GASTO PÚBLICO EN SEGURIDAD

UNA MIRADA A LA RUTA DE LOS RECURSOS

CIEP

OBSERVATORIO NACIONAL CIUDADANO
SEGURIDAD, JUSTICIA Y LEGALIDAD

CIEP

Somos un centro de investigación de la sociedad civil sin fines de lucro y apartidista que contribuye a la comprensión de la economía y finanzas públicas en México, mediante herramientas y análisis accesibles y técnicamente sólidos, para mejorar las políticas públicas, lograr una sociedad más informada y participativa y construir un sistema fiscal sostenible e incluyente en beneficio de las generaciones presentes y futuras.

OBSERVATORIO NACIONAL CIUDADANO
SEGURIDAD, JUSTICIA Y LEGALIDAD MR

Somos una organización de la sociedad civil que nació como una respuesta ciudadana para entender el fenómeno delictivo y la violencia, así como analizar la efectividad de las políticas de seguridad y justicia implementadas por los tres niveles y órdenes de gobierno en México.

Índice general

Bienvenida y presentación del documento iv

Resumen ejecutivo vii

1 | Seguridad pública en contexto 1

1.1 Concepciones básicas de la seguridad . . . 2

1.1.1 Inseguridad, delito y violencia . . . 2

1.1.2 Estrategias de seguridad en México . . . 6

1.1.3 snsp: antecedentes y origen . . . 8

1.1.3.1 Naturaleza dinámica del snsp (2008-2018) . . . 10

1.1.3.2 Funciones del snsp en el Presupuesto de Egresos de la Federación . . . 12

1.1.3.3 Retos del snsp . . . 14

1.2 Influencia de condiciones sociales en la seguridad pública . . . 15

1.2.1 Educación como un eje transversal . . . 16

1.2.2 Factores socieconómicos asociados a la violencia . . . 17

1.2.2.1 Desigualdad de ingresos y pobreza . . . 18

1.2.2.2 Desempleo y crecimiento económico . . . 20

1.2.2.3 Niveles de corrupción . . . 21

1.3 Ruta de Gasto en Seguridad Pública . . . 23

1.3.1 Prevención del delito . . . 25

1.3.2 Combate al Crimen . . . 27

1.3.3 Justicia . . . 28

1.4 Comentarios finales . . . 29

2 | Prevención del delito 32

2.1 **Eje 1:** Prevención, protección y fortalecimiento de la seguridad pública . . . 34

2.1.1 Descripción de los programas . . . 34

2.1.2 Análisis presupuestal . . . 37

2.1.3 Estadísticas relevantes . . . 37

2.2 **Eje 2:** Acciones del gobierno para respeto de derechos . . . 40

2.2.1 Descripción de los programas . . . 41

2.2.2 Análisis presupuestal . . . 43

2.2.3 Estadísticas relevantes . . . 45

2.3 **Eje 3:** Promoción y prevención de DDHH 46
2.3.1 Descripción de los programas 46
2.3.2 Análisis presupuestal 52
2.3.3 Estadísticas relevantes 55
2.4 **Eje 4:** Acceso a la información 55
2.4.1 Descripción de los programas 56
2.4.2 Análisis presupuestal 59
2.4.3 Estadísticas relevantes 59
2.5 Comentarios finales 61

3 | Combate al crimen 64
3.1 **Eje 1:** Coordinación de la seguridad pública 65
3.1.1 Programas presupuestarios 66
3.1.2 Presupuesto Aprobado y ejercido 71
3.2 **Eje 2:** Combate a la corrupción 74
3.2.1 Programas presupuestarios 74
3.2.2 Presupuesto aprobado y ejercido 78
3.2.3 Resultados 85
3.3 **Eje 3:** Fuerzas armadas en apoyo a la seguridad pública 87
3.3.1 Defensa Nacional 87
3.3.2 Marina 89
3.3.3 Presupuesto aprobado y ejercido 90
3.3.4 Resultados de fuerzas armadas 95
3.3.5 Índice de Paz México 97
3.4 Comentarios finales 99

4 | Justicia 102
4.1 **Eje 1:** Investigar y perseguir 106
4.1.1 Procuración de justicia 106
4.2 **Eje 2:** Impartición de justicia, reclusión y readaptación 111
4.2.1 Impartición de Justicia 111
4.2.2 Reclusión y Readaptación Social 115
4.3 **Eje 3:** Atención, observancia, protección, defensa y supervisión de los Derechos Humanos 117
4.3.1 Derechos Humanos 117
4.4 **Eje 4:** Asesoría Jurídica 122
4.4.1 Asuntos Jurídicos: Asesoría en materia jurídica al Presidente de la República y al GF 123

4.4.2 Política Interior: Apoyo jurídico a la SEGOB 123
4.5 Estadísticas 124
4.5.1 Investigar y perseguir 124
4.5.2 Impartición de justicia 125
4.5.3 Reclusión y readaptación social 127
4.6 Comentarios finales 131

5 | Implicaciones **134**
5.1 El gasto en seguridad pública de 2008 a 2019 134
5.2 Estrategia de seguridad en México 136
5.3 Prioridades de gasto y perspectiva 136

A | Acuerdos derivados de las sesiones del SNSP **139**

Acrónimos **142**

Índice de figuras **145**

Índice de cuadros **147**

Bibliografía **149**

Bienvenida y presentación del documento

Nuestro **compromiso** y **agradecimientos**

El **Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C. (CIEP)**, como lo ha hecho en los últimos tres años, dedica sus esfuerzos a investigar y analizar temas que impactan a la sociedad, bajo un enfoque de finanzas públicas. En esta ocasión, se aborda el tema de **SEGURIDAD PÚBLICA**. Para elaborar este documento, nos asociamos con el **Observatorio Nacional Ciudadano (ONC)**, organismo que cuenta con una amplia experiencia en el estudio de la seguridad en México y fomenta el entendimiento de las condiciones de seguridad, justicia y legalidad del país. Agradecemos el apoyo recibido de nuestros donantes y de todas aquellas personas que nos han acompañado en este proceso.

Paradigmas de seguridad pública hacia el 2020

La trayectoria que la política de seguridad pública en México ha seguido involucra la intervención de distintas instituciones, unidades responsables, actividades institucionales y subfunciones del presupuesto público. Estas interactúan entre sí para operar los programas presupuestarios. En el marco de la creación de la Guardia Nacional, que fue aprobada durante el primer trimestre de 2019, y de los cambios en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federa (LOAPF), donde se indica la creación de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC), quien se hará cargo de la seguridad pública en el país, resulta adecuado realizar un análisis sobre los recursos presupuestarios que se han destinado durante la última década a las actividades y acciones que el gobierno federal realiza en esta materia, para poder valorar los cambios previstos.

Objetivo del documento

El propósito de este documento es analizar la política de seguridad pública y cuantificar los recursos del presupuesto público destinados a sus distintos objetivos y ejes temáticos, a través de la metodología de **Ruta de Gasto Público (RGP)**. El reporte se centra en la identificación de programas presupuestarios que cumplen con criterios que responden a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y en otros documentos normativos. El objetivo es mostrar el monto de recursos destinados a la tarea de garantizar la seguridad pública, más allá de programas y cifras aisladas.

Ruta del gasto en Seguridad Pública

La metodología de RGP consiste en identificar las prioridades y énfasis que el gobierno federal otorga a alguna política pública, mapeando los recursos que se asignan a los programas presupuestarios destinados a ejecutar acciones en ese rubro.

Política de seguridad pública en México

En el primer capítulo se explican los distintos conceptos de seguridad que han surgido en la literatura en los que se basan las principales estrategias de seguridad pública implementadas desde 2006. También se presenta el panorama del SNSP, sus antecedentes, funciones y retos a futuro. En una tercera sección del capítulo se aborda la posible relación que existe entre la seguridad pública y distintos indicadores de rezago social y vulnerabilidad. Finalmente, es aquí donde se explica la metodología de RGP, elaborada por el CIEP, la cual rige el análisis del documento.

Objetivos de seguridad pública

El segundo, tercer y cuarto capítulo del documento abordan los objetivos de seguridad pública identificados con base en la definición de la CPEUM:

1. **Prevención del delito**
2. **Combate al crimen**
3. **Justicia**

Para cada uno de ellos, se identificaron ejes temáticos que incluyen los programas presupuestarios que aportan o han aportado a alcanzar los objetivos mencionados durante el periodo 2008-2019.

Hallazgos y Consideraciones

Al seguir a los programas presupuestarios dirigidos a implementar la política de seguridad pública a través de su clasificación en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), es posible observar que el gobierno federal no ha tenido una estrategia clara para lograr proveer de seguridad a la sociedad. Existe una atomización de programas presupuestarios para cumplir con los objetivos, ya que en 2019 se identificaron 120 programas; sin embargo los recursos se concentran solamente en seis de ellos.

Actualmente se gasta 0.96 % del PIB en seguridad pública y sólo 14 % va a **PREVENCIÓN**. En cuanto a **COMBATE**, el gasto se concentra, principalmente, en las fuerzas armadas. Sin embargo, la mayor cantidad de recursos se van a impartir **JUSTICIA** y los concentra la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Los temas de derechos humanos y búsqueda de personas, tanto en prevención como en justicia, cuentan con recursos menores comparados con los programas destinados a combatir al crimen.

Resumen ejecutivo

La **Seguridad Pública** hacia 2020

En 2019, el gobierno federal anunció que la configuración de la política de seguridad pública presentará cambios. De hecho, estos cambios han empezado a suceder, primero con las modificaciones que se hicieron a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 2018, donde se creó la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, y segundo, con la aprobación de la Guardia Nacional. Sin embargo, ¿se sabe cuánto se gasta en seguridad pública?, ¿se conoce cuánto del presupuesto se destina a combatir el crimen?, ¿se está invirtiendo en la prevención del delito? y ¿qué sucede con los recursos cuyo objetivo es la impartición de justicia?

El documento tiene como objetivo identificar la ruta del gasto en seguridad a través de los programas presupuestarios.

Seguridad en **contexto**

En la primera sección de este documento se presentan las distintas definiciones y paradigmas de la seguridad pública. Se evidencia que México cuenta con aspectos institucionales de diferentes modelos, cuestión que representa desafíos legales y regulatorios en cuanto al seguimiento de la política nacional de seguridad pública. En este contexto, se examina la relación, en los últimos veinte años, que algunas variables socioeconómicas tienen con respecto al número de homicidios en México, como la pobreza, el nivel educativo y el desempleo, entre otras.

Lo anterior permite concluir que el gobierno federal no cuenta con una estrategia específica de seguridad. Por esta razón, para identificar las prioridades del Estado en la provisión de seguridad pública, con base en la Ruta del Gasto Público y la definición de la Constitución, se tienen tres objetivos de seguridad: **Prevención del delito**, **Combate al crimen** y **Justicia**

Prevención del delito

Esta es una de las áreas de oportunidad que tiene el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP). No obstante, el gasto en prevención es 14 % del total del gasto en seguridad pública aprobado para 2019 y presenta un recorte de 27 % respecto a lo ejercido en 2018. Este monto se reparte en cuatro ejes:

prevención, protección y fortalecimiento de la seguridad pública (88.1 %); acciones del gobierno para respeto de derechos (4.3 %); promoción y prevención de derechos humanos (4.9 %), y acceso a la información (2.7 %).

Aunque este objetivo cuenta con 34 programas, el presupuesto se concentra en uno solo: Operativos para la prevención y disuasión del delito, el cual absorbe 90 % del eje prevención, protección y fortalecimiento de la seguridad pública. De este mismo eje, Protección civil tiene asignado 0.7 % del presupuesto y equivale a 0.8 % de los recursos destinados para la reconstrucción de los sismos de 2017.

Combate al crimen

El total del presupuesto aprobado en 2019 para Combate al crimen es de 101 mil millones de pesos, que representan 0.41 % del PIB. El análisis del presupuesto se dividió en tres ejes: Coordinación de la seguridad pública, Fuerzas armadas en apoyo a la seguridad pública y Combate a la corrupción.

Fuerzas armadas en apoyo a la seguridad pública absorbe 84 % del presupuesto total para Combate al crimen y el eje que cuenta con menor presupuesto es Combate a la corrupción, con 4 % del total. En la última década, en Combate al crimen se han ejercido anualmente, en promedio, 7.8 % más recursos que los que se aprueban.

Durante 2019, 28 programas presupuestarios relacionados con el combate cuentan con recursos aprobados. Sin embargo, sólo dos de ellos concentran 59.3 % del total del presupuesto y ambos pertenecen al eje **Fuerzas armadas en apoyo a la seguridad pública**. Al comparar el presupuesto destinado a fuerzas armadas con el Índice de Paz México (IPM), la relación es débil, ya que, a pesar de que aumentan los recursos para este eje, la violencia también aumenta. Por otro lado, se observa que el índice de percepción de la corrupción se deteriora conforme disminuye el gasto en combate a la corrupción.

Justicia

En 2019 el presupuesto para Justicia es de 104 mil 755 millones de pesos, esto es 1.8 % del PEF y 0.42 puntos del PIB, lo que representa un recorte de 13.4 % respecto al monto ejercido en 2018. Es el capítulo más relevante en términos presupuestarios, ya que equivale a 44 % del presupuesto total para Seguridad Pública. Está distribuido en cuatro ejes temáticos: Investigar y perseguir;

Impartición de justicia, reclusión y readaptación; Atención, observancia, protección, defensa y supervisión de los derechos humanos y Asesoría jurídica. Los primeros dos ejes concentran 97.9 % del presupuesto.

En términos de programas presupuestarios, sólo tres de los 44 programas para Justicia concentran 83.2 % del presupuesto total: Otras actividades de impartición de justicia del Poder Judicial, en el que 87 % de los recursos se destinan a servicios personales; Administración del Sistema Federal Penitenciario, donde el presupuesto autorizado en 2017 fue equivalente a 36 % del presupuesto solicitado para operar, e Investigar y perseguir delitos de orden federal, que presenta indicadores y metas a la baja desde 2013.

Implicaciones

El gasto en seguridad pública ha sido de 1 % del PIB, en promedio, de 2008 a 2019. En 2019 representa 4 % del gasto total aprobado. De este presupuesto, 70 % es destinado a dos ejes: **Fuerzas Armadas en apoyo a la seguridad pública** e **Impartición de justicia, reclusión y readaptación**, mientras que sólo 1.5 % se destina a **Prevención y atención de derechos humanos**.

La prevención del delito, a pesar de ser una de las prioridades presentadas por el Ejecutivo en el Plan Nacional de Desarrollo, tiene una participación menor en el presupuesto, enfocándose primordialmente en la operación de los cuerpos policiacos. Además, experimenta recorte de recursos para 2019, respecto al presupuesto ejercido en 2018.

El SNSP presenta retos como el fortalecimiento de la prevención del delito y la evaluación de la política en seguridad, ya que no cuenta con resultados robustos sobre la eficiencia de concentrar recursos en combate al crimen a través de las fuerzas armadas. En este sentido, el presente estudio otorga una visión complementaria sobre el destino de los recursos que contribuyen a la seguridad pública, los cuales se atomizan en 120 programas presupuestarios que no cuentan con evaluaciones concluyentes.

1 | Seguridad pública en contexto

Riesgos en la realidad

La **inseguridad** es el resultado de una serie de **riesgos que provienen de nuestra realidad**. Como tal, se ve sujeta a un amplio abanico de definiciones y paradigmas sobre su significado y alcances, cuestión que complica la trazabilidad y el seguimiento de la política de seguridad en el país.

Paradigma del estado de derecho

La **sección 1.1** plantea la siguiente pregunta: *¿cuál paradigma de seguridad pública está aplicando el gobierno federal?* Ahí se observa que, en el marco de las leyes generales actuales, no existe una definición precisa de un modelo de seguridad que la garantice. También analiza los antecedentes, retos y rol actual del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) en la presente administración (2018-2024).

Condiciones para la seguridad pública

La **sección 1.2** analiza la relevancia que ciertas variables como educación, pobreza, corrupción y desempleo, entre otras, tienen en los actos criminales, citando literatura sobre el caso mexicano y el internacional. Además, describe brevemente dicha relación para los últimos veinte años en México.

Ruta del gasto en seguridad pública

La **sección 1.3** examina la asignación de los recursos en la política de seguridad pública mexicana a través de la RGP, metodología elaborada por el CIEP. Con ella, además de detallar la estrategia con la cual el gobierno federal provee de seguridad en el país, logramos identificar una estructura programática en su presupuesto, que se conforma por los siguientes tres objetivos:

1. **prevención del delito** (capítulo 2),
2. **combate al crimen** (capítulo 3) y
3. **justicia** (capítulo 4).

1.1 Concepciones básicas de la seguridad

En el presente apartado se revisan algunos modelos, paradigmas y propuestas de seguridad, y se analiza cómo éstos decantan en el contexto mexicano. El objetivo es distinguir cómo es que la discusión teórica se aplica en lo expresado por las leyes federales mexicanas y cómo, en la práctica, el gobierno federal pone en marcha este tipo de estrategias.

Primero, se plantean algunos conceptos que son necesarios discutir, toda vez que, en ocasiones, *inseguridad*, *delito* y *violencia* son abordados como sinónimos. En un segundo momento se realiza una revisión de las potencialidades y limitaciones de cada uno de los modelos de seguridad, nacionales e internacionales, que se han observado en los últimos 40 años. Finalmente, se plantea un conjunto de reflexiones sobre el modelo de seguridad que se está llevando a la práctica en nuestro país, a partir de la revisión bibliográfica analizada.

1.1.1 Inseguridad, delito y violencia

En algunas situaciones, se asume que la inseguridad es una expresión de la presencia de delitos y, por tanto, de ausencia de seguridad; sin embargo, estos fenómenos no son precisamente antagónicos (Vélez, 2012). En un concepto más integral, **la inseguridad es el resultado de una serie de riesgos que provienen de nuestra realidad**. Es decir, no sólo deriva de las conductas delictivas o de la falta de orden público, sino que puede originarse por desastres naturales, epidemias y crisis económicas, entre otros fenómenos.

Aunado a lo anterior, la inseguridad se percibe de manera diferenciada acorde a las caracterísiticas de cada inidividuo, donde unos se sienten más expuestos a ciertos riesgos que otros, lo que imprime cierta subjetividad en el concepto[1].

De igual manera, existen diferencias conceptuales entre *violencia* y *delito*. La primera se caracteriza por tener una intención y concibe que, en su actuar, existe el uso de la fuerza en una relación de poder, generando afectaciones de tipo físico y/o psicológico (Organización Mundial de la Salud (OMS), 2002). Por su parte, el último se entiende como conductas que deben ser sancionadas por el Estado y que, de no ser previstas por las leyes, no se pueden catalogar como delito (Organización Panamericana de la Salud, 2002).

Seguridad nacional

Este concepto se caracteriza por identificar y defenderse de **AMENAZAS EXTERNAS**; es decir, por parte de otros Estados (Ramos, 2002). **El objetivo principal**

[1] Por ejemplo, el miedo a ser víctima de un delito se experimenta de manera diferenciada de acuerdo con la exposición a las noticias de los medios de comunicación, al espacio en el que se habita, a las características demográficas, etcétera.

de este tipo de seguridad es la integridad, estabilidad y permanencia del Estado y sus instituciones. Aquí se asume que la seguridad estatal contempla la protección de las personas al interior de un territorio, de forma que la dotación de seguridad se convierte en responsabilidad exclusiva del Estado. Desde este paradigma, aquellos individuos fuera de las fronteras del país se consideran como potenciales amenazas[2], mientras que al interior no se identifican peligros a la estabilidad del Estado.

En una perspectiva más amplia, Curzio (2007) encuentra que una de las principales razones por las que se desvirtuó este paradigma fue porque la seguridad nacional no se vinculó con la democracia y el ejercicio de las libertades, sobre todo en los países con regímenes autoritarios. Así, podía haber seguridad sin que esto necesariamente fuese acompañado por mayores libertades, derechos políticos y civiles.

No obstante, las amenazas y riesgos no provienen únicamente de las acciones de los Estados, pues la actividad terrorista, los fenómenos meteorológicos, el crimen organizado, las epidemias y otros fenómenos, también exponen la vulnerabilidad de la nación. En otras palabras, **la falta de seguridad no proviene únicamente de lo que suceda más allá de las fronteras.**

Seguridad pública

La seguridad pública se preocupa por el mantenimiento del **ORDEN PÚBLICO** mediante la policía, sistemas penales, penitenciarías e instituciones de salud mental (Montero, 2012). Se entiende, por tanto, que los propios grupos sociales dentro de un territorio también pueden representar un riesgo para el orden público. Esta visión es similar a la de seguridad nacional, en el sentido de que **el único responsable de garantizar la seguridad es el Estado**. Para ejercer esta atribución, las instituciones públicas se respaldan en dos pilares:

1. La prevención a través de leyes y normas que incentiven el respeto al estado de derecho, y
2. La capacidad punitiva de policías y/o el sistema penitenciario (Montero, 2012).

Una de las principales críticas de este paradigma es que la forma de mantener el orden público se consigue a través de medios punitivos. De ahí la idea de que para el mantenimiento del orden público se considere a la policía como el recurso gubernamental principal para alcanzarlo. En este sentido, Peña (2011)

[2] Los elementos en los que descansa la defensa son la milicia, la diplomacia y las alianzas (Montero, 2012).

encuentra que, en nombre de la seguridad pública, se han incrementado las facultades de control social: policías, fiscales y funcionarios penitenciarios, entre otros. Esta tendencia se manifiesta en el establecimiento de nuevos delitos y en el aumento de la intensidad de los castigos.

Seguridad interior

Este concepto nace al reconocer que los **factores de riesgo** **pueden originarse y desarrollarse al interior de un territorio nacional**. Ello da cabida a la participación de los diferentes niveles de gobierno en la procuración de la seguridad, aunque es el gobierno central quien emplea la mayoría de los recursos. Así, mientras los gobiernos locales tienen un papel de administradores del espacio local, regularmente el gobierno central reacciona a las amenazas a través del uso de la fuerza, siendo esta regularmente militar (Montero, 2012).

A pesar de que la propuesta de seguridad interior de inicio promueve la protección de los ciudadanos, no sólo de las instituciones estatales, e impulsa una mayor colaboración de los distintos niveles de gobierno, ha sido sujeta a críticas de diversa índole. Al no haber una delimitación clara de lo que puede ser una *amenaza* o *factor de riesgo*, académicos y organizaciones civiles, principalmente, han expresado que medidas derivadas de este modelo de seguridad pueden prestarse a violación de libertades y derechos de los ciudadanos[3]. En el caso latinoamericano, la propuesta de un modelo de seguridad interior ha generado preocupación debido a que los movimientos sociales pueden ser calificados como subversivos, poniendo en riesgo el ejercicio al derecho de manifestación y asociación.

Otro elemento por el que se cuestiona esta propuesta es que presenta un enfoque más reactivo que preventivo, con lo cual **no se atacan las posibles causas que generan la falta de seguridad**. El hecho de que la principal herramienta para mantener la seguridad sea la fuerza militar, supone que los diferentes niveles de gobierno no están generando acciones en cuanto a prevención. En este mismo sentido, no se promueve el fortalecimiento de cuerpos policiacos o instancias que reduzcan la posibilidad de riesgo para las personas. Además, al hacer uso de las fuerzas armadas en ejercicios de seguridad pueden presentarse violaciones a los derechos humanos, toda vez

[3] En Estados Unidos, por ejemplo, luego de los atentados terroristas del 2001, se intervinieron líneas telefónicas y correos electrónicos en nombre de la seguridad interior del país, violando así el derecho a la privacidad de sus ciudadanos (Galindo et al., 2017).

que estos cuerpos no están diseñados para salvaguardar la seguridad de la población, sino para otros fines.

Seguridad ciudadana

La seguridad ciudadana se distingue de los modelos previamente mencionados en el sentido de que considera una ruptura en los mecanismos tradicionales del otorgamiento de la seguridad mediante la coerción y el uso de la fuerza, ante los cuales se promueven **POLÍTICAS PREVENTIVAS** (Torres Oregón, 2016). Además de poner énfasis en medidas preventivas, promueve que los ciudadanos sean copartícipes en la dotación de seguridad. **Bajo esta propuesta, el objeto principal para brindar seguridad es el ciudadano**.

Por otra parte, indica que el Estado no debe hacer uso permanente de la fuerza, pues su papel sería evitarla, no proporcionarla (Ramos, 2002). Del lado de la participación, en la discusión teórica se propone que los ciudadanos tengan un papel más activo, pues se plantea que los policías reciban información por parte de los habitantes de los vecindarios o comunidades para que se puedan identificar (Muggah et al., 2014).

Este paradigma de seguridad presenta las siguientes limitaciones:

1. La confusión de la prevención con la reacción. Por ejemplo, Buscaglia, J. (2013) indica que cuando se piensa en medidas preventivas, la autoridad ofrece mayor presencia policial, en forma de videocámaras en espacios públicos o alarmas, que a su vez fortalecen la percepción de un castigo esperado (Buscaglia, J., 2013).
2. La participación ciudadana no siempre se ve estimulada a colaborar, especialmente en contextos de desconfianza hacia las instituciones gubernamentales. En estas condiciones es complicado que las personas transmitan información acerca de las fuentes que generan inseguridad y violencia en su entorno.
3. Identifica que la fuente de la falta de seguridad son las conductas delictivas y violentas (Peña, 2011), sin atacar sus posibles causas.

Seguridad humana

Este paradigma es distinto a los previamente mencionados, dado que entiende de la complejidad del mundo globalizado y los riesgos que este implica (Magania, 2009). Así, la **DEFENSA DE LOS INDIVIDUOS** está en función de diferentes riesgos, que pueden ser de tipo económicos, alimentarios, medioambientales, personales, comunitarios y políticos. Una característica adicional es que **este tipo de seguridad ya no es una propuesta de defensa estatocéntrica.**

Esta propuesta intenta superar la versión de la seguridad ciudadana en el aspecto de la identificación de amenazas y riesgos. Mientras que la seguridad ciudadana busca atacar las conductas delictivas y violentas para mejorar las condiciones de seguridad, la seguridad humana acomete las fuentes que amenacen la libertad, bienestar y derechos de los individuos (Magania, 2009).

