



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLÁN

**IMPACTO DEL GASTO PÚBLICO EN LA TASA DE HOMICIDIOS EN  
CIUDAD JUÁREZ 2007 – 2012**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS  
Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

PRESENTA

**JOSÉ CÉSAR ROMERO GALVÁN**  
ASESOR: Mtro. GABRIEL GARDUÑO CALDERÓN

**Santa Cruz Acatlán, Naucalpan, Estado de México, Abril 2019**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## Índice

<b>Introducción</b>	pág. 1
<b>Capítulo 1: <i>Una aproximación al gasto público y la seguridad en México en el periodo 2007 – 2012</i></b>	pág. 2
1.1 <i>Teoría General del Gasto Público</i>	pág. 7
1.2 <i>Conceptos teóricos sobre el gasto público</i>	pág. 12
1.3 <i>Conceptos teóricos sobre la seguridad pública</i>	pág. 16
1.4 <i>Conceptos teóricos sobre la seguridad nacional</i>	pág. 20
<b>Capítulo 2: <i>Explicar la asignación y distribución de gasto público a seguridad</i></b>	pág. 29
2.1 <i>Análisis del Presupuesto de Egresos de la Federación en la asignación de gasto en materia de seguridad periodo 2007 – 2012</i>	pág. 38
2.2 <i>El gasto federalizado en seguridad pública</i>	pág. 48
2.2.1 <i>El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública</i>	pág. 56
2.2.2 <i>El Subsidio para la Seguridad de los Municipios</i>	pág. 61
<b>Capítulo 3: <i>Análisis del modelo de seguridad pública implementado por el gobierno del estado de Chihuahua 2004 – 2010</i></b>	pág. 68
3.1 <i>Análisis del eje: Justicia y Seguridad del Plan Estatal de Desarrollo del estado de Chihuahua 2004 – 2010</i>	pág. 69
<b>Conclusiones</b>	pág. 80
<b>Bibliografía</b>	pág. 83

## **Introducción**

A partir de la llegada de Felipe Calderón Hinojosa a la Presidencia de la República, la seguridad pública se convirtió en el tema más importante no solo para su administración, sino para los tres órdenes de gobierno y los tres Poderes de la Unión, incluso llegando a trascender este sexenio y llegar a posicionarse como la amenaza más grande a la estabilidad de la nación en la actualidad.

El desarrollo e instrumentación de políticas públicas por parte del Ejecutivo Federal buscaba la profesionalización y certificación de las policías locales, destinando gran parte del gasto público a esta tarea a la par de dotarlas de armamento para lo que sería su política de seguridad pública referida por el mismo ex presidente como "el combate frontal al crimen organizado".

Como hipótesis tenemos que la asignación de mayor gasto público en materia de seguridad no disminuyó las tasas de homicidio en el periodo 2007 – 2012 en Ciudad Juárez.

En conjunto con otros factores como las condiciones particulares de este municipio así como su ubicación geográfica, la falta de armonización entre el Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012 con el Plan Estatal de Desarrollo 2004 – 2010, la imposición de la agenda de seguridad del Ejecutivo Federal a estados y municipios, expuestos en esta investigación.

De igual manera, la Secretaría de Seguridad Pública de reciente creación, pasaba por una reestructuración de mayor escala. De manera equivocada, en esta administración, se optó por la instrumentación de las Fuerzas Armadas, sustituyendo la presencia policial, por militar en muchas de las entidades del país.

La instrumentación de instituciones dedicadas a preservar la seguridad nacional en el ámbito de competencia de la seguridad pública complico más las relaciones entre la federación y los estados que disputaban una mayor asignación del gasto público con las dependencias federales para contener la violencia desatada por la aplicación del modelo de seguridad calderonista.

## **Capítulo 1:** *Una aproximación al gasto público y la seguridad en México en el periodo 2007 – 2012*

México es una nación geográficamente privilegiada al tener en las costas a los dos océanos más grandes del mundo, el Pacífico y el Atlántico, que nos permiten hacer comercio con los mercados asiáticos y europeos, al norte colinda con Estados Unidos, el mercado más grande del mundo y al sur con Sudamérica.

Este mismo privilegio geográfico ha puesto a México en una situación delicada de seguridad al servir como plataforma tanto aérea como marítima de los negocios del crimen organizado internacional al ser el punto de paso entre la droga proveniente de Sudamérica y el consumidor más grande del mundo, los Estados Unidos. Esto ha provocado que a lo largo del territorio nacional se hayan formado grupos delictivos, los llamados carteles de la droga que se han disputado partes del territorio nacional por:

- Su ubicación
- Su fertilidad para la producción de droga
- Ser puntos fronterizos para el trasiego de droga hacia EUA

México ha tomado un rol importante en la arena internacional en cuanto a la seguridad de la región norteamericana se refiere. En los últimos años el papel del Estado en contra del crimen organizado incrementó dándole énfasis a cuestiones como la capacitación policiaca, los derechos humanos, la creación de sistemas de control y confianza a los cuerpos policiales, no solo a nivel federal, sino también a niveles estatales y municipales, esto vendría a ser uno de los más grandes retos para el país tanto por la cantidad de estados como de municipios y alcaldías que en total ascienden a:

- Estados: 32
- Municipios: 2464
- Alcaldías: 16

Encontramos que antes de este sexenio las prioridades eran distintas, resaltaron muchas debilidades al interior de las instituciones encargadas de la seguridad pública, así como otras de índole orgánicas, estructurales y la infiltración de grupos de la delincuencia organizada a dichas instituciones, misma que atentan contra la paz y estabilidad que el Estado está obligado a atender, siendo una amenaza real contra la misma seguridad nacional.

Vemos un aumento en el gasto en las instituciones encargadas de seguridad pública en este periodo, particularmente mayor en la Secretaría de Seguridad Pública y a la Secretaría de la Defensa Nacional con respecto a las otras dependencias que integran el gabinete de seguridad por ejemplo, el incremento mucho menor en el gasto de la Procuraduría General de la República, dependencia encargada de la procuración de justicia y la investigación a los delitos del orden federal.

Acorde con el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007 – 2012, los objetivos eran resolver el problema de delincuencia organizada desde una perspectiva de investigación y prevención del delito, sin embargo; el enfoque que se le dio fue el de unas fuerzas policiacas preparadas para la reacción inmediata del uso de la fuerza letal, lo que contribuyó a aumentar la cifra de homicidios y de delitos en Ciudad Juárez perteneciente al estado de Chihuahua.

En este contexto, la concepción de seguridad pública juega un papel crucial en torno a la confianza y la asignación de recursos financieros por parte del Estado a las entidades y municipios que durante el periodo 2007 – 2012.

Lo interesante del caso fue encontrar que en los dos sexenios anteriores al de Felipe Calderón el número de homicidios en Ciudad Juárez se mantuvo considerablemente bajo comparado con el resto de municipios y entidades de la república mexicana.

A partir del año 2007 comenzó un aumento en el número de homicidios en el municipio, representando poco más de la mitad del total de toda la entidad durante el sexenio.

¿Qué tipo de relación se dio entre la federación y el municipio de Juárez en ese sexenio?

Tenemos que poner en contexto la importancia de la figura de Municipio por su importancia y nivel de organización política, económica y social que representa para el Estado y también, debido a que un municipio, en este caso, Juárez, es la delimitación territorial de esta investigación.

Para lograr esta meta, tenemos que hablar del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la historia que existe detrás de su incorporación a la Carta Magna a partir del Porfiriato como resultado de una de las conquistas de la Revolución mexicana para poder entender la descentralización política y económica desde una perspectiva que englobe los rezagos del fenómeno que estamos investigando.

Además de establecer la relación entre la federación, estados y los municipios, el artículo nos permite conocer las características y facultades de en estos últimos así como su papel en cuanto a la seguridad pública se refiere.

El artículo además señala que los estados adoptan para su régimen interior, la forma de gobierno, republicano, representativo, democrático, laico y popular, siendo su base, la división territorial que existe en dichas entidades. Y como organización política y administrativa, el municipio libre.

En la fracción II de dicho artículo les otorga personalidad jurídica con los que podrán organizar a la Administración Pública Municipal, así como regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, asegurando la participación ciudadana y vecinal.

En cuanto a la fracción III es donde se establecen las funciones y los servicios públicos a cargo del Municipio, siendo el inciso h) de especial interés a nuestra investigación, estableciendo la seguridad pública como un servicio público propio del Municipio, en los términos del artículo 21 constitucional, policía preventiva municipal y policía de tránsito.

Y en la fracción IV se establece la libre administración de su hacienda de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

Siendo el inciso b) relativo a dicha fracción donde determina que las participaciones federales serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.<sup>1</sup>

Estos son los elementos de mayor trascendencia para la investigación, ya que nos ayudarán a entender junto con la Ley de Coordinación Fiscal y el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) o en el caso subsidios federales, el Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN) ambos con rigurosos criterios para su asignación y ejecución.

No es menos importante la manera en la que se cómo se incorporó a la Carta Magna, "El Municipio surgió con la necesidad del hombre de agruparse socialmente para hacer posible su convivencia y protección".<sup>2</sup>

Siendo la primera instancia de organización jurídica, política, económica y social con verdadera autonomía en la toma de decisiones de carácter público. Según esta doctrina, los "*municipia*" serían las instituciones mejor organizadas internamente y de mayor desarrollo político – social, gracias a

---

<sup>1</sup> Ver Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2001, art. 115.

<sup>2</sup> Ver Rodríguez Valadez, Juan Manuel. Evolución del artículo 115 constitucional, 2017, pág. 3 Unidad Académica de Derecho, Universidad Autónoma de Zacatecas, Zacatecas, México.

Recuperado de:

<http://ricaxcan.uaz.edu.mx/bitstream/handle/20.500.11845/454/Art%C3%ADculo%20Evo%20art%20115%20Const%20%28JMRV%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>



lo cual podrían haber seguido un proceso hacia las formas de urbanización o constitución de ciudades (civitates).<sup>3</sup>

Sin embargo; esto no siempre fue así dentro del territorio nacional, desde pasar por regímenes policiales absolutos y de subprefecturas durante el periodo del segundo imperio al proyecto centralizador porfirista que debilitó aún más la figura del Municipio.

Si bien, fue un reclamo de la Revolución mexicana, la conquista del Municipio Libre se sitúa al mismo nivel de importancia que el de la no reelección en este proceso de transición al régimen que tenemos actualmente.

Esto se vio plasmado el 5 de Febrero de 1917 con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por parte de Venustiano Carranza recogiendo las aspiraciones de regiones del país, políticos destacados de la época y del pueblo mexicano entre el inicio de la Revolución y la instauración de la nueva Carta Magna.

Gracias a este proceso histórico Ciudad Juárez es un municipio autónomo e independiente en el ámbito político, económico y jurídico, sin embargo en el sexenio que abarcó del 1 de Diciembre de 2006 al 1 de Diciembre del 2012, que es el periodo que nos toca analizar y hasta la fecha, ha sido el escenario más violento de la lucha entre carteles por el control de puntos de trasiego de la droga y del propio Estado mexicano.

Tomando esto último como referencia, tenemos que el índice de homicidios en Juárez fue aún mayor que en cualquiera de los municipios de las otras dos entidades que conforman el llamado "Triángulo Dorado", una región ubicada en el noroeste del país integrada por Durango, Sinaloa y Chihuahua, que cuenta con el clima, la temperatura, la fertilidad, además de enormes extensiones de tierra necesarias para el cultivo de marihuana y amapola, necesaria para la producción de heroína.

---

<sup>3</sup> *Ibíd.*, p. 4.

Lo que hace a Ciudad Juárez un punto estratégico dentro de esta gran "fábrica" de producción de drogas ya que representa el punto de acceso más cercano al mercado estadounidense, esto podría explicar en un primer momento el nivel de violencia desatado a partir de la inclusión de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el crimen organizado.

Recordemos que la seguridad en esta región durante el sexenio estuvo a cargo de la Policía Federal y solo con apoyo de las Fuerzas Armadas en operativos específicos.

Contextualizando más acerca de la importancia de Ciudad Juárez, es un municipio fronterizo ubicado en el estado de Chihuahua, colindante con El Paso, Texas en Estados Unidos, es la ciudad más grande de Chihuahua. Durante la década de los años 40 se vio un crecimiento económico gracias al efecto de la demografía de la ciudad, el Programa Mexicano – Estadunidense de Prestación de Mano de Obra atrajo migración de muchas partes del país, quienes no pudieron entrar al programa, se quedaron a residir en la ciudad.

Gracias a este fenómeno migratorio y al crecimiento acelerado de la ciudad, a mediados de los años 70 se implementa el proyecto de la Industria Maquiladora de Exportación donde se vincula el flujo de migrantes con la ahora principal actividad económica de la ciudad.

Esto provocó que un mayor número de hombres migraran a la ciudad a encontrar trabajo, mientras que en la segunda mitad los años 90 las maquiladoras migran a otras partes del mundo y la falta de oportunidades, fomentó que la población masculina que radicaba en Juárez se uniera a bandas delictivas.

### *1.1 Teoría General del Gasto Público*

Acorde con la Teoría General del Gasto Público, este está íntimamente relacionado con los procesos de decisión y de producción del sector público ¿Qué factores impulsan el crecimiento del gasto público? ¿Qué consecuencias tiene

consigo un aumento en la Secretaria de Seguridad Pública y no en la Procuraduría General de la Republica?

El incremento en el gasto público no sugiere que se alcancen las metas de las políticas y estrategias que se implementan en el sector público, es decir que aunque este se vea aumentado y destinado a políticas que requieran grandes cantidades de dinero para que puedan llevarse a cabo, resultan ineficiente por representar un derroche de recursos en donde el impacto real que tienen solo alcanza a una pequeña parte de la población objetivo.

Tenemos que definir en una primera instancia qué es y para qué sirve el gasto público, podemos decir que representa el costo de las actividades del sector público que comprenden la producción y el suministro de bienes y servicios y las transferencias de ingresos.<sup>4</sup>

Toda actividad gubernamental dentro de los tres órdenes de gobierno y los Poderes de la Unión se ve beneficiada por el gasto público. Esto incluye la seguridad pública y la seguridad nacional, consideradas como un servicio del Estado.

Dicho de otro modo, se refiere al conjunto de erogaciones que efectúan los Poderes de la Unión y las entidades gubernamentales (el Ejecutivo, considerando el gobierno federal, los estatales y municipales y los Poderes Legislativos y Judicial, así como los órganos autónomos y el sector paraestatal) en el ejercicio de sus funciones.<sup>5</sup>

Sobre las lecturas de la Teoría General del Gasto Público encontramos que la asignación y distribución del gasto público destinado a la seguridad se ve afectada por los intereses políticos de quienes son los gobernantes en turno, esta

---

<sup>4</sup> Ver Hernández Mota, J. L. La composición del gasto público y el crecimiento económico Análisis Económico, vol. XXIV, núm. 55, 2009, pág. 80 Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco Distrito Federal, México.

<sup>5</sup> Ver Gutiérrez Lara, A. A. Gasto público y Presupuesto Base Cero en México El Cotidiano, núm. 192, julio-agosto, 2015, pág. 13 Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco Distrito Federal, México.

tendencia del gobierno en poner como prioridad el interés político según convenga a la coyuntura del país.

“Se demuestra cómo el gobierno determina la proporción de gasto público para maximizar su beneficio político y para examinar el efecto de las decisiones gubernamentales sobre el crecimiento económico”.<sup>6</sup> Afectando así el destino de los recursos para diversos programas, entre ellos, el de seguridad pública.

Acorde con lo antes señalado, el Ejecutivo Federal, a través de intereses políticos y electorales, incide en el quehacer de la Administración Pública Federal y en la forma de ejecutar responsablemente los recursos otorgados en el Presupuesto de Egresos de la Federación habiendo variaciones en la cantidad y tiempo que son otorgados.

“Dada la preferencia de la gente y la coacción política de buscar apoyo de la mayoría en un conjunto democrático, el gobierno está más obligado a adoptar medidas populistas a corto plazo, que puede no ser útil para el crecimiento a largo plazo”.<sup>7</sup>

Esto significa que los presupuestos se pueden ver reducidos o aumentados año con año dependiendo el beneficio político que este pueda obtener, alterando el alcance de las metas establecidas en seguridad pública durante el sexenio.

Como ejemplo, tenemos que a partir del 2007 cuando inicio de la lucha contra el crimen organizado en el sexenio de Felipe Calderón y hasta su término, la Secretaria de Seguridad Pública aumentó casi cuatro veces su gasto corriente que paso de poco más de 9274 millones de pesos a 35 519 millones de pesos.

Esto cambió en su totalidad el número de personas que se vieron beneficiadas o afectadas directamente por los programas y políticas implementadas que

---

<sup>6</sup> Ver Marroquín Arreola, J. Ríos Bolívar, H. Gasto público, permanencia en el poder y crecimiento económico Estudios de Economía Aplicada, vol. 30, núm. 1, 2012, pág. 18 Asociación Internacional de Economía Aplicada Valladolid, España.

<sup>7</sup> *Ibíd.*, p. 2.

buscaron combatir los grandes rezagos que enfrentaba la nación en el tema de seguridad en esos años.

Se busca que el dinero destinado a estos programas tenga el mayor impacto en cuanto a la manera de recaudar, distribuir los recursos y de evaluar los programas implementados.

Otro de los factores que afectan a la correcta asignación de recursos son los periodos electorales y la falta de instituciones fuertes para funcionar como contrapeso del gobierno. Un ejemplo de esto se dio en el año 2008, el mundo entraba en crisis económica, se avecinaba el periodo electoral intermedio del 2009.

En lugar de reducir el gasto por la crisis, se aumentó precisamente durante el año electoral, lo que nos hace deducir que este gobierno tenía un fuerte interés en posicionar a su partido a base de los resultados obtenidos en la lucha contra el crimen organizado.

Es decir, basaba su legitimidad y apoyo ciudadano con el trabajo del gabinete de seguridad, especialmente el de la SSP y SEDENA.

Por otro lado, tenemos que definir teóricamente que es la seguridad pública y como se diferencia esta de la seguridad nacional, es importante esto para nuestra investigación, ya que nos permite conocer la perspectiva con la que se abordó el problema de seguridad y determina el curso de acción que tomó el Estado.

El narcotráfico pasó de ser abordado desde una perspectiva de seguridad pública a convertirse en un asunto de seguridad nacional.

Este fenómeno llamado "*militarización*" que implica la presencia del ejército y la marina en las calles haciendo labores policiacas y el liderazgo de sus altos mandos en instituciones de seguridad pública como las policías, fiscalías y procuradurías locales.

“El concepto de seguridad nacional es relativamente reciente, pues se empieza a trabajar en los ámbitos académicos y periodísticos desde 1986 a la fecha. Sin embargo, ni el gobierno de Miguel de la Madrid, ni el de Carlos Salinas, ni el de Ernesto Zedillo, donde se da la transición se llega a las últimas consecuencias al considerar al tráfico de drogas como asunto de seguridad nacional, ya que esto implica automáticamente poner a la cabeza del combate a las drogas, a las Fuerzas Armadas”.<sup>8</sup>

Tenemos como ejemplo en 1995, que las Fuerzas Armadas del gobierno de Ernesto Zedillo desempeñaron un rol mayor en las políticas de seguridad nacional a raíz del levantamiento zapatista en el estado de Chiapas.

“No es nueva la participación del ejército o de la marina en los asuntos de seguridad pública, el papel que las Fuerzas Armadas han ido asumiendo en la definición e instrumentación de las políticas de seguridad nacional y de seguridad pública que el Estado mexicano ha venido impulsando desde principios de los ochenta, y en donde la relación entre civiles y militares se ha ido modificando, tomando estos últimos un papel cada vez más protagónico en tales cuestiones”.<sup>9</sup>

En este sentido resalta la importancia de delimitar las competencias entre la seguridad pública y la seguridad nacional, ya que ambos conceptos se aplican en la práctica sin distinción en su significado. Esto podría traer problemas en la aplicación de las leyes y protocolos del uso de la fuerza por parte de las fuerzas del orden, causando graves violaciones a los Derechos Humanos.

---

<sup>8</sup> Ver Borjón Nieto, J. J. La lucha contra el crimen organizado y las sombras de la militarización, Septiembre, 2008, pág. 22 Instituto de investigaciones jurídicas, UNAM, Distrito Federal, México.

<sup>9</sup> Ver Sandoval Palacios, J.M. Militarización, seguridad nacional, seguridad pública en México Espiral, vol. VI, núm. 18, mayo-agosto, 2000, pág. 184 Universidad de Guadalajara, Guadalajara, México.

Juan Manuel Sandoval señala que el avance del concepto de seguridad nacional ha sido importante y a costa del concepto de soberanía, para justificar los intereses de una élite política y económica como si fuesen los de la nación.<sup>10</sup>

El uso de las Fuerzas Armadas para proteger los intereses de la clase política gobernante al interior de la nación, dejando de lado que estas tienen el propósito de la defensa exterior de potencias extranjeras. Concretamente en esta investigación no debemos perder de vista que el sexenio del gobierno de Felipe Calderón, sustentó gran parte de su legitimidad destinando grandes cantidades de recursos públicos a la seguridad.

### *1.2 Conceptos teóricos sobre el gasto público*

Para comenzar a abordar el tema debemos delimitar el significado que conlleva el gasto, el dominio de lo público y el cómo interactúan estos en su asignación y ejecución.

