	1.9	1.9	1.9
Conacyt	1.6	1.8	1.6	1.7	1.8	1.9
Economía	1.3	1.5	1.4	1.5	1.6	1.7
Gobernación	1.0	0.9	0.9	1.0	1.1	1.0
PGR	2.1	1.9	1.6	1.3	1.4	1.4
IFE	1.5	2.4	1.3	1.1	1.4	1.0
Poder Legislativo	1.6	1.4	1.3	1.3	1.1	1.1
Relaciones Exteriores	1.1	0.9	0.8	0.8	0.6	0.7
Reforma Agraria	0.7	0.9	0.8	0.8	0.7	0.6
Turismo	0.3	0.2	0.3	0.5	0.5	0.5
Información Nac. Estadística y Geográfica	0.0	0.0	0.0	0.0	0.9	1.0
Trabajo y Previsión Social	0.8	0.7	0.6	0.5	0.5	0.4
Energía	6.3	5.4	5.6	5.1	5.1	0.4
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Presidencia de la República	0.4	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2
Función Pública	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.1
CNDH	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
Tribunales Agrarios	0	0	0.1	0.1	0.1	0.1
Total general	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: elaboración propia con base en el presupuesto de egresos de la federación.

Nota: Para la elaboración de este cuadro se eliminaron los siguientes ramos: aportaciones a seguridad social, deuda pública, participaciones a entidades federativas y municipios, adeudos de ejercicios anteriores, aportaciones federales para entidades federativas y municipios y las erogaciones para los programas de apoyos a ahorradores y deudores de la banca. Por lo tanto, el total general corresponde sólo al gasto presupuestado para las distintas secretarías y dependencias que se especifican, sin considerar los ramos ya señalados.

En resumen, la SSP fue la dependencia del gobierno federal con el crecimiento más dinámico en el ejercicio del gasto federal, por encima de entre las que cumplen funciones similares y de aquellas que inciden en gasto social como educación y otras.

3. Estructura del Gasto Federal de la SSP

La proporción del crecimiento de la SSP ha sido realmente dramática. En esta sección analizamos los presupuestos de la Secretaría⁵ tal como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 4.. Gasto en la SSP, Gasto total en Seguridad Pública y Presupuesto Total Federal 2001-2010 (millones de pesos constantes 100=2010)

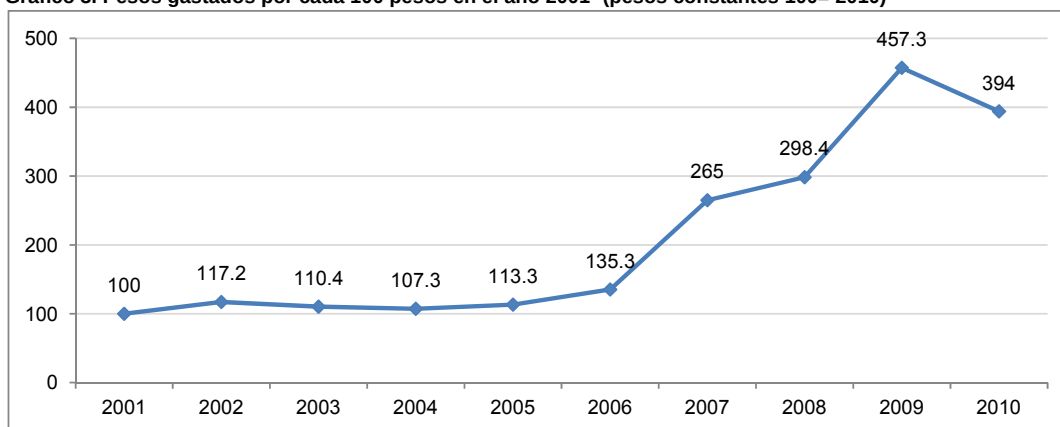
Año	Gasto en SSP	Gasto total en Seguridad Pública	Presupuesto total	Gasto en SSP/SP %	Gasto en SSP/PT %
2001	7,661.5	92,771.2	1,523,025.7	8.26	0.50
2002	8,980.2	89,493.5	1,624,464.8	10.0	0.55
2003	8,461.8	91,570.4	1,703,961.8	9.24	0.50
2004	8,221.6	89,698.4	1,788,739.0	9.17	0.46
2005	8,676.9	114,269.0	1,919,593.4	7.59	0.45
2006	10,369.7	102,721.7	2,114,384.1	10.09	0.49
2007	20,304.7	123,521.4	2,262,092.9	16.44	0.90
2008	22,859.5	136,854.2	2,786,239.1	16.70	0.82
2009	35,034.2	163,534.2	2,397,150.3	21.42	1.46
2010	30,184.9	168,456.9	2,474,099.9	17.92	1.22

Fuente: elaboración propia con base en información de la SHCP. 2005 a 2011.

http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/CONTABILIDAD_GUBERNAMENTAL/Paginas/cuenta_publica.aspx

Asimismo, se muestra que, proporcionalmente, la SSP paso de ejercer, en 2001, un poco más del 8% del gasto total en Seguridad Pública a casi el 20%. Respecto al total del presupuesto ejercido por la federación aumentó en casi tres veces al pasar de 0.50% del Presupuesto total al 1.46% en 2009 y 1.22% en 2010.

Gráfico 3. Pesos gastados por cada 100 pesos en el año 2001⁶ (pesos constantes 100= 2010)



Fuente: elaboración propia con base en información de la SHCP. 2005 a 2011.

http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/CONTABILIDAD_GUBERNAMENTAL/Paginas/cuenta_publica.aspx

De esta manera, el gasto de la SSP creció en más del doble respecto al presupuesto total en Seguridad Pública; casi se triplicó respecto al presupuesto total de la Federación, mientras que con respecto a sí misma, el gasto de la SSP creció en casi cuatro veces del 2001 al 2010.

Esto se observa en el Gráfico 3, donde en el 2010 —aunque hubo una pequeña disminución respecto al 2009 debido sobre todo a subejercicios— se gastaron 394 pesos por cada 100 gastados en el 2001. Es decir casi cuatro veces más.

En resumen, el gasto de la SSP ha crecido fuertemente debido a la deliberada decisión del gobierno de fortalecer la policía federal para hacerse cargo de la lucha contra el crimen organizado por desconfiar en la capacidad operativa de otras fuerzas de los estados. Esto se ve reflejado en los crecimientos presupuestales. No se discute aquí la justificación y efectividad de estas decisiones. Simplemente se documenta los recursos erogados y se examina cuan eficaz fue el gasto frente a la decisión que tomó el ejecutivo federal y avalada por el legislativo.

4. El presupuesto programado y la unidad responsable⁷

¿En qué gasta la SSP sus recursos? Para tal propósito hemos condensado toda la información de gasto desde 2005 hasta 2010 (el detalle puede verse en las Tablas 15 a 17 del Anexo). En estos años la SSP ha gastado el equivalente a 123 mil millones de pesos de 2010. Esto equivale a casi el triple del gasto de la PGR y cerca del doble del gasto en Marina. En 2010 la SSP cuenta con 54 mil empleados, más un gran número de servicios contratados.

Cuando se analiza el gasto de la SSP por unidad responsable de ejercerlo, se observa que la Policía Federal ejerce el 46.69%, Prevención y Readaptación Social el 22.7%, y el Secretariado Ejecutivo del SNSP 10.81%. Entre estas tres dependencias se ejerce el 80% del presupuesto total.

Tabla 5. Unidad responsable de ejercer el gasto programado

Unidad responsable de ejercer el gasto	% presupuesto vs total del presupuesto	% acumulado
Policía Federal	46.7	46.7
Prevención y Readaptación Social	22.7	69.4
Secretariado Ejecutivo del SNSP	10.8	80.2
Dirección General de Recursos Humanos	6.0	86.2
Dirección General de Administración y Formación de Recursos Humanos	3.0	89.2
Coordinación General de la Plataforma México	1.8	91.0
Servicio de Protección Federal	1.7	92.7
Otras	7.3	100.0
Total	100.0	

Fuente: elaboración propia con base en información de la SHCP. 2005 a 2011.
<http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/PresupuestodeEgresos.aspx>

Como se observa, casi 1 de cada 2 pesos que eroga la SSP lo hace la policía federal, casi 1 de cada 4 pesos que gasta lo ejecuta la dependencia encargada del mantenimiento de los presos federales y 1 de cada 10 pesos se gastan en el órgano que debe coordinar los esfuerzos en el combate a la inseguridad entre las entidades federativas y el gobierno federal. De las 73 unidades de gasto identificadas, en 66 se concentra el restante 7.30% del gasto presupuestado.

Sin embargo, el gasto directo de la policía federal es mayor si se lo analiza por función. Esto significa que en los últimos seis años muchos gastos de la policía fueron ejecutados por otras dependencias en beneficio directo de la policía. La Tabla 6 resume en grandes rubros el gasto por funciones principales. Sumando las distintas modalidades, la policía gastó más de 78 mil millones, las prisiones 25 mil millones de pesos y el SNSP casi 19 mil millones de pesos.

Tabla 6. Gasto programado por sub función (millones de pesos constantes 100=2010)

Tipo de gasto	Sub Función	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total general
Gasto corriente	Policía	5,693.6	6,623.6	11,156.2	12,484.6	18,554.1	17,248.9	71,761.1
	Prisiones	2,097.8	2,765.0	2,669.7	2,663.2	3,282.7	3,231.0	16,709.5
	Impartición de justicia	72.4	75.8	87.9	93.6	76.1	54.4	460.2
	SNSP	434.6	704.9	980.4	5,021.4	5,432.8	5,483.4	18,057.6
	Función pública	81.8	57	74.4	80.0	118.4	95.2	506.8
Gasto capital no de obra pública	Policía	163.1	360.9	233.5	72.6	1,548.8	143.7	2,522.6
	Prisiones		149.2	75.6	45.4		280.5	550.6
	Impartición de justicia		2.4	2.3				
	SNSP		95.6	337.4	367.2		27.9	828.2
Gasto obra pública	Policía	62.2	226.6	77.0	486.6	1,489.9	1,895.2	4,237.5
	Prisiones		23.9	46.1		3,862.9	3,977.6	7,910.4
Total general		8,606.5	11,084.9	15,740.5	21,314.6	34,365.7	32,437.8	123,549.1

Fuente: elaboración propia con base en información de la SHCP. 2005 a 2011.
<http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/PresupuestodeEgresos.aspx>

Entre los gastos programados más importantes en la sumatoria de los seis años se observa:⁸

- Más de 35 mil millones de pesos se han gastado en el Programa Nacional de Seguridad Pública.
- Casi 1,600 millones de pesos en el desarrollo de la base de información conocida como Plataforma México.⁹
- 2,600 millones de pesos en el pago de cuota alimenticia para internos y más de 6 mil millones en la administración de las cárceles federales.¹⁰
- Más de 1,000 millones de pesos en la *“Ejecución y seguimiento de las resoluciones del Consejo Nacional de Seguridad Pública”*.¹¹
- Casi 500 millones de pesos en el *“Fomento de la cultura de la participación ciudadana en la prevención del delito y el respeto a los derechos humanos”*
- Más de 213 millones de pesos en el *“Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo”*¹²

Como se verá después, no están claros los mecanismos de evaluación para determinar qué se obtuvo a cambio de las erogaciones. En general, los resultados que se observan son magros.

Como hemos visto, la SSP y especialmente la Policía Federal han sido las dependencias de gobierno cuyo gasto ha tenido el crecimiento más importante en el país. Esto obedece a la decisión política de fortalecer la nueva policía. ¿A dónde han ido estos recursos? ¿A equipamiento, innovación, personal de planta, obra pública? En la Tabla 18 del Anexo se puede ver para los años de revisión cuanto se ha gastado por objeto de gasto. En la tabla 7 se muestra un resumen para los años 2005 a 2010.