Ahora bien, en lo que refiere a sus limitaciones, gran parte de la literatura especializada sobre el tema coincide en indicar que **es un modelo que carece de precisión**. El hecho de que distintos actores hayan participado en su conformación conceptual implica que una delimitación en su definición genera discrepancias. Con ello, por ahora, el concepto se ve condenado a ser poco aplicable en la investigación académica y en políticas públicas (Paris, 2001).

Otra limitación es que, bajo esta modalidad, puede justificarse la intervención de países a favor de la defensa de los derechos humanos (Devia and Ortega, 2016). El propio concepto puede caer en la trampa de contradecirse, pues puede violar los derechos humanos en favor de la seguridad humana (Rodriguez Alcazar, 2005).

Finalmente, una última crítica que se hace a esta propuesta de seguridad es la dificultad de su medición. Mientras que en el caso de la seguridad pública o seguridad ciudadana la forma de medirlas es a través del comportamiento de los delitos, en el caso de la seguridad humana no se ha llegado a un consenso sobre cuál es el indicador más adecuado. Peña (2011) establece cuatro desafíos a los que se enfrentan en este respecto:

1. Existe una encrucijada de si la medición debe hacerse sólo con umbrales críticos, como los homicidios, o debería adoptarse un enfoque más amplio como indicadores de subdesarrollo y derechos humanos.
2. Disponibilidad de datos.
3. Los indicadores cuantitativos deberían interconectarse con elementos cualitativos, situación que también presenta desafíos metodológicos.
4. Los indicadores absolutos de la seguridad humana no podrían captar las distintas inseguridades que se viven en los países, de acuerdo con su nivel de desarrollo.

1.1.2 Estrategias de seguridad en México

En México, en el marco de sus leyes generales **no existe una definición precisa de un modelo que proporcione seguridad al Estado y a la ciudadanía**. Actualmente se tiene una estrategia *híbrida* que incorpora, dentro de sí, una diversidad de paradigmas que difuminan el modelo implementado.

Seguridad nacional

En el artículo 89 de la CPEUM se erigen algunos elementos referentes al concepto de seguridad nacional. En este se entiende que la forma de atender las amenazas a las que se enfrenta el Estado son **exteriores**, que la responsabilidad de preservar este tipo de seguridad es del Ejecutivo y que lo que cobra prioridad de este tipo de seguridad es la integridad y funcionamiento del Estado.

Seguridad pública

En lo que se refiere a las leyes generales federales, en el artículo 21 de la CPEUM se expone que la seguridad pública está a cargo de los distintos niveles de gobierno. De igual forma, el artículo 115 establece la concurrencia de los gobiernos para hacerse cargo de esta tarea. Desde el análisis de estos artículos podemos destacar que la seguridad pública está **vinculada a la preservación del orden público**, que el medio principal para mantenerla es la policía y que si bien se proponen acciones para la prevención, se sigue priorizando la acción reactiva de los cuerpos de seguridad (policía) para contener el crimen y la violencia, sin que exprese mucho sobre el ataque a las causas.

Seguridad interior

Desde 2006, con la implementación de la Estrategia Nacional de Seguridad (ENS) se decidió que las fuerzas armadas enfrentaran el problema, bajo el argumento de que las policías locales no podían enfrentar la capacidad de fuego de los grupos criminales (Poiré, A., 2011). Con ello se dio inicio a una especie de seguridad interior de facto, **sin un marco legal que pudiera dar mayores elementos sobre el procedimiento del actuar del gobierno central y de los subnacionales**.

Seguridad ciudadana y humana

Ahora bien, en lo que se refiere a otros modelos de seguridad, como el de seguridad ciudadana o humana, en las leyes federales no hay mayores referencias o elementos para considerar que la ley respalda este tipo de paradigmas en el país.

Ante estas circunstancias, es pertinente realizar el siguiente cuestionamiento:

¿QUÉ TIPO DE SEGURIDAD SE ESTÁ APLICANDO POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL EN LA PRÁCTICA?

Lo que se considera, con base a la evidencia, es que el gobierno federal está siguiendo dos modelos: seguridad pública y seguridad nacional. No obstante, las condiciones de seguridad del país terminan por difuminar los límites entre los distintos modelos de seguridad puestos en práctica.

En lo que se refiere a la administración actual, se ha señalado que es necesario atacar las causas que promueven la delincuencia y la violencia. La narrativa se remite hacia la pobreza como la condición social que las genera. No obstante, a pesar de que existe evidencia nacional e internacional que muestra una relación entre ambas variables, **la inseguridad es un fenómeno multifactorial que debe ser contextualizado y analizado desde una perspectiva integral**. Con la reciente aprobación de la Guardia Nacional, surge la posibilidad de que los operativos continúen reaccionando al incremento de la violencia homicida en algunas partes del país, sin que puedan ponerse en práctica modelos de seguridad ciudadana o de seguridad humana, en donde se privilegie la protección de los derechos humanos de las personas y se concentren los esfuerzos en los distintos factores que promueven el delito.

1.1.3 SNSP: ANTECEDENTES Y ORIGEN

La seguridad pública es una función a cargo de la federación, las entidades federativas y municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos. Además, comprende la prevención de los delitos, la sanción de infracciones, así como la investigación y persecución de los delitos, y la reinserción social del sentenciado (SEGOB, 2016c). **Con el fin de centralizar las decisiones y estrategias en esta materia, a través de las diferentes autoridades e instancias de gobierno, surge el SNSP [4].**

El SNSP tuvo sus primeros antecedentes en el sexenio de 1982-1988, bajo las reformas realizadas al artículo 115 constitucional, en las que se establece la organización de los estados y municipios en materia de seguridad pública. En la siguiente administración se creó la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación (CSPN), bajo el mando de la SEGOB, la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), la Secretaría de Marina (SEMAR) y el entonces Departamento del Distrito Federal.

En este contexto, el SNSP fue presentado por primera vez ante el Congreso de la Unión en 1995, año en que entró en vigor la Ley General que Establece las

[4] El gobierno federal lo describe como la institución que "sienta las bases de coordinación y distribución de competencias, en materia de seguridad pública, entre la federación, los estados y municipios".

Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGEBCSNSP). Esta tuvo como objetivo el fomento de la carrera policial, la creación de sistemas de información en materia de seguridad pública y la coordinación interinstitucional.

En el ejercicio fiscal de 1997, el SNSP recibió la primera partida presupuestaria, que consistió en $1,905 millones de pesos distribuidos en los tres niveles de gobierno. La elaboración de esta ley y su posterior abrogación en enero de 2009 son el primer antecedente jurídico normativo del Estado mexicano, que configuró las bases de una política de seguridad pública en el país.

Hasta el momento de la publicación de este documento, el SNSP está normado por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP), publicada en enero 2009. A partir de ese momento, se establece como una instancia del gobierno federal que trabaja con los tres niveles de gobierno con autonomía presupuestal. Bajo la directriz del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), el SNSP enlista sus atribuciones en el artículo 17 de la ley mencionada, entre las que destacan:

- Emitir acuerdos y resoluciones generales para el funcionamiento del Sistema.
- Promover la implementación de políticas en materia de atención a víctimas del delito.
- Establecer medidas para vincular al Sistema con otros nacionales, regionales o locales.
- Promover la homologación y desarrollo de los modelos ministerial, policial y pericial en las instituciones de seguridad pública y evaluar sus avances, de conformidad con las leyes respectivas.
- Vigilar que en los criterios para la distribución de recursos de los fondos de aportaciones federales para la seguridad pública de los estados y del Distrito Federal, se observen las disposiciones establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal.
- Establecer mecanismos eficaces para que la sociedad participe en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las instituciones de seguridad pública.

- Promover políticas de coordinación y colaboración con el Poder Judicial de la Federación y los órganos jurisdiccionales de las entidades federativas.

Es importante mencionar que, tanto la estructura como las funciones del actual SNSP, pueden sufrir modificaciones como resultado de la nueva estrategia de seguridad pública de la actual administración (2018-2024) [5].

El artículo 10 de la LGSNSP menciona que el SNSP deberá estar integrado por el CNSP, las Conferencias Nacionales [6], los Consejos Locales e Instancias Regionales y, finalmente, por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP)[7] (ver figura 1.1).

En el artículo 14 de la LGSNSP se define que el CNSP es responsable, entre otras atribuciones, de:

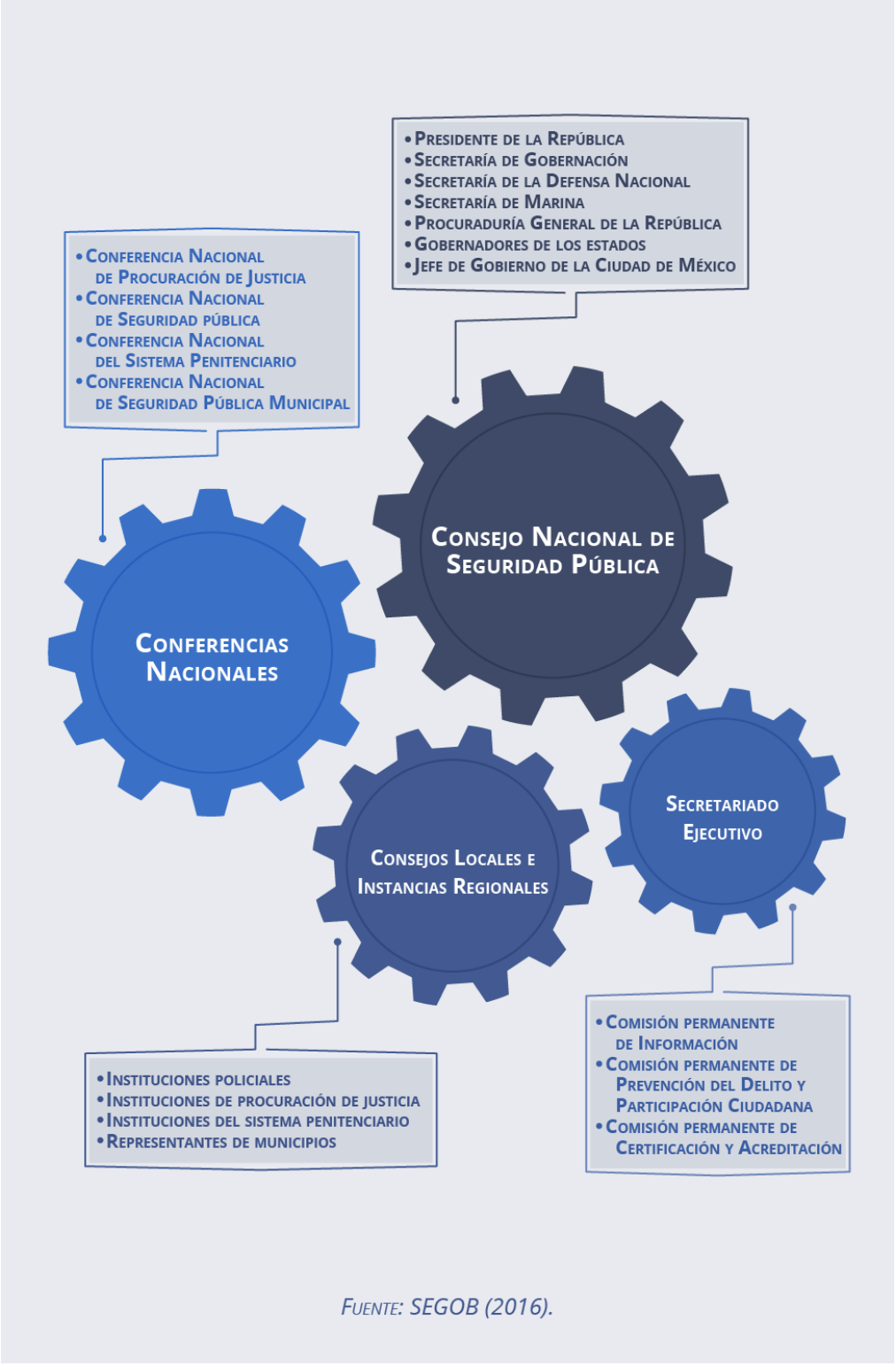
- **Establecer** los instrumentos y las políticas, con el fin crear una política nacional de seguridad pública.
- **Promover** la implementación de políticas para atención a víctimas del delito, así como las evaluaciones periódicas en la materia.
- **Vigilar** bajo qué criterios se lleva a cabo la distribución de recursos de los fondos de aportaciones federales para la seguridad pública.
- **Integrar**, intercambiar y suministrar información de seguridad pública proporcionada por los tres niveles de gobierno.

Por su parte, las comisiones permanentes, también parte del CNSP, tienen por objetivo *"apoyar en el análisis e instrumentación de las políticas, lineamientos, programas, acciones y demás instrumentos en materia de seguridad pública, así como [. . .] conocer y resolver los asuntos en las materias que les competen"*. Uno de los objetivos de la creación de estas comisiones fue darle voz y voto

[5] Al respecto, el pasado 25 de abril de 2019 se presentó, ante el Senado de la República, una reforma a la ley que contempla la incorporación de la nueva Guardia Nacional y la creación del Sistema Nacional de Información en Seguridad Públical (SNISP). Se propone que esté alimentada de las siguientes bases de datos: Registro de Detenciones; Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública; Registro Nacional de Armamento y Equipo; Registro Nacional de Medidas Cautelares y Soluciones Alternas y Formas de Terminación Anticipada.

[6] A su vez conformadas por la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, de Seguridad Pública, del Sistema Penitenciario y de Seguridad Pública Municipal.

[7] Es la instancia, de carácter permanente, que ejecuta y da seguimiento al cumplimiento de los acuerdos y resoluciones emitidos por el CNSP, así como, de asegurar la consolidación de las bases de coordinación adoptadas por los integrantes del mismo en los convenios celebrados".



Fuente: SEGOB (2016).

Figura 1.1. Estructura orgánica del SNSP

Fuente: Elaboración propia, con información de SEGOB (2016b).

a académicos, representantes de organizaciones de la sociedad civil y la iniciativa privada.

1.1.3.1 Naturaleza dinámica del SNSP (2008-2018)

La creación del SNSP ha respondido a una serie de cambios contextuales y de transformaciones políticas en el país. Con el fin de coordinar los temas relacionados con la seguridad pública, surge esta institución como una **solución a los problemas percibidos del federalismo**. En el diagrama siguiente se presenta una relación de los hechos más relevantes que han girado en torno a esta institución y en materia de seguridad.

Como previamente se subrayó, el SNSP tiene como responsabilidad impulsar acuerdos tanto declarativos como sustantivos en pro de mejorar las condiciones de seguridad del país. Esto lo hace durante las sesiones del CNSP, las cuales están calendarizadas cada seis meses y en las que participan todos los integrantes de las Conferencias, los Consejos, el SESNSP así como representantes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) e invitados permanentes de la sociedad civil.

En estas sesiones se ha logrado la consolidación de programas significativos en materia de seguridad pública, como la homologación de un solo número de emergencias a nivel nacional, las modificaciones correspondientes en las bases de datos para el registro del número de víctimas por algún delito en cada entidad federativa, así como una serie de acuerdos que buscan fortalecer la figura policial a través de su certificación y capacitación. En la sección de **??** se observan los acuerdos más relevantes en el periodo 2009[8]-2019, de cada sesión del SNSP.

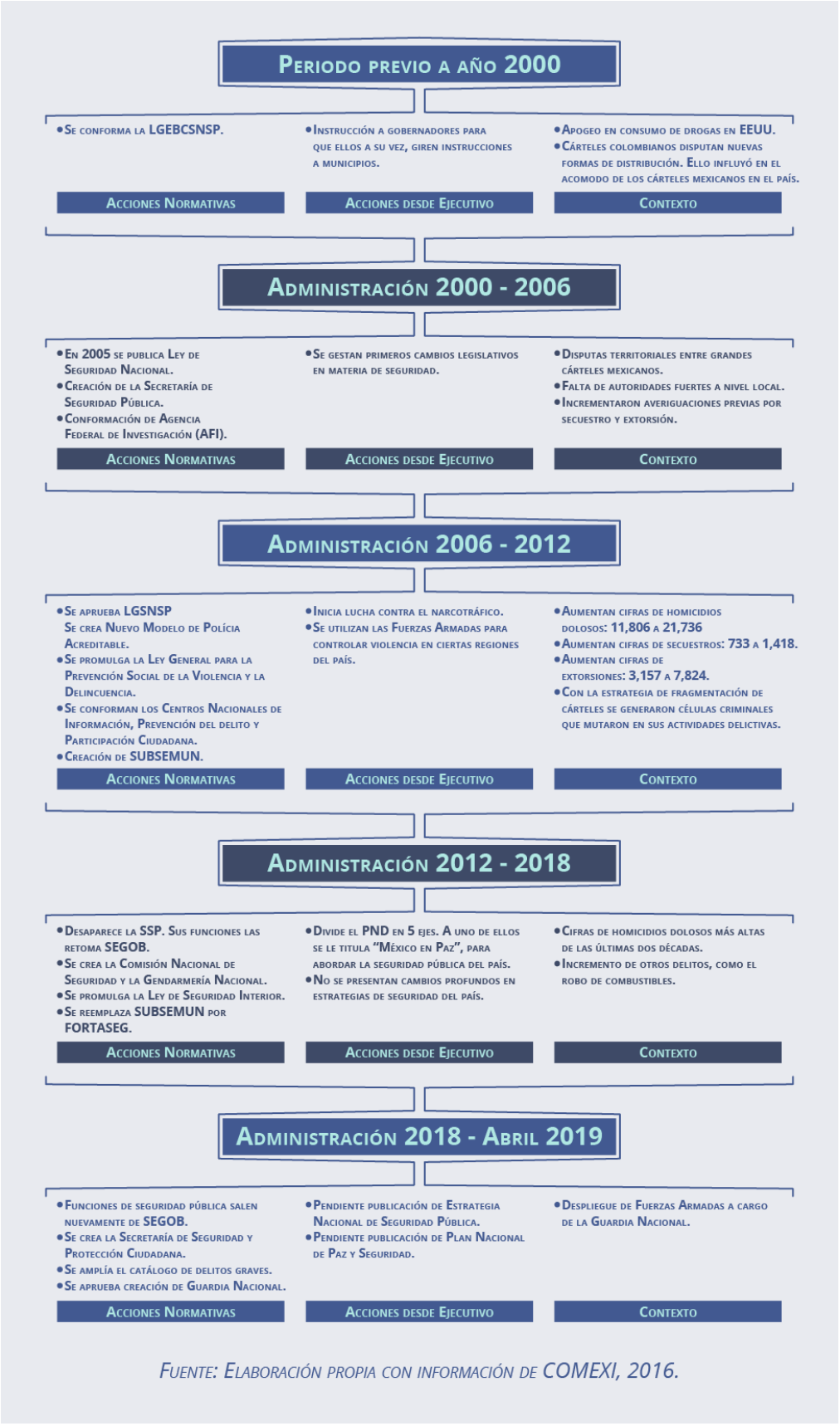
1.1.3.2 Funciones del SNSP en el Presupuesto de Egresos de la Federación

Como parte de las funciones establecidas en el artículo 7 de la LGSNSP, se establece que este organismo **es responsable de evaluar y elaborar diagnósticos en seguridad pública**. Por lo tanto, todas las partidas presupuestarias asignadas desde la federación para los rubros de seguridad y procuración de justicia pasan por el SNSP a través del SESNSP[9].

Una vez creado el SNSP, la federación asumió el rol de la provisión de la seguridad pública y, por primera vez, asignó a través del PEF, una partida presupuestal definida para esta materia. Así, desde 1997 se crearon los pri-

[8] Fecha en que se promulgó la LGSNSP.

[9] Esta instancia no recibe asignación de recursos desde la federación, es responsable de evaluar y solicitar al Congreso modificaciones a las partidas presupuestarias, así como de aprobar los mecanismos de administración al interior de ciertos programas, como el FASP o el exstinto SUBSEMUN.



Fuente: Elaboración propia con información de COMEXI, 2016.

Figura 1.2. Origen y evolución del SNSP

meros fondos y subsidios federales como el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP); el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN); los Subsidios en materia de seguridad pública (FORTASEG)[10] y el Subsidio para la Policía Acreditable (SPA).

En 2008, con la agudización de la participación de las fuerzas armadas en actividades de seguridad pública, se inició la discusión sobre el modelo del *Mando Único Policial*, el cual tenía como objetivo subsanar la presencia de la autoridad en aquellos espacios en los que la policía municipal se viera rebasada por los niveles de violencia. En este contexto surgió el SUBSEMUN (hoy sustituido por FORTASEG), el cual fue un fondo[11] destinado a 250 municipios que, a través del subsidio, mejorarían la infraestructura de las corporaciones municipales, generarían políticas de prevención del delito e incentivarían los mecanismos de evaluación a las policías (Tiburcio and Blasquez, 2016).

Una de las características distintivas del SUBSEMUN fue que 20 % de este fondo se destinaba a proyectos de prevención social con participación ciudadana. **Por primera vez, el gobierno federal, en coordinación con los municipios, apostaba a generar programas centrados en prevenir la violencia desde el ámbito local**, contemplando programas enfocados en violencia escolar, mediación comunitaria, movilidad segura, igualdad de género; entre otros.

En 2016 surgió el FORTASEG como un *sustituto* de SUBSEMUN y el SPA. Este fondo tiene como objetivo fortalecer a las autoridades estatales y locales, especialmente en materia de delitos de alto impacto.

1.1.3.3 Retos del SNSP

Las condiciones de inseguridad y violencia en el país han generado una serie de cuestionamientos respecto a los resultados y los mecanismos de evaluación del SNSP. Algunos de los retos a los que se enfrenta el sistema son los siguientes:

1. **Medición de resultados**. Barrachina (2018) señala que una de las áreas de oportunidad se encuentra en el SESNSP, el cual únicamente utiliza criterios cuantitativos para medir los niveles de incidencia delictiva en el país. El autor argumenta que el único uso de los datos

[10] A partir de enero 2019 sustituye al Subsidio para la Seguridad en los Municipios (SUBSEMUN).
[11] Los recursos eran adicionales y complementarios a los proporcionados por otros programas (bajo los tres niveles de gobierno), destinados también a fortalecer el desempeño de las funciones en la materia.

cuantitativos como métrica para conocer los niveles de incidencia delictiva, se aleja de la posibilidad de contextualizar el impacto y la promoción de los delitos en un entorno definido. Para ello, es fundamental la generación de mecanismos de monitoreo e indicadores que permitan identificar tanto el cumplimiento de los acuerdos como su impacto.

2. **Prevención**. Es necesario que el delito se clasifique de tal manera que resulte útil para su prevención, y que se contextualice para entender su naturaleza (Sherman et al., 1998). En este sentido, **la prevención del delito es uno de los principales pendientes del SNSP**[12].

3. **Fiscalización**. El seguimiento del presupuesto en programas presupuestarios es fundamental para fortalecer el federalismo, ya que, por un lado, promueve el ejercicio de transparencia en el uso de recursos, el cual a su vez, contribuye a conocer las iniciativas benéficas, perdurables y costo eficientes. Por otro lado, visibiliza los esfuerzos de actores en el ámbito estatal y municipal.

4. **Continuidad**. Entre 2006 y 2016,el SESNSP tuvo diez titulares diferentes, lo cual supone una falta de continuidad en los ejercicios de coordinación entre dependencias, lo que compromete el seguimiento de las políticas planteadas (Barrachina, Carlos, 2016).

Para el SNSP, **EL RETO INSTITUCIONAL MÁS REPRESENTATIVO ES LA SOSTENIBILIDAD TRANSEXENAL**. Sin embargo, existen factores ajenos al SNSP que, bajo ciertas condiciones y supuestos, tienen incidencia en el comportamiento delicitivo. Por ello, en la próxima sección se analiza el alcance que tienen ciertas condiciones sociales como precursoras de la violencia y criminalidad.

[12] En la actual administración, la política de prevención delictiva se ha enunciado y delineado en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública aprobada por el Senado de la República.

1.2 Influencia de condiciones sociales en la seguridad pública

El crimen y la violencia son factores que amenazan la seguridad pública. Estos, a su vez, pueden ser propiciados por múltiples factores, entre los que se encuentran algunas **condiciones sociales**, como el nivel educativo, la desigualdad de ingresos, el desempleo y el crecimiento económico, entre otras. No obstante, la relación entre estas variables puede ser bidireccional[13] y por tanto, complicar el diagnóstico de causalidad. Adicional a ello se presenta la tendencia y evolución de algunas de estas condiciones sociales en las últimas dos décadas y su comparación con los niveles de violencia e indicencia delictiva registrados a nivel nacional.

1.2.1 Educación como un eje transversal

De los diferentes ejes que coadyuvan en la provisión de seguridad pública, el acceso a la educación de calidad es de los más influyentes, dada su transversalidad en diferentes sectores. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) la caracteriza como un bien público esencial para la paz, tolerancia y realización personal, así como una pieza clave para el empleo y la erradicación de la pobreza.

La educación dota al individuo de habilidades necesarias para ejercer un oficio o profesión, empoderándolo para sostenerse económicamente por sí mismo. Además, aumenta las probabilidades de que una persona obtenga un trabajo formal a través del cual pueda contribuir al sistema fiscal. Así, los beneficios individuales de la educación pueden traducirse en beneficios colectivos para la sociedad (UNESCO, 2015a).

Uno de los posibles beneficios del incremento en los años de educación de la sociedad es la reducción de los crímenes, como demuestran De Hoyos et al. (2016) para el caso mexicano. Los autores estiman que, para el periodo 2007-2013, el aumento de un punto porcentual en la proporción de individuos que no estudian ni trabajan está correlacionado con un incremento de 1.16 puntos en la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes. Además, encuentran que esta relación fue mayor en las entidades de la frontera norte, donde el efecto crece a 2.26 puntos sobre la tasa de homicidios[14]. Este hallazgo puede sustentarse en la tesis del sicariato, que señala a los individuos que

[13] Por ejemplo, un exceso de crimen puede inhibir el crecimiento económico, pero al mismo tiempo, un bajo crecimiento económico puede generar un incentivo para delinquir, por la falta de oportunidades. De la misma forma, un entorno de alto crecimiento puede generar oportunidades para delinquir, según el costo-beneficio de la acción.