Separar estos dos conceptos es de gran importancia debido a la naturaleza propia de cada término, si bien, el primero puede entenderse dentro de la esfera de la administración privada como una disminución en el capital neto de la empresa.

El añadirle la dimensión pública, transforma completamente el significado que tiene y su razón de ser.

Un ejemplo de esto es la forma de cómo interactúan el gasto del sector privado en conjunto del gasto del sector público.

Dependiendo de la orientación del gasto público, este es considerado el motor del crecimiento y desarrollo económico al ser el detonador de la inversión privada o bien, puede resultar en el decremento de este último.

“La autoridad fiscal puede, en el caso de una recesión, disminuir los impuestos para incentivar el gasto privado. Sin embargo, la instrumentación de políticas

---

<sup>10</sup> Ídem.

fiscales no siempre resulta en un cambio positivo para la economía, tal es el caso del ejercicio del gasto público. En particular, es posible que incrementos en el gasto público de consumo e inversión conlleven a decrementos en el gasto del sector privado, esto es, el gasto público desplaza o *crowds out*<sup>11</sup> al gasto privado".<sup>12</sup>

El gasto público debe entenderse como los egresos totales de los tres órdenes de gobierno y de los tres Poderes de la Unión, en conjunto con el sector paraestatal y los organismos autónomos en un periodo de tiempo, en este caso, un año.

"En este sentido, podemos decir que existen dos criterios de clasificación del gasto: 1) según su impacto económico, y 2) según el propósito del gasto. Así, los análisis tradicionales sobre los efectos de los gastos del gobierno sobre el resto de la economía se concentran en la clasificación económica más que en su clasificación funcional. Por lo tanto, el gasto público representa el costo de las actividades del sector público que comprenden la producción y el suministro de bienes y servicios y las transferencias de ingresos".<sup>13</sup>

El gasto público se clasifica en gasto programable y en gasto no programable, definimos al programable como las erogaciones plenamente identificables con cada uno de los programas del Presupuesto de Egresos de la Federación.

"Incluye las erogaciones que realiza la Administración Pública Central en la prestación de servicios (educación, salud, seguridad, entre otros) y en inversión pública (carreteras, puertos, aeropuertos, entre otros), así como las asignaciones que las entidades paraestatales de control presupuestario directo destinan a la

---

<sup>11</sup> El autor utiliza la expresión "*crowds out*" para referirse a la instancia en la que un incremento en el gasto público resulta en una caída en el gasto privado.

<sup>12</sup> Ver Castillo Ponce, Ramón A.; Herrera Hernández, Jorge EFECTO DEL GASTO PUBLICO SOBRE EL GASTO PRIVADO EN MEXICO Estudios Económicos, vol. 20, núm. 2, julio-diciembre, 2005, pág. 174 El Colegio de México, A.C. Distrito Federal, México.

<sup>13</sup> Hernández, *loc. cit.*



producción de bienes y servicios que contribuyen a la oferta global de los mismos (electricidad, petróleo, entre otras)".<sup>14</sup>

"Mientras que el gasto no programable contempla las erogaciones que no se identifican con un programa específico; se trata de recursos que se destinan al cumplimiento de obligaciones y apoyos determinados por la ley, como la deuda pública, las participaciones a entidades federativas y municipios, entre otros; es decir, es una erogación que no se vincula de manera directa con la operación del gobierno federal".<sup>15</sup>

Esta no es la única forma de clasificar al gasto público, se considera tanto al gasto corriente, como al de capital conceptos importantes que integran al gasto público.

"El gasto corriente es definido como el gasto en bienes y servicios, incluye los costos administrativos e indirectos de funcionamiento del gobierno, este tipo de gastos puede afectar la prestación eficiente, razón por la cual la productividad en el sector público puede ser medida mediante los programas de empleo público donde la remuneración de los empleados públicos es la principal influencia sobre la eficiencia del gasto público".<sup>16</sup>

"También podemos describirla como la erogación que realiza el sector público y que no tiene como contrapartida la creación de un activo, sino que constituye un acto de consumo; esto es, los gastos que se destinan a la contratación de los recursos humanos y a la compra de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo propio de las funciones administrativas".<sup>17</sup>

Tenemos definida la naturaleza del gasto corriente, dicho en otras palabras, es el gasto de operación del gobierno, el cual le permite desarrollar sus tareas año con año.

---

<sup>14</sup> Gutiérrez, *loc. cit.*

<sup>15</sup> Ídem.

<sup>16</sup> Hernández, *loc. cit.*

<sup>17</sup> Gutiérrez, *óp. cit.*, p. 16.

“Correspondiendo al gasto de capital, son las asignaciones destinadas a la creación de bienes de capital y conservación de los ya existentes, a la adquisición de bienes inmuebles y valores, así como a los recursos transferidos a otros sectores para los mismos fines, que contribuyen a acrecentar y preservar los activos físicos patrimoniales o financieros de la nación. También se incluye el gasto destinado a cubrir la amortización de la deuda derivada de la contratación de créditos o de financiamientos al gobierno federal por instituciones nacionales o extranjeras”.<sup>18</sup>

Predominan así el gasto programable sobre el gasto no programable y el corriente sobre el de capital.

Debemos entender la importancia que conlleva la política del gasto público dentro de los gobiernos, especialmente en el Poder Ejecutivo Federal para tener mejores elementos de análisis para los resultados que arrojó este sexenio.

“La Función Gobierno comprende las acciones propias de la gestión gubernamental, tales como la administración de asuntos de carácter legislativo, procuración e impartición de justicia, asuntos militares y seguridad nacional; asuntos con el exterior, asuntos hacendarios, política interior, organización de los procesos electorales, regulación y normatividad aplicable a los particulares y al propio sector público y la administración interna del sector público”.<sup>19</sup>

El sacrificio del gasto de capital en favor del gasto corriente para reorientar los esfuerzos del gobierno del ex presidente Calderón en materia de seguridad ¿fue eficaz y eficiente para contener la violencia?

Pareciera que la estrategia de seguridad en este sexenio se centró en armar a las Fuerzas Armadas y a la Policía Federal y dedicarse a la captura de grandes capos para dividir a los carteles, debilitarlos y que los gobiernos estatales y municipales pudieran hacerse cargo del problema sin la ayuda de la federación.

---

<sup>18</sup> Ídem.

<sup>19</sup> *Ibíd.*, p. 14.

Los resultados que arrojó esta estrategia fueron adversos, además de no reducir los índices de violencia, los grupos criminales se diversificaron en carteles más violentos, disparando los homicidios a niveles históricos en una estrategia continuada por el siguiente gobierno, empeorando aún más la situación de la nación.

Por eso, es importante tener bien delimitado el campo de acción del gasto público, para lograr que los recursos limitados que posee el Estado puedan dar los resultados esperados tomando en cuenta la evaluación de las políticas que se implementan.

Para esta tarea, la administración pública tiene como conceptos fundamentales la eficacia y la eficiencia aplicada a la distribución y ejecución de los recursos públicos.

Contamos con los términos más importantes del gasto público, esto nos ayuda a ordenar y distribuir el gasto, pero no solo se queda en este nivel.

Para mejorar la capacidad del Estado en la rendición de cuentas y la optimización de recursos contamos con el Clasificador por Objeto del Gasto.

Es un instrumento necesario para poder ubicar con mayor facilidad en donde se encuentra y el cómo se ejecuta el gasto.

Además de ayudar a alcanzar una de las mayores demandas hacía el gobierno, la transparencia dentro del presupuesto.

### *1.3 Conceptos teóricos sobre la seguridad pública*

En este sexenio, la atención y dirección del gasto se centró en la actuación de las Fuerzas Armadas, relegando el papel que mantenían las corporaciones policiales de los tres órdenes de gobierno en la materia.

Esto se vio reflejado en la distribución del presupuesto de manera desigual entre las corporaciones civiles y militares encargadas de la seguridad.

En otras palabras, la estrategia del gobierno de Felipe Calderón era el destinar recursos a las Fuerzas Armadas generando una situación de confrontación directa y frontal con estas redes criminales, resultando en una serie de violaciones a los derechos humanos, desapariciones y muertes.

Para entender el papel de las Fuerzas Armadas, debemos conocer el significado de seguridad pública.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 21, refiere que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.<sup>20</sup>

De igual manera, a pesar de la enorme injerencia de los cuerpos castrenses en las corporaciones policiales, en este artículo encontramos que las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública.<sup>21</sup>

Además establece los puntos más importantes para la conformación de dicho sistema.

---

<sup>20</sup> Ver Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2007, art. 21.

<sup>21</sup> Ídem.

### **Bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública**

- a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.
- b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.
- c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.
- d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.
- e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.

**(Elaboración propia con información del artículo 21 constitucional)**

Lo más importante que aporta este artículo es la definición que hace sobre el concepto de seguridad pública, además de señalar a que órdenes de gobierno les corresponde garantizarla, resaltando el carácter civil de los cuerpos policiacos y de establecer una coordinación entre la Federación, estados y municipios a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

“En este sentido, vale destacar la urgencia por recomponer nuestra idea del federalismo, pues en el Estado Federal no hay “federación” y estados miembros; la federación no es algo distinto a las entidades federativas; la federación es la suma de los espacios locales. Además, tampoco hay “niveles de gobierno”, porque

constitucionalmente no hay mayor jerarquía ni sometimiento entre unos y otros; lo que hay son distintos ámbitos competenciales”.<sup>22</sup>

Restablecer el Estado de derecho no es una labor exclusivamente del orden federal, se requiere la participación, coordinación y la ayuda de todos en sus respectivas competencias para lograr dicho propósito.

Otra definición ampliamente aceptada de seguridad pública es la del “conjunto de normas, políticas y acciones coherentes y articuladas que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y represión de los delitos y faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de policía administrativa”.<sup>23</sup>

“Así, la función estatal de seguridad pública se concreta en la prevención y represión de aquellas conductas que resultan contrarias al orden”.<sup>24</sup>

Es así como se empieza a constituir una cultura del uso de la fuerza de manera autoritaria de naturaleza reactiva en la prevención y represora en la acción. De continuar así resultaría peligroso para los Derechos Humanos que se instrumente el uso de las Fuerzas Armadas.

“La seguridad pública como función estatal, tiene una naturaleza principalmente reactiva. Opera como una reacción de las instituciones frente a conductas que resultan atentatorias del orden que se busca asegurar, ya sea que dicho orden sea representado como paz pública o como estabilidad del mismo Estado. Si bien, las acciones estatales en materia de seguridad suelen incluir actividades de tipo preventivo; éstas persiguen el mismo objetivo de suprimir o reprimir conductas que

---

<sup>22</sup> Ver Uribe Arzate, Enrique y Flores Martínez, Alejandra. La naturaleza constitucional dual de la seguridad pública. Revista In Jure Anáhuac Mayab [online]. 2013, año 2, núm. 3, ISSN 2007-6045. Pág. 44. Recuperado de: [http://anahuacmayab.mx/cominst/injure/3/2\\_naturaleza.pdf](http://anahuacmayab.mx/cominst/injure/3/2_naturaleza.pdf)

<sup>23</sup> Ver González Ruíz, Samuel y Colaboradores. Seguridad Pública en México: Problemas, perspectivas y propuestas. UNAM. México, 1994, pág. 49.

<sup>24</sup> Ver López Betancourt, Eduardo y Fonseca Luján, Roberto. Seguridad y derechos humanos, Revista de la Facultad de Derecho de México, vol. 61, núm. 256, 2011, pág. 150 UNAM, México. Recuperado de: <http://revistas.unam.mx/index.php/rfdm/article/viewFile/30350/28189>

eventualmente puedan comprometer el estado de cosas que constituye el objeto público de aseguramiento”.<sup>25</sup>

El ámbito de acción de las corporaciones policiales de los tres órdenes de gobierno se vio permeado por esta lógica de confrontación, donde en la mayoría de los casos se vieron rebasados por la infiltración de las redes criminales en las dichas instituciones.

Si bien era necesario el uso del ejército y la marina para hacer frente a las organizaciones criminales ¿Por qué no se incorporaron estrategias que acompañaran tanto al uso de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad, como a la reconstrucción del tejido social mediante el fomento al empleo, programas sociales, apoyo al campo y más oportunidades para continuar estudios a nivel medio superior y superior para evitar que más jóvenes optaran por la delincuencia organizada como proyecto de vida?

Además de actuar con un mal diagnóstico del problema, este gobierno no coordinó los esfuerzos de las políticas sociales con las de seguridad, resultado de una visión reducida de la magnitud del fenómeno que se estaba enfrentando.

#### *1.4 Conceptos teóricos sobre la seguridad nacional*

Es necesario conocer la conceptualización teórica en donde se encuentra ubicada la seguridad nacional con el fin de entender la lógica del diseño de las políticas públicas que se implementaron en el periodo que comprende del año 2007 a 2012 en materia de seguridad y sus resultados.

¿Cómo pasamos de concebir a la seguridad nacional en conjunto con la seguridad pública? Muchas veces los límites entre las dos concepciones no fueron claros, llegando por momentos a ser confundidos, resultando peligrosa por el carácter represivo con el que está constituido en el imaginario este último término.

---

<sup>25</sup> *Ibíd.*, p. 151.

Si bien el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala una de las facultades del presidente en los términos de la ley respectiva, preservar la seguridad nacional, y disponer de la totalidad de las Fuerzas Armadas para la seguridad interior y defensa exterior de la federación. Los conceptos de seguridad nacional y seguridad pública han venido a converger en el concepto de seguridad interior plasmado en la Carta Magna.<sup>26</sup>

“El concepto de seguridad pública ha avanzado hasta convertirse en sinónimo de seguridad interior, y como ésta es una de las funciones asignadas a las Fuerzas Armadas en su ley orgánica, las mismas desempeñan un importante papel en la instrumentación de la seguridad pública, ya sea ejerciendo los mandos medios y superiores y como elementos de base de las diferentes policías”.<sup>27</sup>

Esto con el objetivo de crear un espacio común entre las fuerzas civiles y militares que permita darle certeza jurídica a su actuación.

La Ley de Seguridad Nacional la define en el artículo tercero como acciones destinadas a la preservación del territorio, la soberanía, las instituciones nacionales, la gobernabilidad democrática y el Estado de derecho.<sup>28</sup> Se refiere principalmente a las amenazas del exterior.

El artículo quinto señala lo que el Estado mexicano considera como amenazas para la seguridad nacional, entre ellas quiero resaltar las siguientes por el valor y la información que aportan a esta investigación.

- a) Fracción III: Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada.
- b) Fracción V: Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada.<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> Ver Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2007, art. 89

<sup>27</sup> Sandoval, *loc. cit.*

<sup>28</sup> Ver Ley de Seguridad Nacional. Diario Oficial de la Federación, Distrito Federal, México, 26 de Diciembre de 2005.

<sup>29</sup> Ídem.



Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Enero de 2005, es decir, antes de que Felipe Calderón asumiera el cargo de Presidente de la República.

Desde entonces el Estado mexicano perfilaba el uso de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el crimen organizado en tareas competentes a las autoridades civiles de seguridad.

“Esta policialización del ejército no es una desnaturalización en los cuerpos castrenses, sino un desdoblamiento de sus actividades que explora de qué manera puede diseminar los asuntos de guerra en el imaginario o subjetividad colectiva de los ciudadanos, para obtener apoyo y legitimar las acciones castrenses en los espacios públicos, y también dotar de mayores facultades a los militares para que amplíen su presencia en la sociedad e incluso con tareas prolijas en otros casos atendidas por la policía preventiva y que hoy son entregadas a los cuerpos armados del ejército nacional. Ese perfil implica incorporar en la agenda de gobierno temas de narcotráfico, crimen organizado y terrorismo como eje del mal, coordinada peligrosa capaz de alterar el cuadro de cosas en la sociedad y el gobierno hasta alojar en la subjetividad colectiva la percepción del miedo, terror y angustia, premisas necesarias para respaldar y/o avalar la instrumentación de la securitización o, en otros casos, que la ciudadanía opte por renunciar a sus derechos políticos y sociales a cambio de obtener seguridad y defensa de la vida por parte del ejército y el Estado”.<sup>30</sup>

Esto implica que no solo el concepto de seguridad pública ha cambiado, también el de seguridad nacional ha ido evolucionando a lo largo del tiempo.

---

<sup>30</sup> Ver Salazar P., Robinson; Yenissey Rojas, Ivonne La securitización de la seguridad pública: una reflexión necesaria El Cotidiano, núm. 166, marzo-abril, 2011, pág. 34 Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco Distrito Federal, México.

“Originalmente se trataba como seguridad nacional lo relativo a la defensa del país, de su soberanía, sus fronteras, su territorio. Era un asunto de la esfera militar”.<sup>31</sup>

Encontramos que esto último es coincidente con el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) donde seguridad nacional se refiere a la integridad, estabilidad y permanencia del Estado, del orden constitucional, de las instituciones democráticas y del desarrollo social, económico y político, y añade al concepto, la dimensión de defensa nacional, donde esta última busca la preservación de la soberanía, independencia, territorio y la unidad de la nación frente a la amenaza de otros Estados.<sup>32</sup>

“Sin abandonar esta idea, que sigue dominando sobre otras, el concepto ha avanzado hasta incluir nuevos elementos importantes como la seguridad alimentaria, el crecimiento de la población, considera también las migraciones, el cambio climático, los desastres naturales y antropogénicos, las comunicaciones, la información y la salud”.<sup>33</sup>

La seguridad nacional engloba una enorme cantidad de elementos de distinta naturaleza, no es un concepto estático, si bien añade elementos importantes con el transcurso del tiempo, encontramos que aún reside la esencia de la protección del orden institucional y democrático del Estado de derecho.

Sin desechar esta idea, es conveniente contextualizar el inicio del sexenio del ex presidente Felipe Calderón, en donde se comenzaron a instrumentar a las Fuerzas Armadas en la lucha contra el crimen organizado bajo el concepto de seguridad nacional plasmado en la constitución.

Es decir, al referirse a las tareas de seguridad que desarrollaban corporaciones tanto civiles como militares ¿Los niveles de violencia registrados al menos en el

---

<sup>31</sup> Ver Rojas Ochoa, Francisco. Seguridad nacional y salud pública Revista Cubana de Salud Pública, vol. 40, núm. 4, octubre-diciembre, 2014, pág. 247 Sociedad Cubana de Administración de Salud La Habana, Cuba.

<sup>32</sup> Ver Secretaria de Gobernación (SEGOB), CISEN: Seguridad Nacional y Defensa Nacional. Recuperado de: <http://www.cisen.gob.mx/snPrincipiosTema2.html>

<sup>33</sup> Rojas, *loc. cit.*

último sexenio realmente exigía el uso de las Fuerzas Armadas? ¿Estaba comprometido el orden constitucional de la nación debido al fenómeno del narcotráfico?

A lo largo de este trabajo buscaré contestar estas y otras interrogantes que irán surgiendo en el desarrollo de esta investigación, además de profundizar en el concepto para comprender los alcances de las políticas públicas instrumentadas en dicho sexenio.

Debido a la debilidad institucional que presentaban los cuerpos policiales y su incapacidad para hacerle frente al fenómeno del narcotráfico y de la delincuencia organizada en distintas regiones del país, se decidió incluir a las Fuerzas Armadas en las tareas de seguridad pública.

¿Qué estrategias se impulsaron para el fortalecimiento institucional de los estados y municipios?

Se volvió una exigencia de la población la presencia de las Fuerzas Armadas en las calles. Es imposible pensar en el desarrollo de la vida cotidiana del ciudadano en diversas regiones del país.

Significó una sustitución paulatina de las corporaciones civiles de seguridad a nivel estatal y municipal, siendo Ciudad Juárez el municipio con mayor protagonismo durante el sexenio.

“La infiltración manifestada a través de la corrupción del Estado por parte de organizaciones criminales es así utilizada para evadir los sistemas legales y se manifiesta en áreas tales como el lavado de dinero y el tráfico de drogas”.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Ver Buscaglia, Edgardo, Samuel González-Ruiz, César Prieto Palma. 2006. “Causas y consecuencias del vínculo entre la delincuencia organizada y la corrupción a altos niveles del Estado: Mejores prácticas para su combate”. *Terrorismo y delincuencia organizada. Un enfoque de derecho y economía*. Editado por Andrés Roemer y Edgardo Buscaglia. México: IJ-UNAM. Pág. 99

Con la continuación de las políticas públicas implementadas en el sexenio de Felipe Calderón, presenciamos la evolución del fenómeno de la delincuencia organizada.

Un ejemplo es la diversificación de las actividades criminales que realizan, además del trasiego de droga, en el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto, creció el robo de hidrocarburos, principalmente en los estados de México, Puebla y Guanajuato. En estos casos se atenta contra las finanzas públicas del Estado.

Difícilmente se podría hacer frente a este fenómeno sin la ayuda de las Fuerzas Armadas.

Esta no es la primera vez que el Estado hace uso de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, no se había visto un despliegue militar de esta magnitud desde la Revolución mexicana. No es sana una dependencia de tal escala de las Fuerzas Armadas para la nación. Es necesaria en la situación que se encuentra la nación.

El Estado mexicano no fue cuidadoso al momento de diferenciar el concepto de seguridad pública y de seguridad nacional durante aquel mandato, esta interpolación de significados llevó a una intervención castrense de las policías locales. Con el transcurso de los años, las corporaciones policiacas y de procuración de justicia en México se han venido militarizando.