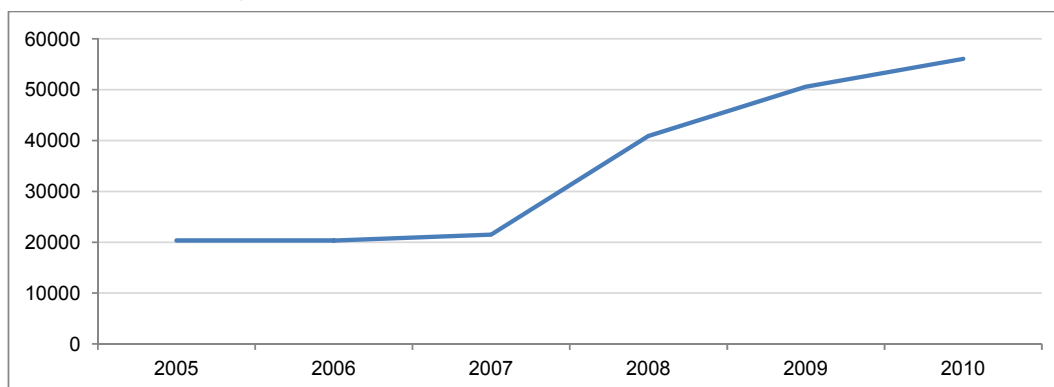
Como surge de los datos de las Tablas 15 a 17 del anexo, entre los rubros compensaciones adicionales por servicios especiales, remuneraciones adicionales y especiales, sueldos base, compensación garantizada, remuneraciones al personal de carácter permanente, pagos por otras prestaciones sociales y económicas, creación de plazas, transferencias para contratación de servicios, seguridad social, erogaciones del gobierno federal por concepto de seguridad social y seguros, aportaciones al ISSSTE, FOVISTE, honorarios y otros alcanzan casi 100,000 millones de pesos para estos años.

Tabla 7. Agrupación por objeto de gasto (millones de pesos constantes 100=2010)

Tipo de gasto	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total general
Gasto corriente	8,380.3	10,226.3	14,968.7	20,342.8	27,464.1	26,112.9	107,495.1
Gasto de capital diferentes de obra pública	163.1	608.1	648.7	485.2	1,548.8	452.1	3,906.1
Gasto de obra pública	62.1	250.5	123.1	485.6	5,352.8	5,872.8	12,147.9
Total general	8,605.5	11,084.9	15,740.5	21,314.6	34,365.7	32,437.8	123,549.1

Fuente: elaboración propia con base en información de la SHCP. 2005 a 2011.
<http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/PresupuestodeEgresos.aspx>

Sin duda los mayores recursos se asignaron a sueldos y compensaciones (más del 75%). El Gráfico 4 ilustra que en menos de tres años el número de empleados se duplica, fundamentalmente en policías. Finalmente, en gastos de capital se ejercieron mayoritariamente para adquisición de maquinaria, herramientas, vehículos y equipo de transporte y bienes inmuebles.

Gráfico 4. Evolución del personal de la SSP

Fuente: elaboración propia con base en información de la SHCP. 2005 a 2011.
<http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/PresupuestodeEgresos.aspx>

Del análisis de esta información detallada en el anexo podemos observar entre otras cosas:

- Abrumadoramente el gasto fue a salarios, remuneraciones y compensaciones para personal de planta y contrataciones.
- En obra pública se gastó menos del 15 % del total de las erogaciones.
- El gasto en Asesorías, Consultorías, Servicios Informáticos, Estudios e Investigaciones y Otros Servicios (2700 millones) duplica el de adquisición de vehículos y equipos de transporte (1300 millones), o sea, fue más dinero a asesorías que a patrullas y armas.
- El gasto en inversión directa, es decir equipamiento, desarrollo de tecnologías y capacitaciones, no supera el 10% del total del gasto y es tal vez bastante menor.
- Las compensaciones y transferencias a las entidades federativas (uno de los objetivos explícitos del fortalecimiento de la SSP) no exceden el 10% del gasto total de la SSP.
- Que para Materiales, Suministros y Prendas de Protección para Seguridad Pública se gastaron menos de 200 millones de pesos.

Esta composición del gasto nos habla de que se le está dando prioridad a la incorporación de nuevos policías y mantener un ordenamiento burocrático tradicional, en lugar de crear una dependencia con fuerte capacitación y desarrollo tecnológico. No está claro como bajo este esquema se lograría crear una policía eficiente.

5. Algunos gastos por funciones y dependencias¹³

En esta sección analizamos la evolución de ciertos gastos por funciones para dimensionar en qué se gasta y cómo se gasta el dinero en la SSP. La Tabla 8 presenta un comparativo entre 2006 y 2010. Se despliegan solo las funciones más importantes.

Tabla 7. Comparativo de gasto por unidad responsable (millones de pesos 100=2010)¹⁴

Unidades responsables	Personal 2006	Presupuestado 2006	Personal 2010	Presupuestado 2010
Policía Federal	11,663	5,358.2	40,212	15,681.2
Prevención y Readaptación Social	6,352	2,938.1	6,920	7,433.3
Secretariado Ejecutivo del SNSP	562	814.0	582	4,928.2
Servicio de Protección Federal			4,932	1,460.7
Dirección General de Recursos Humanos	125	479.1	1,182	1,183.6
Coordinación Gral. de Plataforma México			215	596.2
Dirección Gral. de Comunicación Social	75	75.7	55	83.8
Dirección Gral. de Seguridad Privada			320	81.9
Dirección Gral. Vinculación y Participación Ciudadana	137	83.8	69	72.7
Consejo de Menores	231	78.1	190	54.4
Dirección Gral de Derechos Humanos			104	45.4
Unidades relacionadas con la administración	410	849.3	648	486.8
Otras unidades responsables	775	408.6	624	329.6
Total general	20,330	11,084.9	56,053	32,437.8

Fuente: elaboración propia con base en información de la SHCP. 2005 a 2011.
<http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/PresupuestodeEgresos.aspx>

Como lo indica este cuadro, el crecimiento del presupuesto se explica en gran medida por la incorporación de un gran número de agentes policiales y personal de apoyo a la policía federal. Sin embargo, los gastos que se presentan en este cuadro exceden los de salarios y compensaciones e incluyen para cada rubro todas las erogaciones de las unidades responsables. Así, por ejemplo, el gasto en readaptación social, además de salarios, incluye todo el gasto corriente y de inversión para construcción y mantenimiento de las cárceles y de los internos. Es importante resaltar que como la SSP tiene a su cargo la administración de la readaptación social de los presos federales, y que tanto la inversión en infraestructura como el crecimiento del número de internos han crecido, el modesto crecimiento del gasto en este rubro ilustra cierta austeridad. En el apéndice A se describe el gasto de algunas funciones y programas de la Secretaría.

6. El presupuesto contra las actividades realizadas¹⁵

El ejercicio de recursos públicos debe estar destinado a lograr objetivos trazados por los actores políticos. Aunque no existen muy claros lineamientos para la SSP, hemos analizado la naturaleza del gasto en función de los ejes de acción que se propuso la Secretaría.¹⁶

Para comparar el presupuesto ejercido por la SSP contra las actividades realizadas se contrasta el gasto con los informes de labores correspondientes a los años 2007 a 2009, en donde se asientan los ejes programáticos y sus características.¹⁷ Ver Apéndice B.

- 1.- Alinear las capacidades del Estado mexicano contra la delincuencia. (Coordinación de esfuerzos entre las tres esferas de gobierno).
- 2.- Prevención del delito y participación ciudadana.

- 3.- Desarrollo institucional. (Profesionalización de la Policía).
- 4.- Sistema penitenciario. (Mejora y transparencia en la administración de prisiones)
- 5.- Combate a la corrupción.
- 6.-Tecnología Plataforma México. (Desarrollo de información y comunicaciones).
- 7.- Indicadores de medición establecidos con la sociedad civil.

Una deficiencia inicial es que no existe en el informe ningún cuadro o tabla que vincule los ejes estratégicos versus los programas de la secretaría. De esta manera hay riesgo que el presupuesto se programa para alcanzar ciertas metas pero se gasta en otras.

Si bien se desglosan las erogaciones, o si fueron con destino al sector central u órganos desconcentrados, no hemos encontrado reportes que muestren algún cruce entre las actividades y los “objetivos”. Luego de una revisión exhaustiva del presupuesto de egresos según análisis de actividad institucional, por actividad prioritaria, por función, por objeto del gasto, por programa, por unidad responsable, no hemos podido encontrar datos que nos permitan comparar entre el presupuesto y las actividades realizadas con base a los propios ejes estratégicos que formula la SSP.

A continuación se resume el informe para 2008/9 como ejemplo del tipo de evaluación interna que hace la Secretaría¹⁸. Como se podrá observar, no se analiza *ni la efectividad, ni la eficacia, ni el impacto* que tiene este gasto creciente.

- El informe de labores del año 2007 contiene información que va del 1 de diciembre de 2006 a julio de 2007, el de 2008 contiene el periodo agosto 2007 a agosto de 2008; mientras que en el 2009, el informe contiene algunos datos acumulados que van en algunos casos desde el año 2002.
- De este tercer informe encontramos que derivado del gasto parcial se han realizado entre septiembre del 2008 a julio de 2009:
- 159,608 evaluaciones a policías. 20,409 fueron de control de confianza, 20,674 médicas, 49,625 toxicológicas, 14,883 de conocimientos, 24,144 psicológicas 6,862 de técnicas de la función policial y 23,038 de entorno social.
- 2,261 cursos con 92,177 elementos capacitados.
- A julio de 2009 se ha habían adquirido 76,945 radios y se dieron de alta 59,521.
- De los 118 conmutadores existente, 65 conmutadores fueron conectados vía la Red Nacional de Telecomunicaciones (MPLS, Plataforma México).
- A junio de 2009 el Servicio de Emergencia 066 se instaló en 2,388 municipios, o sea una cobertura del 96.9% de los municipios..
- De los 508,332 elementos de seguridad pública que se conocen, 474,500 (93.3%) están registrados con expediente completo
- Hay 1,138,376 registros en la base de datos provenientes de las diversas instituciones penitenciarias del país. 322,227 son catalogados como “internos activos” y sólo 84,727 tienen expediente completo.
- Se cuenta con más de 4.8 millones de registros de huellas dactilares.
- Se cuenta con el registro de 300,024 armas y en enero-junio de 2009 se realizaron 10,946 consultas a este Registro
- Desde el 26 de junio de 2008 la Policía Federal dispone de unidades que tienen instalado un Mobile “VACIS” o “Sistema de Rayos Gamma” que produce imágenes radiográficas utilizadas en la revisión de los contenedores de carga, transporte de pasajeros y vehículos a fin de determinar la posible presencia de mercancía ilícita.

- *Con estas unidades móviles, la Policía Federal realizó de 09/2008 a 07/2009 la revisión de 61,716 vehículos y detuvo a 12 presuntos delincuentes y 308 indocumentados.*
- *Se recibieron 160 denuncias relacionadas con el delito de secuestro a las cuales se les dio trámite y atención. Se llevaron a cabo 141 operativos que permitieron la detención de 466 indiciados. Se desarticularon 51 bandas criminales y se liberaron 158 víctimas de secuestro, de las cuales 122 fueron liberadas con pago de rescate y 36 sin el pago.*

Se trata de una evaluación por tareas y no por resultados. Dadas las restricciones manifiestas y para subsanar tal deficiencia, proponemos un camino alternativo para medir gastos contra resultados. Para ello consideramos todas las acciones realizadas en la SSP, tanto aquellas que podríamos llamar secundarias o de apoyo como las actividades sustantivas.