[14] Los autores atribuyen esta diferencia a que la región norte fue más afectada por la crisis financiera de 2008, que el promedio del país.

no estudian ni trabajan como sujetos que ante determinadas circunstancias pueden optar por convertirse en sicarios de las organizaciones criminales.

En un plano internacional, González (2015) estima que un incremento de 5 % en la tasa de graduación universitaria se traduce en una reducción de 16.5 % en las tasas de homicidio. Para nivel bachillerato, un incremento de 10 % en la tasa de graduación, disminuye en 7 % la tasa de encarcelamiento, en 30 % los asesinatos y asaltos, en 20 % el robo de vehículos y en 6 % el robo y hurto (Lochner, 2004), y para del nivel secundaria, incrementar en 1 % la graduación de varones conduce a un ahorro de $1,400 millones de dólares por año, atribuibles a costos sociales derivados de la delincuencia (Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2015).

No obstante, a pesar de que los hallazgos internacionales plantean a la educación como un elemento que desfavorece actividades criminales diversas[15], se debe tomar en cuenta la validez externa de dichos estudios.

Algunos de los factores que explican la relación entre educación e incidencia criminal, enunciados por Lochner (2004) y Machin et al. (2018), se describen a continuación:

- **Costo de oportunidad** del salario esperado. Estar en prisión implica pasar tiempo fuera del mercado laboral y, por lo tanto, perder fuentes potenciales de ingreso.
- **Costos hundidos**, en tiempo y recursos, de la inversión en educación. Es decir, la educación aumenta las oportunidades de contratar trabajos legítimos que, con sus características[16], pueden contribuir a superar el punto de quiebre a partir del cual se convierte menos rentable incurrir en actividades delictivas.
- **Estigma social**. Se acentúa cuanto mayor nivel educativo tenga el individuo.
- **Capacitación y movilidad social**. El tiempo que un individuo estudia implica menor tiempo de exposición a actividades criminales.

La educación se considera como un derecho multiplicador, dada su interdependencia con otras cualidades. Se ha observado que incide en incrementos

[15] Que pueden abarcar desde delitos patrimoniales hasta aquellos que atentan contra la vida de las personas.
[16] Seguridad social, prestaciones, vales, etcétera.

de esperanza de vida y en condiciones de salud mental, así como en reducciones de tasas de mortalidad infantil y de enfermedades de transmisión sexual, entre otros resultados (UNESCO, 2015b).

1.2.2 Factores socioeconómicos asociados a la violencia

Existen diversos estudios que demuestran correlación entre actos delictivos y otras condiciones sociales, adicionales a las relacionadas con el nivel educativo. Tal es el caso de la desigualdad de ingreso, la pobreza y marginación, el desempleo y la corrupción, entre otras. En el cuadro 1.1 se mencionan algunas de estas variables, así como algunos de los indicadores que se han utilizado para tratar de operacionalizar y medir sus niveles y evolución en años recientes.

Cuadro 1.1. Variables e indicadores socioeconómicos

	Variable	Indicador	Fuente	Nivel	Periodicidad
Variables	Desigualdad	Índice de Gini	CONEVAL	Nacional / Estatal / Municipal	Bianual
	Educación	Rezago educativo	INEGI	Nacional / Estatal / Municipal	Quinquenal
	Trabajo	Tasa de desempleo	INEGI	Nacional / Estatal	Anual
	Pobreza	% pobreza	CONEVAL	Nacional / Estatal / Municipal	Quinquenal
	Crecimiento económico	Crecimiento del PIB	INEGI	Nacional / Estatal	Anual
Índices	Marginación	Grado de marginación	CONAPO	Nacional / Estatal / Municipal	Quinquenal
	Desarrollo humano	Índice de Desarrollo Humano (IDH)	PNUD	Nacional / Estatal / Municipal	Quinquenal
	Rezago social	Índice de Rezago Social	CONEVAL	Nacional / Estatal	Quinquenal
	Corrupción	Índice de Corrupción	Transparencia Internacional	Nacional	Anual

Fuente: Elaboración propia, con información de Enamorado et al. (2014); Demombynes (2002); Lochner (2004); Fajnzylber (2006).

Algunos de los estudios que relacionan la violencia e incidencia delictiva con la desigualdad económica y la pobreza, se fundamentan en la **teoría de la racionalidad económica de los agentes**. Esta asume que cometer un acto delictivo está en función de la probabilidad de ser sorprendido y castigado, así como por los beneficios esperados que resulten del cometerlo. Por lo tanto, si la probabilidad de ser arrestado y sentenciado es reducida, puede derivar en incrementos de la incidencia delictiva en una región, y viceversa (Enamorado et al., 2014) (Becker, 1974).

Derivado de lo anterior, existen diversos trabajos desarrollados a partir de teorías sociológicas, económicas y criminológicas, en donde el incremento de la desigualdad, la pobreza y el desempleo, entre otros factores sociales estresantes, pueden resultar en una descomposición social que motive a las

personas a cometer actos ilícitos y/o violentos, a manera de compensar estas desigualdades (Lederman and Loayza, 2000) (Whitworth, 2013). Por lo que resulta necesario abordar algunos de los trabajos que han analizado el efecto de estos factores sobre los niveles de violencia e inseguridad en México, así como observar la evolución de estas condiciones sociales en las últimas dos décadas[17].

1.2.2.1 Desigualdad de ingresos y pobreza

Ante la falta de ingresos, la actividad criminal puede surgir como una alternativa para mejorar el ingreso y calidad de vida[18]. Bajo esta premisa, el nivel de ingreso que un individuo percibe puede relacionarse con la probabilidad de que este cometa un delito (Whitworth, 2013).

Existen estudios que muestran que la relación *pobreza-violencia* es intertemporal, pero no intersectorial; es decir, que trasciende generaciones, pero que se conserva en los mismos sectores socioeconómicos de la población, con implicaciones importantes de movilidad social.

Por ejemplo, usando datos de ciudadanos daneses nacidos entre 1982 y el año 2000, H. Mok et al. (1998) observó que a mayor número de años que un niño vive en condiciones de pobreza, es mayor el riesgo de que cometa actos delictivos a terceros o contra su persona, y viceversa para los niños que viven en hogares con altos ingresos[19]. Los hallazgos tuvieron características de intertemporalidad, dado que no se observaron cambios positivos estadísticamente significativos para hogares que aumentaron sus ingresos; es decir, si el niño creció en condiciones de pobreza, pero durante su desarrollo el ingreso del hogar aumentó, no exentó que el niño continuara en riesgo de cometer actos delictivos y/o daños a su persona.

La intertemporalidad de la pobreza y las actividades criminales puede plantearse como una hipótesis que podría explicar la persistencia de las condiciones sociales adversas en zonas de Guerrero y Sinaloa, donde se cultiva amapola para la producción de opiáceos en un régimen prohibicionista. En este caso, la prohibición y la presencia estatal limitada se han combinado para reforzar la intertemporalidad de la relación.

[17] Periodo de 1988-2018; sujeto a disponibilidad de datos.
[18] Sin embargo, esto es cierto sólo para aquellos delitos que tienen alguna motivación económica; no toda la actividad económica genera retornos.
[19] El ingreso de los padres se registró al momento del nacimiento del hijo/a, y a partir de ahí, en periodos de cinco años.

En cuanto al análisis sectorial, Cuthberson (2018) estimó que, en Reino Unido, las personas de menores ingresos son las más beneficiadas de una reducción en crímenes, pues son quienes, con mayor posibilidad, viven cerca de los criminales, aumentando su exposición y probabilidad de ser víctimas de estos. Bajo esta premisa, las personas de escasos recursos que habitan cerca de donde lo hacen los criminales, tienen el doble de probabilidad de padecer asalto con violencia y triple de sufrir violación, o un intento de ella. De igual forma, Cuthberson descubrió que en las zonas en donde vive el quintil con menores ingresos habitan 3.5 veces más criminales[20] que donde habita el quintil superior.

Al respecto, los datos agregados a nivel nacional muestran que desde 1998 el coeficiente de Gini[21] ha disminuido, alcanzando su punto máximo en el año 2000 (ver figura 1.3). Por su parte, la tasa de homicidios dolosos, como *proxy*[22] de la violencia en México, muestran un aumento constante desde 2006 hasta 2012, seguido de un descenso en 2014 y un ascenso en 2016. **Esto sugiere que las reducciones en desigualdad de ingresos, a nivel nacional, no han sido suficientes para contener la incidencia delictiva en el país.**

No obstante, trabajos como el de Enamorado et al. (2014) encuentran que a nivel municipal, durante el periodo 2006-2010, el aumento de un punto porcentual en el coeficiente de Gini se asoció con un incremento de más de 10[23] homicidios relacionados con drogas. En tanto que para periodos previos a 2005 no encontraron efectos significativos del coeficiente de Gini sobre los niveles de violencia municipales.

En cuanto a la relación *pobreza - homicidios*, se observa en la figura 1.4 una relación positiva entre ambas variables para el periodo de análisis (ver figura 1.4). Sin embargo, para esta relación debe tomarse en cuenta la **distribución geográfica de los datos** de ambas variables, dada la posibilidad de que los incrementos en pobreza se gesten en entidades distintas a aquellas que reportan incrementos en tasa de homicidios. Así mismo, el análisis resulta sensible a la estadística contra la que se compara, por lo que otras varia-

[20] La investigación asume que no considera crímenes de *cuello blanco*.
[21] Indicador de la desigualdad de ingresos, que va de 0 a 1, donde uno representa la perfecta desigualdad y cero, lo opuesto.
[22] Una variable *proxy*, en términos estadísticos, es aquella a partir de la cual se puede obtener información sobre la variable objetivo. Pueden tener correlación, pero no necesariamente lineal o positiva.
[23] Por cada 100 mil habitantes.

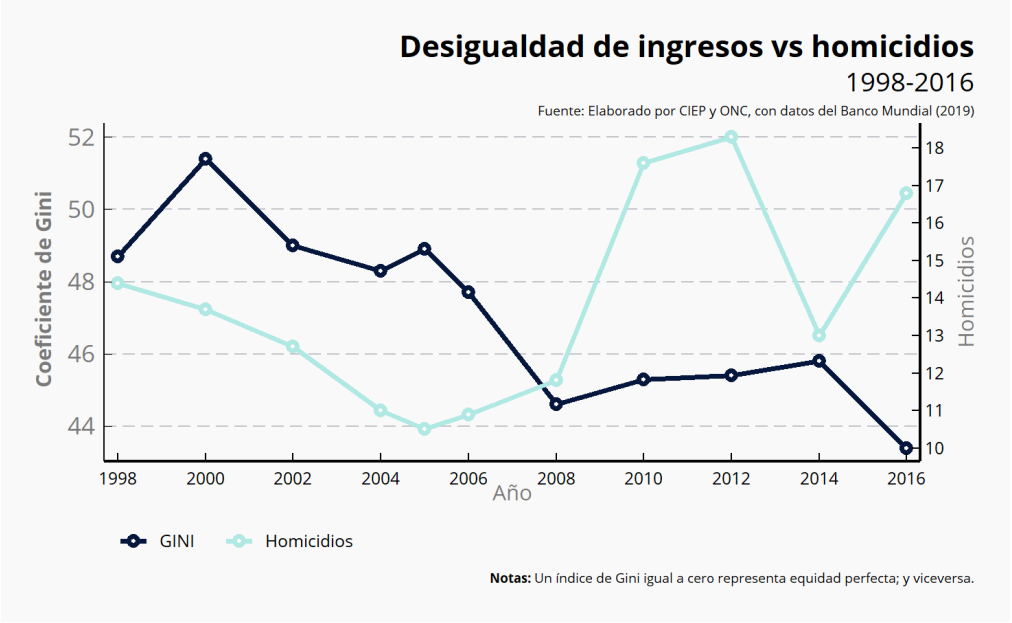


Figura 1.3. Desigualdad de ingresos y homicidios dolosos

Fuente: Elaboración propia, con información de Banco Mundial (2019) y SEGOB (2016a).
Notas: Cifras del SESNSP corresponden a carpetas de investigación de homicidios dolosos.

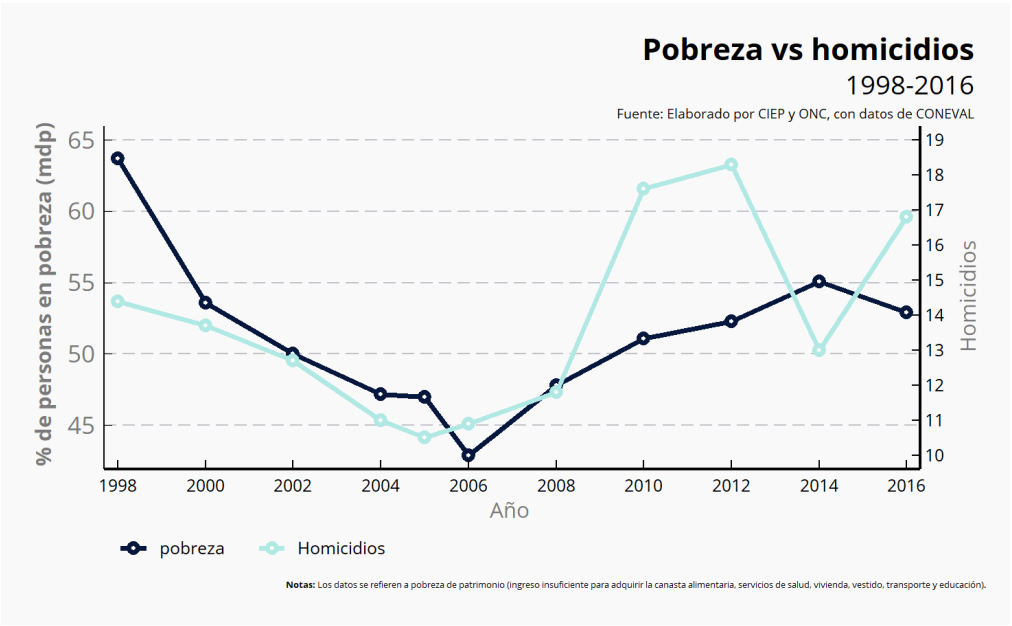


Figura 1.4. Pobreza y homicidios dolosos

Fuente: Elaboración propia, con información de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2017); SEGOB (2016a).
Notas: Cifras del SESNSP corresponden a carpetas de investigación de homicidios dolosos.

bles adicionales a *homicidios* pueden arrojar resultados distintos sobre esta relación.

1.2.2.2 Desempleo y crecimiento económico

Respecto a la tasa de desempleo, Demombynes (2002) señala que esta puede repercutir en los niveles de incidencia delictiva en el país, al constituirse

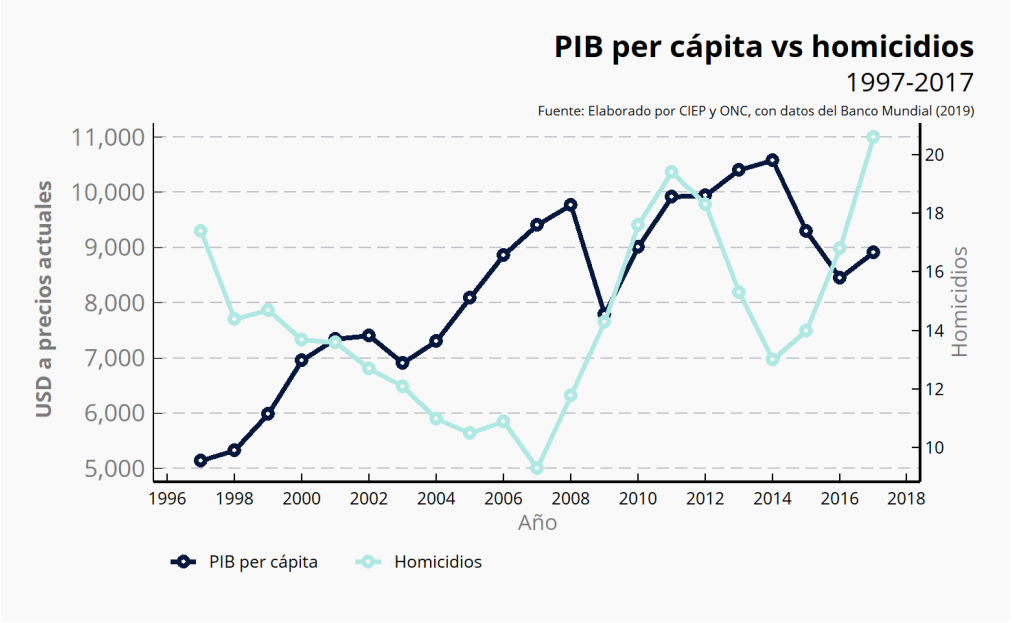


Figura 1.5. Crecimiento económico y homicidios dolosos

Fuente: Elaboración propia, con información de Banco Mundial (2019) y SEGOB (2016a).
Notas: Cifras del SESNSP corresponden a carpetas de investigación de homicidios dolosos.

como uno de los factores estresantes de la sociedad. Además de ello, el desempleo incrementa los diferenciales obtenidos por actividades lícitas e ilícitas, convirtiendo en más rentables a las últimas.

A su vez, las afectaciones económicas reflejan también una relación con el comportamiento delictivo. La crisis financiera global de 2008 provocó disminuciones en el PIB per cápita a partir de 2008. Esto coincide con el primer incremento de la violencia en México (bajo el periodo de observación). En la figura 1.5 se observa un crecimiento continuo de homicidios de 2007 a 2011, en donde aumentaron a una tasa media anual de 15.7 %. Para el resto del periodo de observación, la relación continuó siendo indirecta; es decir, a mayor crecimiento económico, menor número de homicidios, y viceversa. No obstante, Powell et al. (2010) establece la complejidad de dicha relación, al concluir que **la corrupción y la actividad criminal pueden propiciar u obstaculizar el crecimiento económico**, acorde a las características de estado de derecho, estabilidad política y libertad económica del contexto local.

1.2.2.3 Niveles de corrupción

En línea con la teoría de racionalidad económica de los agentes, la corrupción funge como un catalizador que potencia la incidencia delictivia, pues reduce la probabilidad de ser castigado.

De acuerdo con Transparencia Internacional (2018), México ha aumentado su posición en el ranking de percepción de corrupción, al subir del lugar #47 en

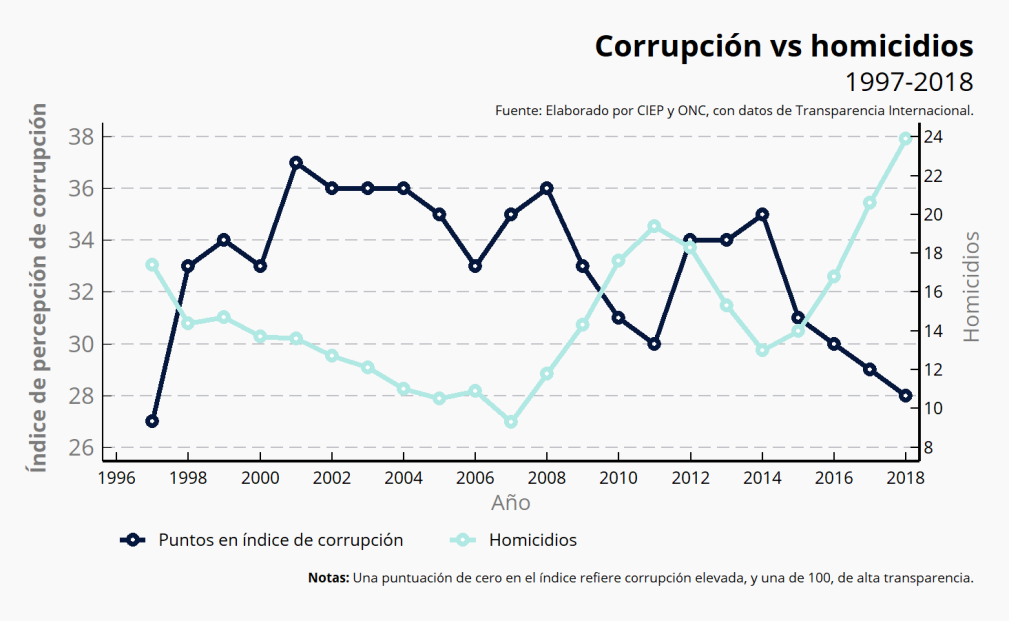


Figura 1.6. Percepción de corrupción y homicidios dolosos

Fuente: Elaboración propia, con información de Transparencia Internacional (2018); SEGOB (2016a).
Notas: Cifras del SESNSP corresponden a carpetas de investigación de homicidios dolosos. Datos de 2018 con la nueva metodología (homicidios dolosos + feminicidios.)

1997 al #138 en 2018[24]. Al contrastar este índice con los homicidios dolosos de las dos últimas décadas, se observa una relación inversa[25] (ver figura 1.6). No obstante, es importante tener presente que la percepción de corrupción es subjetiva y por lo tanto, no existe necesariamente causalidad entre ambas variables.

La evidencia presentada en esta sección señala que las relaciones entre las condiciones sociales, la incidencia delictiva y la violencia existen, pero **EL ENFOQUE NACIONAL NO PERMITE IDENTIFICAR LA VARIEDAD, INTENSIDAD Y SENTIDO DE LAS RELACIONES EN COMENTO**. Parte de ello deriva del problema de medición del fenómeno delictivo, que a su vez ha dependido de variables, como los homicidios, que pueden presentar variaciones temporales no estrictamente asociadas a las condiciones sociales.

En este sentido, se requeriría examinar las relaciones, tomando en cuenta otras variables de victimización a hogares y unidades económicas. Otra parte del problema se debe a la exploración longitudinal de las condiciones sociales, cuya contribución a la explicación del fenómeno delictivo puede no darse en el corto plazo o ser de tipo acumulativo.

[24] Donde a mayor número, mayor el nivel de corrupción.
[25] Notar que el eje vertical muestra el índice de percepción de corrupción, donde cero representa el nivel máximo de corrupción.

Bajo esta perspectiva, el examen de dichas relaciones debe aterrizarse a un contexto geográfico mucho más delimitado, como las microrregiones. En estas, puede detectarse con mayor precisión la direccionalidad de las relaciones, su intensidad y evolución[26].

1.3 Ruta de Gasto en Seguridad Pública

La seguridad pública en México es un tema que **involucra elementos de distintos tipos de seguridad**, entre ellos la seguridad nacional, la seguridad pública y la seguridad interior, principalmente, **e intervienen distintas instituciones a nivel federal, estatal y municipal**. Lo anterior hace que el estudio de este tema sea amplio y complejo.

La intención de este reporte es identificar las prioridades y énfasis que el gobierno federal otorga a la seguridad, principalmente pública, a través de los recursos que se asignan a los programas presupuestarios destinados a ejecutar acciones en este rubro.

Para lograr seguir el presupuesto que se destina a objetivos específicos, el CIEP desarrolló la metodología de RGP, la cual consiste en lo siguiente:

1. Elegir la política pública a analizar.
2. Identificar los objetivos que tiene la política pública a analizar.
3. Identificar las funciones de gasto[27].
4. Determinar las subfunciones[28].
5. Delimitar los ejes de la RGP. Estos ejes responden a la pregunta **¿PARA QUÉ SE GASTA EL PRESUPUESTO A ANALIZAR?**

[26] Por ejemplo, la tasa de desocupación en Tabasco, que repuntó de 5 a 7 % entre 2008 y 2017, y al mismo tiempo creció la tasa de prevalencia delictiva a hogares en 37 % entre 2010 y 2017.
[27] Acciones que realizan las unidades responsables de los programas presupuestarios para cumplir con los objetivos de la política pública.
[28] Es el desglose de la función que identifica en forma más precisa las actividades que realizan las dependencias y entidades que agrupan el presupuesto, para llevar a cabo la política pública.

Para ello, utilizamos la definición de seguridad pública que utilizada en el artículo 21 de la CPEUM, donde se establece que esta es:

> . . . 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.

Utilizando dicha definición, aplicamos la metodología de RGP a la política de seguridad pública en México, e identificamos tres objetivos principales: **PREVENCIÓN AL DELITO, COMBATE AL CRIMEN** y **JUSTICIA**.