Las Fuerzas Armadas en lugar de ser el apoyo de las fuerzas civiles de seguridad, en muchas regiones las sustituyeron en los tres órdenes de gobierno o bien, personal castrense ocupaba los mandos policiales a niveles estatales y municipales.

Resaltando la ineficiencia de las autoridades civiles para resolver el problema de seguridad considerando la cantidad de recursos que recibieron las policías de los tres órdenes de gobierno.

Esto es palpable al momento de hacer la comparativa en el aumento del presupuesto entre la Secretaría de la Defensa Nacional y Procuraduría General de

la República a nivel federal, siendo este el ejemplo más representativo del sexenio.

“México es el único país en el mundo que no está dentro de un conflicto armado y que ha aumentado el gasto militar como si estuviera dentro de uno. A propósito del uso de las Fuerzas Armadas en las tareas de seguridad pública, el artículo 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que en tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas”.<sup>35</sup>

“México vive bajo el amparo del Estado de derecho; pero, *de facto*, el estado de excepción domina el escenario político nacional, ahí donde los militares y marinos son comprometidos en misiones y funciones que corresponden con la seguridad pública”.<sup>36</sup>

El querer otorgarle las responsabilidades de la solución del problema a las instituciones de seguridad civiles y militares ha provocado que este fenómeno empeore.

Como analogía, el no atender las causas sociales del fenómeno de la delincuencia organizada y por el contrario centrar el modelo de seguridad al destino de recursos para la reacción en contra de estos grupos equivaldría a tratar de apagar un incendio con gasolina.

Replantear la estrategia de seguridad con una visión integral del problema, destinando el gasto no solo en la reacción, sino en la prevención del fenómeno, dignificar la labor policial con mejores condiciones laborales y salarios y una mejor

---

<sup>35</sup> Ver Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2007, art. 129.

<sup>36</sup> Ver Moloeznik, Marcos Pablo; Suárez de Garay, María Eugenia El proceso de militarización de la seguridad pública en México (2006-2010) Frontera Norte, vol. 24, núm. 48, julio-diciembre, 2012, pág. 138 El Colegio de la Frontera Norte, A.C. Tijuana, México.

coordinación entre el Gobierno de la República en conjunto con los estatales y municipales puntualmente en materia fiscal ayudará a México a superar este problema de manera más eficaz.

“Son consecuencias silenciosas de la bélica estrategia del gobierno federal para resolver un conflicto que de fondo contiene un problema económico y de falta de oportunidades”.<sup>37</sup>

Las preguntas que resaltan son ¿Bajo qué lógica desarrolló el Estado mexicano las políticas públicas de seguridad durante el sexenio de Felipe Calderón? ¿Cuántos recursos se destinaron para contener este fenómeno? ¿Qué resultados arrojaron las políticas implementadas en este periodo?

Muchos de los recursos federales se quedan a mitad del camino y no llegan a su destino final, más de una década del inicio de este conflicto y en algunas de las entidades más violentas aún no se implementan los exámenes de control y confianza, no existe capacitación de las fuerzas civiles y mucho menos la reconstrucción de las corporaciones policiales, siendo que durante este sexenio se destinó una cantidad importante para la materia.

### **Sobre la metodología:**

La presente investigación es de carácter cuantitativo, con un alcance transversal, un nivel de profundidad explicativa y de finalidad aplicada.

Se busca argumentar y sustentar la investigación a través de datos duros obtenidos de fuentes primarias, destacando las revistas científicas, documentos oficiales de instituciones públicas de renombre entre ellas, el INEGI y la SHCP, los proyectos de egresos de la federación entre el año 2006 al 2012, así como de informes técnicos y de investigación de instituciones públicas y privadas.

---

<sup>37</sup> Ver Maya Solís, Brisa Las consecuencias silenciosas de la política de la seguridad pública en México El Cotidiano, núm. 153, enero-febrero, 2009, pág. 73 Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco Distrito Federal, México.

Por su naturaleza, esta investigación es de carácter documental, su alcance temporal es transversal en la medida que busca analizar un conjunto de variables en un momento dado en el tiempo, el momento de interés, en este caso es el periodo en el que gobernó el ex presidente Felipe Calderón Hinojosa, comprendido entre el año 2007 a 2012.

Al ser una investigación con un nivel de profundidad explicativa, busca dar respuesta al fenómeno que se presenta cuando interactúan las variables a analizar, en este caso, la inseguridad, particularmente, el aumento en el índice de homicidios en Ciudad Juárez y del aumento de gasto público en los tres niveles de gobierno, destinado a reducir los indicadores delictivos.

Su finalidad es aplicada al no quedarse meramente en un marco teórico, ni mucho menos pretende formular teorías nuevas acerca del fenómeno a diferencia de una investigación básica o dogmática, esta investigación busca contrastar la teoría con aspectos prácticos de la administración pública.

Lo que se pretende es contrastar las teorías existentes sobre la seguridad y el gasto público con su aplicación y ejercicio para combatir el delito de homicidio, que es un indicador sobre la seguridad.

Se presentarán cuadros y gráficas comparativas en cuanto a las asignaciones presupuestarias se refieren en los tres niveles de gobierno.

En el caso del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) y el Subsidio para la Seguridad en los Municipios (SUBSEMUN) se realizará un desglose del destino de los recursos que recibieron, una comparación entre los resultados y las metas trazadas.

Al finalizar con un análisis de los resultados del sexenio en los programas que se implementaron a nivel federal, estatal y municipal, para encontrar una relación entre el gasto ejercido y el índice de homicidios en Ciudad Juárez, mediante datos duros y teoría que nos permita explicar este fenómeno.

## **Capítulo 2:** *Explicar la asignación y distribución de gasto público a seguridad*

La asignación y distribución del gasto durante un sexenio se da desde la creación del Plan Nacional de Desarrollo, se presenta en cumplimiento al Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se elabora de acuerdo con lo establecido en la Ley de Planeación, tiene como finalidad establecer los objetivos nacionales, las estrategias y las prioridades que durante la administración deberán regir la acción del gobierno, de tal forma que ésta tenga un rumbo y una dirección clara.<sup>38</sup>

El año en que termina su encargo, el Ejecutivo Federal deberá elaborar anteproyectos de iniciativa de Ley de Ingresos y del proyecto de Presupuesto de Egresos en apoyo al Presidente Electo, incluyendo sus recomendaciones, a efecto de que éste último los presente a la Cámara de Diputados.<sup>39</sup> Por parte del gobierno federal, la encargada de realizar este proceso es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.<sup>40</sup>

Durante el periodo de tiempo que dura su vigencia, los órdenes de gobierno estatal y municipal deben adecuar su planeación a lo establecido en este documento.

Por esta razón es importante analizar lo escrito en el Plan Nacional de Desarrollo del sexenio del ex presidente Felipe Calderón, para conocer cuáles fueron las prioridades de su gobierno en materia de seguridad pública a través del programa sectorial correspondiente a dicha materia y si hubo una convergencia en las metas y objetivos con relación a los programas sectoriales de Gobernación, Defensa Nacional, Marina, y el de la Procuraduría General de la República.

Las prioridades de la administración del ex presidente Felipe Calderón se plasmaron en 5 ejes rectores escritos a continuación.

---

<sup>38</sup> Ver Gobierno del Estado de México, Secretaría de Finanzas, Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México, Plan Nacional de Desarrollo.

Recuperado de: [http://copladem.edomex.gob.mx/plan\\_nacional\\_de\\_desarrollo](http://copladem.edomex.gob.mx/plan_nacional_de_desarrollo)

<sup>39</sup> Ver Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. 2012, Art 43.

<sup>40</sup> *Ibíd.* Art 42.



<p><b>Eje 1. Estado de Derecho y seguridad</b></p> <p><b>Estado de Derecho</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1.1 Certeza jurídica</li> <li>1.2 Procuración e impartición de justicia</li> <li>1.3 Información e inteligencia</li> <li>1.4 Crimen organizado</li> <li>1.5 Confianza en las instituciones públicas</li> <li>1.6 Cultura de la legalidad</li> <li>1.7 Derechos humanos</li> </ul> <p><b>Seguridad nacional</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1.8 Defensa de la soberanía y de la integridad del territorio</li> <li>1.9 Seguridad fronteriza</li> <li>1.10 Cooperación internacional</li> </ul> <p><b>Seguridad pública</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1.11 Prevención del delito</li> <li>1.12 Cuerpos policíacos</li> <li>1.13 Participación ciudadana</li> </ul> <p><b>Eje 2. Economía competitiva y generadora de empleos</b></p> <p><b>Economía y finanzas públicas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>2.1 Política hacendaria para la competitividad</li> <li>2.2 Sistema financiero eficiente</li> <li>2.3 Sistema nacional de pensiones</li> <li>2.4 Promoción del empleo y paz laboral</li> </ul> <p><b>Productividad y competitividad</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>2.5 Promoción de la productividad y la competitividad</li> <li>2.6 Pequeñas y medianas empresas</li> <li>2.7 Sector rural</li> </ul>	<p><b>Eje 3. Igualdad de oportunidades</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>3.1 Superación de la pobreza</li> </ul> <p><b>Desarrollo integral</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>3.2 Salud</li> <li>3.3 Transformación educativa</li> </ul> <p><b>Grupos prioritarios</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>3.4 Pueblos indígenas</li> <li>3.5 Igualdad entre mujeres y hombres</li> <li>3.6 Grupos vulnerables</li> <li>3.7 Familia, niños y jóvenes</li> </ul> <p><b>Cultura y esparcimiento</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>3.8 Cultura, arte, deporte y recreación</li> </ul> <p><b>Eje 4. Sustentabilidad ambiental</b></p> <p><b>Aprovechamiento sustentable de los recursos naturales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>4.1 Agua</li> <li>4.2 Bosques y selvas</li> <li>4.3 Biodiversidad</li> </ul> <p><b>Protección del medio ambiente</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>4.4 Gestión y justicia en materia ambiental</li> <li>4.5 Ordenamiento ecológico</li> <li>4.6 Cambio climático</li> <li>4.7 Residuos sólidos y peligrosos</li> </ul> <p><b>Conocimiento y cultura para la sustentabilidad ambiental</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>4.8 Investigación científica ambiental con compromiso social</li> <li>4.9 Educación y cultura ambiental</li> </ul> <p><b>Eje 5. Democracia efectiva y política exterior responsable</b></p> <p><b>Democracia efectiva</b></p>
--	---

<p>2.8 Turismo</p> <p>2.9 Desarrollo regional integral</p> <p><b>Infraestructura para el desarrollo</b></p> <p>2.10 Telecomunicaciones y transportes</p> <p>2.11 Energía, electricidad e hidrocarburos</p> <p>2.12 Sector hidráulico</p> <p>2.13 Construcción y vivienda</p>	<p>5.1 Fortalecimiento de la democracia</p> <p>5.2 Modernización del sistema político</p> <p>5.3 Participación ciudadana</p> <p>5.4 Eficacia y eficiencia gubernamental</p> <p>5.5 Transparencia y rendición de cuentas</p> <p><b>Política exterior responsable</b></p> <p>5.6 La política exterior, palanca del desarrollo nacional</p> <p>5.7 México en la construcción del orden mundial</p> <p>5.8 Diversificar la agenda de la política exterior</p> <p>5.9 Mexicanos en el exterior y migración</p>
--	---

(Elaboración propia)<sup>41</sup>

¿Cuáles fueron las prioridades del sexenio en materia de seguridad pública? Para contestar esta pregunta, tenemos que revisar los objetivos del eje rector 1 para entender la naturaleza de los programas sectoriales que se desprendieron del documento y la lógica de la asignación de recursos que se dio en este sexenio.

<p><b>Objetivo Nacional</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Garantizar la vigencia plena del Estado de Derecho, fortalecer el marco institucional y afianzar una sólida cultura de legalidad para que los mexicanos vean realmente protegida su integridad física, su familia y su patrimonio en un marco de convivencia social armónica</li> </ul> <p><b>Estado de Derecho</b></p>	<p>1.6 Cultura de la legalidad</p> <p>1.6.1 Fomentar el desarrollo de una cultura de la legalidad</p> <p>1.7 Derechos humanos</p> <p>1.7.1 Asegurar el respeto irrestricto a los derechos humanos y pugnar por su promoción y defensa</p> <p><b>Objetivo Nacional</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Garantizar la seguridad nacional,</li> </ul>
--	---

<sup>41</sup> Ver Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Pág. 06. Recuperado de: [http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND\\_2007-2012.pdf](http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf)

<p>1.1 Certeza jurídica</p> <p>1.1.1.1 Garantizar la certeza jurídica y predictibilidad en la aplicación de la ley para toda la población</p> <p>1.1.1.2 Garantizar el acceso de todos los ciudadanos a un sistema de justicia eficaz</p> <p>1.1.1.3 Garantizar la protección a los derechos de propiedad</p> <p>1.2 Procuración e impartición de justicia</p> <p>1.2.1 Modernizar el sistema de justicia penal encaminado a lograr un marco normativo que garantice justicia pronta y eficaz</p> <p>1.2.2 Combatir la impunidad para disminuir los niveles de incidencia delictiva</p> <p>1.2.3 Fortalecer el sistema penitenciario para garantizar que se haga respetar la ley y se apoye la readaptación social de manera</p> <p>1.3 Información e inteligencia</p> <p>1.3.1 Establecer mecanismos y procesos que permitan conocer sistemáticamente las características y patrones del fenómeno</p> <p>1.4 Crimen organizado</p> <p>1.4.1 Recuperar la fortaleza del</p>	<p>salvaguardar la paz, la integridad, la independencia y la soberanía del país, y asegurar la viabilidad del Estado y de la democracia</p> <p><b>Seguridad nacional</b></p> <p>1.8 Defensa de la soberanía y de la integridad del territorio</p> <p>1.8.1 Garantizar la seguridad nacional y preservar la integridad física y el patrimonio de los mexicanos por encima de cualquier otro interés</p> <p>1.9 Seguridad fronteriza</p> <p>1.9.1 Salvaguardar la seguridad en las fronteras, así como la integridad y el respeto a los derechos humanos tanto de los habitantes de estas zonas, como de los migrantes</p> <p>1.10 Cooperación internacional</p> <p>1.1.1.1 Fortalecer la cooperación internacional para contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de seguridad y defensa de la soberanía.</p> <p><b>Seguridad pública</b></p> <p>1.11 Prevención del delito</p> <p>1.1.1.2 Fomentar un mayor nivel de desarrollo y mejores condiciones de vida que prevengan conductas</p>
---	--

<p>Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado</p> <p>1.5 Confianza en las instituciones públicas</p> <p>1.5.1 Generalizar la confianza de los habitantes en las instituciones públicas, particularmente en las de seguridad pública, procuración e impartición de justicia</p> <p>1.5.2 Combatir a la corrupción de forma frontal</p>	<p>delictivas en las comunidades y espacios urbanos, y que garanticen a toda la población el goce de sus derechos y libertades</p> <p>1.12 Cuerpos policíacos</p> <p>1.1.1.3 Desarrollar un cuerpo policial único a nivel federal, que se conduzca éticamente, que esté capacitado, que rinda cuentas y garantice los derechos humanos.</p> <p>1.13. Participación ciudadana</p> <p>1.1.1.4 Fomentar la participación ciudadana en la prevención y combate del delito.</p>
--	--

(Elaboración propia)<sup>42</sup>

El eje 1 del Plan Nacional de Desarrollo referente al Estado de Derecho y Seguridad se plantea el uso de las Fuerzas Armadas en tareas que le competen a las policías de los tres órdenes de gobierno sin la claridad suficiente sobre los términos del despliegue de soldados y marinos, el tiempo que estarían apoyando a las corporaciones civiles y sin política pública alguna que permita regresar a las tropas de manera responsable a sus tareas constitucionales.

Tomando en cuenta que en este sexenio se inició el combate al crimen organizado con el apoyo del ejército y la marina, a más de 10 años de su instrumentación, esta estrategia no ha dado los resultados esperados.

<sup>42</sup> Ver Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, pp. 1-2. Recuperado de: [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/sed/documentos/planeacion/10\\_pnd\\_2007\\_2012.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/sed/documentos/planeacion/10_pnd_2007_2012.pdf)

Si bien, se planteó una reestructuración de las policías bajo un mando único a nivel federal, esto no se logró cuando concluyó el sexenio.

Para conocer con una profundidad más amplia como se instrumentó la estrategia de seguridad en este periodo se requiere hacer la comparación entre los programas sectoriales del gabinete de seguridad que se desprendieron del Plan Nacional de Desarrollo.

Así podremos saber si se destinó a las dependencias, estados y municipios los recursos necesarios para enfrentar el problema de seguridad correctamente o contribuyó a agravar el problema.

<b>Programa Sectorial de la Secretaría de Gobernación</b>	<b>Programa Sectorial de la Procuraduría General de la República</b>
<p data-bbox="321 869 431 900"><i>Objetivos</i></p> <ol data-bbox="367 926 792 1860" style="list-style-type: none"> <li data-bbox="367 926 792 1062">1. Contribuir al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en México</li> <li data-bbox="367 1087 792 1276">2. Fortalecer la prevención y atención oportuna de las situaciones de contingencia que enfrente el país</li> <li data-bbox="367 1302 792 1438">3. Fortalecer la regulación de los fenómenos socio-demográficos que afectan a la población</li> <li data-bbox="367 1463 792 1652">4. Contribuir a la modernización de las instituciones públicas y la sistematización de procesos en beneficio de la ciudadanía</li> <li data-bbox="367 1677 792 1866">5. Consolidar una cultura de respeto a los derechos y libertades de los integrantes de nuestra sociedad</li> </ol>	<p data-bbox="922 869 1032 900"><i>Objetivos</i></p> <ol data-bbox="967 926 1393 1860" style="list-style-type: none"> <li data-bbox="967 926 1393 1167">1. Transformar integralmente el sistema de procuración de justicia de la Federación para mejorar la atención a la ciudadanía.</li> <li data-bbox="967 1192 1393 1329">2. Elevar la calidad y eficacia en la integración de la averiguación previa.</li> <li data-bbox="967 1354 1393 1491">3. Abatir la impunidad y transparentar la actuación ministerial.</li> <li data-bbox="967 1516 1393 1705">4. Desarrollar una actuación coordinada entre los actores clave en la lucha contra la delincuencia organizada.</li> <li data-bbox="967 1730 1393 1866">5. Fortalecer la participación social en el combate a la delincuencia organizada.</li> </ol>

6. Impulsar la actualización, adecuación y difusión del orden jurídico nacional

**Programa Sectorial de la Secretaría de Defensa Nacional**

*Objetivos*

1. Proporcionar una atención prioritaria a los recursos humanos, como pilar fundamental de la Institución.
2. Hacer más eficiente la operatividad de Ejército y Fuerza Aérea Mexicana
3. Garantizar la Defensa Nacional y respaldar la política exterior del Estado Mexicano
4. Apoyar las políticas en materia de seguridad interior, en un marco de respeto al Estado de Derecho
5. Realizar acciones sociales que coadyuven al desarrollo integral del país y apoyen las condiciones de vida de la población.
6. Fomentar las relaciones cívico-militares en un contexto democrático, transparente y con apego a un sistema de rendición de cuentas.

6. Consolidar una cultura de protección, promoción y observancia de las garantías individuales y la igualdad de género con pleno respeto a los derechos humanos en el proceso penal.
7. Asegurar el cumplimiento del marco legal vigente por los responsables de la investigación y persecución de los delitos federales.

**Programa Sectorial de la Secretaría de Seguridad pública**

*Objetivos*

1. Alinear las capacidades del Estado mexicano en el combate a la delincuencia organizada, a fin de restablecer las condiciones de seguridad para la sociedad en todo el territorio nacional
2. Fortalecer la estrategia de participación ciudadana para combatir la impunidad, disminuir los niveles de incidencia delictiva y fomentar la cultura de la legalidad, garantizando a la ciudadanía el goce de sus derechos y libertades.

**Programa Sectorial de la Secretaría de Marina**

*Objetivos*

1. Proteger los Intereses Marítimos Nacionales
2. Aplicar el Estado de Derecho en los Mares y Litorales mexicanos
3. Garantizar la seguridad física de las personas en los mares y litorales mexicanos
4. Contribuir al desarrollo marítimo sustentable de México
5. Incrementar la confianza de la población hacia la SEMAR

3. Recuperar el sentido original de los centros de reclusión como instancias de control de presuntos responsables y sentenciados a fin de garantizar la readaptación social de los reclusos, así como para generar inteligencia de orden criminal a fin de erradicar la corrupción y la operación delictiva intramuros
4. Incorporar tecnologías de información y telecomunicaciones a la función policial para crear interconexiones de bases de datos a nivel federal, estatal y municipal, y generar estrategias coordinadas de prevención y combate al delito.
5. Profesionalizar a las corporaciones policiales a fin de que se conduzcan éticamente, con formación especializada y de calidad, basada en técnicas de investigación y estándares internacionales de actuación para la prevención y combate al delito
6. Garantizar el escrutinio, seguimiento, evaluación y

	<p>mejora de la gestión de las instituciones de seguridad pública, fomentando la credibilidad y confianza de la sociedad</p>
--	--

(Elaboración propia)<sup>43</sup>

En cuanto a los objetivos de los programas sectoriales, vemos que la responsabilidad en el combate a la delincuencia organizada recae principalmente en la Secretaría de Seguridad Pública y en la Procuraduría General de la República, dejando a la Secretaría de la Defensa Nacional, el apoyo a las políticas de seguridad interior.