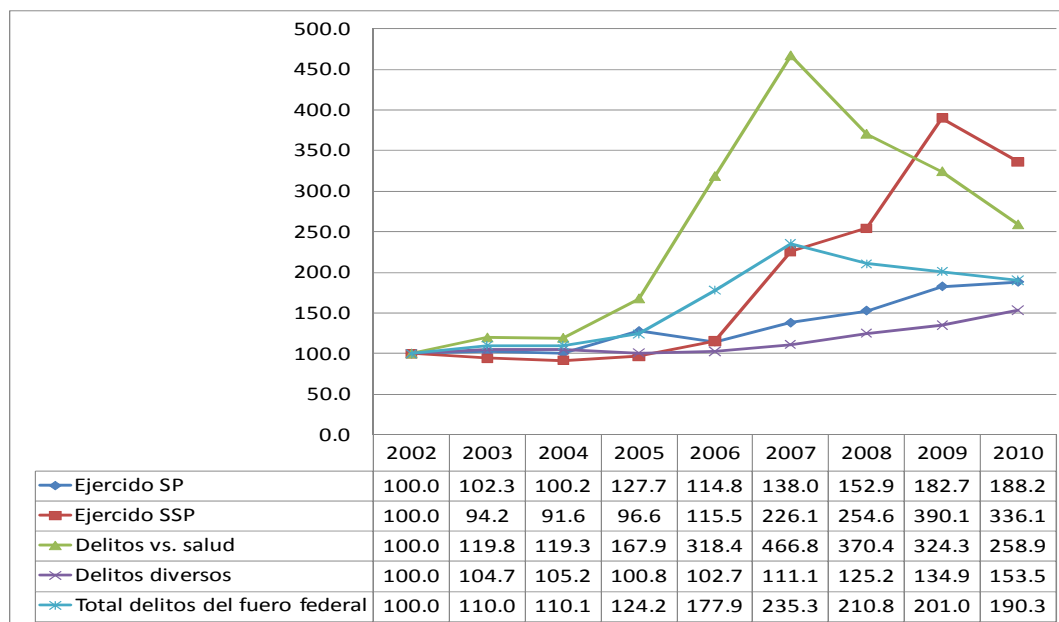
Las acciones citadas en los tres informes de 2007 a 2009 como son por ejemplo las reformas al marco legal, el trabajo en coordinación con otras dependencias, las reuniones del Sistema Nacional de Seguridad Pública, las capacitaciones y evaluaciones del personal de seguridad pública, la creación de la red nacional de telecomunicaciones, el trabajo y las bases de datos creadas en el Sistema Nacional de Información, y tantas otras, son sólo acciones que coadyuvan y apoyan a la labor sustantiva de la SSP, cuya meta final es la protección ciudadana la prevención del delito, la detención de personas involucradas en delitos, y el aseguramiento de los bienes y activos derivados de las actividades ilícitas y el apoyo a policías locales en su combate contra la inseguridad.

Es decir, las capacitaciones, las reuniones, las modificaciones legales, la generación de bases de datos, los trabajos de inteligencia, la evaluación y reclutamiento de personal tienen un fin último: el de apoyar a las actividades sustantivas que permitan controlar y disminuir la incidencia delictiva y la violencia.

Por lo tanto, una apreciación indirecta y práctica acerca de la efectividad del gasto se obtiene si las anteriores acciones derivan en detenidos, en aseguramientos de psicotrópicos y armas, en bienes y activos de la delincuencia organizada y finalmente en personas que además de ser detenidas fueron encarceladas. Aunque los límites entre distintas Secretarías en estas funciones son a veces difusos, es claro que ya sea combatiendo directamente al delito o coadyuvando para su disminución con otras dependencias es la tarea fundacional de la SSP.

Para este análisis comenzamos comparando el gasto total ejercido en seguridad pública con respecto a los delitos cometidos, tomando el año 2002 como base 100. El Gráfico 5 muestra el gasto total en seguridad pública y el ejercido solo por la SSP, según detalla la Tabla 1. Por cada 100 pesos que se gastaron en el 2002, para el gasto total se gastaban 188.2 pesos en el 2010, mientras que en la SSP por cada 100 pesos que gasto en 2002 alcanzo a 366.1 en 2010.

Gráfico 5. Gastos y Tipos de delitos desde 2002 (2002 = 100)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SHCP. Disponible en:

http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/CONTABILIDAD_GUBERNAMENTAL/Paginas/cuenta_publica.aspx y SNSP disponible en:

http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Informacion_de_Interes

Asimismo, comparamos este gasto contra la incidencia delictiva en delitos contra la salud, contra otros delitos del fuero federal y respecto al total de delitos federales. Observamos que el gasto total en Seguridad Pública ha tenido un crecimiento proporcionalmente mayor al crecimiento de delitos federales. Más aun, el gasto directo atribuible a la SSP ha crecido proporcionalmente más que las otras cuatro categorías delictivas. Ha sido en efecto el gasto que más ha crecido.

Las siguientes 2 tablas describen el número de personas y el presupuesto por empleado ejercido para cada año por las principales instituciones de combate a la delincuencia organizada a saber: SEDENA, Marina, PGR y SSP.¹⁹

Tabla 8. Estado de Fuerza

Ramo	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Defensa Nacional	191,991	194,991	197,615	199,545	203,203	207,832
Marina	55,451	55,539	55,733	55,961	56,324	57,656
PGR	21,161	21,755	22,268	21,982	24,725	27,101
Seguridad Pública	20,334	20,330	21,492	40,893	50,593	56,053
Total de personal	288,937	292,615	297,108	318,381	334,845	348,642

Fuente: elaboración propia con base en información de la SHCP. 2005 a 2011, disponible en:

<http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/PresupuestodeEgresos.aspx>

Tabla 9. Presupuesto Ejercido en Seguridad. Costo por elemento (pesos 100=2010)

Ramo	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Defensa Nacional	163,698	165,424	199,107	201,165	230,975	253,074
Marina	213,713	215,167	251,460	292,841	302,543	319,406
PGR	445,032	486,899	488,300	440,271	457,442	393,042
Seguridad Pública	426,720	510,070	944,755	559,008	692,472	538,506
Costo total promedio por elemento	212,411	222,711	284,540	279,749	329,465	320,814

Fuente: elaboración propia con base en información de la SHCP. 2005 a 2011, disponible en:

<http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/PresupuestodeEgresos.aspx>

A pesar que la SEDENA es la dependencia que tiene el mayor gasto agregado, en la comparación por empleado este es muy inferior a los de Marina, PGR y la SSP, ya que el gasto por empleado de SEDENA representa el 33.1% del gasto equivalente en la SSP, el 43.4% de la PGR y el 73.8% de la Marina Armada nacional. En la Tabla 11 comparamos los costos de éstas y el personal, respecto a la incidencia delictiva federal.

Tabla 10. Costos de la seguridad e incidencia delictiva (pesos constantes 100=2010)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1 Gasto combinado*	49,348,970,200	54,524,454,900	73,390,150,500	82,368,094,000	105,668,697,500	111,849,274,678
2 Ejercido SSP	6,976,929,916	8,676,029,650	17,626,884,061	21,140,289,127	33,557,187,282	30,184,866,188
3 Total de personal	288,937	292,615	297,108	318,381	334,845	348,642
4 Incidencia delictiva	95,814	137,258	181,459	162,566	155,041	146,804

Comparación

1/3	170,795	186,335	247,015	258,709	315,575	320,814
1/4	515,050	397,241	404,445	506,675	681,553	761,895
2/3	24,147	29,650	59,328	66,399	100,217	86,578
2/4	72,817	63,210	97,140	130,041	216,441	205,613

Fuente: elaboración propia con base en información de la SHCP. 2005 a 2011.

<http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/PresupuestodeEgresos.aspx>

* El gasto combinado se refiere al gasto de los ramos 07 Defensa Nacional, 13 Marina, 17 PGR y 36 Seguridad Pública

De esta forma, el costo combinado por empleado para 2010 fue de 320,814 pesos.²⁰ Bajo esta perspectiva, cada Averiguación Previa registrada del fuero federal, bajo el concepto de incidencia delictiva, en ese año tuvo un costo indirecto aproximado de 762 mil pesos. Tomando en cuenta solo el gasto de la SSP, esta dependencia gastó un poco más de 205 mil pesos por cada AP registrada en la incidencia delictiva. Lo más notable de este ejercicio es que este costo en 2009-2010 fue casi tres veces el costo en los años 2005-2006. Estas aproximaciones son por supuesto muy generales. Sirven para ilustrar que en los grandes números el crecimiento del gasto de la policía federal en México ha sido el más importante y que aún no se ven resultados tangibles en términos de eficacia.

Debe reconocerse, sin embargo, que las grandes inversiones y gastos se han hecho a partir de 2007 y 2008. Por lo tanto, tres años pudieran no ser un tiempo suficiente para una evaluación acerca de la efectividad del gasto. Simplemente, aquí se describen las tendencias y mostramos que aún no se ven resultados tangibles.

7. Desempeño de la SSP²¹

Dadas las consideraciones anteriores puede obtenerse una mayor precisión al comparar algunos resultados sustantivos. En este apartado se comparan distintas actividades en el combate a la delincuencia; para ello tomamos datos públicos acerca de detenciones y aseguramientos.

Los tres informes de labores de la SSP de libre acceso²² contienen distintas actividades primarias que refieren a la detención de personas y el aseguramiento de objetos. En los informes de labores pueden observarse distintas actividades sustantivas en el combate a la delincuencia. En las Tablas 15 a 17 del Anexo se puede ver el detalle.

Lamentablemente, al diseñar los informes de labores, la SSP no se tuvo en cuenta su formulación para que éstos fueran comparables entre sí, ni comparables contra los informes presidenciales ni contra la información recopilada por el INEGI. Con la información disponible

procuramos comparar la información derivada de dos fuentes: El INEGI (que obtiene información primaria de la PGR) y la SSP.

En la Tabla 15 del Anexo se describe la incidencia delictiva registrada del fuero federal y los delincuentes sujetos a proceso, sentenciados, los que lo fueron con sentencia condenatoria y, finalmente, la población interna del fuero federal. El segundo bloque de la Tabla 15 muestra los plantíos de amapola y marihuana destruidos y la superficie erradicada. El tercer bloque presenta los aseguramientos de droga, armas y vehículos, y el cuarto bloque las personas detenidas. Esta información resume todo el esfuerzo institucional del Estado mexicano. La tabla fue construida a partir de múltiples bases de datos recopiladas por el INEGI.²³

Para poder tener una primera aproximación comparemos algunos de estos datos (Tablas 15 a 17 del Anexo) contra los datos de INEGI (Tabla 18 del Anexo).

El resumen de esta información se presenta en las Tablas 15 y 16 donde se observan varias inconsistencias. Por ejemplo, para el 2008, la SSP reporta haber asegurado 25,759 kgs de cocaína, mientras que según el INEGI, con base en información de PGR, en ese año sólo se aseguraron 19,563.4 kgs. Es probable que estas inconsistencias obedezcan a que no se consideran exactamente los mismos meses.²⁴ Por ello, de los 25,759 kgs reportados por la SSP para 2008, una parte corresponde al año 2007.²⁵ A pesar de estos problemas, nos parece que las tablas son ilustrativas, y muestran que en el aseguramiento de otras drogas, el aporte de SSP no fue muy significativo.

Tabla 11. Drogas destruidas 2007-2009 (plantíos de Amapola)

Drogas destruidas		2007	2008	2009
Esfuerzo nacional (total aseguramiento)	Plantíos destruidos	162,275	196,235	194,562
SSP	Plantíos destruidos		42	

Tabla 12. Aseguramientos de drogas 2007-2010 (kilos)

	Drogas aseguradas	2007	2008	2009	2010
Esfuerzo nacional	Amapola-adormidera (Opiáceos)	1,563.8	1,239.4	3,706.7	
SSP	Amapola-adormidera (Opiáceos)	78	215		
SEDENA	Goma de opio	210	112	797	1,081
Esfuerzo nacional	Cocaína	48,042.6	19,563.4	21,669.2	
SSP	Cocaína	1,039	25,759		
SEDENA	Cocaína	18,461	4,063	3,308	2,580
Esfuerzo nacional	Heroína	317.2	295.9	282.3	
SSP	Heroína	258	150		
SEDENA	Heroína	124	204	75	140
Esfuerzo nacional	Marihuana	2,223,544.4	1,694,048.9	2,108,487.8	
SSP	Marihuana	176,946	180,744		
SEDENA	Marihuana	590,766	477,286	717,247	866,237

Fuente: Elaboración propia con base en tablas 15,16,17 y 18 del Anexo.