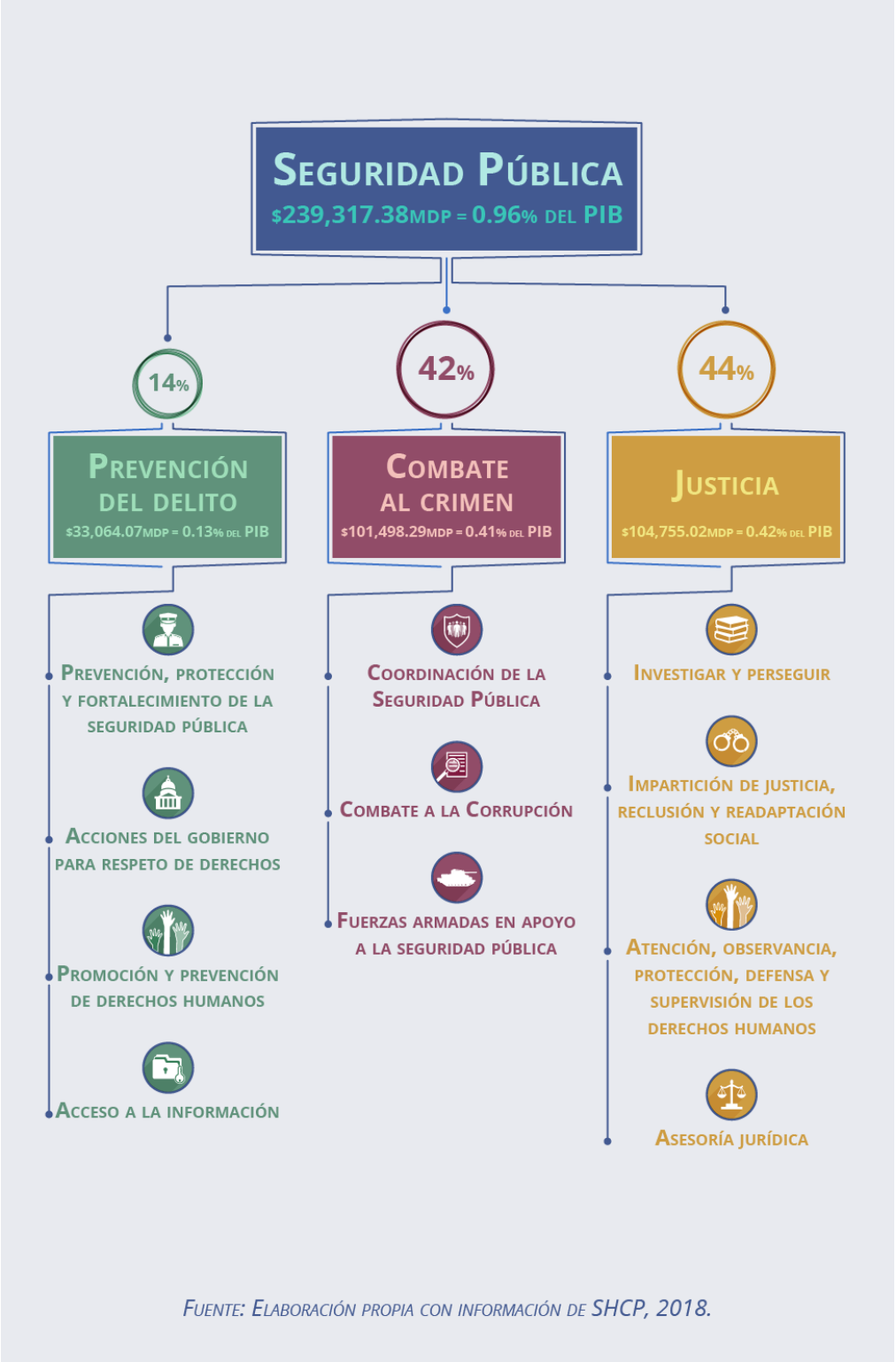
A su vez, se identificaron, para cada objetivo, los ejes de la RGP, los cuales indican para qué se gasta dentro de la política de seguridad pública. En total son once ejes, cuatro para prevención, tres para combate y cuatro para justicia.

A continuación se describe para cada eje la ruta que se siguió con el fin de conocer cuánto de los recursos del presupuesto se destina a la seguridad pública y sus distintos objetivos.

1.3.1 Prevención del delito

El objetivo **PREVENCIÓN AL DELITO** se compone de cuatro ejes que agrupan a los programas presupuestarios que cumplen con los siguientes criterios:

1. **Prevención, protección y fortalecimiento de la seguridad pública**
    - **Función**:Asuntos de orden público y de seguridad interior.
        - **Subfunción** Policía.
        - **Subfunción** SNSP.
        - **Subfunción** Protección civil.
        - **Subfunción** Otros asuntos de orden público y seguridad.
            - **Actividades Institucionales** Fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública que garanticen la seguridad de la población; y Preven-



Fuente: Elaboración propia con información de SHCP, 2018.

Figura 1.7. Ruta del gasto en seguridad pública

Fuente: Elaboración propia, con información de Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2018a).

ción del delito con perspectiva nacional.

2. **Acciones del gobierno para respeto de derechos**
   - **Función**: Coordinación de la política de gobierno.
     - **Subfunción**: Política Interior; todas las **actividades institucionales**[29].
3. **Promoción y prevención de derechos humanos**
   - **Función**: Justicia.
     - **Subfunción**: Derechos Humanos.
       - **Actividades Institucionales**: Estudio y divulgación de los derechos humanos; Promoción y observancia de los derechos humanos (sólo programas que promueven); Protección y defensa de los derechos humanos (sólo programas que promueven); Defensa de la integridad, la independencia, la soberanía del territorio nacional y la seguridad interior; y Derechos humanos y prevención de la discriminación.
4. **Acceso a la información**
   - **Función**: Otros servicios generales.
     - **Subfunción**: Acceso a la información pública gubernamental.

1.3.2 Combate al Crimen

El objetivo **Combate al Crimen** se compone de tres ejes que agrupan a los programas presupuestarios que cumplen con los siguientes criterios:

1. **Coordinación de la Seguridad Pública**
   - **Función**: Asuntos de orden público y de seguridad interior.
     - **Subfunción** SNSP.

[29] Excepto Apoyo jurídico a la Secretaría de Gobernación.

        - **Actividades Institucionales** Coordinación del SNSP; Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.
    - **Subfunción** Otros asuntos de orden público y seguridad
        - **Actividades Institucionales** Coordinar acciones de búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas.

2. **Combate a la corrupción**
    - **Función**: Coordinación de la política de gobierno.
        - **Subfunción** Función pública.

3. **Fuerzas armadas en apoyo a la seguridad pública**
    - **Función**: Seguridad nacional.
        - **Subfunción** Marina
            - **Actividades Institucionales** Construcción naval y modernización de unidades operativas y establecimientos navales; Contribuir al desarrollo marítimo nacional; y Soberanía y seguridad nacionales en las zonas marinas mexicanas.
        - **Subfunción** Defensa
            - **Actividades Institucionales** Defensa de la integridad, la independencia, la soberanía del territorio nacional y la seguridad interior; y Equipo e infraestructura militares de calidad.

1.3.3 Justicia

El objetivo **Justicia** se compone de cuatro ejes que agrupan a los programas presupuestarios que cumplen con los siguientes criterios:

1. **Investigar y perseguir**
    - **Función**: Justicia.
        - **Subfunción** Procuración de justicia.

2. **Asesoría jurídica**

- **Función**: Coordinación de la política de gobierno.
  - **Subfunción** Asuntos Jurídicos.
  - **Subfunción** Política Interior
    - **Actividad Institucional** Apoyo jurídico a la SEGOB.

3. **Atención, observancia, protección, defensa y supervisión de derechos humanos**

- **Función**: Justicia.
  - **Subfunción** Derechos humanos.
    - **Actividades Institucionales** Promoción y Observancia de los Derechos Humanos (sólo aquellos que atienden); Protección y defensa de los derechos humanos (sólo aquellos que atienden); Atención integral a víctimas

4. **Impartición de justicia, reclusión y readaptación**

- **Función**: Justicia.
  - **Subfunción** Impartición de justicia.
  - **Subfunción** Reclusión y readaptación social.

El resultado de la RGP se muestra en la figura 1.7, donde se observa que se destina 0.96 % del PIB a acciones de seguridad pública, que se mezclan con seguridad nacional (fuerzas armadas). De esta cantidad, 14 % se destina a programas de prevención; 42 % a combatir el crimen y 44 % va a actividades de procuración e impartición de justicia.

1.4 Comentarios finales

La ventaja de la RGP para analizar una política de seguridad en México, es la de conocer a partir de la estructura programática del gasto público las estrategias a partir de las cuales el gobierno federal incurre en la provisión de seguridad en el país. También permite ir más allá de referirse únicamente a un programa específico, permitiendo el seguimiento del gasto público a través de ejes temáticos que agrupan los principales objetivos de la política a analizar, los cuales se desglosan en funciones, subfunciones, actividades institucionales y programas clave para el análisis de la estrategia pública. Esto se hace a través

de una metodología transversal que identifica distintos actores, funciones y acciones que coordinan los esfuerzos del gobierno federal en todas sus dimensiones, para atender el tema de seguridad pública.

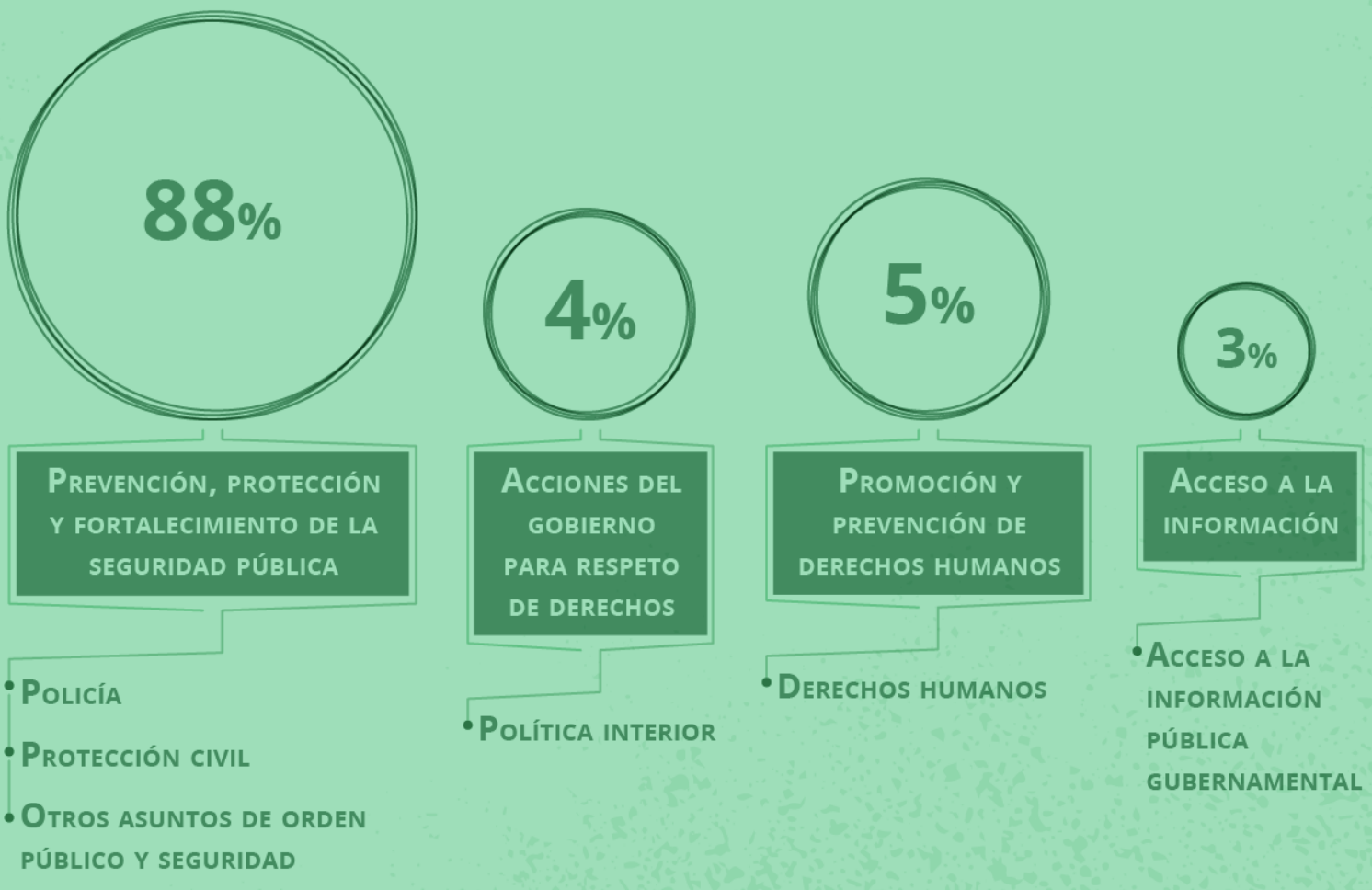
El discurso sobre el gasto en seguridad pública **no es binario**. En vista de que son diversas las causas que pueden afectar la provisión de dicho servicio, la discusión gira en torno hacia la efectividad de los recursos y el perfil de la institución que los ejercerá.

Examinar este terreno complejo requiere de un inventario de organizaciones y actores involucrados. Dadas las características multidimensionales de la seguridad pública, no existe un estándar institucional para proveerla. Por ello, el análisis del presupuesto debe ser exhaustivo en áreas adicionales a las que compete la justicia criminal *per se*. Su estudio debe comprender los lazos entre instituciones y analizar si la asignación de recursos, a nivel sistémico, es efectiva en la oferta de seguridad (Harborne et al., 2017).

Por las razones anteriores, en los siguientes capítulos se presentan los hallazgos del análisis de RGP. En el capítulo dos se aborda el objetivo Prevención y sus cuatro ejes; en el tercer capítulo se atiende el objetivo Combate al Crimen, a través de los tres ejes definidos, y en el cuarto capítulo se analiza el objetivo Justicia y los cuatro ejes que le corresponden. Finalmente, en el capítulo cinco se delinean las implicaciones de la RGP en la seguridad de México.

Prevención del delito

Distribución de presupuesto



Fuente: Elaboración propia con información de SHCP, 2018.

2 | Prevención del delito

Prevención para garantizar derechos y libertades

La CPEUM considera a la prevención del delito una función que la federación, estados y municipios deben realizar para garantizar derechos y libertades esenciales para todos los individuos en el país sin discriminación étnica, de género, edad, discapacidad, nivel socioeconómico, salud, ideología, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra característica que pudiera restringir el pleno goce de dichos derechos y libertades (H. Congreso de la Unión, 2019).

PND 2019-2024: paradigma de paz y seguridad integral

El PND 2019-2024 establece un cambio de paradigma en seguridad, dejando de lado las medidas de guerra y haciendo énfasis en una política de paz y seguridad integral que ataque las causas de los delitos y de la pérdida de seguridad, con el fin de reducir los índices delictivos (Gobierno de la República, 2019). La prevención del delito es una táctica específica de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que busca la desarticulación de grupos delictivos; la disminución de violencia interpersonal, ya sea en pareja, hogar o escuela; mejorar las condiciones socioeconómicas de la sociedad; la promoción de una cultura de legalidad y ética, y una reconciliación entre la sociedad y las instituciones de seguridad pública (Gobierno de la República, 2019).

Cuatro ejes rectores: prevención, respeto, derechos humanos e información

La prevención se divide en cuatro ejes, tomando en cuenta las acciones ordinarias para prevenir el delito; los esfuerzos del gobierno para impulsar la participación ciudadana y que la sociedad contribuya en que se cometan menos delitos; lo referente a evitar abusos de la autoridad y cumplimiento de garantías constitucionales, y los mecanismos de transparencia para poder detectar actos de corrupción por parte de la población en general.

- **Eje 1** Prevención, protección y fortalecimiento de la seguridad pública (**sección 2.1**).
- **Eje 2** Acciones del gobierno para respeto de derechos (**sección 2.2**).
- **Eje 3** Promoción y prevención de los Derechos Humanos (**sección 2.3**).
- **Eje 4** Acceso a la información (**sección 2.4**).

Gasto público por eje

En 2019, el gasto público que se destina a prevención es de 33 mil 065 millones de pesos, de éstos, 88.1 % se asigna a Prevención, protección y fortalecimiento de la seguridad pública; 4.3 % a Acciones del gobierno para respeto de derechos; 4.9 % a Promoción y prevención de DDHH y 2.7 % a Acceso a la información (Figura 2.1).

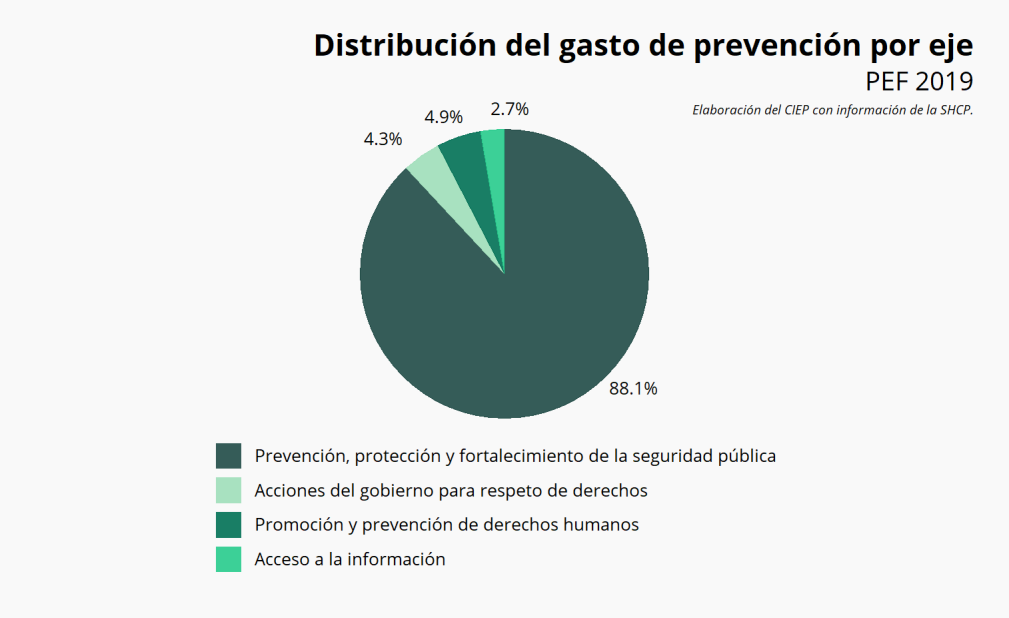


Figura 2.1. Distribución del gasto en prevención por eje 2019

El gasto ejercido en prevención, con excepción de 2009, ha sido superior al presupuestado de 2008 a 2019. El presupuesto para prevención disminuyó 16 % en 2019 respecto a 2018 (Figura 2.2).

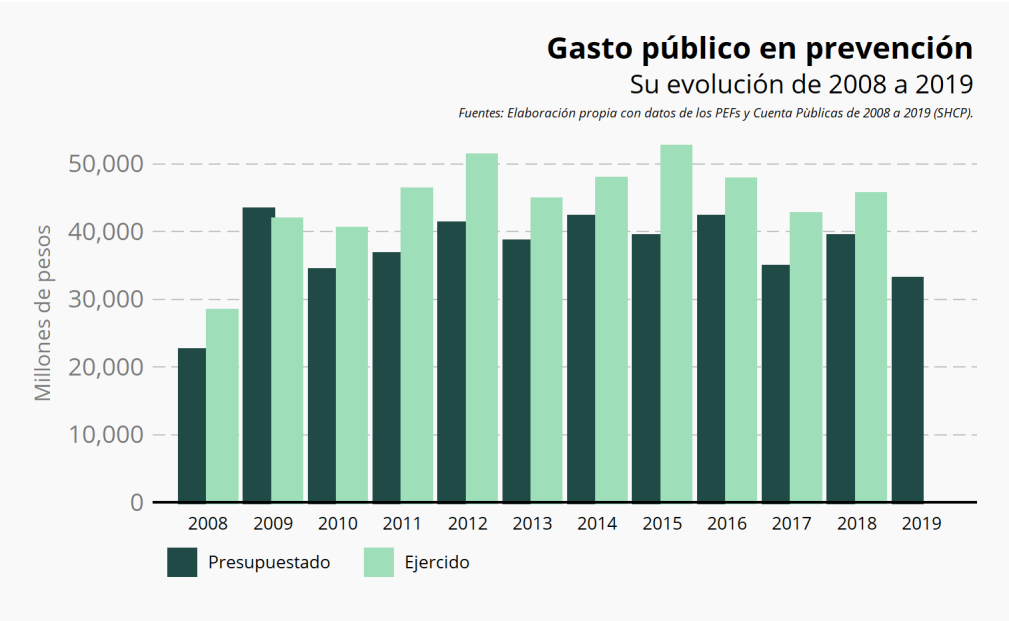


Figura 2.2. Evolución del gasto en prevención 2008 a 2019

2.1 Eje 1: Prevención, protección y fortalecimiento de la seguridad pública

La Prevención, protección y fortalecimiento de la seguridad pública es el eje que más presupuesto recibe cada año (88.1 % del total para prevención en 2019). Estos recursos se asignan principalmente al programa *Operativos para la prevención y disuasión del delito*, que absorbe 90.1 % del total de los recursos para el eje. En 2019, el eje tuvo un recorte de 14.5 %. En contraste, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), en 2017 el robo en calle o transporte público, extorsión y fraude fueron los delitos más frecuentes. Seguido de robo de vehículo, amenazas verbales y otros tipos de delitos. La mayor parte de los delitos que no se denunciaron fue porque las víctimas creen que es una pérdida de tiempo o porque tienen desconfianza en la autoridad (INEGI, 2018).

2.1.1 Descripción de los programas

En 2019, el eje Prevención, protección y fortalecimiento de la seguridad pública incluye 7 programas[30]. Para dicho año, los *Operativos para la prevención y disuasión del delito* son el 90.1 % del total para Prevención, protección y fortalecimiento de la seguridad pública. Este programa, que es el que tiene mayor presupuesto, tuvo una disminución de 9.1 % real respecto a 2018. *Participación Social para la Reconstrucción del Tejido Social en México* tuvo el mayor recorte respecto a 2018[31], con 91.4 % menos (Cuadro 2.1).

Operativos para la prevención y disuasión del delito

El objetivo del programa es contribuir a mejorar las condiciones de seguridad y justicia mediante la disminución de los delitos en el marco de las atribuciones de la Policía Federal. Opera por medio de investigaciones cibernéticas y operativos institucionales, interinstitucionales y conjuntos.

Pertenece al ramo 4, Gobernación, y la unidad responsable es la Policía Federal. Se encarga de la generación de líneas de investigación derivadas del monitoreo de la red pública de internet o de las demandas ciudadanas. Brinda servicios con equipos especializados para la investigación de probables actos constitutivos de delitos y se ocupa de administrar las plataformas de información de seguridad pública y de realizar las puestas a disposición ante las autoridades competentes.

[30] FASP y FORTASEG se incluyen en el capítulo de combate al crimen. Las actividades de apoyo administrativo no se incluyen en la descripción de programas.

[31] Participación Social para la Reconstrucción del Tejido Social en México se compara respecto a Seguridad y Logística, Programa Nacional de Prevención del Delito y Fomento de la cultura de la participación en la prevención del delito.

Cuadro 2.1. Programas de prevención, protección y fortalecimiento de la seguridad pública 2019

Programa	Monto	Distribución	Variación respecto a 2018
Operativos para la prevención y disuasión del delito	26,233,830,213	90.1 %	-9.1 %
Servicios de protección, custodia, vigilancia y seguridad de personas, bienes e instalaciones	1,534,891,897	5.3 %	-6.7 %
Actividades de apoyo administrativo	507,461,474	1.7 %	-13.2 %
Implementar las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública de la Nación y sus habitantes	413,067,926	1.4 %	-23.6 %
Coordinación del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC)	193,167,300	0.7 %	-17.9 %
Participación Social para la Reconstrucción del Tejido Social en México	184,772,385	0.6 %	-91.4 %
Regulación de los servicios de seguridad privada para coadyuvar a la prevención del delito	59,447,851	0.2 %	-21.3 %
Eje: Prevención, protección y fortalecimiento de la seguridad pública	**29,126,639,046**	**100.0 %**	**-14.5 %**

* Se refiere a valores constantes.

* Participación Social para la Reconstrucción del Tejido Social en México se compara respecto a Seguridad y Logística; Programa Nacional de Prevención del Delito; y Fomento de la cultura de la participación en la prevención del delito.

Fuente: Elaboración propia, con información de Transparencia Presupuestaria (2019a).

También toma en cuenta la tasa de delitos del fuero común y cuántos de éstos fueron resueltos, así como el grado de satisfacción de los ciudadanos que utilizan el Centro Nacional de Atención Ciudadana (CNAC) o por medio del porcentaje de demandas ciudadanas atendidas y concluidas (SHCP, 2019b).

Regulación de los servicios de seguridad privada para coadyuvar a la prevención del delito

Tiene como objetivo que los servicios de seguridad privada estén actualizados, modernos y profesionales. La Dirección General de Seguridad Pública se encarga de ejecutar el programa, el cual está disponible para todas aquellas personas que presten servicios de seguridad privada en el territorio nacional.

El programa registra a todas aquellas personas que se dedican a la prestación de servicios de seguridad privada, así como su personal y equipo. También emite y revalida las autorizaciones de operación. Se encarga, además, de comprobar que se lleve a cabo la capacitación y adiestramiento pertinente del personal operativo, ya que se quiere identificar qué empresas no cumplen con un estándar mínimo (SHCP, 2019b).

Servicios de protección, custodia, vigilancia y seguridad de personas, bienes e instalaciones

Con el objetivo general de mejorar las condiciones de seguridad pública y con el propósito de salvaguardar la integridad y derechos de las personas, prevenir la comisión de delitos y preservar las libertades, el orden y la paz públicos, el programa da protección, custodia, vigilancia y seguridad de personas, bienes, valores e inmuebles federales, instalaciones estratégicas y

empresas. También está enfocado a todas aquellas personas que soliciten estos servicios a lo largo del territorio nacional.

Presta servicios de protección, custodia, vigilancia y seguridad de personas, bienes e instalaciones que sean importantes para el desarrollo nacional. También realiza análisis de riesgos, capacitación y certificación, asesoría y consultoría, y administración de tecnología. Ante la existencia de posibles amenazas, presta protección a instalaciones y su personal (SHCP, 2019b).

Coordinación del SINAPROC

Su objetivo es coordinar el SINAPROC para lograr salvaguardar a la población, sus bienes y entorno. En específico, busca que la población expuesta a una emergencia o desastre conozca y reciba información preventiva de autocuidado y autoprotección.

Pertenece al ramo 4, Gobernación, y la unidad responsable de su operación es la Coordinación Nacional de Protección Civil (CNPC). Entre sus actividades se encuentra dar cumplimiento a las Normas Oficiales Mexicanas (NOM) y capacitar en materia de protección civil; gestionar el riesgo de posibles fenómenos perturbadores, y generar acciones preventivas y de respuesta ante desastres naturales (SHCP, 2019b).

Implementar las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública de la Nación y sus habitantes

Con el objetivo general de mejorar las condiciones de seguridad pública, el programa promueve la transformación institucional y el fortalecimiento de las capacidades de las fuerzas de seguridad. Las unidades responsables de ejecutar el programa son: Unidad de Planeación, Prospectiva y Seguridad Privada; Dirección General de Análisis, Prospectiva y Evaluación; Unidad de Desarrollo e Integración Institucional; Dirección General de Política para el Desarrollo Policial; Dirección General del Centro de Control de Confianza; Dirección General de Política y Desarrollo Penitenciario; Inspectoría General; Dirección General de Apoyo Jurídico; Dirección General de Inspección y Evaluación para la Operación, y Coordinación Nacional Antisecuestro (CONASE).