Los roles de la Secretaría de Gobernación y de Marina plasmados en sus respectivos programas sectoriales no tienen mayor trascendencia que las que constitucionalmente les corresponden.

Tampoco se logró una distribución proporcional del gasto para alcanzar los objetivos que se tenían en el Plan Nacional de Desarrollo, es fundamental hacer el análisis del Presupuesto de Egresos de la Federación de la administración del ex presidente Felipe Calderón para conocer en que se asignaron los recursos y como se gastó en materia de seguridad y saber si esto ayudó en aumentar o disminuir las tasas de homicidio en Ciudad Juárez.

Es importante subrayar esto último debido a que si bien, las fuerzas civiles encabezadas por la Secretaría de Gobernación, la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Seguridad Pública serían las encargadas de liderar el combate al crimen organizado, la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina asumieron esta responsabilidad desplazando a las corporaciones policiacas de los tres órdenes de gobiernos tanto en sus labores

<sup>43</sup> Ver Cámara de Diputados. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2007, Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012 Escenarios, Programas e indicadores. Recuperado de: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0962007.pdf>



constitucionales como en la injerencia directa en estas al nombrar mandos militares en dichas instituciones.

### *2.1 Análisis del Presupuesto de Egresos de la Federación en la asignación de gasto en materia de seguridad periodo 2007 – 2012*

Una vez que se tienen los objetivos claros, el gobierno entrante prospecta los recursos que ejercerá durante el sexenio a través del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Las políticas del gasto público que instrumenta son la manera de canalizar recursos a los objetivos principales plasmados en los programas sectoriales desarrollados para ser ejecutados en el periodo que comprende su mandato.

Esta redistribución del gasto permite a los gobiernos evaluar las políticas públicas implementadas para conocer su viabilidad y sostenibilidad o bien, resultar en un cambio de dirección abordando los problemas públicos desde otros enfoques teóricos o disciplinas para hacer los ajustes necesarios en el presupuesto que se otorga a estos programas para dar mejores resultados.

El gasto público y la seguridad son dos conceptos que han tomado una importancia relevante para las políticas públicas que el Estado ha desarrollado e implementado en los últimos 40 años.

Especialmente en los últimos 12, México ha pasado por un cambio de conciencia en temas como profesionalización de las policías en los tres órdenes de gobierno, transparencia, combate a la corrupción, eficiencia en el ejercicio de los recursos públicos plasmados en los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012.

A través de experiencias difíciles como la devaluación del peso en 1994, la crisis económica mundial que sucedió en el año 2008 y la reciente depreciación del peso frente al dólar, acompañada de la caída del precio del barril de petróleo en los mercados internacionales, México ha madurado como una nación responsable y solvente en cuanto a las finanzas públicas.

La asignación del gasto público en seguridad se da a través de los Ramos administrativos del gasto programable números 04, 07, 13, 17 correspondientes a Gobernación, Defensa Nacional, Marina y Procuraduría General de la República y en especial el 36 de Seguridad Pública, dependencias integrantes del gabinete de seguridad.

Y de los Ramos generales del gasto programable número 33 y del no programable número 28.

A través del análisis al Presupuesto de Egresos de la Federación de los años 2007 – 2012 conoceremos la forma de asignación del gasto público, la redistribución presupuestaria y su impacto en los resultados de los programas implementados para abatir las tasas de homicidios durante el sexenio.

Para esta primera aproximación del análisis del Presupuesto de Egresos de la Federación, se revisarán los Ramos administrativos del gabinete de seguridad correspondientes al gasto programable donde se podrá hacer una comparación entre los recursos que se entregaron a las dependencias y si esta asignación se encaminó a resolver el problema de seguridad o disparar los índices de violencia, entre estos, las tasas de homicidios en Ciudad Juárez.

El destino de los recursos públicos en este periodo fortaleció a las Secretarías de la Defensa Nacional y de Seguridad Pública reduciendo a un segundo plano el rol de las otras 3 que conforman el gabinete de seguridad.

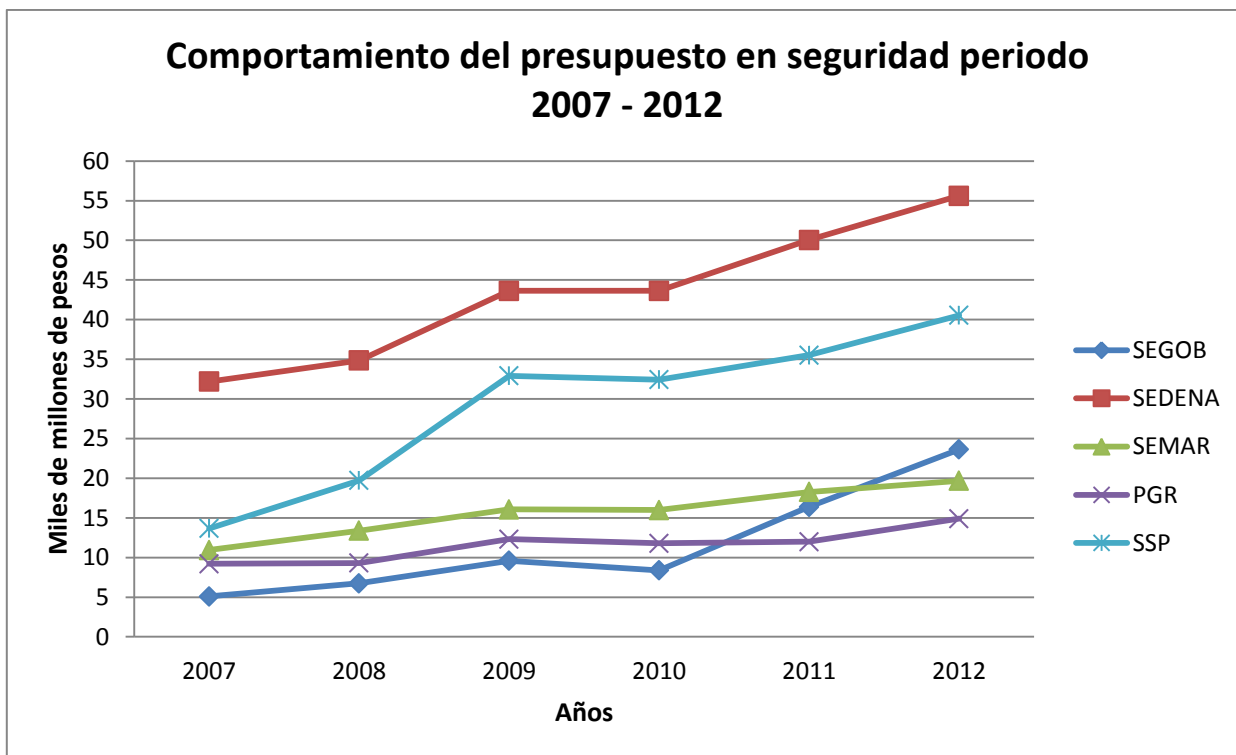
En la siguiente tabla podemos observar la distribución y el aumento desigual del gasto a lo largo del sexenio.

<b>Dependencia /Años</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<b>SEGOB</b>	5,083,252,769	6,736,900,000	9,594,007,041	8,370,632,682	16,386,141,654	23,637,497,098
<b>SEDENA</b>	32,200,896,500	34,861,005,900	43,623,321,860	43,632,410,311	50,039,456,571	55,610,989,782
<b>SEMAR</b>	10,951,321,100	13,382,746,100	16,059,281,110	15,991,869,193	18,270,177,440	19,679,681,622
<b>PGR</b>	9,216,539,400	9,307,808,800	12,309,857,565	11,781,474,057	11,997,812,200	14,905,074,010
<b>SSP</b>	13,664,682,654	19,711,622,600	32,916,838,380	32,437,776,662	35,519,104,867	40,536,522,049

(Elaboración propia con datos del PEF 2007 - 2012)<sup>44</sup>

Sí bien, el Plan Nacional de Desarrollo y los diversos programas sectoriales de estas dependencias en su conjunto proponían a las Fuerzas Armadas únicamente como un apoyo a las tareas de seguridad pública en un marco de protección a los derechos humanos priorizando las labores de inteligencia sobre el uso de la fuerza gracias a una estrecha coordinación de las Secretarías de Gobernación, Seguridad Pública y de la Procuraduría General de la República, esto no se vio reflejado en los presupuestos de egresos en el sexenio.

<sup>44</sup> Datos recogidos del Diario Oficial de la Federación sobre el Presupuesto de Egresos de la Federación 2007 – 2012.



(Elaboración propia con datos del PEF 2007 - 2012)

En la gráfica anterior se puede apreciar mejor la distribución asimétrica que hubo durante el sexenio del gasto destinado al gabinete de seguridad, el comportamiento atípico del presupuesto tuvo lugar por muy particulares factores internos y externos entre los años 2008 a 2010.

Estos determinaron la variación que existió en este periodo y que relacionaremos para determinar si se cumplieron las metas que se trazaron en el sexenio en Ciudad Juárez.

Entre los factores internos, llama la atención que para el año electoral del 2009 todas las dependencias recibieron un aumento considerable, destacando sobre las demás, las Secretaría de la Defensa Nacional y de Seguridad Pública.

Se debe recordar que para el año anterior había comenzado la crisis financiera internacional del año 2008 como parte de los factores externos, llevando a muchas economías emergentes a periodos de recesión económica prolongados y

a otras naciones a implementar políticas prolongadas del aumento del gasto público para evitar esta suerte, no siendo el caso de México.

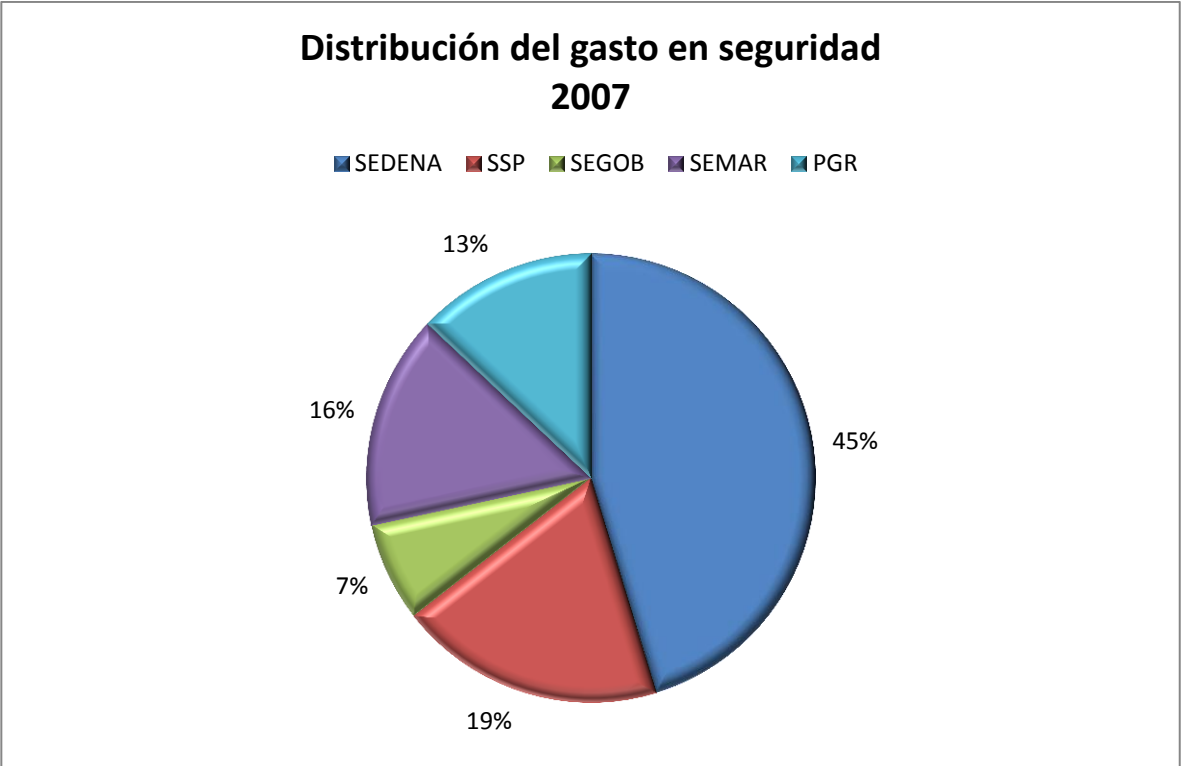
Se observa que para el año 2010 hubo una reducción del gasto en todas las dependencias con excepción de la Secretaría de la Defensa Nacional, aunque el aumento fue mínimo con los que se registrarían en los años posteriores.

Para el año 2011 y 2012 hubo un incremento mayor en las Secretarías de Gobernación, Defensa Nacional y Seguridad Pública, la primera encargada de mantener la estabilidad política, la gobernabilidad y fortalecer las instituciones públicas del país.

Mientras que las otras dos serían las encargadas del combate frontal al crimen organizado, lo que se traduce en más armas, vehículos y equipo para hacer frente a este problema.

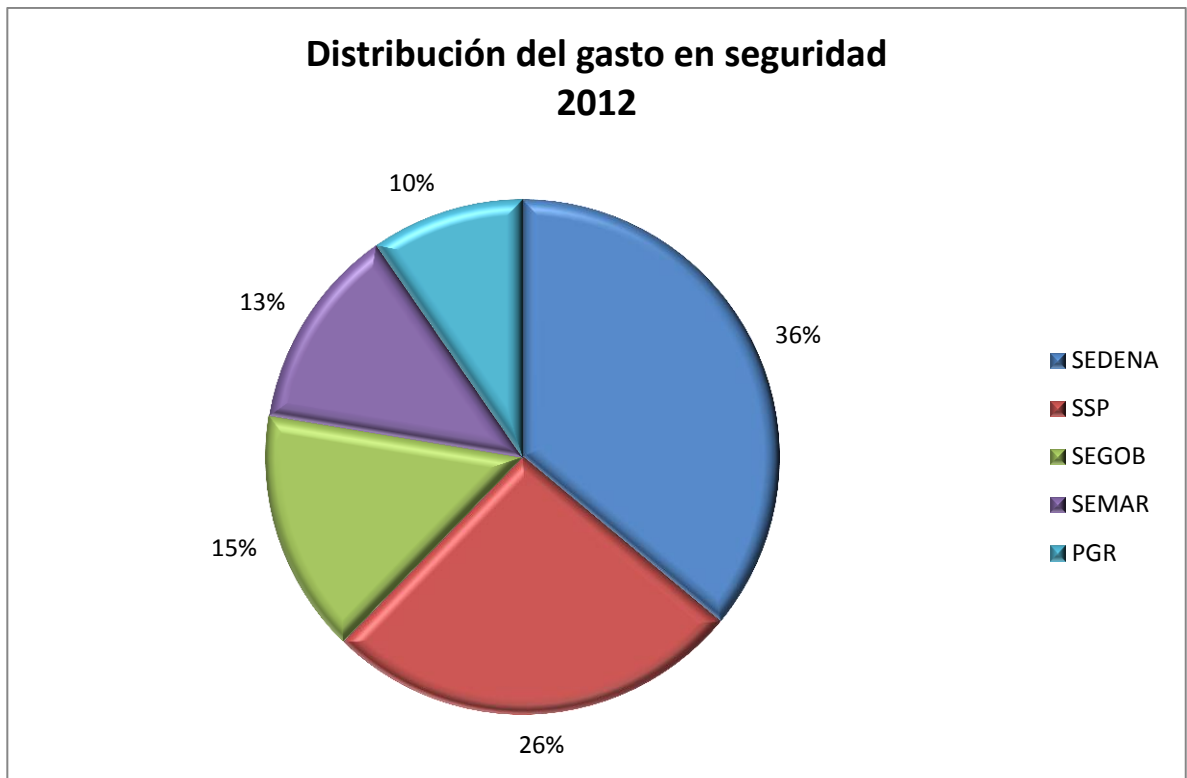
Por otro lado, la Secretaría de Marina y la Procuraduría General de la República, esta última quizá la más importante al ser la encargada de realizar las investigaciones, elaborar las carpetas de investigación y consignar a los criminales ante los jueces con el debido proceso para una justicia pronta y expedita, fue la que menos recursos recibió durante el sexenio.

Para tener mejores elementos de análisis es importante ubicar el porcentaje del gasto público correspondiente a cada uno de los Ramos administrativos en materia de seguridad tanto del principio como al final del sexenio.



(Elaboración propia con datos del PEF 2007)

Es preocupante que se optara por una política de enfrentamiento directo, apostando a la reducción de los grupos criminales a través de una confrontación directa con las fuerzas del orden, en lugar de enfrentar a la justicia con un debido proceso y con un sistema de reinserción social que permitiera inhibir estas conductas una vez pagada la condena de haber resultado culpables. Esta política se continuó hasta el final del sexenio.



(Elaboración propia con datos del PEF 2012)

Así se explica la distribución desigual del gasto entre estas dependencias, el objetivo, mantener todo el complejo aparato de seguridad funcionando con la Secretaría de Seguridad Pública coordinando estos esfuerzos.

A nivel nacional, lejos de reducir los índices de violencia entre estos, las tasas de homicidio, por el contrario, aumentaron, especialmente en los años 2008, 2009 y 2010.

En este periodo, México atravesó por una crisis financiera mundial, durante el siguiente año se realizaron las elecciones intermedias y para el 2010 hubo una reducción en el gasto a las dependencias que integran el gabinete de seguridad.

No se puede explicar el fenómeno de la violencia en el país sin conocer el contexto de los últimos 40 años respecto al uso de las Fuerzas Armadas en las tareas de seguridad. Esto servirá para comprender la importancia de su instrumentación con la llegada de Felipe Calderón al poder.

En México, los asuntos de seguridad nacional se trataban cuando eran asuntos correspondientes a la guerrilla durante las décadas de los 80's y 90's. La dependencia encargada de esta problemática en conjunto con las Fuerzas Armadas fue la Dirección Federal de Seguridad (DFS), hoy en día conocida como el Centro de Información y Seguridad Nacional (CISEN).

A pesar de prácticas heredadas de sexenios pasados como la cultura de la impunidad, de la ilegalidad y de la corrupción dentro de las instituciones, la delincuencia organizada y el narcotráfico no representó un asunto de seguridad nacional hasta el año 2006 cuando se involucraron las Fuerzas Armadas en un rol activo.

La nación aún no era consciente de los cambios de la cultura de legalidad y seguridad por los que atravesaría para enfrentar esta descomposición de las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley.

Fue hasta la refundación de la DFS para convertirse en el CISEN cuando se empezó a hablar de una cultura de seguridad nacional dentro todas las instituciones que conforman el gabinete de seguridad y no solo en la SEGOB o en la SEDENA. Se comenzó a profesionalizar esta institución a principios del nuevo milenio.

En este periodo de transición a un a nuevo modelo de seguridad, la delincuencia organizada adquirió poder suficiente para poder representar una amenaza real al Estado mexicano, amparados por sectores del propio gobierno transformando a estas organizaciones en un problema de seguridad nacional.

“La teoría institucional apunta que son las instituciones (dependencias gubernamentales, los cuerpos policíacos y la institución armada) y el Estado mismo de derecho (leyes, normas y reglamentos) el eje fundamental sobre el que descansa la previsión y el combate a la delincuencia. De tal forma que si existen fallas (corrupción) en el sistema judicial, en las organizaciones policíacas y militares y en los mismos cuerpos de seguridad, el nivel de criminalidad se



incrementa. Es decir, esta perspectiva responsabiliza de los altos índices de inseguridad al estado de deterioro y corrupción que prevalece en las instituciones encargadas de ofrecer seguridad tales como la policía, el ejército y el Poder Judicial”.<sup>45</sup>

El rescate de las corporaciones policiacas representó un cambio total en la forma en cómo se administraron los recursos económicos del país, es decir, en la medida que se involucran las Fuerzas Armadas en el combate y prevención del delito, se duplican así las funciones de las policías, mientras que a estas últimas se reestructuran, depurando las instituciones y formando nuevos cuadros, mejor preparados y más profesionales.

Esta esquizofrenia entre lo escrito en el Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales del gabinete de seguridad y lo plasmado en los presupuestos de egresos del sexenio no dio los resultados esperados para abatir las tasas de homicidio.

Ciudad Juárez se convirtió en el símbolo de una guerra perdida del sexenio desde el comienzo de la implementación de diversas estrategias que tenían como fin recuperar la paz y abatir el crimen organizado y que por otro lado, resultaron en un alza en las tasas de homicidios por la lucha de grupos criminales por el control de las plazas además de una falta de sensatez para buscar alternativas para resolver este problema.

Esta estrategia que implementó el gobierno federal en contra del crimen organizado no atacaba las causas de la inseguridad, fenómeno que reventó en el sexenio del ex presidente Felipe Calderón, las políticas que se implementaron fueron de orden de reacción y no de prevención.

---

<sup>45</sup> Ver Valdez Zepeda, Andrés. Seguridad pública y gobernabilidad: Teorías, relaciones y aproximaciones, Sexta época, núm. 24, Mayo-Agosto, 2000, pág. 285 Universidad Nacional Autónoma de México Distrito Federal, México

“Esta perspectiva analítica (teoría internacionalista) sobre el problema de la delincuencia apunta que la génesis de las conductas delictivas responde a fenómenos que se dan en la esfera metanacional y que, por lo tanto, el tratar de encontrar soluciones en el ámbito local o nacional, no permite enfocar con precisión este tipo de problemáticas”.<sup>46</sup>

El asignar grandes cantidades de recursos públicos a las instituciones que se encargan de la seguridad no es la mejor forma de revertir esta tendencia, que ocasionó problemas de ingobernabilidad y puso en peligro al Estado de derecho.