En resumen, sabemos muy poco qué se ha logrado con esta suma de tareas. Los miles de cursos, las evaluaciones, las compras, la conectividad, y otras, son requisitos necesarios para una buena labor, pero no nos dicen nada acerca de cuán efectiva es la policía.²⁶

Finalmente, la estrategia comunicacional oficial ha enfatizado el éxito en la captura de líderes de bandas criminales y cárteles. La experiencia internacional dice que estos logros se alcanzan con fuerzas de élite debidamente entrenadas. No está claro si para ese objetivo era entonces

necesario incorporar a más de 25,000 nuevos policías. En este trabajo no podemos evaluar ese objetivo respecto al gasto ejercido. Es decir, no podemos saber si los recursos erogados se justifican o fueron eficientemente ejercidos para alcanzar ese objetivo.

8. Comparación Internacional

En esta sección brindamos una perspectiva comparada acerca de cuánto cuesta nuestra fuerza policial federal respecto a otros países.

Dos advertencias muy importantes. La primera es que toda “comparación es odiosa” ya que es muy difícil descontextualizar cada caso. Así, cada policía tiene funciones distintas (y por lo tanto gasta más o menos en función de ellas). Cada país tiene un nivel distinto de criminalidad, diferencias en la calidad y cantidad de recursos humanos, divisiones funcionales y organizativas distintas, y muchas otras. Por lo tanto, es importante entender que las comparaciones son solo orientativas.

La segunda es que no existe desafortunadamente un banco de datos común que permita compararlos. Esto nos obliga a indagar caso por caso con base a fuentes públicas disponibles que pueden ser incompletas. Todo esto nos obliga a ser muy cautos con las conclusiones extraídas.

Precisamente debido a las limitaciones mencionadas, adoptamos un método muy directo aunque parcial. Consideramos el gasto total de las policías de los países por elemento o policía en función. Dado que el número de efectivos o elementos representan una aproximación del desafío que tiene la policía en términos de seguridad pública en cada país, analizamos cuanto le cuesta a cada país cada uno de sus efectivos policiales.

La siguiente tabla refleja el costo (convertido a dólares de EEUU) ya sea para 2009 o 2010 según el caso (para Brasil 2008), el número de policías efectivos (o sea descontado el personal administrativo) y la razón de estos dos montos, o sea, el costo por cada efectivo policial.

Tabla 13. El costo de las policías: comparación internacional

	Presupuesto (millones de dólares)	Efectivos (aprox)	Costo por efectivo (miles de dólares)
Argentina	1,130.3	33,066	34.2
Australia ²⁷	809.2	5,509	146.9
Brasil ²⁸	1,206.9	14,300	844.0
Chile	1,239.3	45,800	270.6
Perú	1,632.0	97,500	16.7
Sudáfrica	7,107.8	160,000	44.4
México*	2,317.7	38,340	60.5

*Para México no se incluye el gasto total en prisiones ya que en los otros países este gasto se ejecuta a través de otras Secretarías.

Fuentes:

Argentina: Monitor Presupuestario Federal. En <http://www.elauditor.info/backend/monitor/Microsoft%20Word%20-%20seguridad2011.pdf>
Australia: Australia Federal Police. Annual Report 2009-2010 En <http://www.afp.gov.au/media-centre/publications/~media/afp/pdf/a/afp-annual-report-2009-2010.ashx> ver pags 23 y 191
Brasil: Ministerio da Justiça. Departamento de Polícia Federal. Relatório Anual. Brasília 31-12-2006 diapositivas 177 y 231. En <http://www.dpf.gov.br/institucional/relatorio-anual-pf/RA%202006.ppt/view>
Chile: Ley de Presupuestos 2010 Ministerio de Defensa Nacional (Carabineros de Chile. En http://www.dipres.gob.cl/574/articles-55370_doc_pdf.pdf
Perú: Gino Costa y Carlos Romero (2011) Inseguridad en el Perú: Que Hacer? Ciudad Nuestra. Lima pgs 86-89.
Sudáfrica: SAPS; National Secretariat of Safety & Security: Strategic Plan and Budget. Financial Report 2009-2010 en http://www.saps.gov.za/saps_profile/strategic_framework/annual_report/2009_2010/10_annual_financial_statements.pdf y Human Resource Management p .196 table 2.1 en http://www.saps.gov.za/saps_profile/strategic_framework/annual_report/2009_2010/11_human_resource_management.pdf

Perú, Chile y Sudáfrica son casos de policía única, mientras que en Argentina, Australia, Brasil y México la policía es federal. Hemos escogido algunos casos de la región comparables con México y otro como Sudáfrica que también han tenido un desafío de inseguridad bastante serio, aunado a los esfuerzos que generó la reciente copa del mundo de futbol y que también generó inversiones importantes. Chile y Perú fueron escogidos porque, al igual que México, han realizado recientemente cambios significativos habiendo incorporado al menos 10,000 nuevos efectivos. Es de destacar que cuantos menos efectivos tiene la policía, ésta es más cara. Esto obedece a que las policías pequeñas de elite, tienen por lo general una proporción mayor de efectivos jerárquicos y personal de carrera con altos costos en seguridad social pensiones, etc. Por ejemplo, en Brasil, el personal está dividido en tres jerarquías. Solo un 15% pertenece a la menor, 60% a la intermedia y 25% a la superior. No contamos en México con información similar, aunque es probable que la distribución sea diferente, y el gran número de elementos sea de nivel inferior. Los casos de Brasil, México y Argentina, siendo policías federales de apoyo y de elite que combaten el narcotráfico, las hace muy comparables entre sí.

Los costos por efectivo policial que se expresan en la última columna son bastante claros. Excluyendo a Australia cuyos salarios de policía son tres veces mayores a los de México, y a Brasil donde el costo salarial es también superior, en los demás casos el costo de nuestra policía es superior al del resto de los países. Aunque como se advierte, es posible que las cifras no sean 100% precisas, son lo suficientemente ilustrativas para demostrar que la policía federal en México es bastante cara.²⁹

A modo de Conclusión

En este trabajo señalamos que la Policía Federal en México ha tenido en los últimos años una gran transformación y ha ingresado en un franco proceso de crecimiento y centralización de operaciones. Es aún temprano para hacer una evaluación integral acerca de la calidad del gasto, aunque hay señales que pudieran ser preocupantes. Tres o cuatro años podrían no ser suficientes para ver resultados contundentes, pero debería ya dar alguna pista de cómo inciden las grandes erogaciones hechas en las acciones que ejecuta la SSP.

A modo de conclusión podemos decir que hay aún opacidad para evaluar la eficacia de las erogaciones ejercidas por la secretaría. El gasto público de la SSP ha sido de los que más han crecido en los últimos años pero aun no ha tenido un impacto significativo en su principal meta: la contención y reducción de la criminalidad. Más aún, al compararlo con otros países, el gasto luce alto. En resumen, se ha gastado mucho, con bastante opacidad, y en términos de eficacia, con resultados todavía intangibles.

Anexo 1. Tablas Adicionales

Tabla 14. Resultados relevantes en el 2007

RESULTADOS RELEVANTES DE LOS OPERATIVOS (CONSOLIDADO) 1°. DE DICIEMBRE DE 2006 A JULIO DE 2007					
Aseguramientos y decomisos	Operativos conjuntos	Grupos de Coordinación	Combate al narcotráfico	Carreteras federales	Total
Detenidos	4 454	535	8 946	2 976	16 911
Órdenes de Aprehensión	647	60	0	0	707
Reaprehensiones	260	13	0	0	273
Órdenes de Cateo	712	123	0	0	835
Indocumentados	1 455	2 626	6 639	5 549	16 269
Marihuana (kilos)	61 733.675	2 640.781	112 554.000	17. 910	176 946
Cocaína (kilos)	99.855	29.752	818.119	90. 920	1 039
Cristal (kilos)	339.359	0.000	342.018	283. 836	965
Heroína (kilos)	43.347	0.000	152.948	61. 235	258
Metanfetaminas (kilos)	5.770	0.000	28.828	0	35
Pseudoefedrina (kilos)	5.000	0.000	30 367.000	0	30 372
Pastillas Psicotrópicas (pzas.)	12 884.000	57.000	39 772.000	155. 0	52 868
Amapola (kilos)	4.200	0.000	0.000	0	4
Goma Opio (kilos)	26.172	0.000	47.095	.445	74
Droga sintética (kilos)	271.857	0.062	0.000	0	272
Armas cortas	434	113	931	128	1 606
Armas largas	543	83	911	41	1 578
Cartuchos	161 244	5 320	204 603	16 300	387 467
Cañones para arma	6	0	12	0	18
Cargadores	2 305	204	3 540	0	6 049
Granadas	33	13	119	6	171
Granadas fragmentación	121	3	40	0	164
Granadas de humo	12	1	7	0	20
Armas blancas	27	2	53	0	82
Vehículos asegurados	662	149	1 357	0	2 168
Vehículos recuperados	1 117	27	1 934	1 830	4 908
Dólares	796 157	4 800	0	500 350	1 301 307
Pesos	1 823 737	617 505	3 494 574	1 021 077	6 956 893
Material Apócrifo					
Películas	1 596 928	992 494	943 860	0	3 533 282
Discos	2 280 180	1 284 587	4 339 082	0	7 903 849
Portadillas	881 499	51 197	4 783 625	0	5 716 321
Audiocassetes	3 006	24	1 383	0	4 413
Estuches	412 674	7 708	806 772	0	1 227 154
Artículos Diversos	2 266 790	2 292 718	9 398 846	0	13 958 354
Videojuegos	8 010	0	15 759	0	23 769

Fuente: Secretaría de Seguridad Pública

Fuente: SSP. Informe de Labores correspondiente al año 2007

Nota. Aunque en este informe se menciona que "(derivado de investigaciones de campo y gabinete contra el narcotráfico, se logró uno de los mayores decomisos en la historia del país: 205 millones 600 dólares, 201 mil 460 euros, 17 millones 306 mil 520 pesos mexicanos y 11 centenarios, así como cuatro pistolas, una metralleta y un fusil AK 47, en un domicilio ubicado en las Lomas de Chapultepec, en la Ciudad de México propiedad del empresario de origen chino naturalizado mexicano, Zhenli Ye Gon, a quien las autoridades competentes dentro y fuera del país investigan por narcotráfico y lavado de dinero." Es curioso que no se incluyan dentro de la tabla de actividades relevantes ni la cantidad decomisada en dólares ni la decomisada en pesos.

Tabla 15. Resultados relevantes en el año 2008

CUADRO DE RESULTADOS RELEVANTES agosto 2007 a agosto 2008

Concepto	Unidad de medida	Total operativos conjuntos	Total de acciones adicionales*	TOTAL
Detenidos en flagrancia	Persona	6,670	4,094	10,764
Indocumentados	Persona	9,757	3,048	12,805
Marihuana	Kilogramos	109,059.8	64,471.7	173,531.5
Plantíos de marihuana erradicados	Plantíos	132	68	200
Cocaína	Kilogramos	607.5	24,977.4	25,584.8
Crystal	Kilogramos	33.0	118.4	151.4
Heroína	Kilogramos	28.7	107.5	136.2
Metanfetamina	Kilogramos	11.5	23.9	35.4
Efedrina / Pseudoefedrina (clorohidrato/sulfato)	Kilogramos	4.0	4,447.1	4,451.1
Psicotrópicos	Pastillas	98,620	137,108	235,728
Semillas de amapola	Kilogramos	41.4	0.2	41.6
Plantío de amapola	Plantíos	9	33	42
Goma de opio	Kilogramos	57.6	94.5	152.1
Armas de fuego cortas	Pieza	967	404	1,371
Armas de fuego largas	Pieza	1,105	476	1,581
Cartuchos	Pieza	257,887	83,667	341,554
Cargadores	Pieza	4,239	1,562	5,801
Granadas	Pieza	278	157	435
Vehículos asegurados	Unidad	2,265	1,170	3,435
Vehículos recuperados con reporte de robo.	Unidad	2,468	1,935	4,403
Dólares americanos	Dólar	3,105,122.5	17,276,758.0	20,381,880.5
Moneda nacional	Pesos	6,039,847.4	9,925,387.5	15,965,234.9
Mercancía de contrabando	Pieza	73,329	172,613	245,942
Mercancía pirata	Pieza	6,360,307	13,960,263	20,320,570
Videogramas, VCD, DVD, DVR, VCD, Fonogramas	Pieza	2,246,795	5,352,997	7,599,792
CD's	Pieza	4,470,508	12,703,182	17,173,690
Videojuegos	Pieza	219,198	--	219,198

* Se refiere a resultados obtenidos por la Policía Federal en operativos permanentes y en acciones de apoyo a estados y municipios.
FUENTE: SSP, PFP.