El programa busca fortalecer el Sistema Penitenciario Federal y el de menores de edad por medio de propuestas que impulsen la reinserción y la reincorporación social. También contribuye al desarrollo policial de los elementos encargados de la seguridad pública en entidades federativas y municipios, por medio de la coordinación de acciones en esta materia y de mejorar los procesos de evaluación de control de confianza de las instituciones de seguridad pública. Da seguimiento a la implementación de los procesos de

control de confianza para el reclutamiento y la permanencia del personal del Comisionado Nacional de Seguridad (SHCP, 2019b).

Participación Social para la Reconstrucción del Tejido Social en México

Su objetivo es contribuir a mejorar las condiciones de seguridad y justicia. Busca que los municipios y alcaldías implementen proyectos de prevención social de la violencia y la delincuencia. Este programa pertenece al ramo 4, Gobernación, y la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana (SPPC) es la unidad responsable de su implementación.

Por medio del programa se realizan capacitaciones en prevención social en gobiernos estatales y municipales. También se elaboran investigaciones propias y en conjunto con el sector académico, social y privado sobre cómo prevenir la violencia y la delincuencia. Junto con dependencias y entidades federativas, se diseñan los procesos de prevención social que serán implementados en zonas de atención prioritaria. Se ocupan también de las sesiones de la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (CIPSVD).

El programa toma en cuenta los delitos más comunes en los municipios y alcaldías para realizar su prevención social de la violencia y la delincuencia. También busca incentivar la participación ciudadana para involucrar a la sociedad en prevenir dichos delitos (SHCP, 2019b).

2.1.2 Análisis presupuestal

La Prevención, protección y fortalecimiento de la seguridad pública tuvo un recorte de 14.5 % en 2019 respecto al año anterior. El presupuesto para este eje es el más bajo desde 2008 (Cuadro 2.1 y Figura 2.3). Con excepción de 2009, de 2008 a 2018 ha habido sobre ejercicio en Prevención, protección y fortalecimiento de la seguridad pública (Figura 2.3).

Este sobre ejercicio se debe principalmente a que el programa *Operativos para la prevención y disuasión del delito*, que tiene mayores recursos asignados, ha tenido sobre ejercicio en todos los años desde 2008. De igual forma, ha tenido una tendencia al alza en su proporción dentro de Prevención, protección y fortalecimiento de la seguridad pública. En 2008, el programa absorbía 59.5 % del total del eje; para 2019 este porcentaje es de 90.1 % (Figura 2.4).

***La coordinación del SINAPROC*, a pesar de su relevancia para la ciudadanía, ha tenido una baja proporción en el presupuesto. En 2019, representa 0.7 % del total del eje.** De 2008 a 2011, el programa tuvo sobre ejercicios, pero desde 2012 sólo se han presentado sub ejercicios (Figura 2.5).

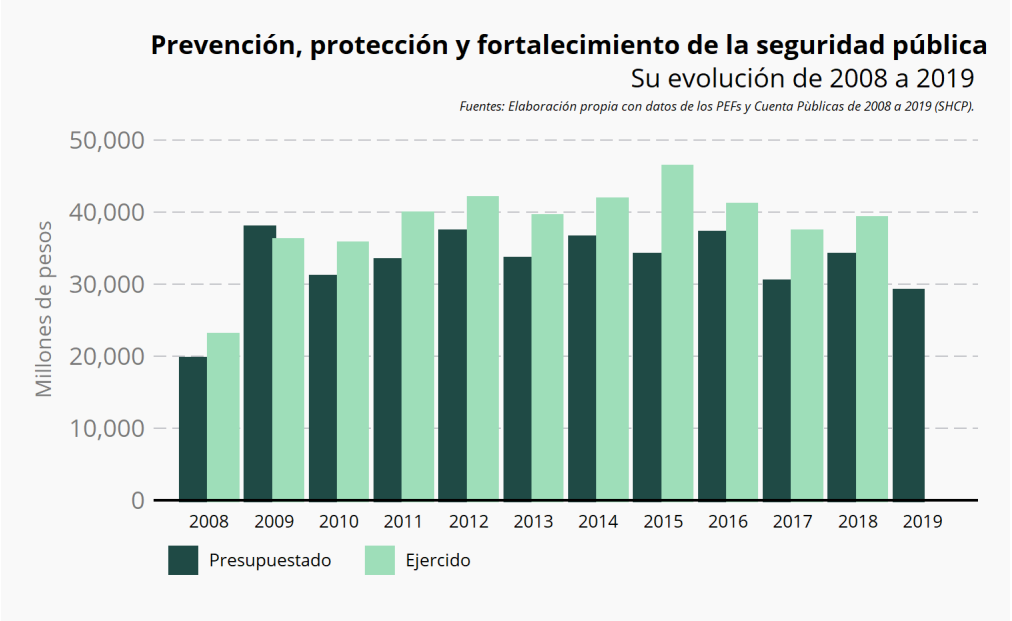


Figura 2.3. Evolución de Prevención, protección y fortalecimiento de la seguridad pública de 2008 a 2019

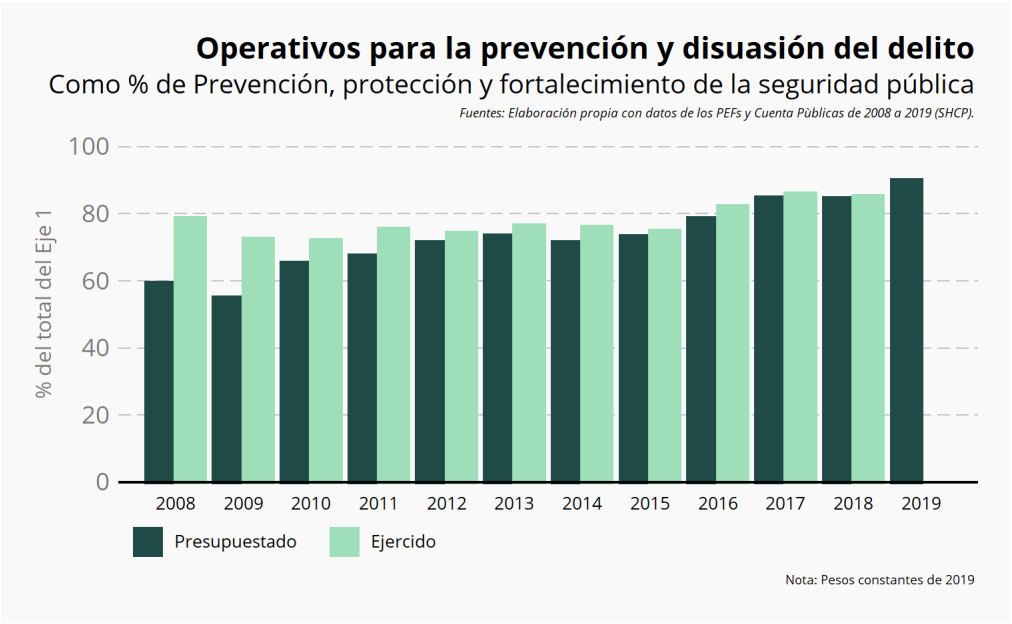


Figura 2.4. Proporción que tienen los operativos para la prevención y disuasión del delito respecto al Eje 1: Prevención, protección y fortalecimiento de la seguridad pública

2.1.3 Estadísticas relevantes

Para que la prevención sea más efectiva y eficaz, es útil que se conozca cuáles son los delitos más comunes, razón por la que no se denuncia o cuál es la capacidad de los programas para responder ante las posibles necesidades de la sociedad.

La incidencia delictiva puede medirse con el número de delitos por cada 100 mil habitantes. **En 2017, hubo 39 mil 369 delitos por cada 100 mil habitantes**[32] (INEGI, 2018). El robo en calle o transporte público fue el tipo

[32] En 2016 fueron 37 mil 016 delitos por cada 100 mil habitantes.

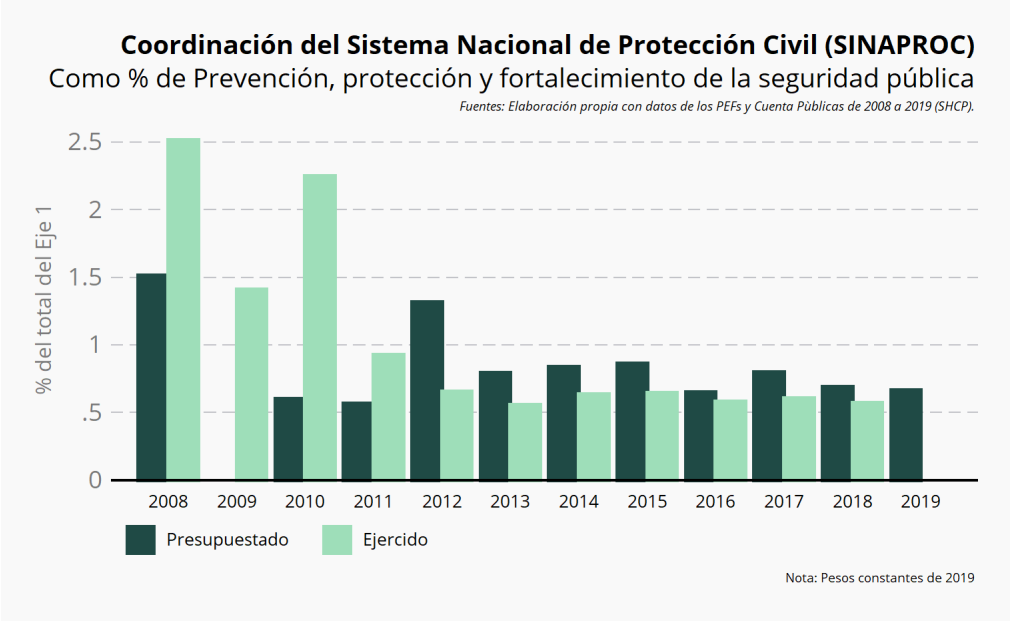


Figura 2.5. Proporción que tiene la coordinación del SINAPROC respecto al Eje 1: Prevención, protección y fortalecimiento de la seguridad pública

de delito más común en 2017 con 28.1 % de frecuencia. Seguido de extorsión con 19.6 %, fraude con 13.6 %, robo de vehículo con 11.4 %, amenazas verbales con 8.4 %, y robo de habitación con 7 % (Figura 2.6) (INEGI, 2018).

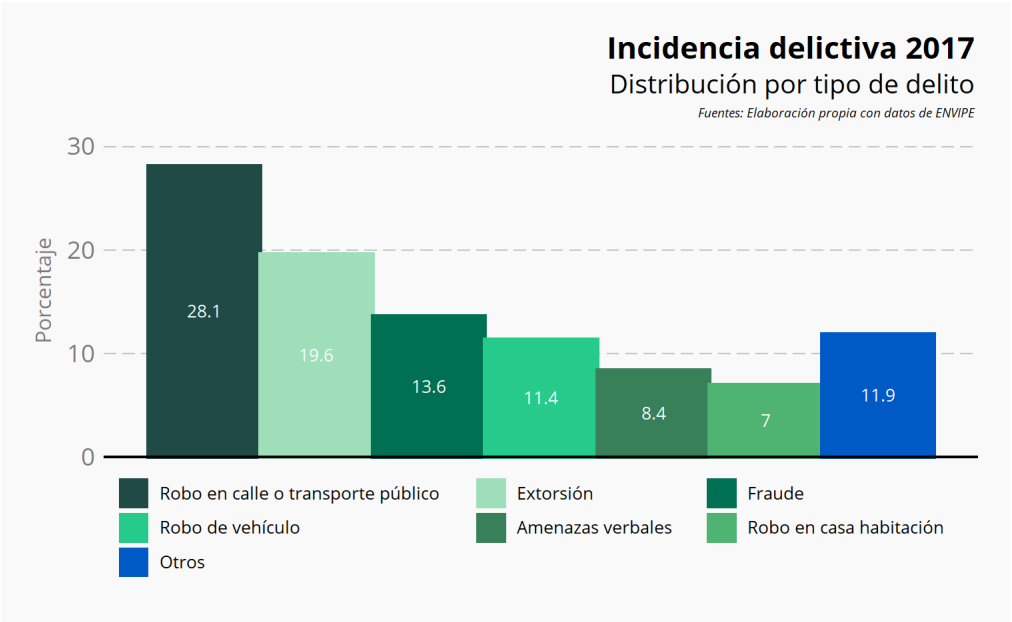


Figura 2.6. Incidencia delictiva 2017

Según la ENVIPE (INEGI, 2018), por causas atribuibles a la autoridad, 34.2 % de las personas que no denunciaron un delito en 2017 fue por considerarlo una pérdida de tiempo. El 16.5 % fue por desconfianza en la autoridad, 7.7 % argumentaron que implicaba trámites largos y difíciles, 4.7 % no denunciaron por una actitud hostil de la autoridad; el 1.4 % porque tenía miedo a que lo

extorsionaran, y 35.1 % de las personas que no denunciaron fue por causas ajenas a la autoridad, como miedo al agresor, delito de poca importancia, no tenía pruebas u otros motivos (Figura 2.7).

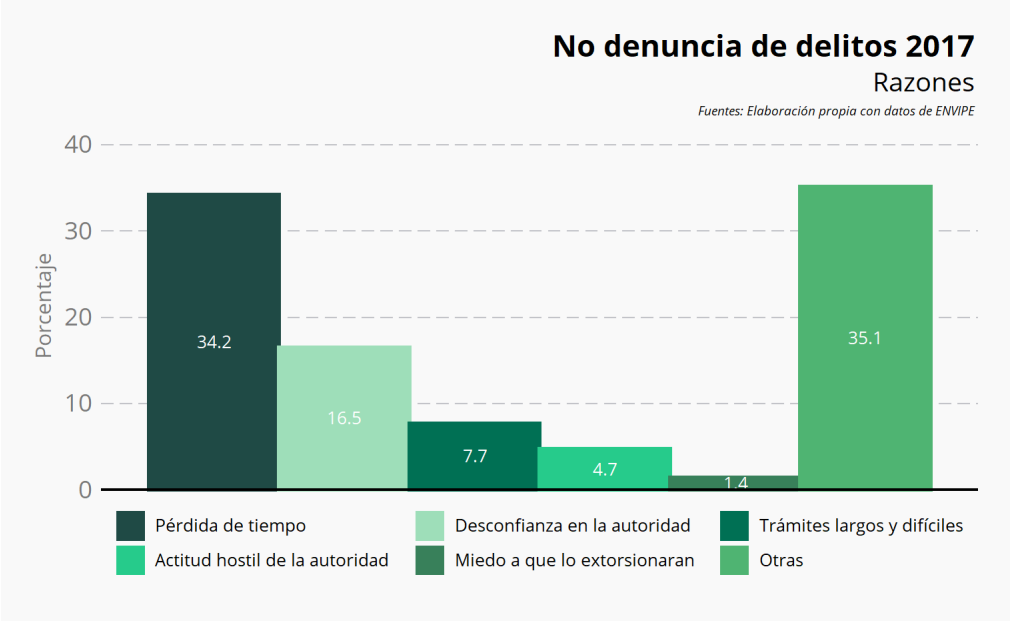


Figura 2.7. Razón por la que no denuncia algún delito 2017

En la sección anterior, se expuso que la protección civil tiene un presupuesto bajo en comparación con los demás programas del eje, ya que sólo representa 0.7 % del total para Prevención, protección y fortalecimiento de la seguridad pública, asignado en 2019 (Figura 2.5). Al dimensionar el presupuesto de protección civil en 2019 con lo que se destina a la reconstrucción de los sismos de de septiembre de 2017, se observa que los recursos asignados a protección civil equivaldrían a 2.8 % de los apoyos parciales inmediatos, a 0.8 % de la reconstrucción, o 2.3 % de las aportaciones estatales para solventar esta emergencia (Figura 2.8). La protección civil ayuda a la seguridad pública porque da prioridad a la vida, salud, integridad de las personas y respeto de derechos humanos ante desastres naturales (H. Congreso de la Unión, 2018).

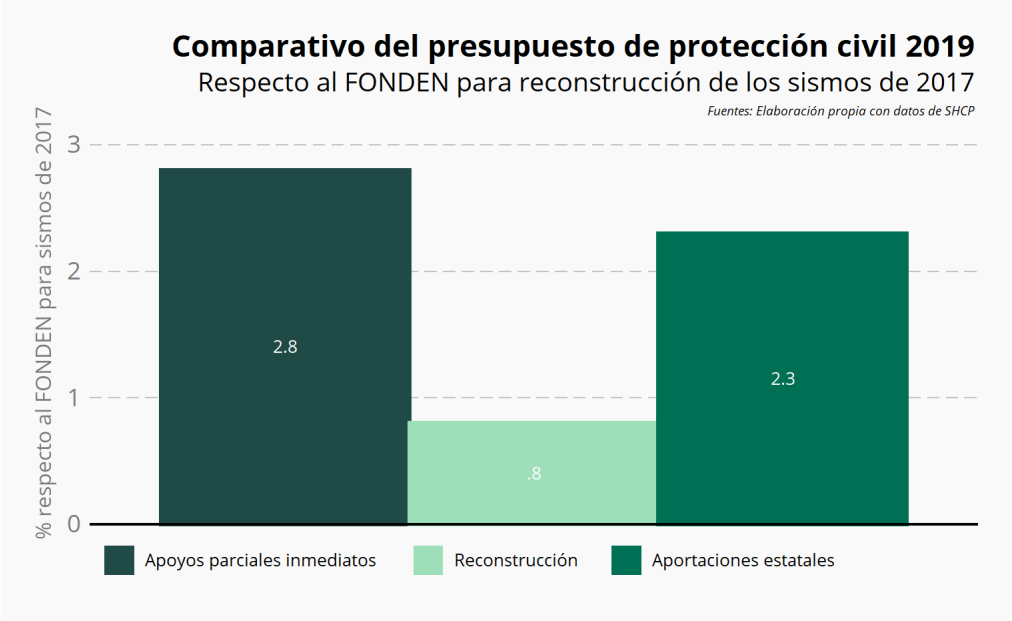


Figura 2.8. Comparativo del presupuesto de protección civil 2019 respecto al FONDEN para reconstrucción de los sismos 2017

2.2 Eje 2: Acciones del gobierno para respeto de derechos

Las Acciones del gobierno para respeto de derechos reciben 4.3 % del total de prevención en 2019. Las *actividades de apoyo administrativo* se llevan la mayor parte del eje (44.5 %). La *conducción de la política interior* es el programa con mayor asignación de recursos (40.1 % del total del eje) y ha presentado subejercicio en los últimos años. Su función es incrementar la participación ciudadana por medio de individuos y de organizaciones civiles. Dichas organizaciones han promocionado en mayor medida las actividades cívicas y de DDHH. Seguido por temas de equidad de género, apoyo a indígenas, asistencia jurídica, personas con discapacidad y protección civil.

2.2.1 Descripción de los programas

En 2019, el eje Acciones del gobierno para respeto de derechos incluye 5 programas[33]. Para dicho año, a pesar de tener un recorte de 50.7 % respecto a 2018, las *actividades de apoyo administrativo* continúan teniendo la mayor proporción en las Acciones del gobierno para el respeto de los derechos (44.5 % respecto del total del eje). La *conducción de la política interior* tiene una proporción de 40.1 % en 2019 con un recorte de 23.3 % respecto a 2018 (Cuadro 2.2).

Preservación y difusión del acervo documental de la Nación

El objetivo del programa es contribuir al acceso de información pública por medio de digitalizar todos aquellos documentos de la Administración Pública Federal (APF) que pudieran ofrecer información para la toma de decisiones y, de esta manera, los ciudadanos puedan realizar investigación histórica. El

[33] En la descripción de los programas no se incluye actividades de apoyo administrativo.

Cuadro 2.2. Programas de acciones del gobierno para respeto de derechos 2019

Programa	Monto	Distribución	Variación respecto a 2018
Actividades de apoyo administrativo	637,156,860	44.5 %	-50.7 %
Conducción de la política interior	573,437,303	40.1 %	-23.3 %
Fortalecimiento de las instituciones democráticas a fin de lograr las reformas legislativas que transformen el orden jurídico nacional	89,231,912	6.2 %	-24.1 %
Preservación y difusión del acervo documental de la Nación	78,374,075	5.5 %	8.3 %
Coordinación con las instancias que integran el Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA)	52,428,788	3.7 %	-6.0 %
Eje: Acciones del gobierno para respeto de derechos	**1,430,628,938**	**100.0 %**	**-37.5 %**

* Se refiere a valores constantes.

Fuente: Elaboración propia, con información de Transparencia Presupuestaria (2019a).

programa está a cargo del Archivo General de la Nación (AGN) y se enfoca en todas aquellas personas que requieran información pública a lo largo del territorio nacional.

El programa se encarga de digitalizar imágenes para incrementar la cantidad de acervos documentales disponibles para consulta por parte del público en general dentro de las instalaciones del AGN. De esta manera, se preserva, difunde e incrementa el patrimonio documental de todo el país. También regula, vigila y promueve la administración eficiente de los archivos públicos (SHCP, 2019d).

Conducción de la política interior

Este programa busca conducir la política interior del país, enfocando sus esfuerzos a mantener y fortalecer la gobernabilidad democrática, que se basa en responder a las demandas de los ciudadanos por medio del sistema político. Entre estas demandas se encuentra la necesidad de seguridad pública. De 2003 a 2016, el programa se denominaba *Conducción de la Política Interior y las Relaciones del Ejecutivo Federal con el Congreso de la Unión, Entidades Federativas y Asociaciones Políticas y Sociales*.

Su objetivo es proponer procedimientos eficientes, generar información oportuna y realizar análisis para la toma de decisiones en materia de gobernabilidad y atención a conflictos sociales o políticos en el interior del país. También busca el mantenimiento del orden constitucional y fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno, en coordinación con instituciones nacionales e internacionales.

Las unidades responsables de ejecutarlo son: Subsecretaría de Gobierno; Comisión Nacional para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México (CDPIM); Unidad de Gobierno; Unidad para la Atención de las Organizaciones Sociales; Unidad de Enlace Federal y Coordinación con Entidades Federativas; Dirección General de Juegos y Sorteos; Unidad de Política Interior y Análisis de Información; Dirección General de Análisis y Prospectiva para la Política Interior; Dirección General de Delegaciones; Unidad de Desarrollo Político y Fomento Cívico, e Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) (SHCP, 2019b).

Coordinación con las instancias que integran el SIPINNA

Con el objetivo general de garantizar el respeto y protección de los DDHH y la erradicación de la discriminación, y de contribuir a la gobernabilidad democrática, a la paz pública y al desarrollo político, el programa busca disminuir la violencia contra los niños, niñas y adolescentes en todas sus formas por medio de incentivar la participación de todos los sectores responsables de su prevención, atención, monitoreo y evaluación. Tambien busca dar atención especial a los menores de edad de todo el territorio nacional.

Por medio del programa se realizan asesorías a servidores público federales y estatales sobre temas relacionados con el SIPINNA. También se coordinan reuniones de grupos colegiados. Se implementan herramientas que ayudan a coordinar a la federación y los gobiernos estatales sobre la protección de niñas, niños y adolescentes. La Secretaría Ejecutiva del SIPINNA es la unidad responsable de ejecutarlo (SHCP, 2019b).

Fortalecimiento de las instituciones democráticas a fin de lograr las reformas legislativas que transformen el orden jurídico nacional

Con el objetivo general de promover y fortalecer la gobernabilidad democrática, el programa busca fortalecer la relación de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial para impulsar la construcción de acuerdos políticos y así poder realizar las reformas que el país requiere. Las unidades responsables de ejecutar el programa son: Subsecretaría de Enlace Legislativo y Acuerdos Políticos; Dirección General de Estudios Legislativos; Unidad de Enlace Legislativo; Dirección General de Información Legislativa, y Dirección General de Acuerdos Políticos.

Por medio del programa se elaboran oficios, presentaciones, tarjetas y análisis comparativos, entre otros, para ayudar en los procedimientos legislativos de anteproyectos y proyectos de iniciativas y dictámenes de reformas constitucionales y legales. También se verifican las iniciativas, puntos de acuerdo y ratificaciones de nombramiento, entre otros, que se registran en el Sistema

de Información Legislativa (SIL). Además, se hace la gestión de acciones para conseguir acuerdos políticos (SHCP, 2019b).

2.2.2 Análisis presupuestal

El monto ejercido de este eje ha sido mayor que el presupuestado, en 2012 fue 4 veces superior (Figura 2.9). De 2013 a 2017, se dio principalmente por las *actividades de apoyo administrativo*. De 2008 a 2012, por el *Fondo de Apoyo Social para Ex Trabajadores Migratorios Mexicanos en Estados Unidos* (Transparencia Presupuestaria, 2019a).

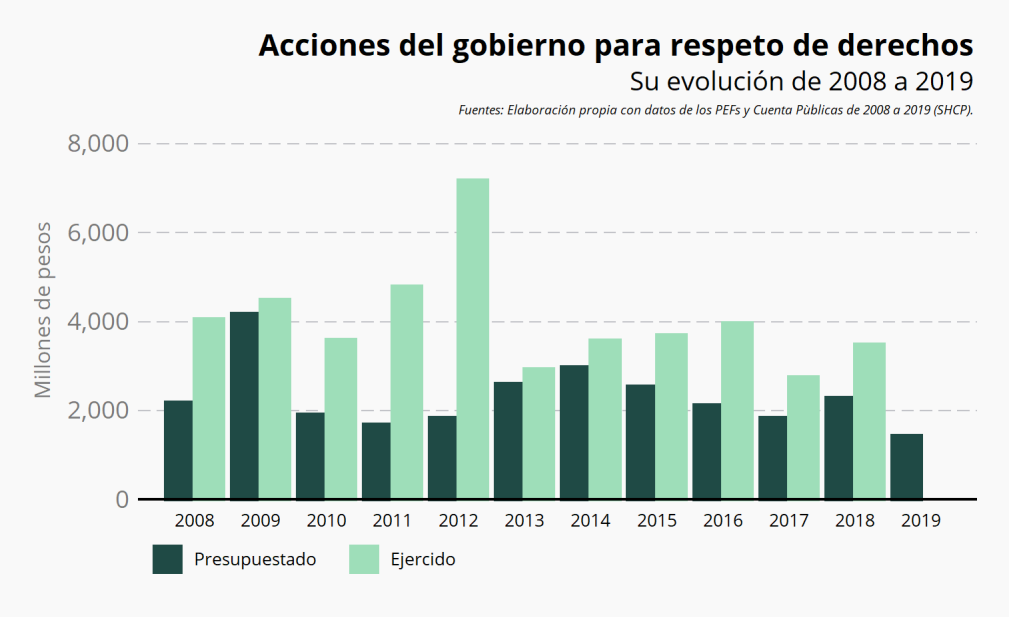


Figura 2.9. Evolución de Acciones del gobierno para respeto de derechos de 2008 a 2019

La proporción de la *conducción de la política interior* en las Acciones del gobierno para respeto de derechos aumentó en 2019 a 40.1 %. Esto se debió principalmente a que, a pesar de haber tenido una disminución de presupuesto en 23.3 % respecto a 2018, el recorte fue menor al que tuvo el total del eje (Cuadro 2.2). De 2014 a 2018, el programa ha presentado subejercicio (Figura 2.10).