El dinero destinado a seguridad no ayudó a reducir el número de homicidios y por el contrario durante este periodo, Juárez fue durante dos años seguidos considerada la ciudad más violenta del mundo.

Encontramos un desfase entre las metas y los resultados obtenidos por el gobierno en cuanto a la prevención de delitos, en este caso los homicidios.

En la siguiente tabla observamos una tendencia ascendente del número de homicidios durante el sexenio del ex presidente Felipe Calderón.

<b>Año</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<b>Muertes</b>	8,867	14,006	19,803	25,757	27,213	25,967
						<b>Total: 121,613</b>

(Elaboración propia con datos del INEGI)<sup>47</sup>

Estos datos son el resultado de la estrategia implementada en esta administración, si bien es una cifra alta en todo el país, no se compara a lo que vivieron los habitantes de Ciudad Juárez, para comprender mejor el caso particular de este municipio fronterizo, es importante señalar que no toda la responsabilidad corresponde al gobierno federal, los estados y los municipios tienen competencias

<sup>46</sup> Ídem.

<sup>47</sup> Ver Mortalidad INEGI, Conjunto de datos: Defunciones por homicidios 2007 – 2012. Recuperado de: [http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/mortalidad/DefuncionesHom.asp?s=est&c=28820&proy=mortgral\\_dh](http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/mortalidad/DefuncionesHom.asp?s=est&c=28820&proy=mortgral_dh)

y ámbitos de acción específicas, también es importante entrar en materia acerca de los recursos destinados específicamente para que las entidades y los municipios puedan atender este fenómeno.

## *2.2 El gasto federalizado en seguridad pública*

Es importante revisar el concepto de federalismo para poder entender la forma en cómo se relaciona el orden federal con los gobiernos estatales y municipales cuando este distribuye el gasto.

Como primeros antecedentes del federalismo como forma de Estado se encuentran los aportes esenciales que los constituyentes de Filadelfia legaron al constitucionalismo mundial<sup>48</sup>

“La noción de federalismo surge de las experiencias en la organización político-territorial de países, en rechazo a una forma unitaria de Estado que se fue tornando absolutista, desconociendo libertades y derechos”.<sup>49</sup>

Durante el siglo XIX, la recién conformada nación mexicana estuvo confrontada entre dos grupos ideológicos conocidos como los liberales y los conservadores, buscando imponer la forma del ejercicio de gobierno, unos optaban por una república federal y los otros por una centralista.

Este conflicto dio como resultado el establecimiento de una primera república federal, establecida en el artículo 4 de la constitución de 1824, una centralista, con la promulgación de las llamadas 7 leyes en 1836, una segunda república en 1846 con la caída del modelo centralista, gracias a la restauración de la constitución de 1824, de un segundo imperio con la segunda intervención francesa en 1863 con el apoyo de los partidarios del centralismo y la restauración de la república en 1867 junto con la constitución de 1857, señalando en el artículo 40 la voluntad del

---

<sup>48</sup> Compararse con Benvenuti, José Manuel FEDERALISMO FISCAL Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, vol. 7, núm. 9, 2007, pág. 37 Universidad Nacional del Litoral Santa Fe, Argentina

<sup>49</sup> Ver Grimaldo Lorente, Jaime; Rangel Guerrero, Christi ANÁLISIS MULTIDISCIPLINARIO DEL FEDERALISMO Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político, núm. 12, 2007, pág. 33 Grupo Interuniversitario Postdata Buenos Aires, Argentina

pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.<sup>50</sup> Plasmado a la constitución de 1917 sin ningún cambio o modificación.

“Formalmente, México es una federación en la que los tres ámbitos de gobierno poseen algún grado de autonomía, tanto en su capacidad para recaudar ingresos como en sus decisiones de gasto. Sin embargo, en la práctica, tal autonomía ha estado tradicionalmente limitada por la concentración excesiva de funciones en el gobierno federal”.<sup>51</sup>

Como parte del diagnóstico del Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012, el federalismo representó un obstáculo para este gobierno, violando sistemáticamente las competencias y facultades del orden estatal y municipal mediante el retraso en la llegada de los recursos y asumiendo la seguridad pública de distintos municipios con elementos castrenses y de la Policía Federal.

Si bien es importante conocer el gasto del gobierno federal, también es igual de importante conocer con qué recursos contó el estado de Chihuahua y el municipio de Juárez para hacerle frente a esta ola de violencia iniciada por Felipe Calderón.

Para continuar con esta investigación es necesario responder a las siguientes preguntas ¿Qué es el gasto federalizado? y ¿Por qué es importante definirlo?

---

<sup>50</sup> Ver Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1857, art. 40. Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_1857.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf)

<sup>51</sup> Ver Sobarzo Fimbres, Horacio Federalismo fiscal en México Economía, Sociedad y Territorio, núm. Esp., 2005, pág. 108 El Colegio Mexiquense, A.C. Toluca, México

“Este se integra por los recursos que el gobierno federal transfiere a los estados y municipios a través de las participaciones y aportaciones federales, los apoyos para las entidades federativas (PAFEF) y los convenios de descentralización”.<sup>52</sup>

Es importante hacer esta distinción conceptual del origen de los recursos del gasto a los que corresponden los Ramos Generales 28 y 33 de Participaciones a Entidades Federativas y Municipios y de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, el Ramo 23 de Provisiones salariales y económicas, Protección social en salud y los convenios de descentralización debido al vínculo que genera entre los tres órdenes de gobierno con énfasis en cómo se asigna y la naturaleza que guarda con los temas de seguridad.

“Estos recursos provenientes de la federación son empleados por los gobiernos estatales para complementar sus respectivos gastos en educación, salud, infraestructura social, seguridad pública, sistema de pensiones, deuda pública, entre otros”.<sup>53</sup>

¿Qué porcentaje del gasto neto total de las entidades federativas y los municipios le corresponde al gasto federalizado?

“Entre el año 2000 a 2010, el promedio de ingresos de las entidades federativas fue del 79% correspondiente de la Federación, el 12% provenían de la recaudación propia, el 6% de financiamientos y el 3% de otros ingresos”.<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> Ver Cámara de Diputados, Sistema de Investigación y Análisis, División de Economía y Comercio.

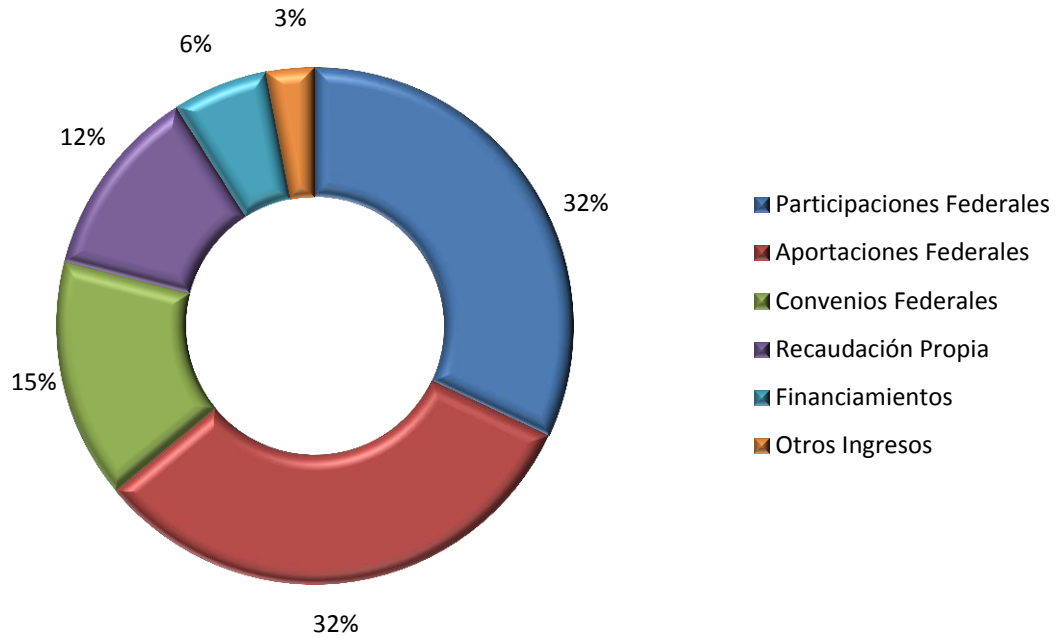
Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/sia/intranet/sia-dec-iss-07-05/anualizado/intro.htm>

<sup>53</sup> Ídem.

<sup>54</sup> Ver Cámara de Diputados, Centro de Estudios de Finanzas Públicas, Ley de Coordinación Fiscal, pág. 8

Recuperado de: [http://www.cefp.gob.mx/difusion/evento/2014/diplomado\\_fp/presentaciones/07.pdf](http://www.cefp.gob.mx/difusion/evento/2014/diplomado_fp/presentaciones/07.pdf)

### Estructura de los ingresos promedio de las entidades federativas 2000 - 2010



(Fuente: Centro de Estudios de Finanzas Públicas, [2014])<sup>55</sup>

La mayor parte de los recursos que ejercen las entidades federativas provienen del Ramo 28 y del 33, correspondientes a las participaciones y aportaciones a entidades federativas y municipios.

Señalando la gran dependencia que existe hacia la federación y por lo tanto tiene una gran responsabilidad en lo que ocurre dentro de los estados y municipios.

Después de revisar la gráfica surgen las siguientes preguntas ¿Qué son las participaciones? Y ¿Qué son las aportaciones?

Se requiere definir estos conceptos para poder entender su papel dentro del gasto público, la naturaleza de su ejecución y qué criterios se utilizan para su asignación.

<sup>55</sup> Ídem

“Las participaciones son recursos que la federación transfiere a las entidades federativas, y que las autoridades estatales los ejercen libremente en la producción de bienes y servicios que consideren necesarios”.<sup>56</sup>

De uso discrecional, se entregan a las entidades a través de los siguientes fondos:

- Fondo General de Participaciones
- Fondo de Fomento Municipal Impuesto Especial sobre Producción y Servicios
- Fondo de Fiscalización
- Fondo de Compensación
- Fondo de Extracción de Hidrocarburos
- Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos
- El 0.136 por ciento de la RFP

“Las aportaciones son recursos que transfiere la federación en virtud de la descentralización de las funciones para ofrecer los servicios de educación básica y para adultos; de salud; construcción de infraestructura social en zonas marginadas; y para la coordinación intergubernamental en materia de seguridad pública”.<sup>57</sup>

Son recursos etiquetados, conformados por:

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEBN)
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
- Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)

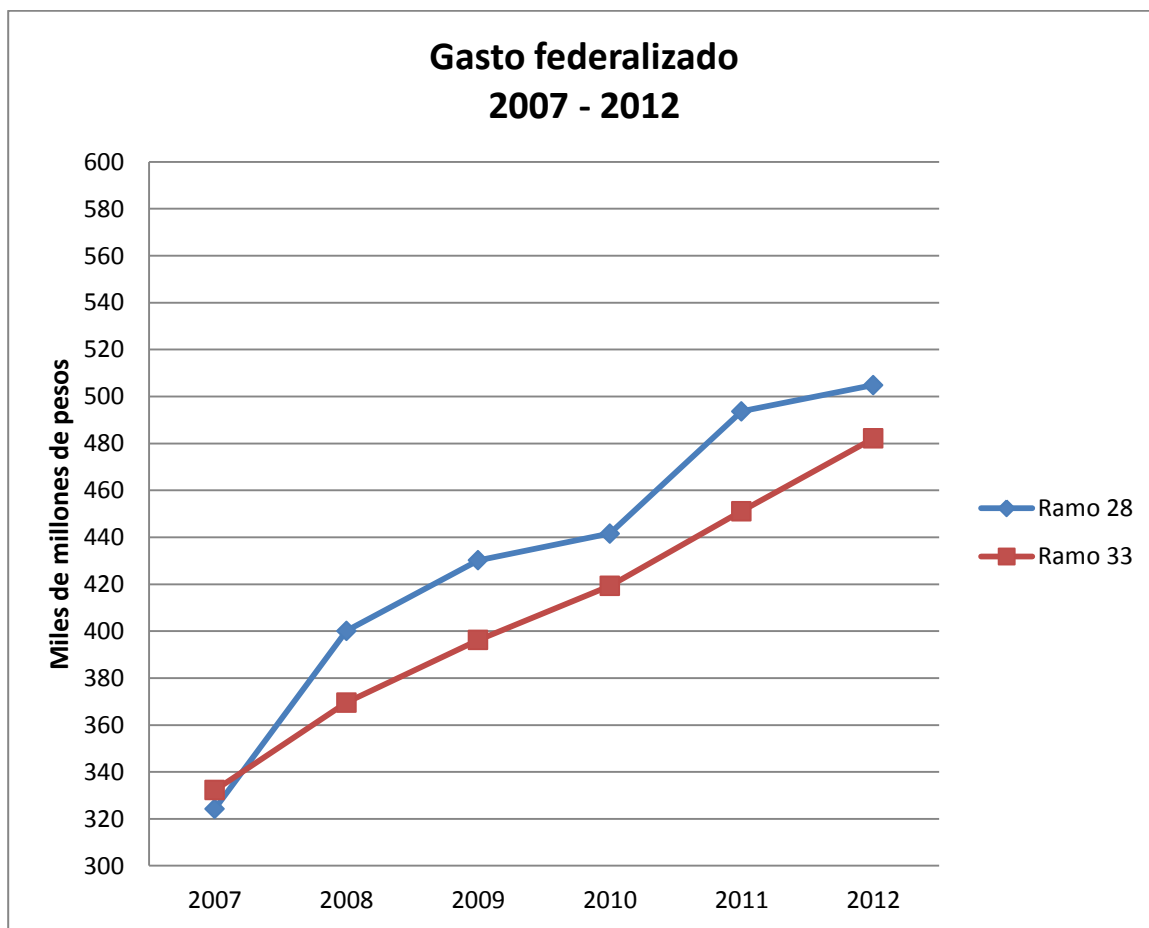
---

<sup>56</sup> Ver Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Participaciones, 2014. Recuperado de: <http://hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/aportaciones/28/participaciones.html>

<sup>57</sup> Ver Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Aportaciones, 2014. Recuperado de: <http://hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/aportaciones/33/aportaciones.html>

- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)
- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)

En la siguiente tabla se muestra el comportamiento de la asignación de gasto al Ramo 28 y 33 durante el sexenio.



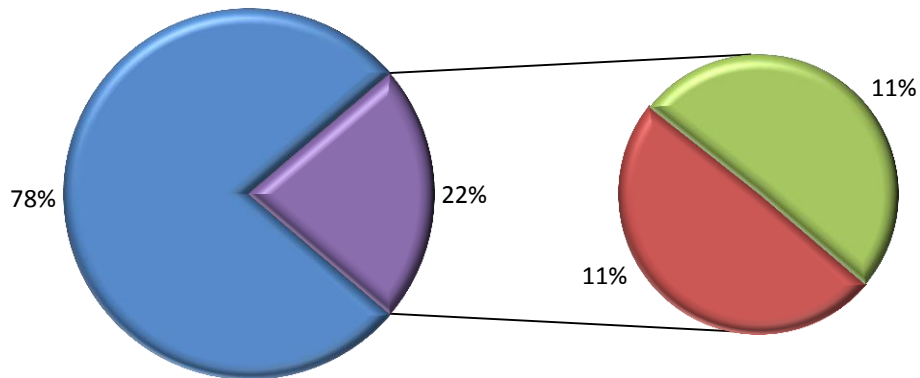
(Elaboración propia con datos del PEF 2007 - 2012)

La seguridad y el gasto público van de la mano para la obtención de resultados deseados a favor de mayor estabilidad y paz entre la población. Haciendo la comparativa, estos dos Ramos representaron el 22% con el gasto neto total ejercido en el año 2007.



## Año 2007

■ Gasto neto total: \$2,260,412,500,000 ■ Ramo 28: \$324,281,091,999  
■ Ramo 33: \$332,298,087,595

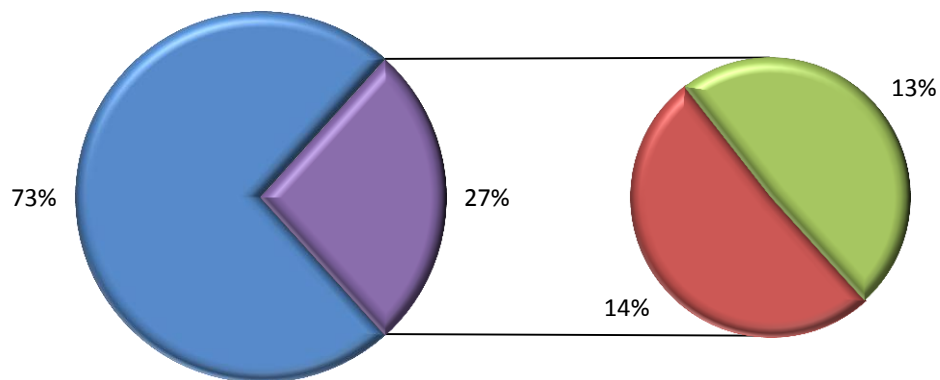


(Elaboración propia con datos del PEF 2012)

Para el año 2012, durante el último año de gobierno del ex presidente Felipe Calderón observamos un aumento del 39% del gasto neto total con respecto al inicio del sexenio.

## Año 2012

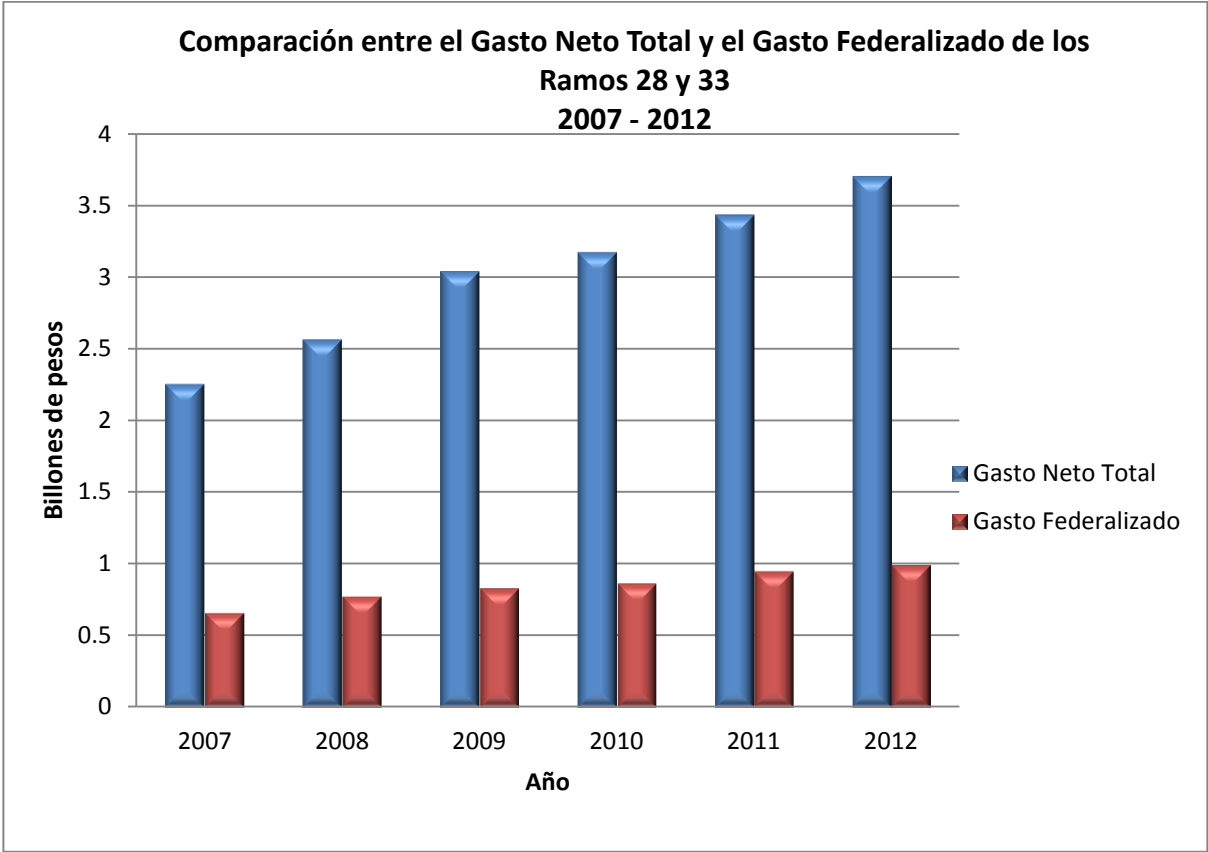
■ Gasto Neto Total: \$3,706,922,200,000 ■ Ramo 28: \$504,867,708,391  
■ Ramo 33: \$482,155,473,745



(Elaboración propia con datos del PEF 2012)

El entendimiento del comportamiento del gasto federalizado contenidos en el Ramo 28 y 33 destinados para el desarrollo y ejecución de políticas públicas para brindarles mejores condiciones de vida a la población se convierte en una tarea necesaria.