Fuente: SSP. Informe de Labores correspondiente al año 2008

Tabla 16. Resultados relevantes 2009

CUADRO DE RESULTADOS OPERATIVOS CONJUNTOS Y ACCIONES ADICIONALES

Delito	Septiembre 2008 a julio de 2009		
	Operativos conjuntos	Acciones adicionales	Total
Detenidos en flagrancia	4,947	4,199	9,146
Indocumentados interceptados	4,214	2,854	7,068
Vehículos asegurados	2,165	1,647	3,812
Vehículos recuperados con reporte de robo	2,275	2,148	4,423
Armas de fuego cortas	761	547	1,308
Armas de fuego largas	984	488	1,472
Armas blancas	5,870	2,069	7,939
Cartuchos	303,656	82,621	386,277
Cargadores	4,274	1,949	6,223
Granadas	438	76	514
Lanzaagranadas	11	3	14
Cocaína (kilogramos)	2,048	643	2,691
Marihuana hojas (Kilogramos)	59,643	21,412	81,055
Heroína (Kilogramos)	49	75	124
Goma de opio (Kilogramos)	37	3	40
Efedrina (Kilogramos)	817	4,615	5,432
Plantíos de marihuana erradicados	52	89	141
Pesos	18,322,646	19,720,979	38,043,625
Dólares	779,640	7,949,726	8,729,366

Fuente: Secretaría de Seguridad Pública- OAD Policía Federal

Fuente: SSP. Informe de Labores correspondiente al año 2009

Tabla 17. Concentrado de algunos resultados en el combate a la delincuencia

Fuero Federal														
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Incidencia delictiva FF		73,913.0	74,866.0	76,169.0	76,694.0	78,309.0	77,133.0	84,827.0	84,943.0	95,814.0	137,258.0	181,459.0	162,566.0	155,041.0
Procesados 1/	28,871.0	26,611.0	27,429.0	27,796.0	25,420.0	25,680.0	27,128.0	28,344.0	27,745.0	29,938.0	28,563.0	28,971.0	31,266.0	37,417.0
Sentenciados 1/	27,148.0	24,720.0	25,639.0	24,963.0	23,538.0	24,742.0	26,499.0	27,795.0	28,939.0	28,693.0	29,299.0	28,462.0	28,008.0	28,687.0
Sentencia condenatoria 1/	25,186.0	22,981.0	23,703.0	23,129.0	21,707.0	22,568.0	24,142.0	25,350.0	26,342.0	26,163.0	26,101.0	25,226.0	24,555.0	25,808.0
Población interna ff 2/	26,341.0	28,441.0	31,852.0	37,119.0	41,647.0	44,594.0	47,776.0	49,160.0	49,618.0	51,471.0	49,217.0	48,566.0	49,918.0	51,369.0
Esfuerzo en la lucha contra el narcotráfico														
Plantíos destruidos*	487,570.0	485,588.0	498,955.0	594,328.0	568,208.0	549,940.0	562,482.0	555,072.0	383,792.0	353,368.0	319,587.0	223,851.0	196,235.0	194,562.0
Superficie erradicada (has)	37,439.4	41,308.2	41,377.4	49,097.9	46,779.2	47,851.5	49,932.7	56,619.3	46,778.0	52,466.3	47,051.4	34,726.2	31,849.5	31,528.1
Aseguramientos														
Amapola-adormidera (Opiáceos) (kg)	1,351.5	930.2	852.2	1,551.1	1,505.7	1,544.6	1,163.5	1,609.6	2,493.4	2,874.3	1,769.0	1,563.8	1,239.4	3,706.7
Cocaína (kg)	23,806.3	34,949.5	22,597.6	34,622.5	23,195.8	30,040.4	12,639.1	21,157.9	26,849.1	30,751.2	21,357.2	48,042.6	19,563.4	21,669.2
Heroína (kg)	363.4	115.0	120.8	260.2	299.1	269.6	282.7	306.1	303.1	461.7	333.9	317.2	295.9	282.3
Marihuana (kg)	1,020,863.1	1,042,553.8	1,067,094.2	1,477,807.7	2,064,679.0	1,848,974.7	1,645,449.1	2,262,297.0	2,227,027.1	1,808,766.1	1,915,123.1	2,223,544.4	1,694,048.9	2,108,487.8
Morfina (kg)	-	2.1	-	1.1	4.5	0.5	-	-	-	-	0.9	125.0	-	0.1
Psicotrópicos (unidades)	1,108,863.0	117,104.0	1,484,078.0	1,490,152.0	3,418,369.0	8,350,246.0	5,343,064.0	8,894,604.0	21,834,732.0	11,360,932.5	3,364,815.0	2,657,002.0	31,848,105.6	9,120,727.0
Armas Cortas	2,160.0	828.0	770.0	651.0	1,097.0	704.0	435.0	472.0	578.0	568.0	2,487.0	4,978.0	9,159.0	14,250.0
Armas Largas	2,175.0	1,120.0	1,135.0	696.0	615.0	603.0	373.0	418.0	577.0	504.0	1,733.0	4,549.0	11,887.0	18,242.0
Municiones	112,639.0	78,013.0	54,271.0	64,119.0	70,568.0	39,209.0	32,084.0	39,035.0	43,589.0	29,723.0	402,172.0	762,315.0	3,056,816.0	2,618,615.0
Vehículos Aéreos	26.0	34.0	44.0	36.0	39.0	41.0	35.0	21.0	40.0	10.0	16.0	58.0	294.0	115.0
Vehículos Marítimos	128.0	135.0	96.0	88.0	124.0	94.0	117.0	72.0	56.0	71.0	58.0	100.0	119.0	102.0
Vehículos Terrestres	3,493.0	3,275.0	3,273.0	3,413.0	3,134.0	2,544.0	1,877.0	1,966.0	2,609.0	2,284.0	2,459.0	5,242.0	8,903.0	11,335.0
Personas detenidas														
Extranjeros (personas)	207.0	170.0	255.0	205.0	236.0	189.0	125.0	163.0	180.0	175.0	207.0	315.0	435.0	412.0
Nacionales (personas)	11,076.0	10,572.0	10,034.0	10,527.0	11,188.0	9,787.0	6,933.0	8,822.0	18,839.0	24,564.0	18,694.0	29,038.0	28,192.0	41,166.0

Fuente: Elaboración propia con base en información del INEGI y del SNSP

Notas. 1 se refiere a procesados, sentenciados y sentencia condenatoria en fuero federal. 2/ se refiere a población interna del fuero federal.

Tablas 19 a 21 Consolidado de Gastos 2005-2010 de la SSP (gasto ejercido)

Tabla 18. PEF en pesos corrientes y constantes de 2010, según tipo y objeto del gasto

Tipo de Gasto	Objeto del Gasto	PEF pesos 2010	PEF pesos corrientes
01 Gasto corriente	Relacionados con salarios y demás	\$66,603,538,773	\$61,521,673,068
	4233 Subsidios a las entidades federativas y municipios	\$12,339,238,103	\$11,865,200,000
	2200 Productos Alimenticios y utensilios	\$5,793,240,473	\$5,326,139,323
	4303 Transferencias para contratación de servicios	\$4,658,227,733	\$3,926,907,600
	3800 Servicios Oficiales	\$3,808,380,132	\$3,653,384,884
	4302 Transferencias para adquisición de materiales y suministros	\$2,343,255,567	\$1,962,860,050
	3500 Servicios de instalacion, reparacion, mantenimiento y conservacion	\$1,882,169,869	\$1,782,930,617
	3100 Servicios Básicos	\$1,600,621,702	\$1,526,504,100
	2600 Combustibles, Lubricantes y Aditivos	\$1,250,707,051	\$1,201,770,116
	3400 Servicios Comercial, Bancario, Financiero, Subcontratación de Servicios con Terceros	\$1,232,981,545	\$1,167,772,414
	3300 Asesorías, Consultorías, Servicios Informáticos, Estudios e Investigaciones y Otros Se	\$983,239,919	\$944,092,263
	2100 Materiales de administracion, emision de documentos y articulos oficiales	\$846,813,925	\$819,213,495
	2700 Vestuario, Blancos, Prendas de Protección Personal y Artículos Deportivos	\$672,546,171	\$637,920,971
	3823 Gastos de seguridad pública y nacional	\$518,145,067	\$496,300,000
	3600 Servicios de Impresión, Grabado, Publicación, Difusión, Comunicación Social e Inform.	\$507,944,665	\$465,979,092
	4310 Transferencias para gastos de seguridad pública y nacional	\$478,728,074	\$409,737,200
	3414 Subcontratación de servicios con terceros	\$189,494,683	\$181,505,561
	2400 Materiales y articulos de construccion y de reparacion	\$185,726,867	\$166,557,757
	7505 Donativos a instituciones sin fines de lucro	\$171,234,948	\$151,909,587
	2800 Materiales, Suministros y Prendas de Protección para Seguridad Pública y Nacional	\$154,152,661	\$144,528,009
	3417 Servicios integrales	\$136,039,606	\$130,304,158
	3200 Servicios de Arrendamiento	\$122,436,582	\$114,349,983
	7500 Erogaciones para Apoyar a los Sectores Social y Privado en Actividades Culturales, De	\$122,131,083	\$119,036,275
	2300 Herramientas, Refacciones y Accesorios	\$118,123,426	\$112,740,140
	Otros	\$775,974,543	\$691,724,879
02 Gasto de capital diferente de ob	4304 Transferencias para adquisición de bienes muebles	\$1,250,373,724	\$1,061,315,400
	5300 Vehículos y Equipo de Transporte	\$959,979,219	\$923,129,689
	5200 Maquinaria y Equipo Agropecuario, Industrial, de Comunicaciones y de uso Informáti	\$848,787,211	\$798,431,331
	5801 Maquinaria y equipo de defensa y seguridad pública	\$419,599,745	\$408,595,782
	5100 Mobiliario y Equipo de Administración	\$207,332,053	\$189,972,651
	5500 Herramientas y Refacciones	\$138,048,162	\$138,048,162
	5200 Maquinaria y Equipo Agropecuario, Industrial, de Comunicaciones y de uso Informáti	\$82,001,333	\$68,000,000
03 Gasto de obra pública	5802 Equipo de seguridad pública y nacional	\$1	\$1
	6100 Obras Públicas por Contrato	\$11,851,923,550	\$11,566,216,428
	4306 Transferencias para el apoyo de obras públicas	\$295,980,872	\$250,088,000
Total general		\$123,549,119,040	\$114,924,838,986

Tabla 19. PEF en pesos corrientes y constantes de 2010, según programa presupuestal