Los *apoyos administrativos y los proyectos de infraestructura* han tenido un papel significativo en las Acciones del gobierno para respeto de derechos. En 2009 llegó a representar 74.6 % respecto a lo presupuestado o de 71.4 % respecto a lo ejercido en 2016 (Figura 2.11). La proporción es muy alta, lo que implica que queda menor margen para los programas del eje como *conducción de la política interior; preservación y difusión del acervo documental de la nación; coordinación con las instancias que integran el SIPINNA*, y *fortalecimiento de las instituciones democráticas*, a fin de lograr las reformas legislativas que transformen el orden jurídico nacional.

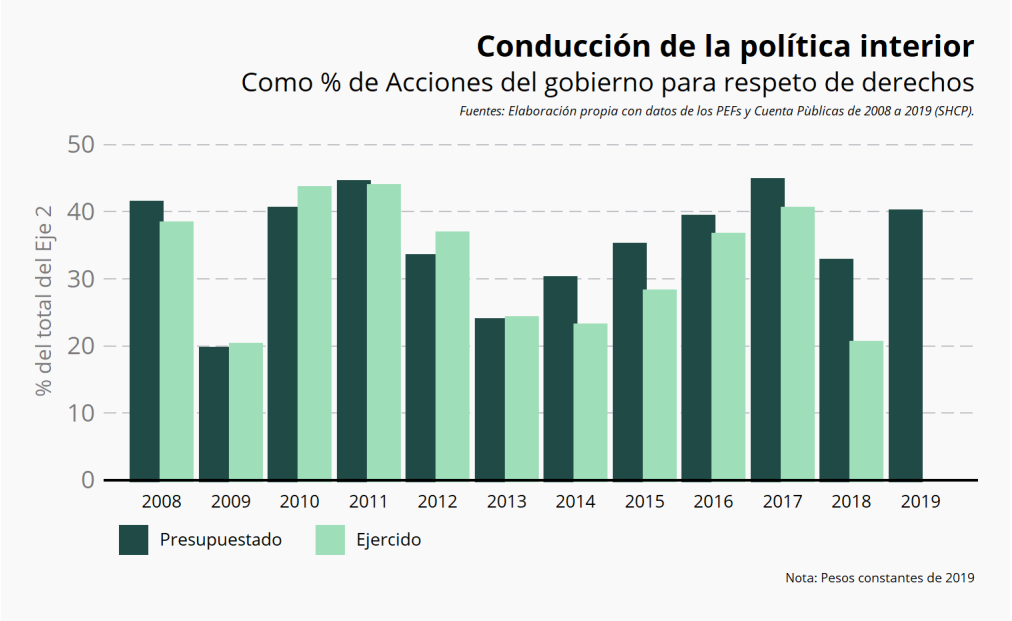


Figura 2.10. Proporción que tiene la conducción de la política interior respecto al Eje 2: Acciones del gobierno para respeto de derechos

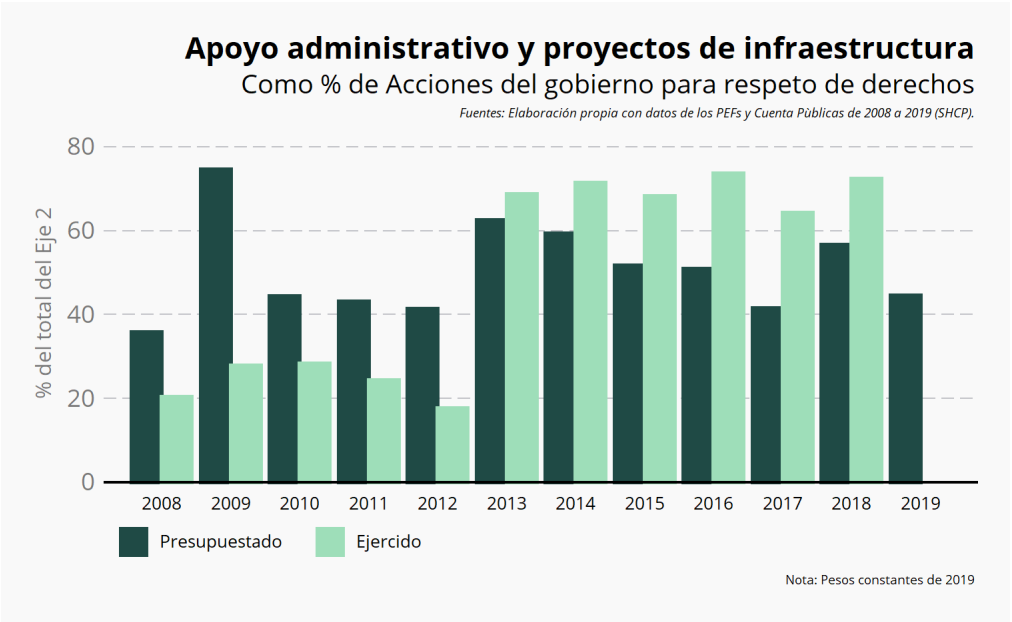


Figura 2.11. Proporción que tienen el apoyo administrativo y los proyectos de infraestructura respecto al Eje 2: Acciones del gobierno para respeto de derechos

2.2.3 Estadísticas relevantes

Conducción de la política interior tiene como objetivo impulsar la participación ciudadana por medio de individuos y organizaciones civiles. Los proyectos o investigaciones que realizan dichas organizaciones reflejan la eficacia del programa para prevenir el delito. En 2018, 28 % de las organizaciones de la sociedad civil de México se enfocaron en actividades civiles o en DDHH. Le siguieron con 26 % las asociaciones enfocadas en temas referentes a la equidad de género, 20 % en apoyo a indígenas, 13 % en asistencia jurídica, 11 % en apoyo a personas con discapacidad, y 3.6 % en actividades referentes a la protección civil (Figura 2.12).

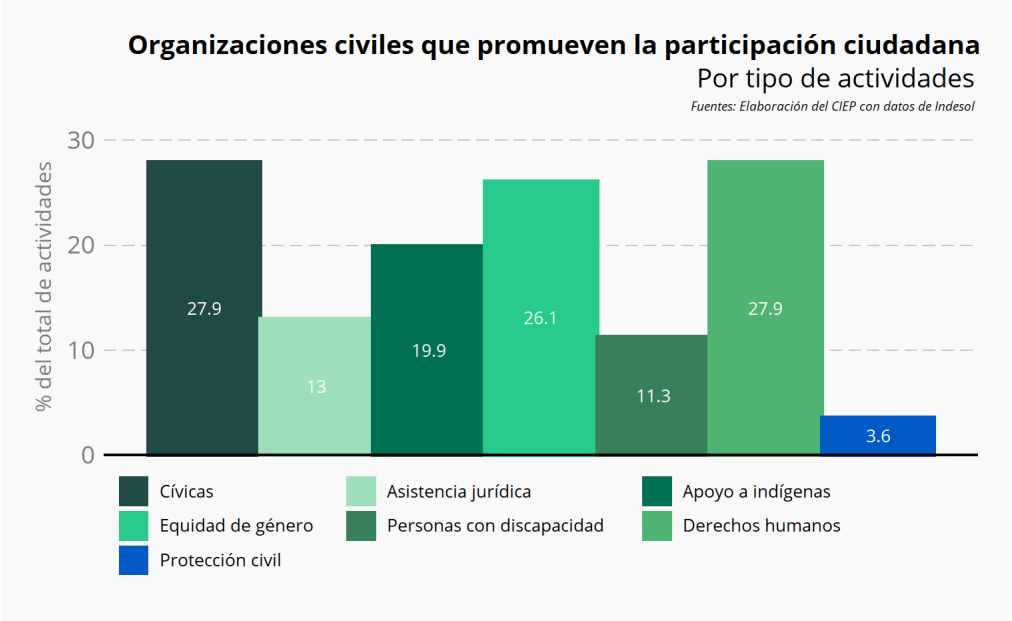


Figura 2.12. Organizaciones de sociedad civil que promueven la participación ciudadana 2018

2.3 Eje 3: Promoción y prevención de DDHH

La Promoción y prevención de DDHH recibe 4.9 % del total de prevención en 2019. Hay 13 programas que son incluidos en este eje. El *programa de DDHH*; la *promoción de la atención y prevención de la violencia contra las mujeres*; y la *promoción de la Protección de los DDHH y Prevenir la Discriminación* son los tres programas con mayor presupuesto; en total tienen asignado 46.3 % del total del eje en 2019. Las quejas sobre derecho a la integridad y sobre la seguridad jurídica son las que se presentan en mayor proporción ante la CNDH.

2.3.1 Descripción de los programas

En 2019, el eje Promoción y prevención de DDHH incluye 16 programas[34] (SHCP, 2019a,b,e)[35] (ver Cuadro 2.3). Tuvo un recorte de 13 % en 2019 respecto a 2018. Los programas con mayores recortes fueron *Promover, observar y divulgar la protección, respeto y remedio de los DDHH de las personas o grupos de personas con mayores riesgos de vulnerabilidad ante los abusos de las empresas, públicas y privadas* con una disminución de 49.2 % y *Programa de igualdad entre mujeres y hombres SEDENA* con una disminución de 28.8 % respecto a 2018 (Cuadro 2.3).

Ejecutar el programa de comunicación social

Este programa se enfoca en fomentar una cultura de respeto a los DDHH a través de una estrategia de divulgación de éstos, para que así los ciudadanos conozcan cómo ejercerlos. Pertenece al ramo 35, CNDH, y la unidad responsable para su operación es la Dirección General de Comunicación.

[34] En la descripción de los programas no se incluyen las actividades de apoyo administrativo; apoyo a la función pública y buen gobierno, y planear las actividades y analizar los resultados institucionales.
[35] Toda la información de la descripción de los programas proviene de estas citas.

Cuadro 2.3. Programas de promoción y prevención de DDHH 2019

Programa	Monto	Distribución	Variación respecto a 2018
Actividades de apoyo administrativo	350,103,785	21.5 %	-23.8 %
Programa de DDHH	335,679,601	20.6 %	-10.5 %
Promover la atención y prevención de la violencia contra las mujeres	260,483,143	16.0 %	-2.1 %
Promover la Protección de los DDHH y Prevenir la Discriminación	158,575,719	9.7 %	0.7 %
Promover, fortalecer e impulsar los vínculos de colaboración interintitucional; así como, diseñar y ejecutar los programas de educación y capacitación en materia de DDHH.	106,347,809	6.5 %	-17.2 %
DDHH	68,524,007	4.2 %	5.7 %
Coordinar las publicaciones, realizar investigaciones, promover la formación académica y divulgación, así como ofrecer servicios bibliohemerográficos en materia de DDHH	66,956,773	4.1 %	-19.6 %
Ejecutar el programa de comunicación social	65,058,266	4.0 %	-22.8 %
Mantener relaciones de cooperación internacional con organismos afines nacionales e internacionales, realizar estudios y administrar el archivo institucional	60,814,574	3.7 %	-12.1 %
Apoyo a la función pública y buen gobierno	44,388,327	2.7 %	-4.5 %
Planear las actividades y analizar los resultados institucionales	31,811,571	2.0 %	-13.7 %
Promover, difundir y proteger los DDHH de los integrantes de pueblos y comunidades indígenas y atender asuntos de indígenas en reclusión	24,312,532	1.5 %	-7.2 %
Promover el respeto de los DDHH de periodistas y personas defensores de DDHH	17,543,553	1.1 %	-17.7 %
Promover el respeto de los DDHH de víctimas y posibles víctimas de la trata de personas	17,179,560	1.1 %	-17.0 %
Programa de igualdad entre mujeres y hombres SEDENA	14,438,464	0.9 %	-28.8 %
Promover, observar y divulgar la protección, respeto y remedio de los DDHH de las personas o grupos de personas con mayores riesgos de vulnerabilidad ante los abusos de las empresas, públicas y privadas	4,520,297	0.3 %	-49.2 %
Eje: Promoción y prevención de DDHH	**1,626,737,981**	**100.0 %**	**-13.0 %**

* Se refiere a valores constantes.

Fuente: Elaboración propia, con información de Transparencia Presupuestaria (2019a).

Los indicadores del programa son el porcentaje de la población que opina que la CNDH cumple con sus objetivos en la defensa de sus derechos; el porcentaje de la población que ha visto o escuchado los mensajes de la CNDH; el porcentaje de servicios de divulgación institucional realizados con relación a los requeridos, y el porcentaje de acciones para la divulgación de los DDHH realizadas con relación a las programadas (SHCP, 2019a).

Mantener relaciones de cooperación internacional con organismos afines nacionales e internacionales, realizar estudios y administrar el archivo institucional

Con este programa se pretende contribuir al conocimiento y aplicación del Derecho Internacional de los DDHH mediante la promoción y difusión que realiza la CNDH con este propósito. Se busca la cooperación con organismos internacionales, instituciones nacionales de DDHH/Ombudsman, organizaciones no gubernamentales internacionales y representaciones diplomáticas de otros países, así como la preservación, custodia y difusión del patrimonio documental del archivo institucional a nivel nacional e internacional. Pertenece al ramo 35, CNDH, y la unidad responsable es la Secretaría Ejecutiva (SHCP, 2019a).

Promover, fortalecer e impulsar los vínculos de colaboración interinstitucional, así como, diseñar y ejecutar los programas de educación y capacitación en materia de DDHH

El objetivo del programa es fomentar un estado de derecho más sólido que fortalezca la democracia en el país por medio de crear una mejor y mayor cultura de la legalidad; para que incremente el respeto y la protección de los DDHH contenidos en la Constitución. La Secretaría Técnica del Consejo Consultivo es la unidad responsable de ejecutar el programa. El programa está dirigido a servidores públicos, grupos de atención prioritaria y organizaciones de la sociedad civil de todo el territorio nacional.

La CNDH realiza acciones de vinculación con personal del servicio público de los tres niveles de gobierno, con actores de la sociedad civil y con organizaciones no gubernamentales, así como un programa de capacitación y promoción de DDHH para crear una cultura del respeto y de prevención de las violaciones a los mismos. Las acciones consisten principalmente en cursos, conferencias, congresos, foros, concursos, premios, estudios, diálogos, diagnósticos y reuniones regionales (SHCP, 2019a).

Promover el respeto de los DDHH de periodistas y personas defensores de DDHH

El programa tiene el objetivo de contribuir al respeto de los DDHH mediante servicios de atención y promoción en materia de agravios a periodistas y defensores civiles. La Quinta Visitaduría General de la CNDH es la unidad responsable de ejecutar el programa, disponible para cualquier periodista o defensor civil en el territorio nacional.

Se realizan diversos eventos de promoción para prevenir violaciones a DDHH de periodistas, comunicadores y aquellas personas defensoras civiles, creando conciencia en la sociedad sobre la importancia de su labor y la afectación en la vida pública en caso de ocurrir. También se busca el conocimiento e integración de casos por medio de la atención específica a los agraviados, y la gestión necesaria con autoridades involucradas. Se realizan capacitaciones sobre la libertad de expresión y el derecho a defender y se promueven las Recomendaciones Generales No. 24 *sobre el ejercicio de la libertad de expresión en México*, y No. 25 *sobre agravios a personas defensoras de DDHH* (SHCP, 2019a).

Promover el respeto de los DDHH de víctimas y posibles víctimas de la trata de personas

El programa tiene el objetivo de contribuir al respeto de los DDHH mediante servicios de atención y promoción en materia de trata de personas. La quinta visitaduría general de la CNDH es la unidad responsable de ejecutar el programa. Disponible para cualquier persona en el territorio nacional que haya sido víctima de trata o que pudiera serlo.

Se realiza una actualización jurídica sobre el delito de trata de personas, dirigido a las personas encargadas de procurar e impartir justicia. Se realizan reuniones con objeto de realizar acciones enfocadas a las víctimas o a la prevención y atención de este delito. Se fortalece la Campaña Nacional de Prevención de la Trata de Personas *Libertad sin engaños, ni promesas falsas*, en alianza con instancias federales dedicadas a esta labor, apoyo con el cual se distribuye material en casetas de cobro y paraderos de las autopistas (SHCP, 2019a).

Promover, difundir y proteger los DDHH de los integrantes de pueblos y comunidades indígenas y atender asuntos de indígenas en reclusión

El programa tiene el objetivo de contribuir a la consolidación de una cultura preventiva y de protección de los DDHH de las personas indígenas mediante servicios de orientación y promoción entre los integrantes de pueblos y comunidades indígenas. Con el programa se realizan visitas a centros de reclusión con personas indígenas para brindarles servicios de atención y también se llevan a cabo acciones de vinculación en materia de DDHH de los pueblos y comunidades indígenas. Está enlistado en el ramo 35, CNDH, y la Cuarta Visitaduría General es la unidad responsable. El programa toma en cuenta las regiones indígenas y los servicios de orientación que se da a esta población en los reclusorios (SHCP, 2019a).

Promover, observar y divulgar la protección, respeto y remedio de los DDHH de las personas o grupos de personas con mayores riesgos de vulnerabilidad ante los abusos de las empresas, públicas y privadas

El objetivo del programa es supervisar el cumplimiento de DDHH en la práctica de actividades empresariales, ya sea de empresas públicas o privadas, y facilitar el acceso a la reparación integral de las víctimas. La Segunda Visitaduría General es la unidad responsable de ejecutar el programa que está dirigido a personal que labora en empresas públicas o privadas de todo el territorio nacional, así como a personas o comunidades que conviven con empresas, cuyas actividades pueden tener un impacto o violación en los DDHH.

Dichas actividades pueden provenir de los sectores agroindustrial, energético, hidrocarburos, construcción, manufacturero, extractivo, turismo, seguridad privada, financiero, químico y farmacéutico, entre otros. Las violaciones de DDHH no sólo podrían ser civiles o políticas, sino también económicas, sociales, culturales y ambientales. Se podrían afectar derechos a un medio ambiente sano, a la propiedad, al agua, a la vivienda, a la salud, a la educación, a la igualdad, a la libertad de expresión, y a la asociación y reunión.

Por medio del programa se realizan capacitaciones en empresas, diseño de contenidos, creación de cápsulas informativas, bases de datos con expedientes de queja, difusión de información al público en general relacionada con violaciones a los DDHH en el ámbito empresarial y colaboración en la atención de quejas (SHCP, 2019a).

Programa de DDHH

Busca coordinar las dependencias y entidades de la APF, así como articular las entidades federativas para garantizar el respeto y protección de los DDHH, reducir la discriminación y la violencia contra las mujeres. El ramo al que pertenece el programa es el 4, Gobernación, y la unidad responsable de su ejecución es la Subsecretaría de DDHH.

Entre sus actividades se incluye la aplicación de medidas preventivas o de protección a personas defensoras de DDHH y periodistas autorizadas por la Junta de Gobierno; la implementación de estrategias y acciones para prevenir, sancionar y erradicar los delitos de trata de personas, violaciones a DDHH y para la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos; la elaboración de diagnósticos estatales sobre la situación y programas de política pública elaborados en materia de DDHH.

Se encarga de la elaboración de informes sobre el seguimiento de las resoluciones y solicitudes del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH); la realización de acciones de coordinación, vinculación y seguimiento para la atención a personas desaparecidas o no localizadas, víctimas de delito y

de violaciones a los DDHH con los tres órdenes de gobierno y organizaciones de la sociedad civil; la implementación de la reforma de DDHH mediante la capacitación a servidores públicos sobre los contenidos y alcances de la reforma para su aplicación práctica, a través de cursos, talleres y seminarios, y la administración de la base de datos de las peticiones ciudadanas en materia de DDHH (SHCP, 2019b).

Coordinar las publicaciones, realizar investigaciones, promover la formación académica y divulgación, así como ofrecer servicios bibliohemerográficos en materia de DDHH

El programa persigue la consolidación de la cultura preventiva y de respeto a los DDHH al promover cuál es su estudio, investigación y formación, además de capacitar a servidores públicos y a la población en general en este tema.

Se encarga de coordinar y elaborar publicaciones, organizar programas académicos y actividades de difusión para estudiantes y servidores públicos que habitan en Ciudad de México. Pertenece al ramo 35, CNDH, y la unidad responsable de su operación en el Centro Nacional de Derechos Humanos (CENADEH). Su modalidad es la prestación de servicios públicos (SHCP, 2019a).

Programa de igualdad entre mujeres y hombres SEDENA

El programa tiene el objetivo de contribuir a la incorporación de políticas de igualdad de género en los tres órdenes de gobierno y fortalecer su institucionalización en la cultura organizacional mediante el cumplimiento en la elaboración del Programa de Igualdad entre Mujeres y Hombres de la SEDENA. Su propósito es que el ejército y fuerza aérea mexicanos cuenten con proyectos para fortalecer la perspectiva de género. El programa pertenece al ramo 7, Defensa Nacional, y la unidad responsable es la Dirección General de DDHH.

Sus actividades contemplan la profesionalización del personal militar en perspectiva de género, talleres en materia de igualdad de género, cursos de capacitación virtual en prevención del hostigamiento y acoso sexual, difusión de la campaña interna, adquisición de servidores para el esquema tecnológico del centro de capacitación virtual, la construcción de un auditorio para complementar la capacitación virtual, construcción de salas de lactancia, y la construcción y adecuación en las prisiones militares e instalaciones con perspectiva de género (SHCP, 2019e).

DDHH

De acuerdo con información oficial, el programa promueve, defiende, fortalece y difunde los DDHH, el derecho internacional humanitario y la cultura de equidad de género en el ejército y la fuerza aérea mexicanos, a fin de asegurar el goce los DDHH y libertades a los mexicanos, además del respeto a su integridad física y patrimonio.

Opera bajo la modalidad Funciones de las Fuerzas Armadas y Pertenece al ramo 7, Defensa Nacional. La Dirección General de DDHH es la unidad responsable. El indicador para este programa es el porcentaje de avance en las actividades que integra el Programa de *Promoción y Fortalecimiento de los DDHH y Derecho Internacional Humanitario*, así como de los requerimientos de la CNDH (SHCP, 2019e).

Promover la Protección de los DDHH y Prevenir la Discriminación

Con el objetivo general de garantizar el respeto y protección de los DDHH y la erradicación de la discriminación, el programa busca contribuir al desarrollo cultural, social y democrático del país por medio de prevenir y eliminar la discriminación, formular y promover políticas públicas para la igualdad de oportunidades y de trato. Está asignado al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) con una cobertura para todas las personas del territorio nacional.

Por otro lado, mide la percepción ciudadana sobre conductas sociales como el desprecio, la violencia, la exclusión social y la marginalización, para realizar esfuerzos educativos e informáticos para combatir actos discriminatorios con el uso adecuado de los instrumentos legales e institucionales. Considera como características susceptibles a ser discriminadas el origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condición de salud, religión, opiniones, preferencias y estado civil. También considera algunos de los principales derechos individuales y analiza si éstos están disponibles para todos sin distinción (SHCP, 2019b).

Promover la atención y prevención de la violencia contra las mujeres

Con el objetivo general de garantizar el respeto y protección de los DDHH y la erradicación de la discriminación, en 2011 se creó este programa con el propósito de prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como generar reglas que les garanticen una vida libre de violencia que favorezca su desarrollo y bienestar en un entorno de igualdad y de no discriminación. La operación del programa se basa en la Ley General de Acceso las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), publicada en 2007 y con la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM) como unidad responsable de la ejecución.

El programa promueve la cultura de no violencia contra las mujeres para fomentar la igualdad de género, así como eliminar aquellas legislaciones que pudieran influir en dicha violencia. El programa busca disminuir los posibles factores de riesgo que ocasionan violencia contra las mujeres. También da atención a las mujeres que hayan sido víctimas de violencia, en cuestión de

salud y de justicia, para que se repare el daño causado. Està dirigido a todas las mujeres del territorio nacional de cualquier edad, residencia, etnia o perfil socioeconómico (SHCP, 2019b).

2.3.2 Análisis presupuestal

El presupuesto de este eje ha incrementado en 5.4 veces de 2008 a 2019. El mayor presupuesto de los últimos años se asignó en 2014. La Promoción y prevención de DDHH, salvo en 2008, 2012 y 2013, ha tenido subejercicio en los últimos años (Figura 2.13).