Resulta importante al grado que para la asignación del año 2012, alcanzó la cifra cercana a un billón de pesos, el 27% del gasto neto total en ese año.



(Elaboración propia con datos del PEF 2007 – 2012)

Existe una tendencia ascendente en el aumento de los recursos en general y hacia los estados y municipios, ¿Cuántos de estos recursos se destinaron específicamente a seguridad pública?

Para responder a esta pregunta se debe revisar el Ramo 33 de aportaciones específicamente en el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública y el Ramo 36 de Seguridad Pública, donde a partir del año 2008 se creó el Subsidio

para la Seguridad de los Municipios que utilizaría recursos de este ramo para su financiamiento.

### *2.2.1 El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública*

“El FASP es un fondo presupuestal previsto en la Ley de Coordinación Fiscal a través del cual se transfieren recursos a las entidades federativas para dar cumplimiento a estrategias nacionales en materia de seguridad pública”.<sup>58</sup>

El fondo es utilizado principalmente para cumplir con objetivos específicos<sup>59</sup> de los que destacan:

- 1- La profesionalización de los recursos humanos de las instituciones de seguridad pública vinculada al reclutamiento, ingreso, formación, selección, permanencia, evaluación, reconocimiento, certificación y depuración;
- 2- Al otorgamiento de percepciones extraordinarias para los agentes del Ministerio Público, los peritos, los policías ministeriales o sus equivalentes de las Procuradurías de Justicia de los Estados y del Distrito Federal, los policías de vigilancia y custodia de los centros penitenciarios; así como, de los centros de reinserción social de internamiento para adolescentes;
- 3- Al equipamiento de los elementos de las instituciones de seguridad pública correspondientes a las policías ministeriales o de sus equivalentes, peritos, ministerios públicos y policías de vigilancia y custodia de los centros penitenciarios, así como, de los centros de reinserción social de internamiento para adolescentes;
- 4- Al establecimiento y operación de las bases de datos criminalísticos y de personal, la compatibilidad de los servicios de telecomunicaciones de las redes locales, el servicio telefónico nacional de emergencia y el servicio de denuncia anónima;

---

<sup>58</sup> Ver Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Acciones y Programas, Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP). Recuperado de: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/fondo-de-aportaciones-para-la-seguridad-publica-fasp>

<sup>59</sup> Ver Ley de Coordinación Fiscal. 2018, Art 45.

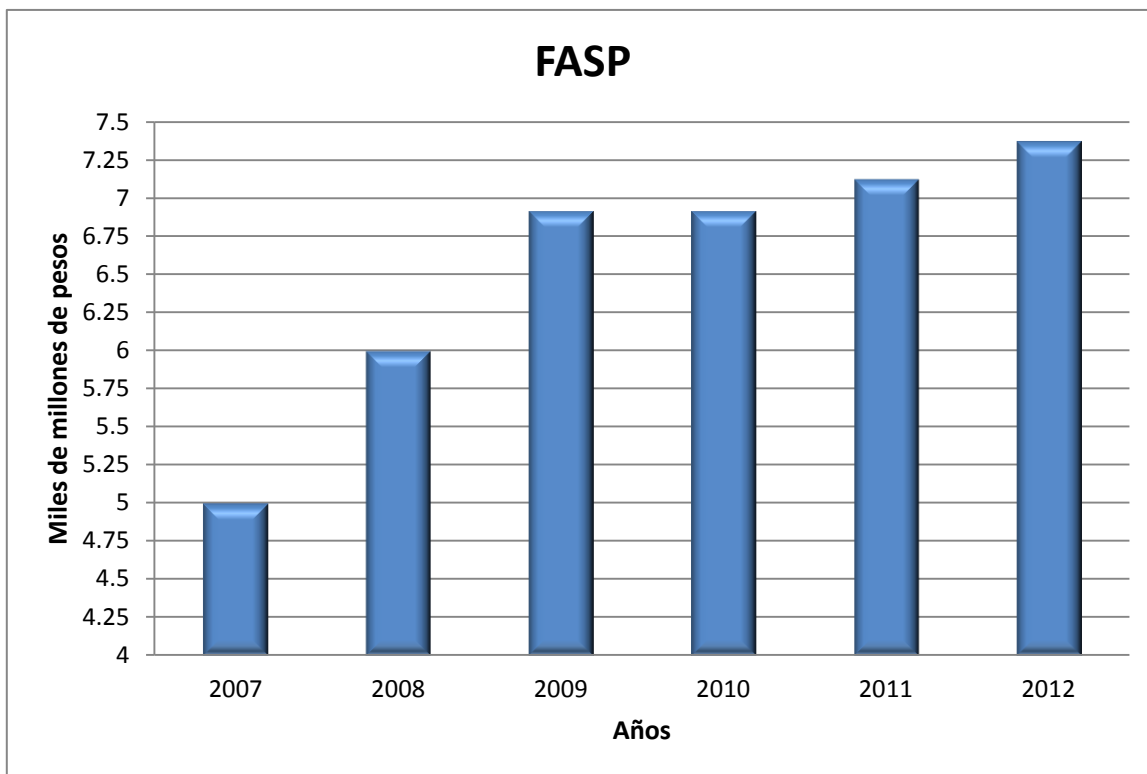
- 5- A la construcción, mejoramiento, ampliación o adquisición de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros penitenciarios, de los centros de reinserción social de internamiento para adolescentes que realizaron una conducta tipificada como delito, así como de las instalaciones de los cuerpos de seguridad pública de las academias o institutos encargados de aplicar los programas rectores de profesionalización y de los Centros de Evaluación y Control de Confianza, y
- 6- Al seguimiento y evaluación de los programas relacionados con las fracciones anteriores.

Para este fondo, durante el sexenio, aumentó de manera considerable durante la primera mitad, y durante la segunda, el aumento fue mucho menor.

<b>FASP</b>	
<b>AÑO</b>	<b>Recursos asignados</b>
2007	\$5,000,000,000
2008	\$6,000,000,000
2009	\$6,916,800,000
2010	\$6,916,800,000
2011	\$7,124,300,000
2012	\$7,373,650,500

(Elaboración propia con datos del PEF 2007 – 2012)

Tomando en cuenta los objetivos del fondo y la cantidad de entidades y municipios con problemas de seguridad, los recursos aunque considerables, fueron insuficientes, veamos la siguiente comparación.



(Elaboración propia con datos del PEF 2007 – 2012)

Si bien los recursos del fondo son limitados y no pueden ser otorgados a todos los municipios, debemos contestar la siguiente pregunta ¿Cuáles son los criterios en la asignación de recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública?

“En el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal se hará la distribución de los recursos federales que integran este Fondo entre los distintos rubros de gasto del Sistema Nacional de Seguridad Pública aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública. El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entregará a las entidades el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, con base en los criterios que el Consejo Nacional de Seguridad Pública determine, a propuesta de la Secretaría de Gobernación, por medio del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, utilizando para la distribución de los recursos, criterios que incorporen el número de habitantes de los Estados y del Distrito Federal; el índice de ocupación

penitenciaria; la implementación de programas de prevención del delito; los recursos destinados a apoyar las acciones que en materia de seguridad pública desarrollen los municipios, y el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura”.<sup>60</sup>

No todo el trabajo de seguridad corresponde al Ejecutivo Federal, parte de los esfuerzos para combatir la inseguridad y los índices de violencia corresponden a los estados y a los municipios, el ámbito de acción de los gobiernos locales es importante, es por eso que sin una buena coordinación en los tres ámbitos de gobierno no van a disminuir las tasas de homicidios.

Los estados requieren recursos para combatir al crimen organizado y poder coordinarse con la federación, el dinero se transfiere a través de este fondo para otorgarle a las entidades.

Es necesario hacer la comparación de los recursos asignados a ciudades fronterizas así como con la capital del país o el estado de México, para saber que tanto se ve influenciado esta distribución.

En la siguiente tabla se muestran los recursos otorgados mediante el FASP a 3 estados fronterizos, así como el estado de México y el Distrito Federal.

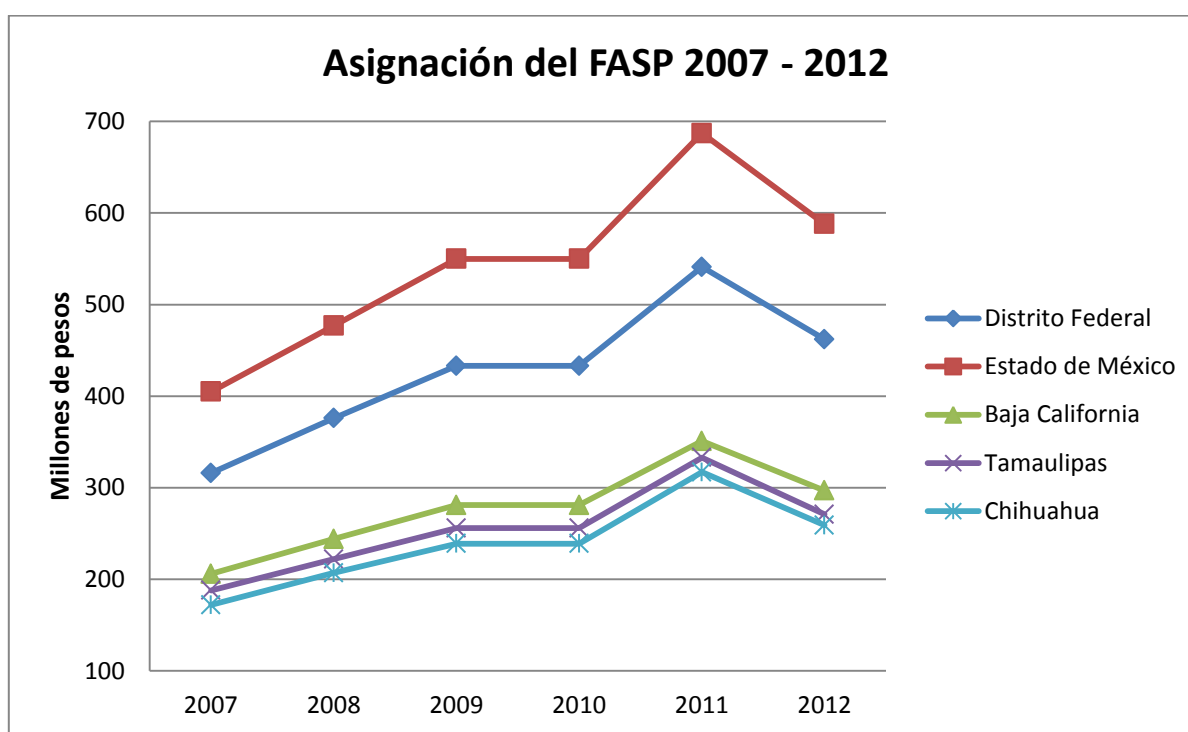
---

<sup>60</sup> *Ibíd.*, Art 44.

Estado/Años	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Estado de México	404,725,328	477,156,003	550,065,440	550,065,440	687,581,800	588,161,491
Distrito Federal	315,891,722	376,007,488	433,461,432	433,461,432	541,826,790	462,069,157
Tamaulipas	188,076,811	222,242,646	256,201,322	256,201,322	333,061,719	270,894,707
Baja California	205,887,167	244,070,872	281,364,901	281,364,901	351,706,126	296,884,121
Chihuahua	171,502,489	207,016,382	238,648,485	238,648,485	317,648,485	259,143,093

(Elaboración propia con datos del DOF)<sup>61</sup>

Es importante saber la cantidad de recursos asignados a los estados, especialmente los que corresponden a este fondo debido a que están destinados mayormente a la reconstrucción de las policías locales con el propósito de regresar a las Fuerzas Armadas a los cuarteles.



(Elaboración propia con datos del DOF)<sup>62</sup>

<sup>61</sup> Datos recogidos del Diario Oficial de la Federación sobre el Presupuesto de Egresos de la Federación 2007 - 2012.

<sup>62</sup> Ídem.

El comportamiento del FASP en la segunda mitad del sexenio fue irregular, no así la cantidad de homicidios que hubo en cada una de estas entidades.

Los recursos del fondo, entre otros objetivos, tienen el de la prevención de delitos dentro de las competencias de cada estado, en este caso los homicidios.

Estado	Total de homicidios dolosos
Estado de México	12327
Distrito Federal	6024
Tamaulipas	4390
Baja California	5864
Chihuahua	20486

(Elaboración propia con datos del INEGI)<sup>63</sup>

En la tabla anterior mostramos la comparativa del total de homicidios entre 2007 y 2012.

Es importante conocer los resultados que dieron las políticas de seguridad del sexenio, solo así es posible encontrar el camino correcto hacia la solución del problema de seguridad que empezó a partir del inicio de la administración de Felipe Calderón.

### 2.2.2 *El Subsidio para la Seguridad de los Municipios*

Los recursos provenientes del FASP van destinados al apoyo de las tareas relacionadas con la función de seguridad pública, entre las que destacan la capacitación de elementos policiales y la construcción de infraestructura, bases de datos y de telecomunicaciones, además del desarrollo e implementación del Sistema de Justicia Penal.

<sup>63</sup> Ver Mortalidad INEGI, Conjunto de datos: Defunciones por homicidios 2007 – 2012. Recuperado de: [http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/mortalidad/DefuncionesHom.asp?s=est&c=28820&proy=mortgral\\_dh](http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/mortalidad/DefuncionesHom.asp?s=est&c=28820&proy=mortgral_dh)



“El Fondo Municipal de Subsidios a los Municipios y a las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para la Seguridad Pública (SUBSEMUN) es destinado principalmente a la capacitación y control de confianza de elementos operativos policiales y de aspectos de la prevención del delito como la conformación de bases de datos de seguridad pública”.<sup>64</sup>

La estrategia seguida durante el sexenio fue la desarticulación de los carteles mediante la captura o abatimiento de sus líderes con el uso de las Fuerzas Armadas y la profesionalización de las policías locales para que se encargaran de estos grupos delincuenciales disminuidos y con esto retirar a la marina y al ejército de las calles.

Se destinaron grandes cantidades de recursos para estos fines, no obstante; el haber seguido esta política solo diversificó y volvió más violentos a las bandas criminales que se disputaban el control la plaza de Ciudad Juárez.

“En estos años se dio un enfrentamiento entre el Cartel de Juárez y su brazo armado, *La Línea* contra el Cartel de Sinaloa y *los Aztecas*, convirtiendo a la ciudad fronteriza en la ciudad más violenta del mundo por dos años consecutivos (2009 – 2010)”.<sup>65</sup>

Las condiciones de Ciudad Juárez al ser una ciudad fronteriza y tener accesos al mercado ilegal de armas de alto poder de los Estados Unidos de una forma más rápida, fácil y barata muchas veces más poderosas que las de las propias Fuerzas Armadas, ser el punto de disputa de las dos organizaciones criminales más grandes del país y la implementación de estrategias y políticas públicas que buscaban el enfrentamiento directo entre el Estado y estos grupos para mermar su fuerza y empujar a los estados y municipios se hicieran cargo del problema de las

---

<sup>64</sup> Ver Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Fondos y Subsidios, SUBSEMUN. 2015. Recuperado de: <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/fondos-subsidios/subsemun.php>

<sup>65</sup> Ver El Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A.C, Seguridad Justicia y Paz, Cd. Juárez, por segundo año consecutivo, la ciudad más violenta del mundo. 2010. Recuperado de: <https://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/sala-de-prensa/58-cd-juarez-por-segundo-ano-consecutivo-la-ciudad-mas-violenta-del-mundo>

estructuras disminuidas del crimen organizado contribuyeron a elevar las tasas de homicidios en este municipio fronterizo.

La realidad de Ciudad Juárez sobrepasaba a los recursos otorgados por la federación, en el año 2008 se creó este subsidio, representando el 25.4% del total aprobado a la SSP para este año <sup>66</sup> y complementando el 75% de los recursos otorgados a los municipios, donde estos últimos se encargarían de cubrir el restante 25%.

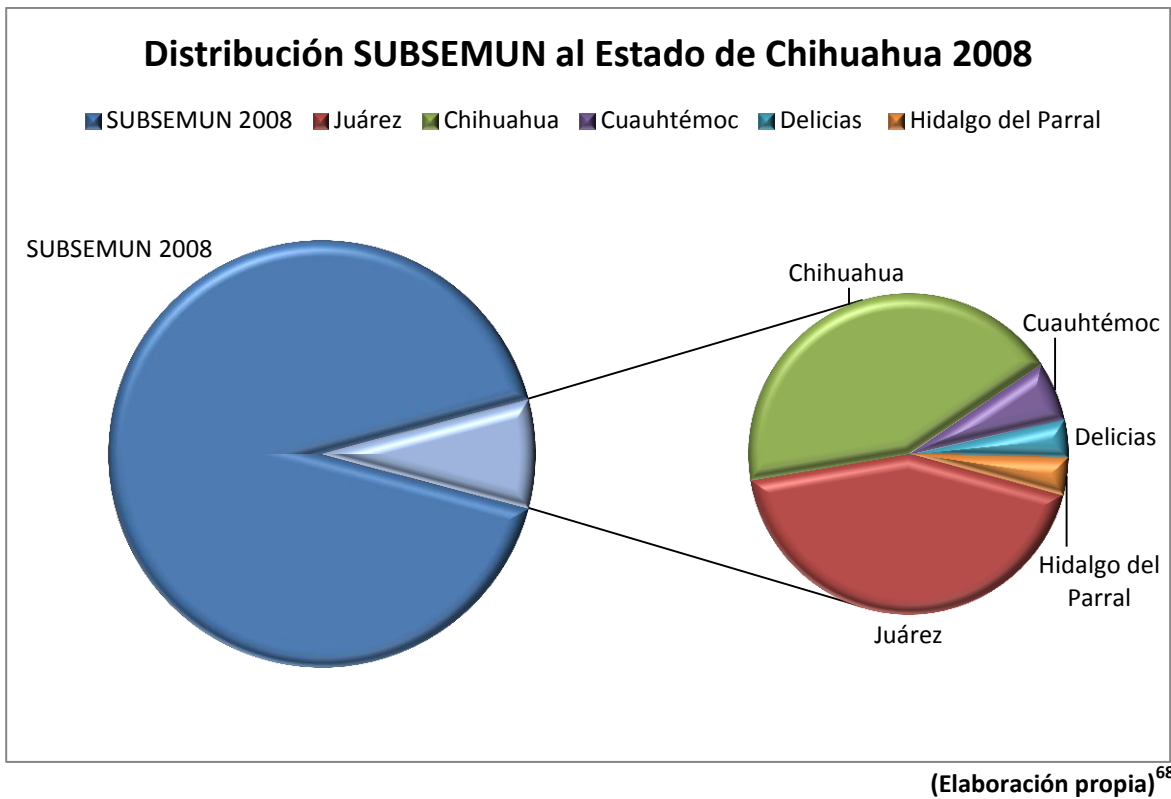
“Los recursos del SUBSEMUN son complementarios a los que proporcionan los programas federales (Ramos 33 Fondo de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios), estatales y municipales vigentes, destinados a fortalecer el desempeño de las funciones en materia de seguridad pública”.<sup>67</sup>

Como puede observarse en la siguiente gráfica, se asignó la misma cantidad de gasto por parte de este subsidio a los municipios de Chihuahua y Juárez.

---

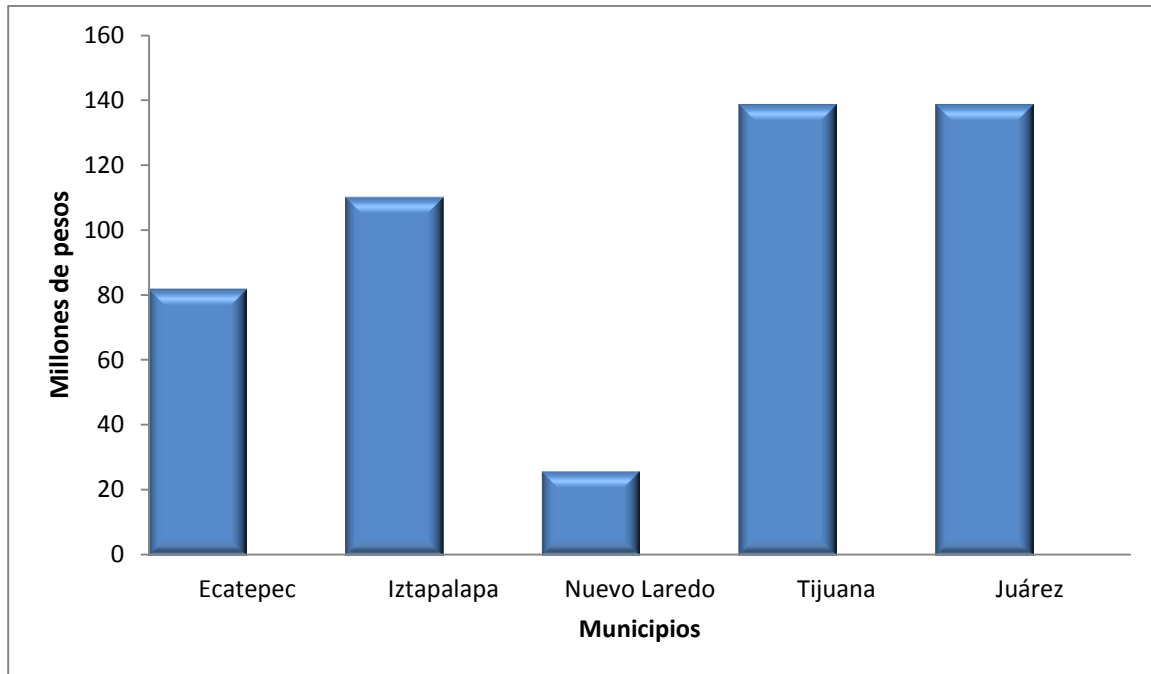
<sup>66</sup> Ver Cámara de Diputados, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007 – 2012 y El Presupuesto de Seguridad Pública 2008, pág. 18. Recuperado de: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2008/cefp0292008.pdf>

<sup>67</sup> Ídem.