Programa Presupuestal	PEF pesos 2010	PEF pesos corrientes
003 Implementación de operativos para la prevención y disuasión del delito	\$35,750,102,858	\$34,563,064,585
068 Programa Nacional de Seguridad Pública	\$35,217,793,603	\$29,680,554,282
023 Proyectos de infraestructura gubernamental de seguridad pública	\$9,066,644,403	\$8,911,693,928
001 Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno	\$8,615,351,576	\$8,261,122,127
001 Otorgamiento de subsidios en materia de Seguridad Pública a Entidades Federativas, Municipios y el Distrito Federal	\$8,457,933,189	\$8,275,800,000
001 Desarrollo de instrumentos para la prevención del delito	\$6,421,578,056	\$6,141,718,018
004 Administración del sistema federal penitenciario	\$6,045,977,228	\$5,834,743,008
900 Otorgamiento de subsidios para la seguridad pública a los municipios y al Gobierno del Distrito Federal en sus demarcaciones territoriales	\$3,881,304,914	\$3,589,400,000
006 Pago de cuota alimenticia por internos del fuero federal en custodia de los Gobiernos Estatales	\$2,677,677,696	\$2,578,600,000
027 Mantenimiento de Infraestructura	\$2,645,477,687	\$2,538,160,000
003 Plataforma México	\$1,586,363,180	\$1,528,657,155
006 Ejecución y seguimiento de las resoluciones del Consejo Nacional de Seguridad Pública	\$1,101,201,795	\$1,067,149,649
007 Operación del Registro Público Vehicular	\$555,200,393	\$536,207,331
002 Fomento de la cultura de la participación ciudadana en la prevención del delito y el respeto a los derechos humanos	\$449,056,288	\$431,105,821
004 Estaciones de policía	\$367,191,377	\$339,575,673
054 Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo	\$213,194,137	\$178,047,062
005 Administración del proceso de impartición de justicia a menores infractores	\$211,341,209	\$201,643,575
001 Sistema Único de Información Criminal	\$108,132,415	\$100,000,000
002 Unificación de Policías	\$97,643,571	\$90,300,000
005 Apoyo para el cumplimiento de compromisos del Comité de Planeación de Emergencias Radiológicas Externas	\$38,450,829	\$37,014,000
007 E007 Fomento de la cultura de la participación ciudadana en la prevención del delito en el marco de la Equidad y Género (Cumplimiento a la LGAMVLV)	\$25,282,772	\$25,282,772
301 Desarrollo de instrumentos para la prevención del delito (Ampliaciones determinadas por la Cámara de Diputados)	\$16,219,862	\$15,000,000
Total general	\$123,549,119,040	\$114,924,838,986

Tabla 20. , PEF en pesos corrientes y constantes de 2010, según unidad responsable de gasto

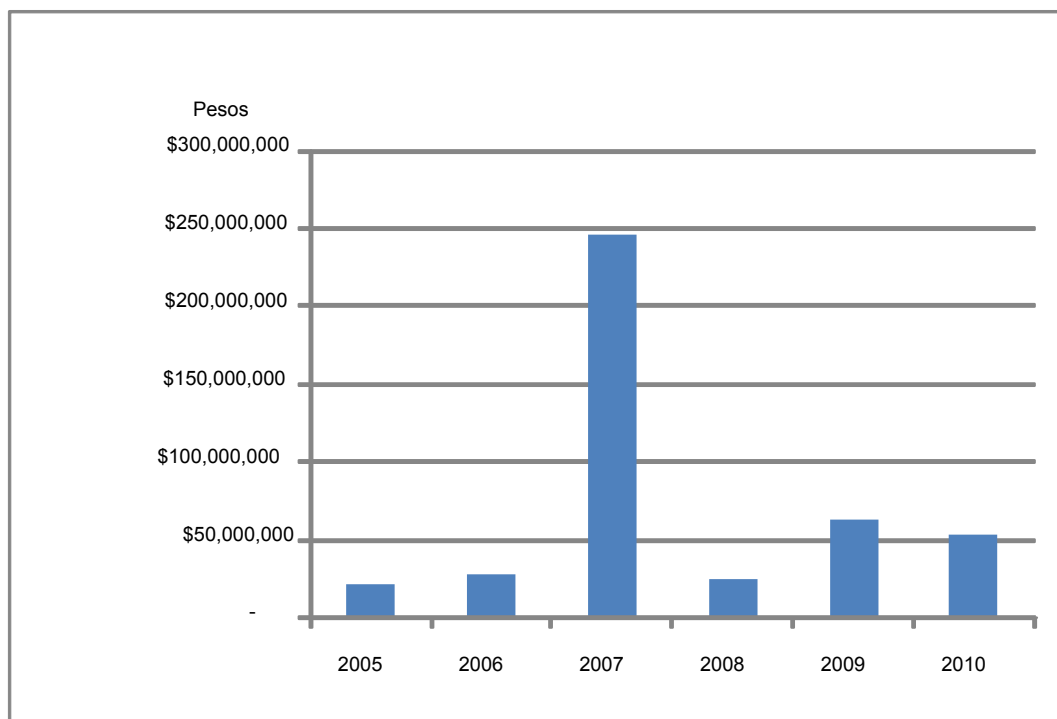
Unidad Responsable	PEF pesos 2010	PEF pesos corrientes
C00 Policía Federal	\$55,819,993,288	\$51,963,375,871
E00 Prevención y Readaptación Social	\$25,012,054,363	\$23,253,628,569
D00 Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública	\$17,216,338,833	\$16,260,703,107
411 Dirección General de Recursos Humanos	\$7,432,851,439	\$7,061,711,640
411 Dirección General de Administración y Formación de Recursos Humanos	\$5,195,769,731	\$4,478,309,588
412 Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales	\$1,726,130,830	\$1,545,817,866
F00 Servicio de Protección Federal	\$1,460,687,495	\$1,460,687,495
513 Coordinación General de la Plataforma México	\$1,279,494,670	\$1,238,657,155
315 Dirección General de Seguridad Privada	\$1,030,388,535	\$983,359,921
Otras Unidades	\$7,375,409,854	\$6,678,587,774
Total general	\$123,549,119,040	\$114,924,838,986

Apéndice A. Algunos gastos por funciones y programas

Algunas unidades el análisis, año con año arrojan muchas inconsistencias y opacidades en los recursos ejercidos. Por ejemplo, como se verá, ciertas unidades sólo figuran un año para desaparecer al siguiente. Las siguientes son algunas funciones y programas donde se observan tendencias. Al final de esta sección, planteamos algunas conclusiones a las inconsistencias y curiosidades que se derivan de cómo se ejerce el gasto.

Oficialía Mayor

La oficialía mayor de la SSP ha gastado un total de \$491,348,305 y una distribución atípica según se muestra en el siguiente gráfico.



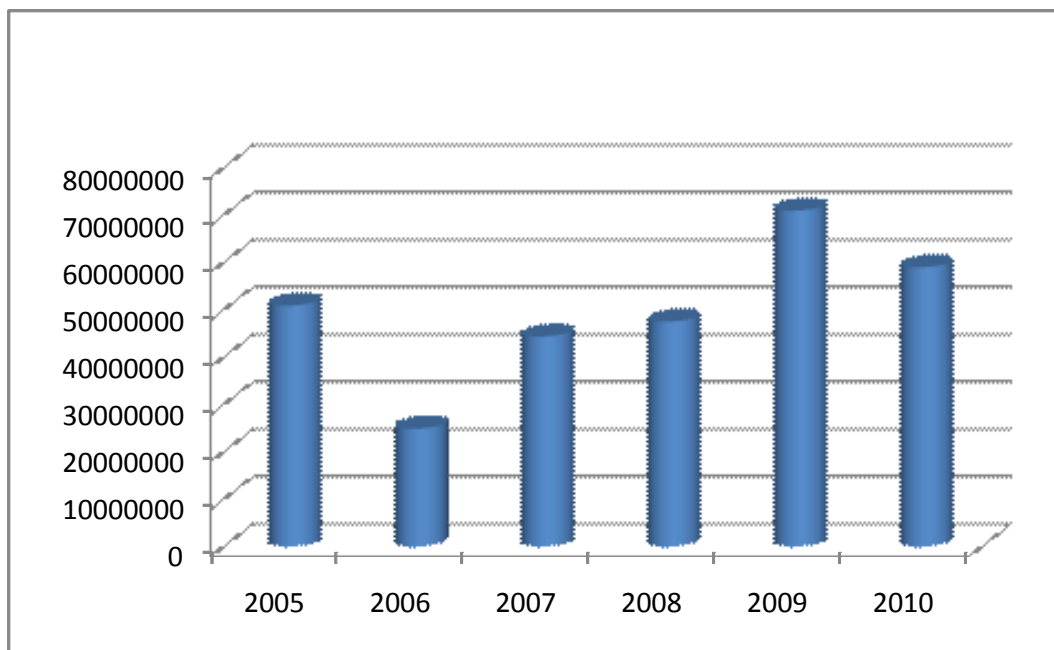
Fuente: elaboración propia con base en información de la SHCP. 2005 a 2011.
<http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/PresupuestodeEgresos.aspx>

Generación de información

En esta función, se identificaron 5 unidades responsables de gasto de las cuales, en los años 2006 y 2007 la Coordinación General de Información Criminal Estratégica ejerció un presupuesto mayor a los 36 millones de pesos. Entre 2008 a 2010 se creó la Subsecretaría de Estrategia e Inteligencia Policial con un ejercicio presupuestal superior a los 551 millones de pesos³⁰.

Control interno

Esta función, se desarrolla a través de la unidad de gasto denominada Órgano Interno de control con variaciones significativas, año con año según se despliega en la gráfica anexa. En los años 2005 a 2007, conjuntamente con dicha unidad coexistió la Coordinación General de Asuntos Internos con un presupuesto aproximado de 67, 66 y 53 millones de pesos, lo que sumado al gasto de Órgano Interno de Control llevo el gasto anual promedio a un poco más de 102 millones en promedio para esos tres años.



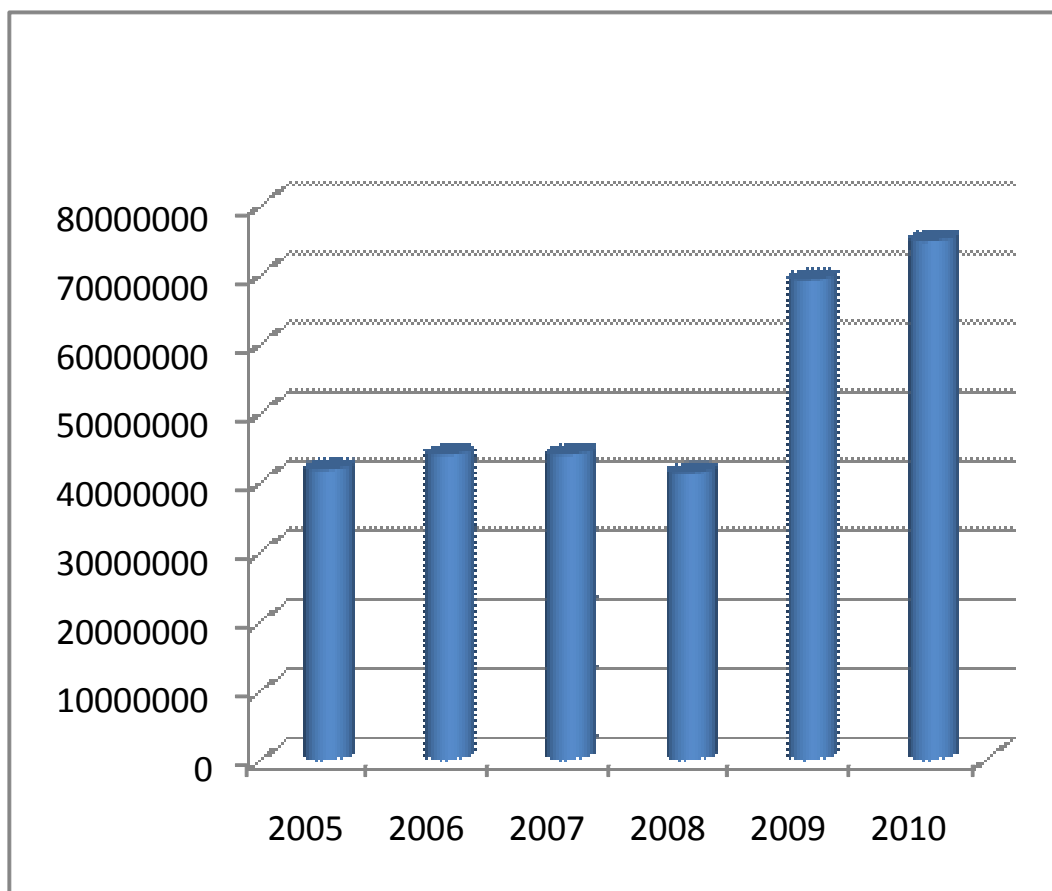
Fuente: elaboración propia con base en información de la SHCP. 2005 a 2011.
<http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/PresupuestodeEgresos.aspx>

Derechos humanos

Siempre ha existido alguna unidad responsable relacionada a DDHH; sin embargo, se muestran algunas variaciones. En 2005 la unidad de "Coordinación General de Derechos Humanos y Participación Ciudadana" ejerció más de 64 millones de pesos, en 2006 y 2007 la Coordinación General de Participación Ciudadana y Derechos Humanos ejerció cerca de 84 y 66 millones de pesos respectivamente, mientras que a partir del año 2008 la Dirección General de Derechos Humanos ejerció 38, (2008) 50 (2009) y 45 (2010) millones de pesos.