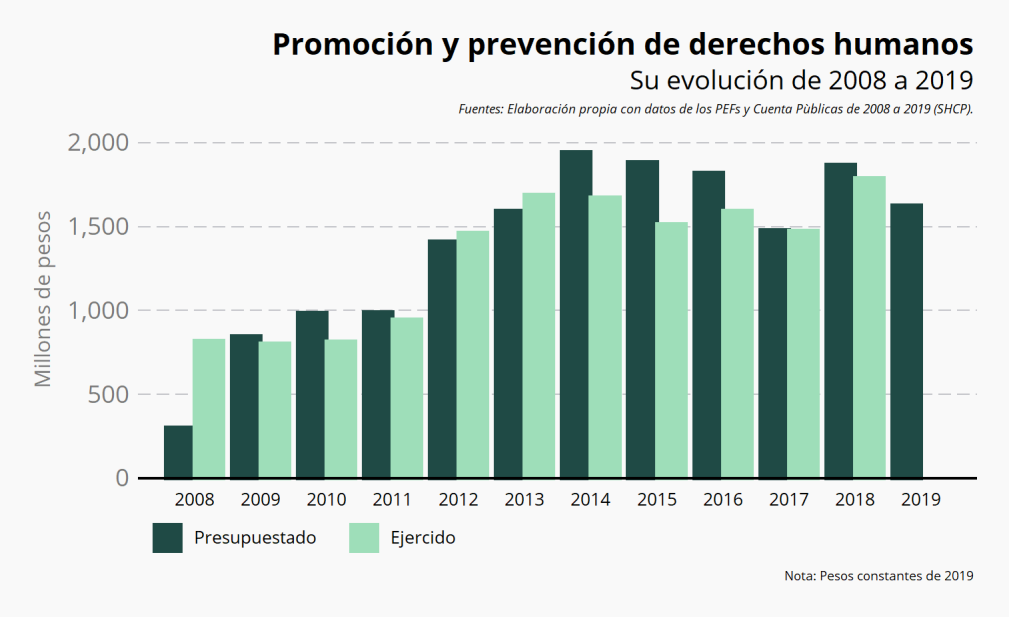


Figura 2.13. Evolución de Promoción y prevención de DDHH de 2008 a 2019

Al *programa de DDHH* que está enfocado a que los militares cometan menores abusos a la población en general se le asignaron recursos desde 2010. La proporción respecto al total del eje ha disminuido con el paso de los años, de 5.4 % en 2010 a 4.2 % en 2019 (Figura 2.14).

El programa *Promover la Protección de los DDHH y Prevenir la Discriminación* representa 9.7 % del total del eje y tuvo incremento de 0.7 % de recursos en 2019 respecto a 2018 (Cuadro 2.3). Tuvo subejercicios de 2012 a 2014 y sobreejercicios de 2015 a a 2018 (Figura 2.15).

El programa *Promover la atención y prevención de la violencia contra las mujeres* ha incrementado su importancia en la Promoción y prevención de DDHH. En 2012 representaba 10.9 % del total del eje, para 2019 representa 16 %. Sin embargo, ha tenido subejercicios desde 2012 (Figura 2.16).

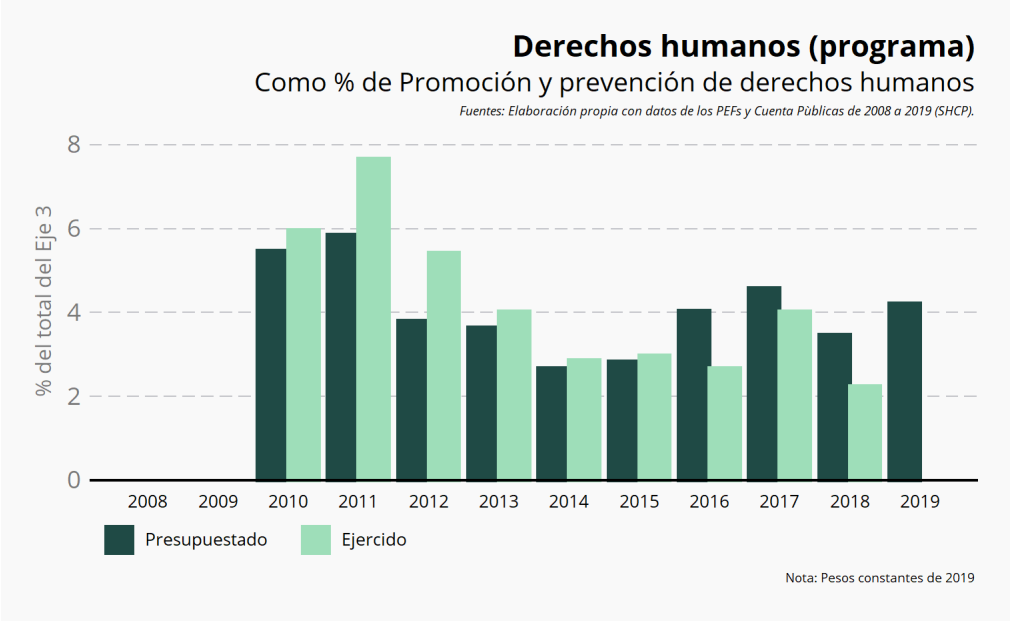


Figura 2.14. Proporción que tiene DDHH (programa) respecto al Eje 3: Promoción y prevención de DDHH

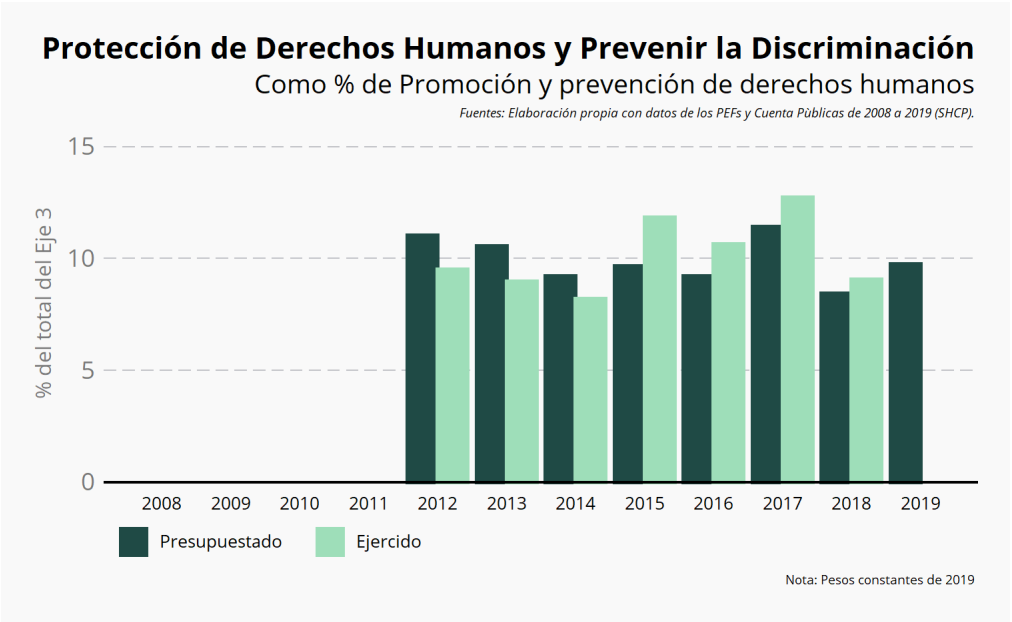


Figura 2.15. Proporción que tiene Promover la Protección de los DDHH y Prevenir la Discriminación respecto al Eje 3: Promoción y prevención de DDHH

2.3.3 Estadísticas relevantes

La quejas ante la CNDH por abusos a niños y adolescentes fue de 4.7 % en 2017, la cifra más alta entre las personas que pudieran ser susceptibles a discriminación. Le siguieron los adultos mayores con 3.6 %, las víctimas de violencia de género con 3.2 %, los migrantes con 1.9 %, las personas con discapacidad con 0.9 % y los estudiantes con 0.8 % (Figura 2.17).

Las quejas presentadas por los hombres tuvieron una mayor eficiencia en 2017, 38.8 % de éstas fueron concluidas o determinadas. En el caso de las mujeres, 30.3 % de las quejas presentadas fueron concluidas o determinadas.

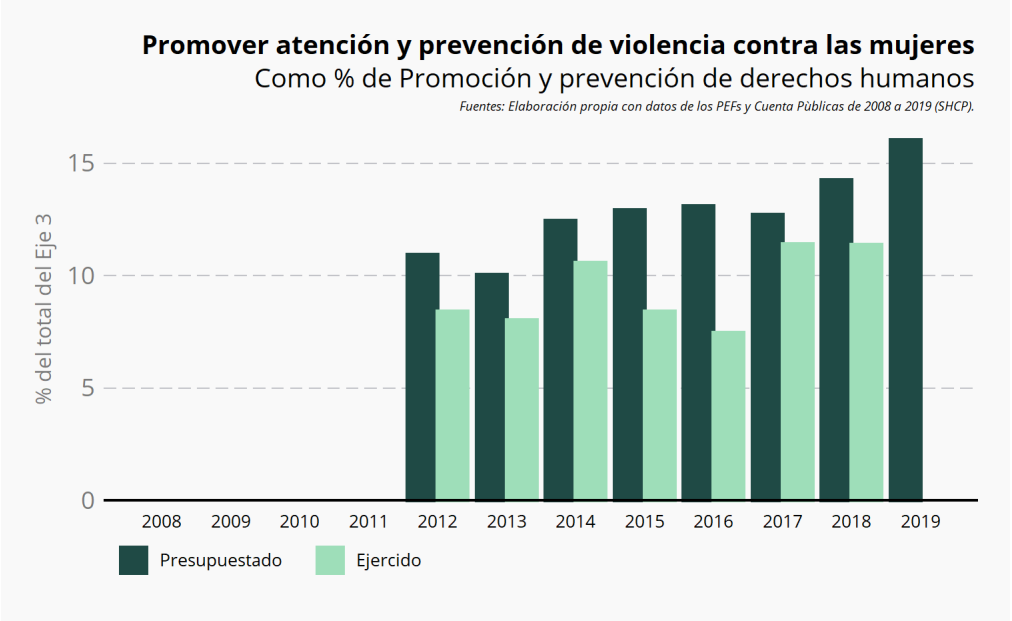


Figura 2.16. Proporción que tiene Promover la atención y prevención de la violencia contra las mujeres respecto al Eje 3: Promoción y prevención de DDHH

El 23.3 % de las quejas colectivas fueron concluidas o determinadas en 2017 (Figura 2.18).

En 2017, 47.7 % de las quejas presentadas por hombres ante la CNDH fueron por violación a los derechos de seguridad jurídica, 33 % de las quejas realizadas por mujeres fue por este concepto. El 34.6 % de denuncias realizadas por hombres o mujeres fue por violación a sus derechos de integridad (Figura 2.19).

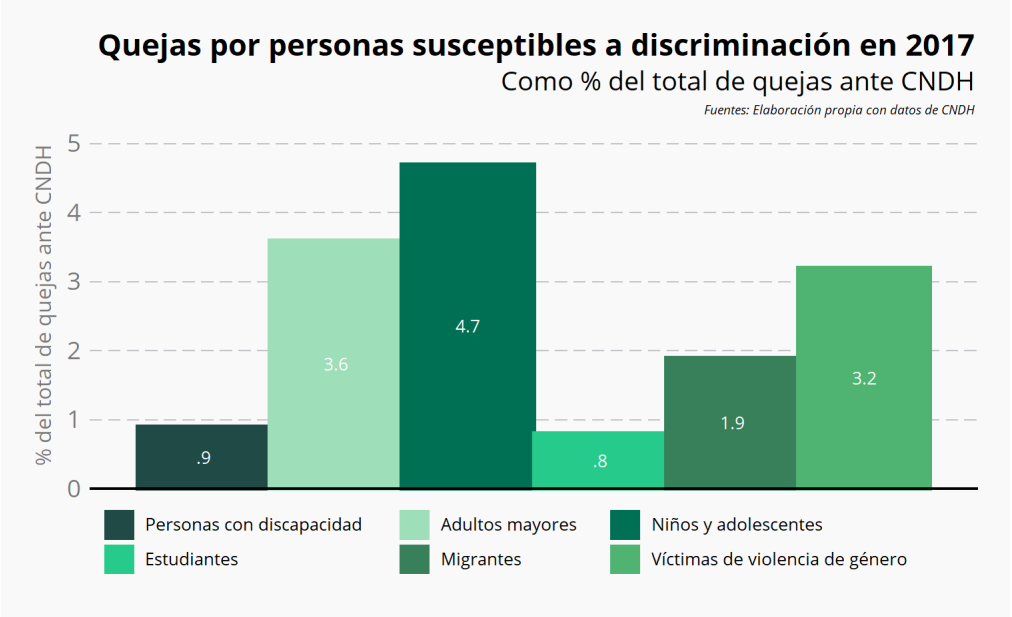


Figura 2.17. Quejas por personas susceptibles a discriminación en 2017

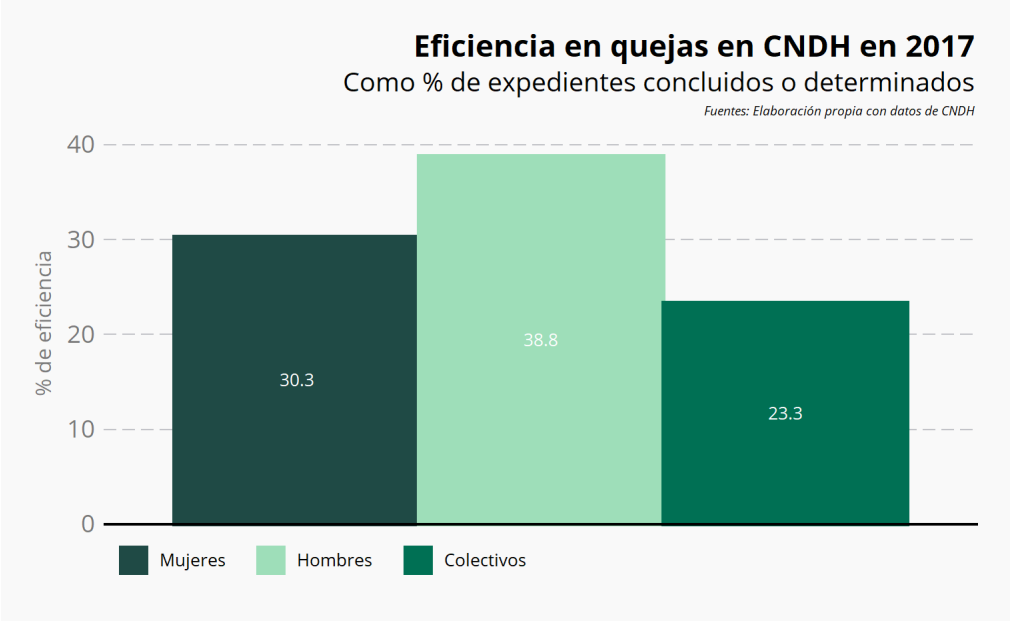


Figura 2.18. Eficiencia en quejas en CNDH en 2017

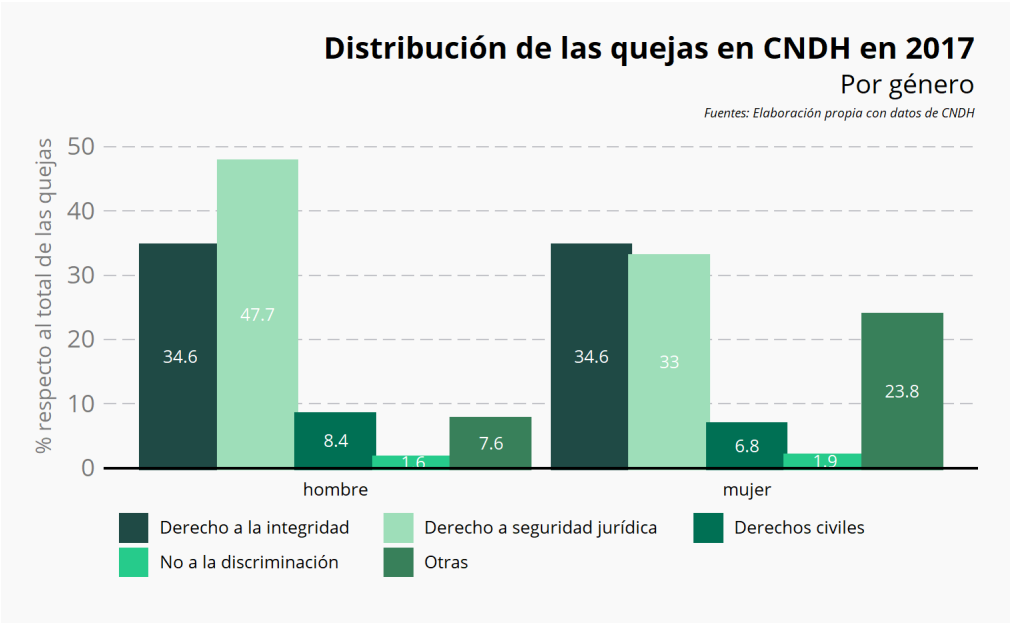


Figura 2.19. Distribución de las quejas en CNDH por género en 2017

2.4 Eje 4: Acceso a la información

El Acceso a la información recibe 2.7 % del total de prevención en 2019. El programa que se refiere a *garantizar el óptimo cumplimiento de los derechos de acceso a la información pública y la protección de datos personales* tiene asignado el mayor presupuesto (42.1 % del total del eje). Los recursos del eje se multiplicaron por 2.2 de 2008 a 2019. La mayor cantidad de solicitudes de información en 2016 fue por trámites, seguido de programas sociales, gasto público y seguridad pública.

2.4.1 Descripción de los programas

En 2019, el eje Acceso a la información incluye 6 programas[36] (SHCP, 2019c)[37]. Tuvo un recorte de 21.2 % respecto a 2018. A todos los programas de este eje se les asignaron menos recursos en 2019. El programa *Promover el pleno ejercicio de los derechos de acceso a la información pública y de protección de datos personales* tuvo la mayor disminución con 30.2 % (Cuadro 2.4).

Cuadro 2.4. Programas de acceso a la información 2019

Programa	Monto	Distribución	Variación respecto a 2018
Garantizar el óptimo cumplimiento de los derechos de acceso a la información pública y la protección de datos personales	370,959,989	42.1 %	-18.3 %
Promover el pleno ejercicio de los derechos de acceso a la información pública y de protección de datos personales	150,332,023	17.1 %	-30.2 %
Coordinar el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)	136,506,747	15.5 %	-23.3 %
Actividades de apoyo administrativo	91,320,306	10.4 %	-26.3 %
Proyectos de inmuebles	70,000,000	7.9 %	-3.7 %
Desempeño organizacional y modelo institucional orientado a resultados con enfoque de DDHH y perspectiva de género	61,745,041	7.0 %	-16.7 %
Eje: Acceso a la información	**880,864,106**	**100.0 %**	**-21.2 %**

* Se refiere a valores constantes.

Fuente: Elaboración propia, con información de Transparencia Presupuestaria (2019a).

Coordinar el INAI

Con el objetivo general de promover una cultura de transparencia, rendición de cuentas y debido tratamiento de datos personales para el fortalecimiento de una sociedad incluyente y participativa, el programa busca coordinar el INAI, para que los órganos garantes establezcan, apliquen y evalúen las acciones de acceso a la información pública, protección y debido uso de datos personales.

Por medio del programa se capacitan a servidores públicos de estados y municipios, a través de talleres, foros y mesas de diálogo con actores relevantes. Se ofrecen herramientas tecnológicas al público en general, los sujetos obligados y el INAI para que puedan ejercer sus derechos y obligaciones en materia de transparencia y protección de datos personales.

Las unidades responsables de ejecutar el programa son: Dirección General de Tecnologías de la Información; Dirección General de Políticas de Acceso; Dirección General de Vinculación, Coordinación y Colaboración con Entidades

[36] En la descripción de los programas no están incluidas las actividades de apoyo administrativo y los proyectos de inmuebles.

[37] Toda la información de la descripción de los programas proviene de esta cita.

Federativas, y Dirección General Técnica, Seguimiento y Normatividad. El programa pertenece al ramo 44, INAI (SHCP, 2019c).

Desempeño organizacional y modelo institucional orientado a resultados con enfoque de DDHH y perspectiva de género

Con el objetivo general de promover y fortalecer la gobernabilidad democrática, el programa busca impulsar el desempeño organizacional y promover que el servicio público esté orientado a resultados, tomando en cuenta el respeto a los DDHH y con perspectiva de género. El programa pertenece al ramo 44, INAI. La unidad responsable es Presidencia y las unidades adscritas son: Dirección General de Asuntos Jurídicos y Dirección General de Planeación y Desempeño Institucional.

El programa busca que los servidores públicos de forma estratégica se orienten con base en DDHH, igualdad, género y no discriminación, para así crear capacidades de incorporación de la perspectiva de DDHH y de género en las políticas públicas del INAI. De esta manera, se promueven prácticas, modificaciones y acciones que garanticen los derechos de acceso a la información y protección de datos personales a todas las personas en igualdad de condiciones y sin discriminación (SHCP, 2019c).

Garantizar el óptimo cumplimiento de los derechos de acceso a la información pública y la protección de datos personales

Con el objetivo general de promover una cultura de transparencia, rendición de cuentas y debido tratamiento de datos personales para el fortalecimiento de una sociedad incluyente y participativa, el programa busca contribuir a garantizar el cumplimiento de los derechos de acceso a la información pública y la protección de datos personales por medio de crear procedimientos y regular a los sujetos obligados en esta materia en sus diferentes dimensiones. Se dirige a todas aquellas personas que soliciten información pública a lo largo del territorio nacional.

Por medio del programa se realizan verificaciones a los sujetos obligados, con base en las capacitaciones que reciben; se dan respuestas a las solicitudes de información pública que realiza el público en general y al servicio de sus portales de información. También se realizan bases de datos con información ingresadas, recursos interpuestos y dudas más frecuentes.

Por el amplio número de sujetos obligados, las unidades responsables de ejecutar el programa son: Dirección General de Evaluación; Dirección General de Enlace con Autoridades Laborales, Sindicatos, Universidades, Personas Físicas y Morales; Dirección General de Enlace con Partidos Políticos, Organismos Electorales y Descentralizados; Dirección General de Enlace con Organismos Públicos Autónomos, Empresas Paraestatales, Entidades Financieras, Fondos

y Fideicomisos; Dirección General de Enlace con los Poderes Legislativo y Judicial; Dirección General de Enlace con la Administración Pública Centralizada y Tribunales Administrativos; Dirección General de Normatividad y Consulta; Dirección General de Investigación y Verificación del Sector Privado; Dirección General de Protección de Derechos y Sanción; Dirección General de Evaluación, Investigación y Verificación del Sector Público; Dirección General de Atención al Pleno, y Dirección General de Cumplimientos y Responsabilidades (SHCP, 2019c).

Promover el pleno ejercicio de los derechos de acceso a la información pública y de protección de datos personales

Con el objetivo general de promover y fortalecer la gobernabilidad democrática, el programa busca la transparencia y apertura de las instituciones públicas por medio de otorgar el derecho a la información pública sin afectar el derecho a la protección de datos personales. En el artículo 6 constitucional se establece como una herramienta disponible para cualquier persona del territorio nacional y que los sujetos obligados a dar información pública deben cumplir.

Se promueve una cultura de transparencia por medio de instituciones educativas y culturales del sector público o privado, sociedad civil organizada, actividades, mesas de trabajo, exposiciones, concursos, seminarios, diplomados y talleres, entre otros. De esta manera, salvo reserva por interés público o seguridad nacional, cualquier persona puede solicitar la información que requiera, que se encuentre en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal.

El programa está a cargo de los siguiente actores: la Dirección General de Asuntos Internacionales, Dirección General de Gestión de Información y Estudios, Dirección General de Capacitación, Dirección General de Promoción y de Vinculación con la Sociedad, Dirección General de Gobierno Abierto y Transparencia, Dirección General de Prevención y Autorregulación y la Dirección General de Comunicación Social y Difusión (SHCP, 2019c).

2.4.2 Análisis presupuestal

El presupuesto del Acceso a la información incrementó 2.2 veces de 2008 a 2019. Con excepción de 2013 y 2015, el gasto ejercido es similar al gasto presupuestado (Figura 2.20).

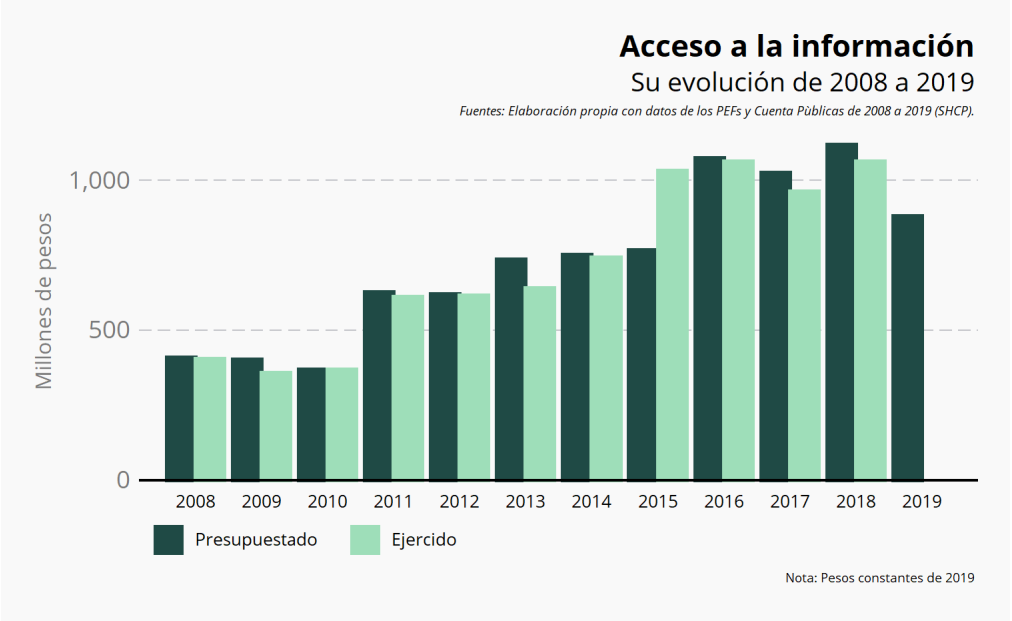


Figura 2.20. Evolución del presupuesto al acceso a la información de 2008 a 2019

2.4.3 Estadísticas relevantes

La mitad de las solicitudes de información al INAI en 2016 fueron referentes a trámites realizados, 19.7 % fueron por programas sociales, 9 % por información referente al gasto público y 2.9 % por temas referentes a la seguridad pública (Figura 2.21).