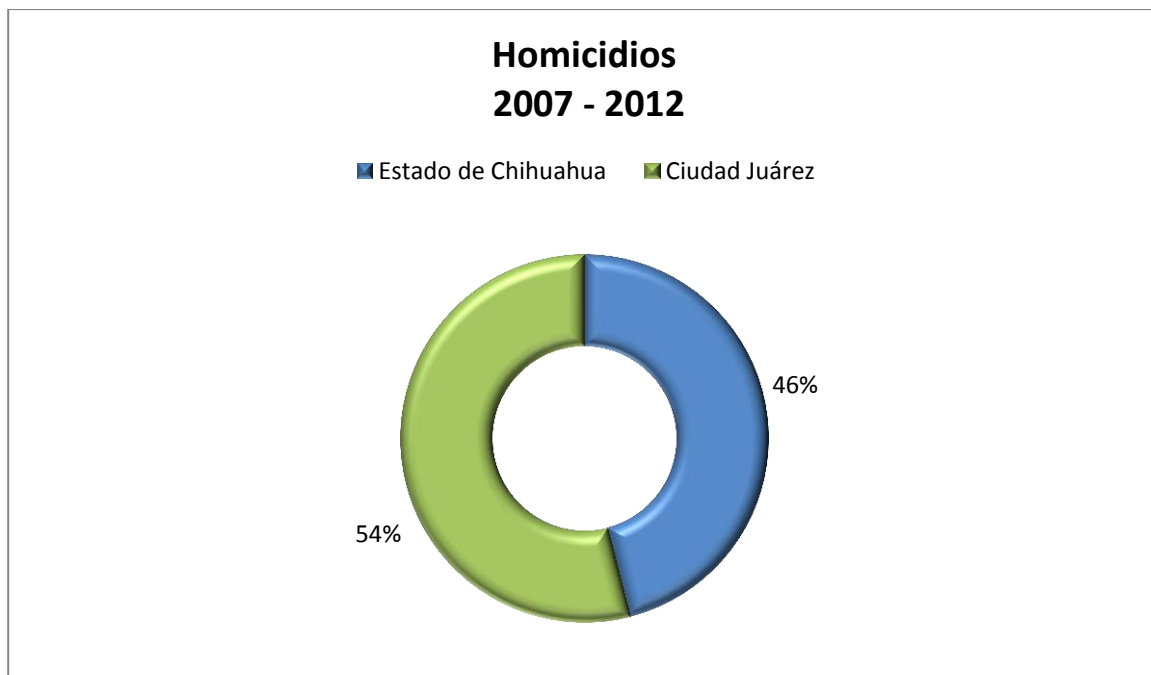
Uno de los objetivos del subsidio es la prevención del delito, entre los que se encuentra el homicidio. En la siguiente gráfica se muestra una comparativa de la distribución del SUBSEMUN correspondientes a 5 municipios durante el 2008.

<sup>68</sup> *Ibíd.*, pág. 22.



(Elaboración propia)<sup>69</sup>

El total de homicidios en Ciudad Juárez representó el 54% del total que hubo en el estado de Chihuahua en el transcurso del sexenio.



(Elaboración propia con datos del INEGI)<sup>70</sup>

<sup>69</sup> Ídem.

Los datos arrojados nos señalan que en donde el problema de seguridad repercutió más fue en Ciudad Juárez. Comparado con otros municipios que comparten frontera así como Ecatepec e Iztapalapa, focos rojos de la capital y área metropolitana.

<b>Municipio</b>	<b>Total</b>
<b>Ecatepec</b>	2189
<b>Iztapalapa</b>	1240
<b>Nuevo Laredo</b>	1038
<b>Tijuana</b>	4146
<b>Ciudad Juárez</b>	11136

(Elaboración propia con datos del INEGI)<sup>71</sup>

La seguridad y el gasto público van de la mano para la obtención de resultados deseados a favor de mayor estabilidad y paz entre la población.

La totalidad de los homicidios en Ciudad Juárez representó en este sexenio más que la suma de los otros 4 municipios considerados prioridades para esta investigación por su ubicación geográfica en el caso de los municipios fronterizos y por su relevancia mediática a nivel nacional los ubicados en el área metropolitana de la capital.

Por el contrario, la presencia federal en Ciudad Juárez fue mucho mayor a través de las Fuerzas Armadas y la Policía Federal, el gasto a través de las dependencias federales no ayudó a disminuir las tasas de homicidio.

El combate frontal a la delincuencia fue una política pública que dejó una larga lista de homicidios, desapariciones y violaciones a los derechos humanos en Ciudad Juárez.

---

<sup>70</sup> Mortalidad INEGI, Conjunto de datos: Defunciones por homicidios 2007 – 2012. Recuperado de: [http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/mortalidad/DefuncionesHom.asp?s=est&c=28820&proy=mortgral\\_dh](http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/mortalidad/DefuncionesHom.asp?s=est&c=28820&proy=mortgral_dh)

<sup>71</sup> Ídem.

Por esta razón, en el año 2018, se restructuró, cambiando su nombre a Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG).

En esencia, la diferencia principal con el SUBSEMUN es que el FORTASEG se basa en el desarrollo de las personas. "Fortalecimiento tecnológico, de equipo e infraestructura de las instituciones de seguridad pública, a la prevención social de la violencia y la delincuencia, así como a la capacitación, entre otras, en materia de derechos humanos e igualdad de género".<sup>72</sup>

Atendiendo los siguientes Programas de Prioridad Nacional:

1. Desarrollo, profesionalización y certificación policial.
2. Sistema Nacional de Información para la Seguridad Pública.
3. Implementación y desarrollo del sistema de justicia penal.
4. Tecnologías, infraestructura y equipamiento de apoyo a la operación policial.
5. Sistema Nacional de Atención de Llamadas de Emergencia y Denuncias Ciudadanas.
6. Diseño de políticas públicas destinadas a la prevención social de la violencia.<sup>73</sup>

Con esto se privilegia el uso de la inteligencia sobre el uso de la fuerza letal del Estado, buscando asignar el gasto en políticas públicas que ayuden a combatir el problema de seguridad desde la prevención del delito y no del enfrentamiento. Reestructuración que llega 12 años tarde y aunque insuficiente, es un primer paso en los esfuerzos por revertir este fenómeno que azota a México.

Estas mismas prioridades se implementaron a nivel estatal a través del Plan Estatal de Desarrollo 2004 – 2010, es necesario hacer un análisis de lo plasmado

---

<sup>72</sup> Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Acciones y Programas, Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG). 2018.

Recuperado de: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/programa-de-fortalecimiento-para-la-seguridad-fortaseg>

<sup>73</sup> Ídem.

en aquel documento para conocer la desarmonización de los esfuerzos para combatir la violencia entre la federación y el estado de Chihuahua que además de subir la tasa de homicidios, los recursos públicos destinados a estas tareas no fueron ni eficaces, ni eficientes.

### **Capítulo 3:** *Análisis del modelo de seguridad pública implementado por el gobierno del estado de Chihuahua 2004 - 2010*

Chihuahua es una entidad que no estaba preparada para las políticas públicas instrumentadas desde el gobierno federal para combatir al narcotráfico. Otro factor importante a tomar en cuenta fueron los comicios para la elección de gobernador en el año 2010.

El Plan Nacional de Desarrollo del periodo 2007 – 2012 contenía una agresiva política de seguridad implementada en todo el país, la falta de armonía con el Plan Estatal de Desarrollo del estado de Chihuahua, en el capítulo III sobre Justicia y Seguridad entre los años 2004 a 2010 resultaron en esfuerzos ineficaces para contener la violencia dentro del estado, repuntando la violencia para los últimos dos años del gobierno estatal.

Ciudad Juárez es un importante punto por ser un municipio fronterizo con los Estados Unidos, por constante flujo de armas a Chihuahua y el constante trasiego de drogas hacía Texas.

Es importante conocer las acciones de la administración estatal durante la gestión del ex presidente Felipe Calderón para poder entender el aumento de la violencia en Ciudad Juárez.

El plan que se implementó a nivel federal no se adecuó a la realidad de los juarenses, ni al plan implementado por el gobierno estatal para combatir al crimen desde la prevención, si bien tampoco es una respuesta integral al problema, la tasa de homicidios se mantenía en una constante con tendencia a la baja.

Durante la investigación, se observó como con una mala planeación y por ende una mala distribución de los recursos públicos aumentó los homicidios en todo el país.

Por esta razón es importante conocer lo planeado por el gobierno del estado de Chihuahua y saber cómo percibían el fenómeno criminal el gobernador, los municipios y la sociedad. Con esto podremos conocer la razón del porque en lugar de disminuir, se disparó la violencia en la entidad con la llegada de Felipe Calderón al poder.

### *3.1 Análisis del eje: Justicia y Seguridad del Plan Estatal de Desarrollo del estado de Chihuahua 2004 – 2010*

Durante el desarrollo del Plan Estatal de Desarrollo, siguiendo preceptos constitucionales y los lineamientos del Sistema Nacional de Planeación Democrática, donde se establece que los planes estatales de desarrollo deberán alinearse al Plan Nacional de Desarrollo.

“Además, el gobierno del estado de Chihuahua reconocerá propuestas y compromisos que se establecieron en la campaña a la gubernatura del estado, así como las que se obtuvieron a través de la consulta ciudadana abierta que se realizó, y que fue la herramienta que formalizó el compromiso de sociedad y gobierno, para impulsar un desarrollo sostenible y equilibrado que proyecte con certidumbre el progreso de la gente más vulnerable, de las familias y de los sectores productivos del estado”.<sup>74</sup>

---

<sup>74</sup> Compárese Gobierno del Estado de Chihuahua, Secretaría de Hacienda. Plan Estatal de Desarrollo 2004-2010, pág. 7. Recuperado de: <http://ihacienda.chihuahua.gob.mx/tfiscal/indtfisc/Plan%20Estatal%20de%20Desarrollo%202004-2010/Contenido.pdf>



En la presentación del Plan Estatal de Desarrollo, se plantean como prioridades para la entidad los siguientes ejes fundamentales:

- 1- Desarrollo Humano y Social
- 2- Desarrollo Económico y Regional
- 3- Justicia y Seguridad
- 4- Cultura y Calidad Educativa
- 5- Gobierno y Administración

“El Desarrollo Humano y Social será relevante en esta perspectiva, en donde la participación de la sociedad, particularmente de la población en condiciones de pobreza, sea lo que más cuenta. En este primer apartado se trazan líneas que definen como se enfrentará el reto del desarrollo humano, asumiendo el compromiso en el que sociedad y gobierno articulen iniciativas de esfuerzos para superar las condiciones de pobreza, marginación y desigualdad”.<sup>75</sup>

Para el gobierno del estado la seguridad pública no era la prioridad más importante, sino el combatir el rezago económico de la población, buscando mejorar las condiciones de vida de la población chihuahuense.

“En ese sentido, elevar la calidad de vida de esta población tiene la mayor prioridad. Por esto, se instrumentarán programas integrales de acción para atender, de manera prioritaria, las zonas caracterizadas por la marginación y la pobreza, y los grupos sociales, urbanos y rurales, que viven en condición de desventaja económica”.<sup>76</sup>

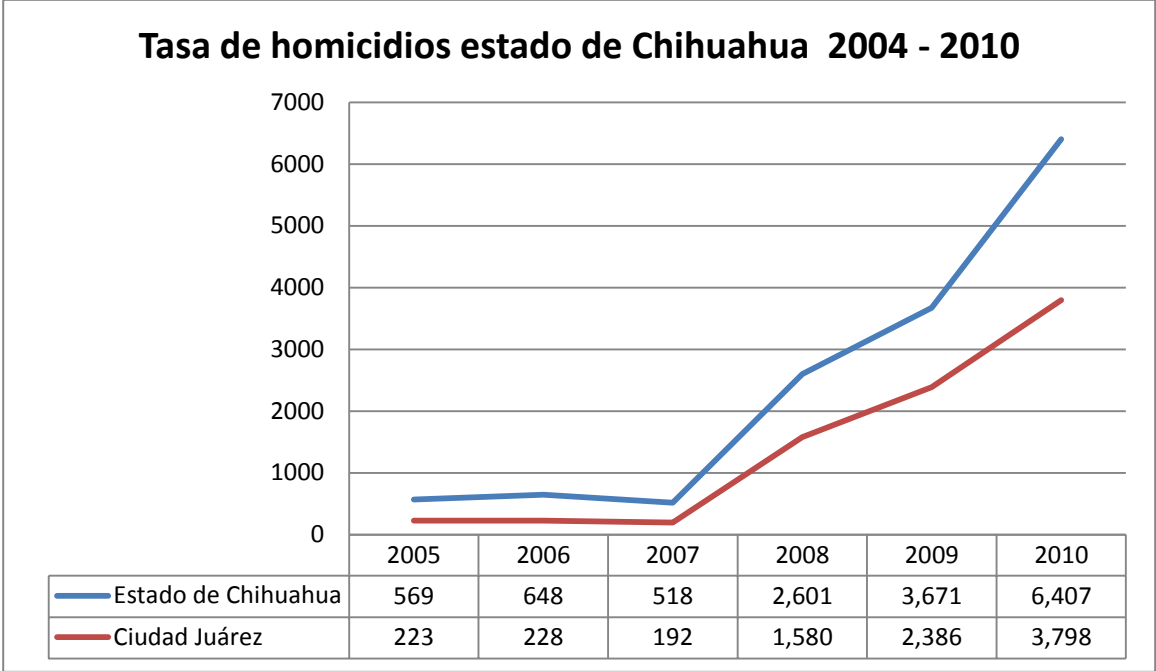
Siendo la entidad más violenta del sexenio de Felipe Calderón, ¿Por qué la seguridad pública no fue una prioridad para el estado de Chihuahua?

---

<sup>75</sup> *Ibíd.*, pág. 8

<sup>76</sup> *Ídem.*

En la siguiente gráfica podemos observar el comportamiento de las tasas de homicidio durante el gobierno de José Reyes Baeza Terrazas tanto en la entidad como en Ciudad Juárez.



(Elaboración propia con datos del INEGI)

La tendencia de la tasa de homicidios a partir de la entrada del nuevo gobierno fue a la alza de manera atípica, el estado de Chihuahua no contaba con esta información y no tuvo los elementos necesarios ni los recursos financieros para desarrollar y coordinar políticas públicas orientadas, al menos, en la misma línea que la agresiva política de confrontación con carteles de la droga del gobierno federal.

¿Cuál era el diagnóstico sobre el estado que guardaba la seguridad en el estado de Chihuahua en este periodo?

El plan detalla que desde la perspectiva exclusiva de la prevención, es posible afirmar que hasta la fecha se ha privilegiado el combate a los delitos consumados más que a la prevención de los mismos, por lo que es necesario intensificar campañas especializadas orientadas a la construcción de una auténtica cultura

preventiva, cuyos propósitos no sean exclusivamente de corto plazo, y que a la vez se conciba de manera integral y contemple el concurso armónico de gobierno y sociedad.<sup>77</sup>

Por lo que este modelo de seguridad privilegia el uso de la legislación y la actividad gubernamental inclinada por la prevención por lo que, la misión de la policía es anticiparse a la realización de delitos y evitar que se vuelvan a cometer.<sup>78</sup>

La prioridad en materia de seguridad del estado de Chihuahua era la de la prevención del delito y la atención de las causas sociales que generan índices de violencia y criminalidad, modelo que chocó con el implementado por el gobierno federal de reacción y confrontación directa.

Si bien, el diagnóstico arrojó que la mejor manera para enfrentar la inseguridad en la entidad era la cultura de la prevención, surge la siguiente interrogante ¿Cuáles eran las prioridades del ejecutivo local en materia de seguridad pública?

El eje de Justicia y Seguridad del Plan Estatal de Desarrollo del estado de Chihuahua del periodo 2004 – 2010 contiene los siguientes puntos:

- 1- Seguridad Pública Eficiente y Moderna
- 2- Procuración y Justicia
- 3- Administración de Justicia
- 4- Fortalecimiento Legislativo

¿Qué es lo que proponía el Plan Estatal de Desarrollo del estado de Chihuahua en cada uno de los puntos en materia de seguridad pública?

---

<sup>77</sup> Compárese Gobierno del Estado de Chihuahua, Secretaría de Hacienda. Plan Estatal de Desarrollo 2004-2010, pág. 109. Recuperado de: <http://ihacienda.chihuahua.gob.mx/xfiscal/indtfisc/Plan%20Estatal%20de%20Desarrollo%202004-2010/seguridad%20p%C3%BAblica.pdf>

<sup>78</sup> *Ibíd.*, pág. 110.

Se consideran dos tipos de problemas que por su naturaleza impiden el cumplimiento de los fines de la seguridad pública:

<p><b>Factores sociales que, por su origen y magnitud, corresponde atender de manera conjunta a los sectores público, privado y social:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1- Desempleo y subempleo</li> <li>2- Pobreza extrema</li> <li>3- Mayor violencia del entorno social, intrafamiliar y de las conductas delictivas</li> <li>4- Incremento de las adicciones</li> <li>5- Marginalidad</li> <li>6- Enfermedad</li> <li>7- Muertes violentas y accidentales</li> <li>8- Tráfico ilegal de drogas, armas de fuego, vehículos y auto partes</li> <li>9- Conflicto de valores culturales</li> </ol>	<p><b>Fenómenos institucionales cuya solución provendrá de la adopción de una nueva cultura general de prevención en el servicio público:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1- Disfuncionalidad policial y falta de técnicas de comunicación y gestión comunitaria</li> <li>2- Desconocimiento del civismo y del contenido de los bandos de policía y buen gobierno</li> <li>3- Improvisación y escasa normatividad en las faltas administrativas</li> <li>4- Limitada promoción institucional que propicie la participación de la sociedad en programas de prevención delictiva</li> <li>5- Escasa educación preventiva</li> <li>6- Deficiente gestión pública</li> <li>7- Limitación y trasgresión a libertades y derechos ciudadanos</li> <li>8- Impunidad y corrupción de servidores públicos</li> <li>9- Aislada protección asistencial y tutelar a víctimas, menores y ancianos</li> <li>10- Incumplimiento de los reglamentos de tránsito</li> <li>11- Deficiencias en los programas de adaptación y readaptación social</li> <li>12- Ausencia de estándares profesionales en materia de prevención y, en general,</li> </ol>
--	---

	del trabajo policial preventivo.
--	----------------------------------

(Elaboración propia)<sup>79</sup>

No se consideró como amenaza a la seguridad pública al narcotráfico ni a la delincuencia organizada, ya sea por omisión o porque en ese momento no representaba un problema.

Todo indica que las capacidades locales para enfrentar una guerra con los carteles de la droga estaban rebasadas en el momento que se dio inicio a esta cruzada, además de no tener contemplado en el Plan Estatal de Desarrollo una escalada de homicidios de tal magnitud como la que se vivió, especialmente en Ciudad Juárez, municipio que concentró más de la mitad de la violencia de la entidad más grande de México.

Entonces ¿Qué acciones se implementaron para abatir a la delincuencia?

<b>Objetivos:</b>	<b>Estrategias:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>1- Establecer un sistema de asignación, control y seguimiento del personal policial a efecto de atender de manera oportuna y eficiente las necesidades de cada municipio</li> <li>2- Establecer acciones dirigidas a la protección de la integridad, los derechos y los bienes de las personas, principalmente en los municipios de mayor índice delictivo</li> <li>3- Incrementar la presencia policiaca en cada uno de los municipios del estado</li> <li>4- Fomentar en cada municipio, acciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1- Crear la Secretaría de Seguridad Pública Estatal, como dependencia responsable del modelo preventivo de combate a la delincuencia</li> <li>2- Adecuar la distribución de los cuerpos de seguridad en cada municipio asignándolos a zonas con mayores índices delictivos</li> <li>3- Consolidar los sistemas de información y estadística criminal ajustándose a los patrones de los municipios, del estado del país e internacionales</li> <li>4- Mantener un programa constante</li> </ul>

<sup>79</sup> Ibid., pp. 109 – 110.