Secretaría (Oficinas del Secretario)

Es de destacar que un rubro de crecimiento estable es el que corresponde al gasto ejercido por la unidad de gasto denominada Secretaría que es donde se ubican las oficinas del Secretario y su equipo. Allí encontramos incrementos constantes que van 42 millones en 2005 hasta 73 millones de pesos en 2010.



Fuente: Elaboración propia con base en información de la SHCP. 2005 a 2011.
<http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/PresupuestodeEgresos.aspx>

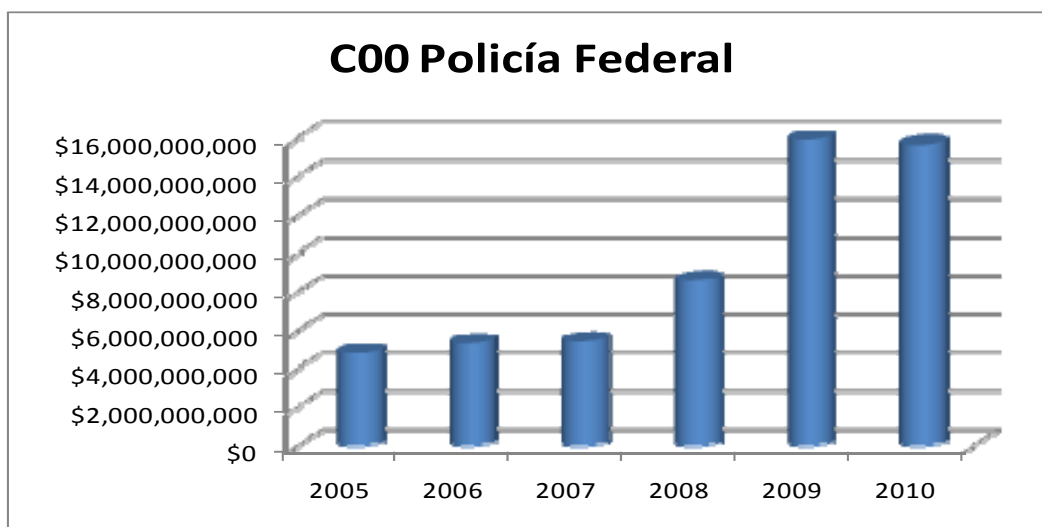
Innovación y Calidad

En 2005 la Dirección General de Innovación y Calidad ejerció un poco más de 32 millones de pesos. En los años 2006 y 2007 a esta unidad se le suma la Unidad de Transparencia, Innovación y Calidad, las que ejercen conjuntamente un gasto cercano a los 45 millones de pesos en 2006 y casi de 42 millones en 2007. Esta función de Innovación y Calidad desaparece en 2007.

Policía Federal

La tendencia más estable se observa en la Policía Federal (preventiva hasta el año 2008). A precios constantes el gasto por policía oscilaba los 409 mil pesos por año, en el 2010 este costo bajó a un poco más de 390 mil pesos.

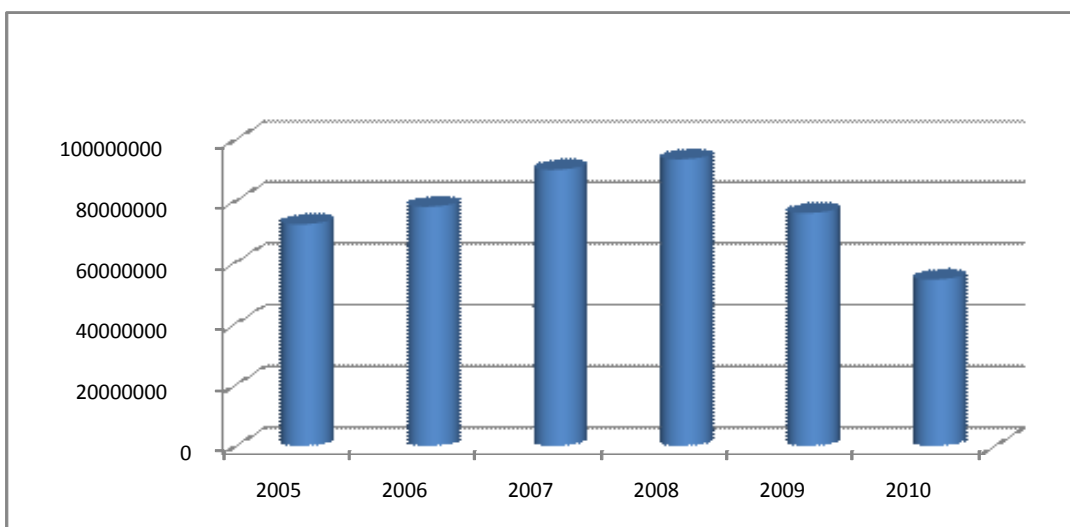
El alto incremento se explica por la cantidad de personal existente en dicha unidad ya que pasó de casi 12 mil elementos en 2005 a casi 40 mil en 2010. Cabe señalar además que el número de elementos en esta unidad de gasto representó casi el 60% de todo el personal de la SSP en 2005, mientras que en 2010 representa más del 7% del personal.



Fuente: elaboración propia con base en información de la SHCP. 2005 a 2011.
<http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/PresupuestodeEgresos.aspx>

Consejo de Menores

Es llamativo que como muestra la grafica a partir de 2008 la unidad relacionada con los menores infractores, haya tenido disminuciones constantes ante el desafío que representa el incremento de menores infractores.



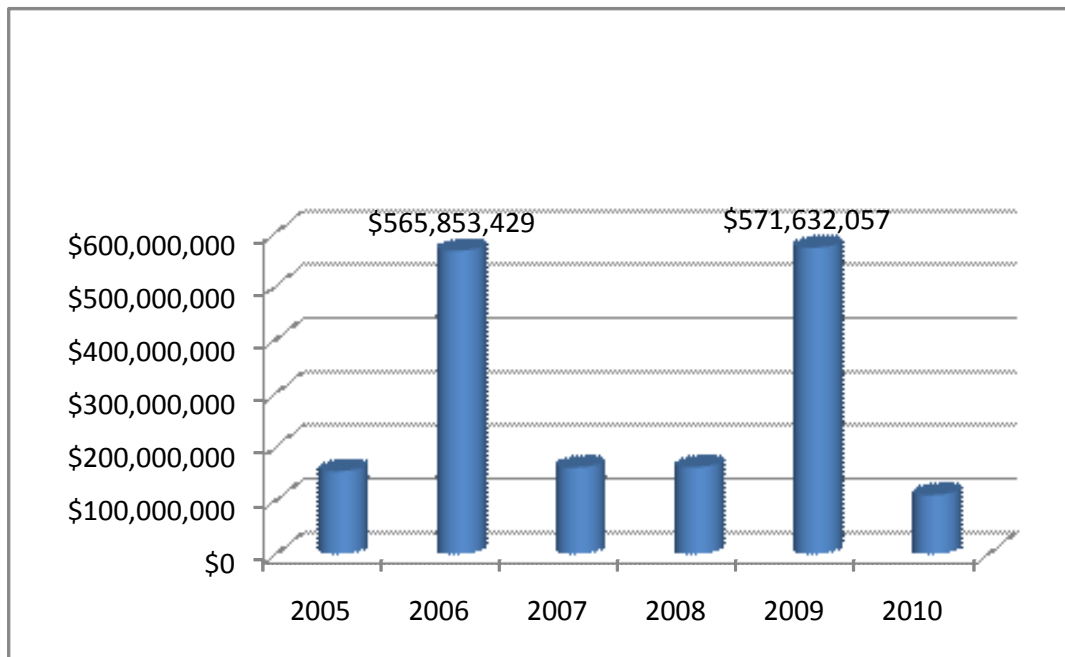
Fuente: elaboración propia con base en información de la SHCP. 2005 a 2011.
<http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/PresupuestodeEgresos.aspx>

Prisiones

La unidad de gasto de Prevención y Readaptación Social ha ejercido \$36,044,842,430 a lo largo de estos seis años, o sea un promedio anual algo mayor a 5 mil millones. Sin embargo, el crecimiento de este gasto se ha más que duplicado entre 2005 y 2010.

Recursos Materiales

En la unidad de gasto relacionada con los Recursos materiales, en los años 2006 y 2009 se ejercieron 566 millones y 572 millones de pesos respectivamente que representan más de tres veces el gasto de cada uno de los otros años. Es posible que en esos años hayan ejercidos gastos que normalmente se ejercen desde otras dependencias



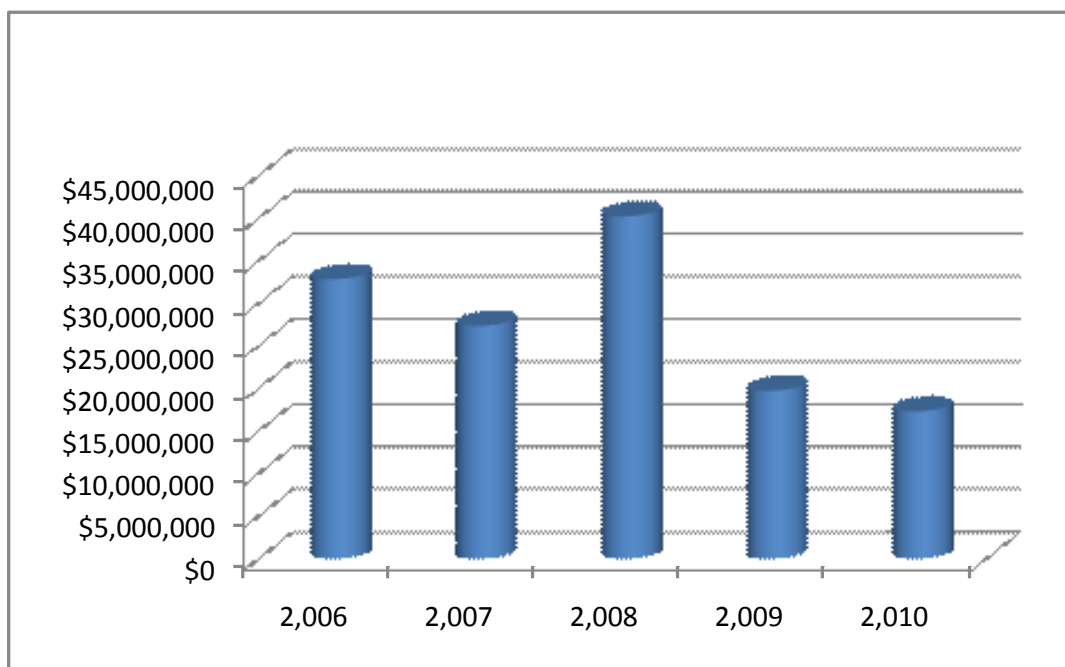
Fuente: elaboración propia con base en información de la SHCP. 2005 a 2011.
<http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/PresupuestodeEgresos.aspx>

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública ha tenido un crecimiento muy pronunciado. Paso de 446 en 2005 a 814 millones en 2006, en 2007 fueron 1329 millones, en 2008 4 569 millones y en 2009 y 2010 el gasto programado aproximadamente de 5 000 millones de pesos. Es decir, en 2010 se gastaron mil 103 pesos por cada 100 gastados en el año 2005

Transparencia y mejora regulatoria

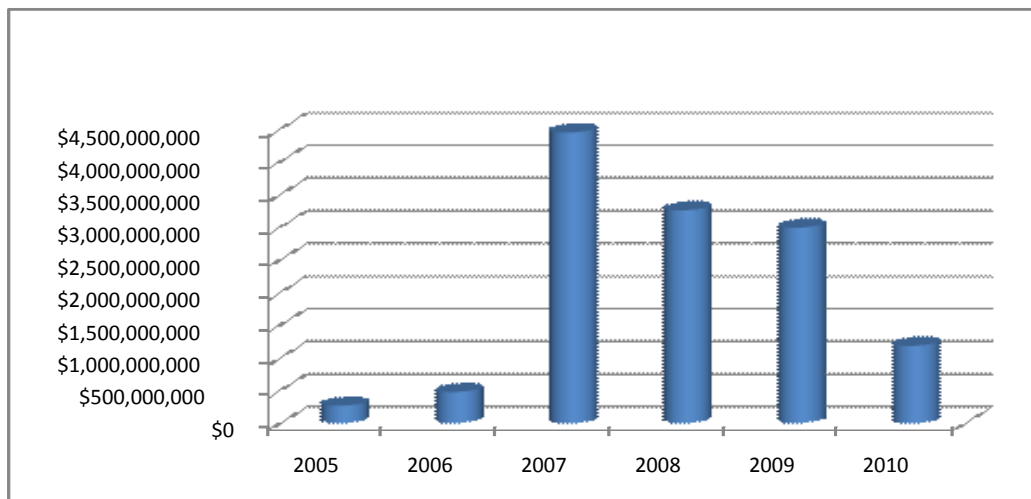
En esta función existen las direcciones generales de Evaluación, Transparencia y Mejora Regulatoria (2006- 2007), y la de Transparencia y Mejora Regulatoria (2008- 2011) la que presenta una tendencia descendente, con un gasto máximo en el 2008 de un poco más de 40 millones de pesos, llegando a casi 20 millones en 2010.³¹ El gasto en temas de transparencia va decreciendo.