<p>para prevenir la comisión de delitos e infracciones</p> <p>5- Proponer la iniciativa de la Ley de Seguridad Ciudadana Estatal</p> <p>6- Disminuir los índices de delincuencia en el estado</p> <p>7- Incrementar la participación ciudadana, en los programas de prevención en cada uno de los municipios del estado que así lo soliciten</p>	<p>coordinado entre el departamento de operaciones aéreas y el jefe de los grupos especiales aéreos, con el objeto de contar con un patrullaje permanente en las áreas de mayor índice delictivo en los municipios que cuenten con este recurso.</p> <p>5- Intensificar el patrullaje en sus diversas modalidades, en cada municipio del estado</p> <p>6- Mantener a la baja los índices de delincuencia y conductas antisociales a través de medidas preventivas, en cada uno de los municipios</p> <p>7- Formular y presentar ante el Poder Legislativo, para su discusión y, en su caso aprobación, la iniciativa de la Ley Estatal de Seguridad Ciudadana.</p> <p>8- Desarrollar el programa permanente de atención a la mujer y la familia por medio de un grupo especial de Atención a Víctimas Especiales (AVE)</p> <p>9- Aplicar estrictamente las disposiciones legales a fin de reducir los índices de impunidad respetando los derechos humanos.</p> <p>10- Mantener una coordinación con cada municipio y tener una retro-información de avances y resultados obtenidos, de las acciones preventivas, tomadas para disminuir la realización de las infracciones y delitos</p>
--	---

	<p>11- Intensificar, la coordinación con grupos de ciudadanos, a fin de que su participación en los programas sea constante en cada municipio.</p>
--	--

(Elaboración propia)<sup>80</sup>

El modelo de seguridad aplicado por esta administración puso en el centro del combate a la delincuencia a la prevención del delito con presencia policial, sin atender las causas que originan el fenómeno delictivo. Se instrumentó a la nueva Secretaría de Seguridad Pública Estatal como la encargada de llevar a cabo esta tarea.

¿Qué otras acciones se implementaron para el fortalecimiento de las actividades policiales para prevenir delitos en la entidad?

<b>Modernización Administrativa y Tecnológica</b>	<b>Coordinación Interinstitucional</b>	<b>Profesionalización del Personal</b>
<p><b>Objetivos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1- Contar con equipo moderno y tecnología de punta para el abatimiento de la delincuencia</li> <li>2- Adquirir el equipo adecuado para el personal de seguridad, tanto en su intervención en los delitos como en su transportación</li> </ul>	<p><b>Objetivos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1- Mantener con el Gobierno Federal y los municipios, el intercambio de información y aprovecharla en forma adecuada y sea útil para la prevención y en la lucha contra las conductas delictivas</li> <li>2- Mantener el Sistema Estatal de Información</li> </ul>	<p><b>Objetivos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1- Capacitar en forma profesional al personal que será integrado a los Sistemas de Seguridad Pública y Procuración de Justicia</li> <li>2- Elaborar programas para seleccionar y capacitar al personal en las áreas jurídicas y de derechos humanos</li> <li>3- Otorgar el mejor</li> </ul>

<sup>80</sup> Ibid., pp. 112 – 113.

<p>3- Desarrollar sistemas de información policial, identificación facial y de emergencia con cobertura estatal</p> <p>4- Equipar todos los vehículos con los que cuenta la Secretaría de Seguridad Pública desde helicópteros, patrullas y motocicletas, con los elementos tecnológicos modernos, tanto en comunicación como de video.</p>	<p>de Seguridad Pública, moderno y actualizado, que permita una eficiente y eficaz utilización en la operación, y que la capacidad de respuesta sea rápida y puntual</p> <p>3- Fortalecer el Sistema Estatal de Información y Estadística Criminal bajo parámetros nacionales e internacionales</p> <p>4- Consolidar y mantener una vigencia permanente de los diferentes Consejos Municipales de Seguridad Pública, a efecto de integrar el Comité Estatal Consultivo de Seguridad Ciudadana</p> <p>5- Establecer la vinculación con los sectores de educación, salud, desarrollo social, desarrollo municipal, entre otros; para coordinar</p>	<p>adiestramiento y capacitación a los integrantes de seguridad pública y procuración de justicia</p> <p>4- Establecer el programa de incentivos y estímulos al desempeño de los cuerpos de seguridad</p> <p>5- Proporcionar a los elementos en activo y de nuevo ingreso las herramientas conceptuales, técnicas y metodológicas, de acuerdo a las demandas sociales en cuanto a prevención, investigación e impartición de justicia.</p>
---	--	--



	<p>programas que permitan implementar la cultura de prevención y de valores</p> <p>6- Establecer convenios tanto con el Gobierno Federal, como con los diferentes municipios del estado, con el objeto de que exista un intercambio de información, que permita una lucha frontal contra la delincuencia.</p>	
--	---	--

(Elaboración propia)<sup>81</sup>

En esta parte del Plan Estatal de Desarrollo se observa un esfuerzo por parte del gobierno de Chihuahua para profesionalizar a la policía estatal, y aunque en sus objetivos este el combate frontal a la delincuencia, en ninguna parte se observa un análisis del estado que guarda la entidad correspondiente a cuantos grupos del crimen organizado operaban en la entidad, tampoco alguna intención de coordinarse con la federación para detener el flujo de armas provenientes de Estados Unidos, tampoco existe una preocupación por el trasiego de la droga de Ciudad Juárez a distintas ciudades de Texas.

---

<sup>81</sup> *Ibíd.*, pp. 114 – 116.

Tenemos en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Chihuahua que se buscó una reestructuración del gasto permanente en seguridad dirigido a la capacitación y profesionalización de los cuerpos policiales de equipo como armas, y sistemas de información que poco pudieron hacer cuando estalló este conflicto social, concentrando en Ciudad Juárez miles de muertos y desaparecidos, entre las víctimas, se encuentran tanto a personas inocentes como a agentes del Estado y miembros de carteles de la droga, debido a la mala planeación y asignación del gasto público y de no respetar la soberanía de Chihuahua.

La respuesta para disminuir las tasas de homicidios y el fenómeno de violencia a través de mayores recursos al gasto de seguridad en este sexenio, no logró los resultados esperados por las razones aquí expuestas, entre las más importantes se encuentran la imposición de una agenda de seguridad a los estados y los municipios, la falta de compromiso por atender las causas del problema, la poca asignación de recursos a instituciones encargadas de la procuración de justicia, y por y por último, el aumento en el gasto público a instituciones encargadas de la seguridad nacional argumentando razones de seguridad pública y después de seguridad interior.

## **Conclusiones**

El Estado mexicano encabezado por el Ejecutivo Federal emprendió una guerra contra los carteles de la droga con la llegada del ex presidente Felipe Calderón Hinojosa al poder en el año 2006.

Si bien, los grupos criminales permanecían en una especie de letargo, manteniendo los índices delictivos y las tasas de homicidios bajas a comparación de lo visto en los años más violentos del sexenio que abarca del año 2009 al 2011, la postura de combatir a los carteles de la droga con las Fuerzas Armadas no fue la mejor decisión.

Por la naturaleza de las instituciones militares, preparadas para usar la fuerza letal, salieron a patrullar las calles sin la preparación necesaria para desarrollar tareas de seguridad pública, más grave aún, su participación en auxilio de las autoridades civiles en este conflicto estaba sustentada en una tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del año 1996 sobre la interpretación del artículo 129 constitucional, volviendo constitucional la intervención de las Fuerzas Armadas.

Con un débil sustento legal, sin reglas claras de su actuación y sin una capacitación previa para la ejecución de tareas de seguridad pública, se adhieren el ejército, la armada y la fuerza aérea a disputar la asignación de gasto en seguridad pública a las instituciones civiles rebasadas por los grupos criminales.

La Procuraduría General de la República, una de las instituciones más importantes para combatir la impunidad, procurar la justicia, y encargada de imputar los delitos del fuero federal, fue mermada en sus finanzas, donde el aumento en el gasto de dicha institución no represento ni el 10% en todo el sexenio, opuesto al aumento que recibieron la Secretaria de la Defensa Nacional, de Marina y de Seguridad Pública.

Esto es comprensible debido a lo plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo, que buscaba un combate frontal con los carteles de la droga, estas últimas 3 instituciones serían las encargadas de llevar a cabo con este objetivo del eje rector de Estado de Derecho y Seguridad.

La estrategia implementada por el gobierno federal en Ciudad Juárez consistía en una mayor presencia de la Policía Federal y del ejército para debilitar y dividir a los carteles que se disputaban el control del municipio a la par de dotar a las corporaciones locales de armamento, profesionalizarlas y certificarlas, con esto, las policías tendrían la capacidad de hacerle frente a los grupos criminales sin la ayuda de las Fuerzas Armadas, que posteriormente regresarían a sus cuarteles y así la violencia se reduciría.

La división de los grupos criminales generó disputas internas, lo que ocasionó un aumento en la violencia en contra de los agentes del Estado, de grupos rivales y hacía miembros de la misma organización.

El propósito de la instrumentación de las Fuerzas Armadas en la guerra contra el narcotráfico, era una medida temporal mientras se reestructuraban y profesionalizaban los cuerpos policiacos en el país, lo que terminó generando una dependencia hacía las instituciones militares donde hoy en día es imposible imaginar un escenario en donde no estén desplegados en el territorio nacional.

Gran parte de los recursos tanto del gasto del gobierno federal destinado al gabinete de seguridad, como del gasto federalizado a los estados y municipios actualmente siguen destinados a la profesionalización y capacitación policiaca, en donde los encargados de las policías en los municipios más peligrosos comenzaron a ser militares encargados de llevar a cabo estos esfuerzos.

Hoy es necesaria la ayuda de las Fuerzas Armadas en las tareas de seguridad pública debido a que los gobiernos locales no tienen la capacidad de contener la violencia, especialmente en Chihuahua, que históricamente ha sido sede de las organizaciones criminales más violentas del país debido a la frontera que comparte con Estados Unidos, siendo Ciudad Juárez el puente más importante

entre ambas naciones, lo que no se puede permitir es la militarización de los cuerpos policiacos en el país.

Uno de los factores importantes para la falta de resultados en esta estrategia fue el ambiente de competencia que prevaleció entre las dependencias que conforman el gabinete de seguridad con las dependencias de los gobiernos de los estados y municipios centrados en el abatimiento o captura de criminales promovida desde la misma Presidencia de la República, lo que ocasionó una confrontación no prevista en la estrategia lo que terminó por dificultar la cooperación y coordinación de los tres órdenes de gobierno.

El desarrollo económico de la nación se ve impedido por la inseguridad en distintas regiones del país lo que impide que puedan existir condiciones para la inversión privada y así la generación de empleos lo que le arrebataría una gran cantidad de miembros a los carteles de la droga que ven en el crimen organizado la única opción para tener ingresos y poder mantener a su familia.

Esto a su vez afecta a las finanzas públicas ya que al no existir el Estado de derecho, las potenciales inversiones del sector privado no se lleven a cabo y por lo tanto el gobierno federal no puede recaudar los impuestos que dichas actividades generarían.

De seguir con esta estrategia, terminará por rebasar las capacidades financieras del Estado, es por esto que el problema de seguridad no puede ser resuelto con más balas y más policías en las calles, mucho menos con más presupuesto al gabinete de seguridad.

La crisis de seguridad que enfrenta México en la actualidad es en gran medida por las decisiones que se tomaron en este sexenio, la reducción del problema a los esfuerzos por profesionalizar a las policías locales es una señal de la precipitación e irresponsabilidad con la que se condujo este gobierno.

## Bibliografía

### Referencias textuales

Benvenuti, José Manuel FEDERALISMO FISCAL Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, vol. 7, núm. 9, 2007, pp. 35-46  
Universidad Nacional del Litoral Santa Fe, Argentina

Borjón Nieto, J. J. La lucha contra el crimen organizado y las sombras de la militarización, Septiembre, 2008, pp.22 Instituto de investigaciones jurídicas, UNAM, Distrito Federal, México

Buscaglia, Edgardo, Samuel González-Ruiz, César Prieto Palma. 2006. "Causas y consecuencias del vínculo entre la delincuencia organizada y la corrupción a altos niveles del Estado: Mejores prácticas para su combate". *Terrorismo y delincuencia organizada. Un enfoque de derecho y economía*. Editado por Andrés Roemer y Edgardo Buscaglia. México: IJ-UNAM. 87-102

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2007, art. 21

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2007, art. 89

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2007, art. 129

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2001, art. 115

González Ruíz, Samuel y Colaboradores. Seguridad Pública en México: Problemas, perspectivas y propuestas. UNAM. México, 1994, pág. 49

Grimaldo Lorente, Jaime; Rangel Guerrero, Christi ANÁLISIS MULTIDISCIPLINARIO DEL FEDERALISMO Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político, núm. 12, 2007, pp. 33-58 Grupo Interuniversitario Postdata Buenos Aires, Argentina

Gutiérrez Lara, A. A. Gasto público y Presupuesto Base Cero en México El Cotidiano, núm. 192, julio-agosto, 2015, pp. 13-32 Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco Distrito Federal, México

Hernández Mota, J. L. La composición del gasto público y el crecimiento económico Análisis Económico, vol. XXIV, núm. 55, 2009, pp. 77-102 Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco Distrito Federal, México

Ley de Coordinación Fiscal. 2018, Art 44.

Ley de Coordinación Fiscal. 2018, Art 45.

Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. 2012, Art 42.

Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. 2012, Art 43.

Ley de Seguridad Nacional. Diario Oficial de la Federación, Distrito Federal, México, 26 de Diciembre de 2005.

Marroquín Arreola, J. Ríos Bolívar, H. Gasto público, permanencia en el poder y crecimiento económico Estudios de Economía Aplicada, vol. 30, núm. 1, 2012, pp. 1-22 Asociación Internacional de Economía Aplicada Valladolid, España

Maya Solís, Brisa Las consecuencias silenciosas de la política de la seguridad pública en México El Cotidiano, núm. 153, enero-febrero, 2009, pp. 73-78 Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco Distrito Federal, México

Moloeznik, Marcos Pablo; Suárez de Garay, María Eugenia El proceso de militarización de la seguridad pública en México (2006-2010) Frontera Norte, vol. 24, núm. 48, julio-diciembre, 2012, pp. 121-144 El Colegio de la Frontera Norte, A.C. Tijuana, México

Rojas Ochoa, Francisco. Seguridad nacional y salud pública Revista Cubana de Salud Pública, vol. 40, núm. 4, octubre-diciembre, 2014, pp. 247-248 Sociedad Cubana de Administración de Salud La Habana, Cuba

Salazar P., Robinson; Yenissey Rojas, Ivonne La securitización de la seguridad pública: una reflexión necesaria El Cotidiano, núm. 166, marzo-abril, 2011, pp. 33-43 Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco Distrito Federal, México

Sandoval Palacios, J.M. Militarización, seguridad nacional, seguridad pública en México Espiral, vol. VI, núm. 18, mayo-agosto, 2000, pp. 183-222 Universidad de Guadalajara, Guadalajara, México

Valdez Zepeda, Andrés. Seguridad pública y gobernabilidad: Teorías, relaciones y aproximaciones, Sexta época, núm. 24, Mayo-Agosto, 2000, pp. 281-291 Universidad Nacional Autónoma de México Distrito Federal, México

### **Referencias electrónicas**

ACUERDO por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2007, de los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal. DOF: 05/03/2007.

Recuperado de:

[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4964638&fecha=05/03/2007](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4964638&fecha=05/03/2007)

ACUERDO por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2008, de los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal. DOF: 22/02/2008.

Recuperado de:

[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5030346&fecha=22/02/2008](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5030346&fecha=22/02/2008)



ACUERDO por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el Ejercicio Fiscal 2009, de los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal. DOF: 26/02/2009.

Recuperado de:

[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5081708&fecha=26/02/2009](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5081708&fecha=26/02/2009)

ACUERDO por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2012, de los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal. DOF: 10/02/2012.

Recuperado de:

[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5233340&fecha=10/02/2012](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5233340&fecha=10/02/2012)

Cámara de Diputados, Centro de Estudios de Finanzas Públicas, Ley de Coordinación Fiscal, pág. 8 Recuperado de:

[http://www.cefp.gob.mx/difusion/evento/2014/diplomado\\_fp/presentaciones/07.pdf](http://www.cefp.gob.mx/difusion/evento/2014/diplomado_fp/presentaciones/07.pdf)

Cámara de Diputados. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2007, Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012 Escenarios, Programas e indicadores.

Recuperado de:

<http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0962007.pdf>

Cámara de Diputados, Sistema de Investigación y Análisis, División de Economía y Comercio. Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/sia/intranet/sia-dec-iss-](http://www.diputados.gob.mx/sia/intranet/sia-dec-iss-07-05/anualizado/intro.htm)

[07-05/anualizado/intro.htm](http://www.diputados.gob.mx/sia/intranet/sia-dec-iss-07-05/anualizado/intro.htm)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1857, art. 40. Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdiq/const\\_mex/const\\_1857.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdiq/const_mex/const_1857.pdf)

CRITERIOS de Asignación para la Distribución del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP). DOF: 06/01/2010.

Recuperado de:

[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5127473&fecha=06/01/2010](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5127473&fecha=06/01/2010)

El Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A.C, Seguridad Justicia y Paz, Cd. Juárez, por segundo año consecutivo, la ciudad más violenta del mundo. 2010. Recuperado de:

<https://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/sala-de-prensa/58-cd-juarez-por-segundo-ano-consecutivo-la-ciudad-mas-violenta-del-mundo>

Gobierno del Estado de Chihuahua, Secretaría de Hacienda. Plan Estatal de Desarrollo 2004-2010. Recuperado de:

<http://ihacienda.chihuahua.gob.mx/xfiscal/indtfisc/Plan%20Estatal%20de%20Desarrollo%202004-2010/Contenido.pdf>

Gobierno del Estado de Chihuahua, Secretaría de Hacienda. Plan Estatal de Desarrollo 2004-2010. Recuperado de:

<http://ihacienda.chihuahua.gob.mx/xfiscal/indtfisc/Plan%20Estatal%20de%20Desarrollo%202004-2010/seguridad%20p%C3%BAblica.pdf>

López Betancourt, Eduardo y Fonseca Luján, Roberto. Seguridad y derechos humanos, Revista de la Facultad de Derecho de México, vol. 61, núm. 256, 2011, pp. 147-172 UNAM, México. Recuperado de:

<http://revistas.unam.mx/index.php/rfdm/article/viewFile/30350/28189>

Mortalidad INEGI, Conjunto de datos: Defunciones por homicidios 2007 – 2012.

Recuperado de:

[http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/mortalidad/DefuncionesHom.asp?s=est&c=28820&proy=mortgral\\_dh](http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/mortalidad/DefuncionesHom.asp?s=est&c=28820&proy=mortgral_dh)

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Pág. 06. Recuperado de:

[http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND\\_2007-2012.pdf](http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf)

Presupuesto de Egresos de la Federación, 2012 Recuperado de:

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef\\_2012/PEF\\_2012\\_abro.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2012/PEF_2012_abro.pdf)

Presupuesto de Egresos de la Federación, 2011 Recuperado de:

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef\\_2011/PEF\\_2011\\_abro.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2011/PEF_2011_abro.pdf)

Presupuesto de Egresos de la Federación, 2010 Recuperado de:

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef\\_2010/PEF\\_2010\\_abro.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2010/PEF_2010_abro.pdf)

Presupuesto de Egresos de la Federación, 2009 Recuperado de:

[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5070954&fecha=28/11/2008](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5070954&fecha=28/11/2008)

Presupuesto de Egresos de la Federación, 2008 Recuperado de:

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef\\_2008/PEF\\_2008\\_abro.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2008/PEF_2008_abro.pdf)

Presupuesto de Egresos de la Federación, 2007 Recuperado de:

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef\\_2007/PEF\\_2007\\_abro.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2007/PEF_2007_abro.pdf)

Rodríguez Valadez, Juan Manuel. Evolución del artículo 115 constitucional, 2017, pp. 3-40 Unidad Académica de Derecho, Universidad Autónoma de Zacatecas, Zacatecas, México.

Recuperado de:

<http://ricaxcan.uaz.edu.mx/bitstream/handle/20.500.11845/454/Art%C3%ADculo%20Evo%20art%20115%20Const%20%28JMRV%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Secretaría de Gobernación (SEGOB), CISEN: Seguridad Nacional y Defensa Nacional. Recuperado de: <http://www.cisen.gob.mx/snPrincipiosTema2.html>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Aportaciones, 2014.

Recuperado de:

<http://hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/aportaciones/33/aportaciones.html>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Participaciones, 2014.

Recuperado de:

<http://hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/aportaciones/28/participaciones.html>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012,  
pp. 1-2. Recuperado de:

[http://www.apartados.hacienda.gob.mx/sed/documentos/planeacion/10\\_pnd\\_2007\\_2012.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/sed/documentos/planeacion/10_pnd_2007_2012.pdf)

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Acciones y Programas, Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP).

Recuperado de: [https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/fondo-de-  
aportaciones-para-la-seguridad-publica-fasp](https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/fondo-de-aportaciones-para-la-seguridad-publica-fasp)

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Fórmula de distribución FASP 2011. 2011, pág. 02. Recuperado de:

[http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resolurce/394/1/images/Aplicacion\\_Formula\\_FASP.pdf](http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resolurce/394/1/images/Aplicacion_Formula_FASP.pdf)

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Fondos y Subsidios, SUBSEMUN. 2015. Recuperado de:

<http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/fondos-subsidios/subsemun.php>

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Acciones y Programas, Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG). 2018.

Recuperado de: [https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/programa-de-  
fortalecimiento-para-la-seguridad-fortaseg](https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/programa-de-fortalecimiento-para-la-seguridad-fortaseg)

Uribe Arzate, Enrique y Flores Martínez, Alejandra. La naturaleza constitucional dual de la seguridad pública. Revista In Jure Anáhuac Mayab [online]. 2013, año 2, núm. 3, ISSN 2007-6045. Pp. 39-55. Recuperado de:

[http://anahuacmayab.mx/cominst/injure/3/2\\_naturaleza.pdf](http://anahuacmayab.mx/cominst/injure/3/2_naturaleza.pdf)