Fuente: elaboración propia con base en información de la SHCP. 2005 a 2011.
<http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/PresupuestodeEgresos.aspx>

Recursos humanos

Otro caso curioso es el presentado por las unidades de gasto relacionadas con los recursos humanos. Estas inconsistencias se observan cuando se comparan las asignaciones por año. Por ejemplo, en 2007 hay un crecimiento de más de 828% respecto al año anterior, mientras que en 2010 disminuyó a 1,200 millones de pesos cuando el año anterior se había ejercido en este rubro casi 3 mil millones de pesos. Es posible que estas anomalías obedezcan a distintas clasificaciones en el presupuesto que dificultan la comparación de las cifras.



Fuente: elaboración propia con base en información de la SHCP. 2005 a 2011.
<http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/PresupuestodeEgresos.aspx>

Resumen

En general, se notan muchas inconsistencias y cierta opacidad en el manejo del presupuesto. Esto no parece obedecer a que la SSP es nueva, ya que los cambios abruptos ocurren siete u ocho años después de su formación. La aparición-desaparición de dependencias tan aguda sugiere que las decisiones tomadas son verticales y seguramente no han estado bajo escrutinio y debate amplio. De todas formas, es de destacar que a partir de 2007 con la nueva administración se han hecho cambios profundos que tal vez expliquen estos cambios pronunciados.

Apéndice B

La siguiente es una explicación más detallada de los 7 ejes

1. Coordinación de esfuerzos entre las 3 esferas de Gobierno. Involucra a los tres órdenes de gobierno en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública e incluye la coordinación de los esfuerzos de las corporaciones de policías federales con un mando único que evite la duplicidad de funciones y permita un mejor despliegue operativo y cobertura geográfica.
2. Prevención del Delito. Atiende los factores que originan el delito, fomentando la protección de los derechos humanos desde el punto de vista de la víctima y desarrolla e instrumenta principios de cultura de la legalidad, para transitar de un modelo policial reactivo y punitivo al de aproximación integral con la sociedad.
3. Desarrollo Institucional. Se sustenta en un proceso de reingeniería para el desarrollo organizacional, cuyos elementos principales son la profesionalización de la policía, basada en un sistema de méritos académicos, de docencia, de servicio y de actuación, y un servicio de carrera policial para normar los procesos de reclutamiento, selección, integración y desarrollo del personal.
4. Sistema Penitenciario. Impulsa políticas para erradicar la corrupción y la operación delictiva intramuros y para recuperar el sentido original de los centros de reclusión como instancias de control de presuntos responsables y sentenciados, con una efectiva vigilancia.
5. Combate a la Corrupción. Seguimiento de la actuación policial para prevenir y sancionar sus posibles desviaciones, para lo cual se creará un Centro Nacional de Control de Confianza como responsable del reclutamiento, selección, evaluación y permanencia del personal de policía en los tres órdenes de gobierno, para unificar criterios técnicos, metodológicos y de aplicación.
6. Plataforma México. Es un desarrollo tecnológico de interconexión y telecomunicaciones para correlacionar las redes afines a la seguridad pública, para generar métodos uniformes de actuación e información, en dos planos: horizontal para conectar 500 estaciones de policía y vertical para atender el ámbito local, a través de convenios de coordinación con los ejecutivos estatales.
7. Indicadores. Con la finalidad de transparentar los resultados y fortalecer la cultura de rendición de cuentas se concertaron indicadores con organizaciones ciudadanas para medir la eficacia de las autoridades responsables de la seguridad pública.

Notas al final

- ¹ Tomando en consideración al poder judicial y los ramos administrativos de Defensa Nacional, Marina, PGR, SSP Federal, más otros egresos como los ejercidos por el FASP, FOSEG, SUBSEMUN, etc. Más de 403 mil millones de pesos (corrientes), tomando en cuenta sólo PGR, SSP federal y los diversos fondos y subsidios; esto último representa el 36% del gasto total en SSP.
- ² La SCT ejerció en 1999, 519 820.1 miles de pesos en la PFC, de los cuales 494 920.1 miles de pesos se destinaron a Transferencias corrientes.- Para pago de servicios personales para apoyar el servicio de vigilancia y seguridad en la red carretera del país, dotar de materiales y suministros, y servicios generales necesarios para las actividades de la Corporación; y 24 900.0 miles de pesos fueron Transferencias de inversión.- Para adquirir patrullas, aparatos de comunicación, maquinaria y equipo de defensa; así como, obra pública, gastos necesarios para apoyar las tareas inherentes a la Policía Federal de Caminos.
- ³ No se toma en cuenta las partidas de otras dependencias relacionadas con la seguridad, como Gobernación, Hacienda y SCT entre otras, las cuales cuentan con gasto importante como el CISEN en Gobernación, el lavado de dinero en Hacienda, y la seguridad en carreteras, aeropuertos y puertos.
- ⁴ Si bien es verdad que la SEDENA es una secretaría muy establecida con gastos de inversión anteriores a los ejercidos por la SSP, el Ejército y la Marina también recibieron cuantiosos recursos para afrontar la lucha que el gobierno federal encaró contra el crimen organizado. Es decir, aunque es atendible que la SSP pudo haber tenido un crecimiento más importante del gasto debido a que es una secretaría relativamente reciente, se compara con otras secretarías que asumieron la carga más importante del combate lanzado contra los carteles del narcotráfico.
- ⁵ El análisis de este apartado se basa en el presupuesto de egresos de la federación PEF. SHCP.
- ⁶ Fuente: elaboración propia con base en información de la SHCP. 2005 a 2011.
http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/CONTABILIDAD_GUBERNAMENTAL/Paginas/cuenta_publica.aspx
- ⁷ La información del presupuesto programado se obtuvo sólo del año 2005 al año 2010
- ⁸ Ver tablas 16A-16B y 16C del Anexo
- ⁹ En presupuesto 2011, el programa tiene asignado casi 1,500 millones de pesos, casi el gasto ejercido de 2008- 2010.
- ¹⁰ A este programa se le asignaron casi 4,300 millones de pesos en el 2011. Por lo que si dicho presupuesto se ejerce, serían más de 10 mil millones de pesos en este rubro.
- ¹¹ A este programa no se le asignan recursos en el Presupuesto de Egresos de la Federación PEF del año 2011.
- ¹² Este programa sólo existió entre los años 2005 a 2007
- ¹³ En todos los casos, las gráficas y tablas de este apartado son de elaboración propia con base en información de la SHCP 2005 a 2011. <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/PresupuestodeEgresos.aspx>
- ¹⁴ Algunas unidades en estos años fueron absorbidas por otras. Así mismo, ciertas funciones pasaron a otras direcciones o subsecretarías. En la comparación algunas dependencias han tenido cambios significativos en las asignaciones presupuestarias mientras mantenían una cantidad de plazas similares. Al analizar el componente de cada asignación se observa que estas diferencias son por lo general debido a contrataciones de servicios externos, inversión, obra pública y otras erogaciones.
- ¹⁵ Existe un excelente informe recientemente publicado por México Evalúa en donde se analizan algunos detalles del gasto con base a los informes de la Auditoría Federal de la Federación. Por lo tanto, y para no superponer, recomendamos al lector ese trabajo. Aquí nos ocupamos de los resultados más tangibles en lo que refiere a efectividad del gasto. http://www.mexicoevalua.org/descargables/6c9a29_MEX_EVA-INHOUS-GASTO_SEG.pdf
- ¹⁶ En el Primer Informe de Labores 2007 se lee en la página 4 *"Este informe da cuenta de las acciones realizadas por la Secretaría de Seguridad Pública durante el periodo del primero de diciembre de 2006 al 31 de julio de 2007, las cuales se presentan desglosadas de acuerdo a cada uno de los siete ejes estratégicos establecidos en la Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia. El documento se integró con los avances de los programas de la SSP en cada eje estratégico, así como por cuadros, gráficas y fotografías que ilustran los mismos."*
- ¹⁷ SSP. Primer informe de labores 2007. P. 6.
- ¹⁸ Se reseñan sólo algunas actividades relevantes, la redacción es la original del informe de labores.
- ¹⁹ Para esta tabla solo se pudo conseguir información completa para los años 2005-2010.
- ²⁰ Tomando en cuenta solo al estado de fuerza en SEDENA; MARINA; PGR y SSP
- ²¹ En este apartado los datos se toman directamente del tercer informe de labores, a menos que se diga otra cosa.
- ²² Para los años 2007 a 2009.
- ²³ La lógica que oriento la construcción es esta tabla es que no importa donde se produzca la detención o el aseguramiento; es decir, no importa que institución o dependencia cuyo personal sea el que ejecute la acción, ya que finalmente se debe poner a los responsable a disposición de un Ministerio Público, tanto a la/s personas detenidas como a los bienes asegurados
- ²⁴ La información del INEGI está consolidada de enero a diciembre de cada año, mientras que la información de la SSP, para el año 2007 sólo considera de diciembre de 2006 a Julio de 2007, la información del 2008 va de agosto de 2007 a agosto de 2008, mientras que la información del 2009 va de septiembre de 2008 a julio de 2009
- ²⁵ No se debería descartar que parte de estas cantidades también reflejen aseguramientos en 2009.
- ²⁶ Se reitera que la comparación es sólo para propósitos de aproximación ya que dada la calidad de los datos disponibles distan mucho de ser precisos.
- ²⁷ La Policía Federal Australiana computa en gastos dos rubros que no existen en ninguna de las otras policías que se comparan: "international deployment services" (policías que intervienen en otros países) y "aviation services" (servicios de protección y transporte aéreos). Fueron descontados del gasto corriente para la comparación.
- ²⁸ La Policía Federal de Brasil tiene pequeños ingresos adicionales de trámites que se realizan en su dependencia (pasaportes etc) que no se computan para propósitos de comparación.
- ²⁹ El costo de las policías de España, Francia o Italia por ejemplo se aproximan al 2% del PIB, mientras que la SSP está por debajo de esos montos. Sin embargo, aquellas policías son de mando único. Si se incluyen todas las policías de México, es decir las municipales, estatales, y ministeriales (que sería el equivalente a las policías de esos países), el gasto total de todas las policías mexicanas excedería el 2% del PIB de México.
- ³⁰ Esto se debe a que en 2008 se gastaron más de 430 millones de pesos en adquisición de equipo para uso informático y servicios de mantenimiento y "compensación garantizada"
- ³¹ Posiblemente, esta función esta superpuesta con las revisadas en las unidades de gasto de las funciones de Innovación y Evaluación y Calidad revisadas anteriormente en este mismo documento.