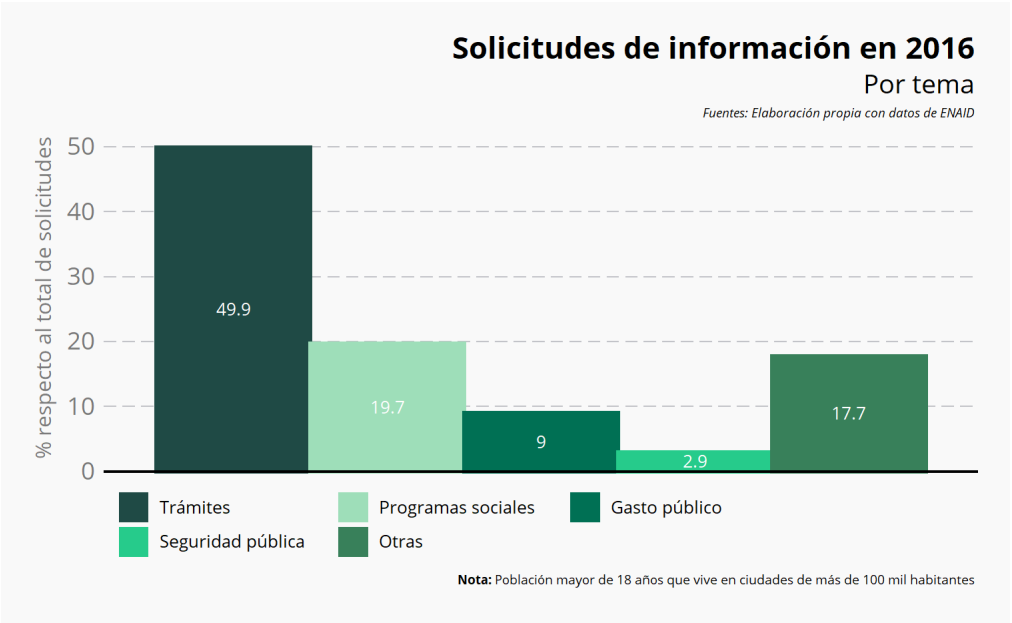


Figura 2.21. Solicitudes de información en 2016

El 60.9 % de las solicitudes de información en 2016 fueron desechadas por información inadecuada y 12 % de las solicitudes terminaron en revisión. El 13.5 % de los usuarios volvió a solicitar la información y el 27.3 % ya no hizo nada después de que le rechazaron su petición (Figura 2.22). Lo que

puede ser un indicio de que las autoridades podrían eficientar los esfuerzos para que la ciudadanía esté mejor capacitada al momento de realizar sus solicitudes de información.

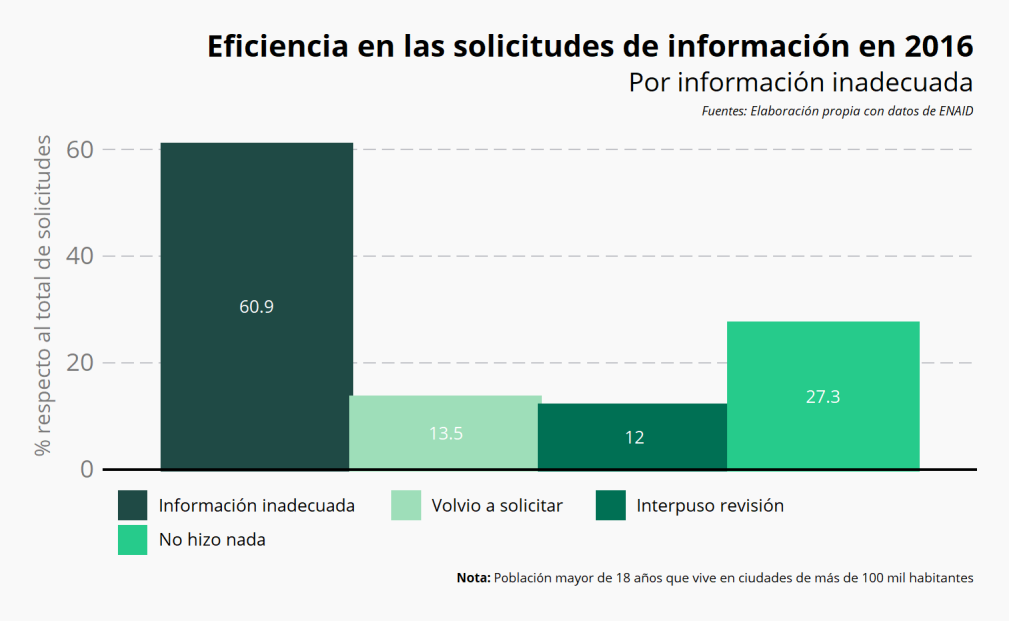


Figura 2.22. Eficiencia en las solicitudes de información en 2016

2.5 Comentarios finales

El PND 2019-2024 promueve como estrategia específica la prevención del delito con un cambio de paradigma, haciendo énfasis en la disminución de causas que generan el delito. En 2019, el gasto en prevención del delito disminuyó 16 % respecto a 2018 y los *Operativos para la prevención y disuasión del delito* ocupan 79.3 % del total del gasto de prevención, el restante 20.7 % se reparte en 33 programas, dejando algunos programas con escaso presupuesto. Tal es el caso de la *Coordinación del SINAPROC*, con sólo 0.6 % del total del gasto en prevención en 2019, que equivale a 0.8 % del presupuesto asignado para reconstrucción de los sismos de 2017.

Las Acciones del gobierno para respeto de derechos; la Promoción y prevención de los DDHH; y el Acceso a la información son tres ejes que tienen asignado 11.9 % del total para prevención. Estos tres ejes presentan los siguientes resultados:

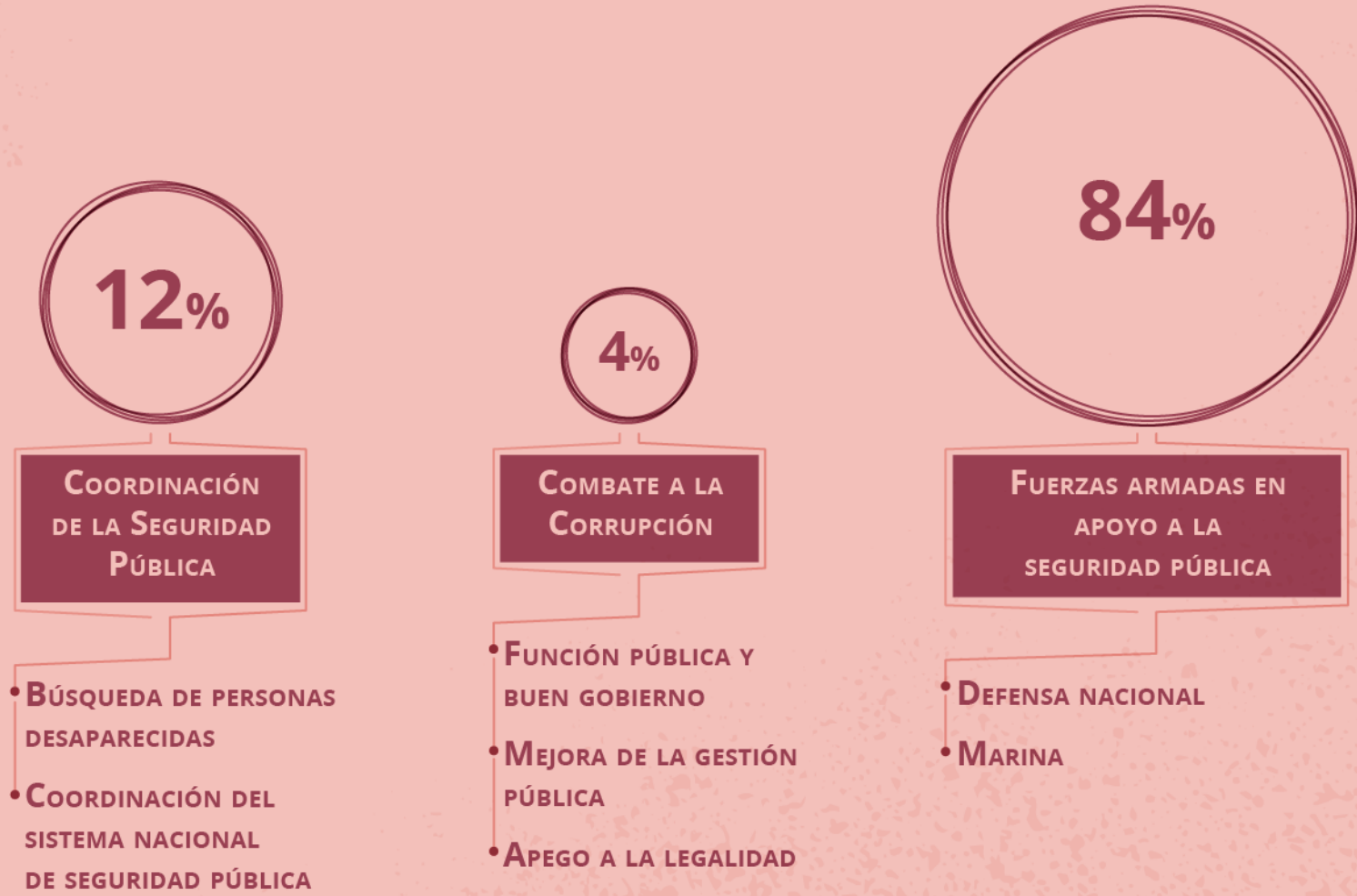
1. De Acciones del gobierno para respeto de derechos, el 45 % se destina a *actividades de apoyo administrativo* en 2019.

2. Para los 16 programas que conforman Promoción y prevención de los DDHH se les asignó 4.9 % del total del gasto en prevención en 2019.
3. El 61 % de las solicitudes realizadas al INAI en 2016 fueron rechazadas por información inadecuada.

Para que la prevención sea eficiente y se alcancen los objetivos del PND 2019-2024 se requiere un equilibrio presupuestal, en donde programas útiles para disminuir delitos tengan mayor proporción. De esta manera, se podría fortalecer el cambio de paradigma establecido en la estrategia específica de prevención del delito con menor incidencia delictiva.

Combate al crimen

Distribución de presupuesto



Fuente: Elaboración propia con información de SHCP, 2018.

3 | Combate al crimen

Mejorar con **transformación** y **fortalecimiento**

El presente capítulo tiene como objetivo identificar la Ruta de Gasto Público (RGP) dirigido a combatir el crimen en México. Lo anterior se vincula con la meta nacional del PND 2018, *México en Paz: mejorar las condiciones de la seguridad pública con las estrategias de promover la transformación institucional y fortalecer las capacidades de las fuerzas de seguridad*.

3 ejes: coordinación, menor corrupción y apoyo

Esto quiere decir que, a través del análisis de los programas presupuestarios incluidos en el PEF 2019, con objetivos dirigidos a combatir el crimen, sea posible seguir el monto de dinero que se destina para ello. En este análisis de ruta del gasto se observa que el combate al crimen se divide en tres ejes temáticos:

- **Eje 1** **Coordinación de la Seguridad Pública** que se deriva de la función *Asuntos de Orden Público y de Seguridad Interior* y de la subfunciones *Sistema Nacional de Seguridad Pública y Otros Asuntos de Orden Público*.
- **Eje 2** **Combate a la Corrupción** que se enmarca en la función *Coordinación de la Política de Gobierno* y en la subfunción *Función Pública*.
- **Eje 3** **Fuerzas Armadas en Apoyo a la Seguridad Pública** que cumple con la función *Seguridad Nacional* y las subfunciones *Defensa* y *Marina*.

Militarización del territorio nacional

Se incluye el eje *Fuerzas Armadas en Apoyo a la Seguridad Pública* por la política de seguridad que ha seguido del gobierno federal desde 2006 de utilizar al ejército y la fuerza naval para llevar a cabo acciones de seguridad pública. Sin embargo, esto ha implicado la militarización de la mitad del territorio (Morales G., Mario, 2012).

Ruta del gasto en combate al crimen

El gasto total dirigido a combatir el crimen en 2019 asciende a 101 mil 498 mdp, lo que representa **0.41 % del PIB**. Este gasto se divide en tres ejes definidos como se observa en la figura 3.1: **84 %** corresponde al eje Fuerzas armadas en apoyo a la seguridad pública; **12 %** a la Coordinación de la seguridad pública y **4 %** al Combate a la corrupción.

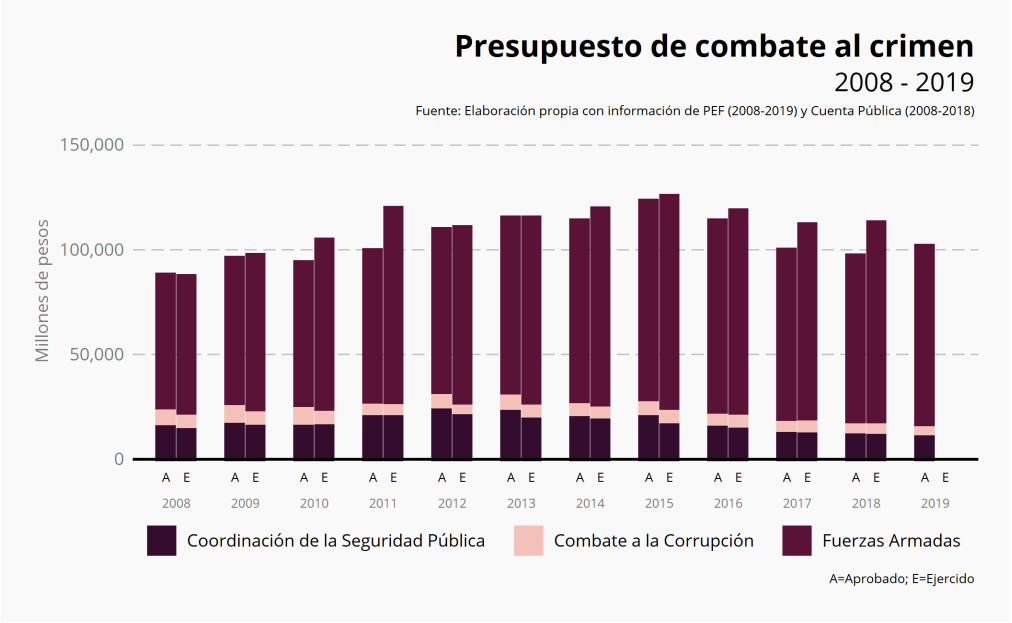


Figura 3.1. Presupuesto para combate al crimen

Fuente: Elaboración propia, con información de SHCP (2018a) y SHCP (2017).

De los 11 años analizados, en siete el **presupuesto aprobado resulta corto** para realizar las actividades de combate, ya que el presupuesto ejercido es mayor. En promedio, de 2014 a 2018 se ejerció **7.8 %** más que lo presupuestado en el PEF. La diferencia más grande entre presupuesto aprobado y ejercido se observa en 2018, cuando se gastó 16 % más.

En términos generales, el gasto para combate al crimen ha aumentado de 2008 a 2019 de 87 mil millones de pesos (mdp) a 101 mil mdp, esto es 16.1 % más, en términos reales, en 11 años. El año que más se gastó en combate al crimen fue 2015 con 125 mil mdp.

3.1 Eje 1: Coordinación de la seguridad pública

El eje Coordinación de la Seguridad Pública se encarga, principalmente, de la **normatividad y directrices** a seguir en materia de seguridad pública a nivel federal y en entidades federativas. El presupuesto asignado a este eje corresponde a **12 % del total de los recursos** dirigidos a combatir el crimen en 2019.

Todas las actividades de Coordinación de la seguridad pública pueden localizarse en el presupuesto bajo tres actividades institucionales:

- Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que incluye todas las herramientas de acción y logística para combatir el crimen.
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, dentro de la que se clasifica el FASP.
- Coordinar acciones de búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas es una actividad institucional nueva que se crea en 2019 en el marco de DECRETO por el que se expide la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas (Diario Oficial de la Federación (DOF), 2017b).

3.1.1 Programas presupuestarios

Dentro de las actividades institucionales descritas se encuentran los programas presupuestarios destinados al eje coordinación de la seguridad pública en el país y en las entidades federativas.

El cuadro 3.1 enlista los programas que desde 2008 han existido para llevar a cabo las acciones de coordinación. En total han existido 13 programas, de ellos, tres han contado con presupuesto aprobado y ejercido durante todo el periodo de análisis: FASP, Plataforma México y Subsidios en materia de seguridad pública.

Adicionalmente, existen tres programas que cuentan con presupuesto aprobado en 2019: Coordinación de las Instancias que Integran el Sistema Nacional de Seguridad Pública y dos más relacionados con la búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas. El primero empieza a tener asignaciones presupuestales desde 2013 y los segundos obtienen recursos durante el ejercicio 2018 y en el PEF 2019.

El resto de los programas recibieron recursos en distintos periodos para luego desaparecer, como *Subsidios para las Entidades Federativas en Materia de Seguridad Pública para el Mando Único*, que recibió presupuesto de 2011 a 2015.

A contiunación se incluye una descripción de los seis programas presupuestarios con presupuesto aprobado en 2019 dentro del eje coordinación de la seguridad pública.

FASP

El FASP es un fondo presupuestal incluido en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), por medio del cual se entregan recursos a las entidades federativas para

Cuadro 3.1. Programas para la Coordinación de la Seguridad Pública aprobados y ejercidos. 2008-2019

Programa	2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019
	A	E	A	E	A	E	A	E	A	E	A	E	A	E	A	E	A	E	A	E	A	E	A
FASP	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Plataforma México	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Subsidios en materia de seguridad pública	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Coordinación con las instancias que integran el Sistema Nacional de Seguridad Pública												X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Determinación, ejecución y seguimiento a las acciones de búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas																						X	X
Subsidios para las acciones de búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas																							X
Ejecución y seguimiento de las resoluciones del Consejo Nacional de Seguridad Pública	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X											
Operación del Registro Público Vehicular	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X												
Operación del Sistema Nacional de Información de Seguridad Pública							X	X	X	X	X	X											
Desarrollo y aplicación de programas y políticas en materia de prevención social del delito y promoción de la participación ciudadana						X	X	X	X	X	X	X											
Emisión y supervisión de criterios, normas, procedimientos y estándares de evaluación y control de confianza de servidores públicos de las Instituciones de Seguridad Pública						X	X	X	X	X	X	X											
Ejecución y seguimiento de acuerdos y resoluciones del Consejo Nacional de Seguridad Pública					X	X	X	X	X	X	X	X											
Otorgamiento de subsidios para las entidades federativas en materia de seguridad pública para el mando único policial							X	X	X	X	X	X	X	X	X	X							

Fuente: Elaboración propia, con información de SHCP (2018a) y Cuenta Pública.

cumplir con las estrategias nacionales en materia de seguridad pública (SEGOB, 2019), las cuales son:

1. Prevención social de la violencia.
2. Desarrollo y Operación Policial.
3. Gestión de Capacidades Institucionales para el Servicio de Seguridad Pública y la Aplicación de la Ley Penal.
4. Administración de la Información para la Seguridad Pública.
5. Especialización y Coordinación para la seguridad Pública y la Persecución de los Delitos.

De las estrategias anteriores se derivan diez Programas con Prioridad Nacional que los estados deben atender con los recursos del FASP[38].

[38] Desarrollo de capacidades en las instituciones locales para el diseño de políticas públicas destinadas a la prevención social de la violencia y la delincuencia con participación ciudadana en temas de seguridad pública; Desarrollo, profesionalización y certificación policial; Tecnologías, infraestructura y equipamiento de apoyo a la operación policial; Implementación y desarrollo del sistema de justicia penal y sistemas complementarios; Fortalecimiento al

La distribución de los recursos del FASP se hace a las 32 entidades federativas con base en una fórmula que año con año sufre modificaciones, principlamente en el peso que le da a cada criterio incluido y, en algunos casos, cambios en los mismos criterios. Éstos, establecidos para la fórmula de 2019, son: Fortalecimiento de Capacidades Institucionales; Fortalecimiento Tecnológico y de Información; Sistema Penitenciario; Tamaño del Problema; Población; y Prevención (DOF, 2019a).

La modificación de los criterios ocurrió el 24 de enero de 2019 durante la 3ra. sesión extraordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública en Palacio Nacional. Esta fue la primera sesión del consejo que presidió la actual administración. Cabe destacar que en el sexenio anterior transcurrieron 12 meses hasta que se acordaron los Criterios de Distribución, Fórmulas y Variables para la Asignación de los Recursos del FASP, mientras que en este se buscó modificar los criterios tras dos meses de asumir funciones. La prontitud con la que se realizaron estos cambios debe entenderse a la luz de dos factores de diferente naturaleza; por un lado, la lectura de los funcionarios del SESNSP que afirma la presencia de corrupción en el ejercicio de estos recursos con base en los resultados de la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Por otro lado, que la asignación y distribución de éstos no permitía focalizar la atención y el esfuerzo donde eran más necesarios y, por lo tanto, la fórmula tenía que cambiar e incorporar otras variables.

Un ejemplo de cambio en el peso de los criterios es el referente a la población. Durante los dos años anteriores, el crietrio población de cada entidad federativa tuvo un peso en la fórmula de 30 % para 2017 y de 40 % para 2018. En 2019 este porcentaje disminuyó a 15 % (DOF, 2019a, 2017a, 2016). Esto implica que los estados con mayor población reciban mayor cantidad de recursos, independientemente de los demás criterios.

En este estudio se decidió incorporar al FASP dentro del eje de Coordinación de la Seguridad Pública porque es un programa presupuestario operado por el SESNSP de la SEGOB, instituciones que emiten la normatividad que los gobiernos estatales deben seguir para ejercer el recurso federalizado. Las acciones

sistema penitenciario nacional y de ejecución de medidas para adolescentes; Desarrollo de las ciencias forenses en la investigación de hechos delictivos; Sistema nacional de información para la seguridad pública; Sistema nacional de atención de llamadas de emergencia y denuncias ciudadanas; Fortalecimiento de capacidades para la prevención y combate a delitos de alto impacto, y Especialización de las instancias responsables de la búsqueda de personas.

del programa, como se mencionó anteriormente, incluyen principlamente aspectos de prevención y combate al crimen.

En el PEF 2019 se aprobaron 7 mil 210 mdp, de los cuales 0.1 % se otorgará a la ASF para fiscalizar la ejecución de estos recursos. Por lo tanto, las entidades federativas recibirán 7 mil 202 mdp distribuidos de acuerdo con la fórmula.

Plataforma México

El programa presupuestario *Plataforma México* se creó en 2007 como un sistema tecnológico conformado por una red nacional de interconexión para la integración, sistematización e intercambio de información relacionada con la seguridad pública (Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 2016).

El objetivo de este programa es que las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia de los tres órdenes de gobierno utilicen la información de la plataforma para sus actividades de prevención y combate al crimen.

El tipo de información que contiene *Plataforma México* es datos criminalísticos, delitos y de personal de seguridad pública de todo el país, y esta información se interconecta entre todas las instancias relacionadas con seguridad pública.Por ejemplo, cuenta con datos sobre registro vehicular, robo de vehículos, procesados y sentenciados, registros de policías activos e inactivos, entre otra información que permite hacer cruces para detectar ilícitos.

Algunos de los actores que contribuyen a esta base de datos interconectada son las dependencias e instituciones de seguridad pública de los tres niveles de gobierno, procuradurías generales de justicia federal y estatal, centros de reclusión, consejos estatales de seguridad pública y academias e institutos de seguridad pública y procuración de justicia.

Plataforma México cuenta con presupuesto aprobado en 2019 de 352.1 mdp, que utilizará la SEGOB para el mantenimiento, administración y actualización de la tecnología que ocupa el manejo de información y la interoperabilidad.

FORTASEG[39]

Este programa se denominaba antes de 2016 SUBSEMUN, pero a partir de ese año se reestructuró y se convirtió en FORTASEG. Sin embargo, es conocido por distintos nombres, entre ellos *Programa de Fortalecimiento para la Seguridad* o *Subsidio para el Fortalecimiento del desempeño en materia de Seguridad*

[39] Se incluye este programa dentro del eje Coordinación de la Seguridad Pública porque emite la normatividad que las entidades federativas y municipios deben seguir para fortalecer las acciones de seguridad en sus ámbitos territoriales, aunque se conoce que las acciones recaen en prevención, combate y justicia.

Pública, pero el nombre que se encuentra en el PEF es Subsidios en Materia de Seguridad Pública.

Este programa se creó junto con el FASP para otorgar a los municipios y entidades federativas un apoyo de recursos para ejercer las funciones de seguridad pública y fortalecerlas a través de los Programas con Prioridad Nacional[40] aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

El objetivo principal del FORTASEG es apoyar el fortalecimiento del desempeño en materia de seguridad pública a los beneficiarios mediante la profesionalización, certificación y equipamiento de los elementos policiales de las instituciones de seguridad pública, así como al fortalecimiento tecnológico, de equipo e infraestructura de las instituciones de seguridad pública, y a la prevención social de la violencia y la delincuencia (DOF, 2019b).

El SESNSP es el responsable de la operación de este programa presupuestario. El Secretariado Ejecutivo es una Unidad Administrativa de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana con autonomía técnica de gestión y presupuestal. Es el eje de coordinación entre la federación, los estados y los municipios responsables de salvaguardar la integridad de las personas, la seguridad ciudadana, preservar el orden y la paz (SEGOB, 2016a).

En 2019 se otorgarán subsidios a 252 municipios con 3 mil 930 mdp de los 4 mil mdp aprobados en el PEF 2019. El resto podrá ser utilizado por el Secretariado Ejecutivo para cubrir gastos indirectos (DOF, 2019b).

Coordinación con las instancias que integran el Sistema Nacional de Seguridad Pública

El objetivo de este programa es diseñar, ejecutar y dar seguimiento a las políticas públicas para la coordinación de las instancias del sistema de seguridad pública. Las instancias involucradas con la política de seguridad en México son el Consejo Nacional de Seguridad Pública; las conferencias nacionales de Procuración de Justicia, de Secretarios de Seguridad Pública, del Sistema Penitenciario, de Seguridad Pública Municipal; los Consejos Locales e Instancias Regionales de las instituciones de seguridad pública, y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. El programa *Coordinación de las instancias que integran el Sistema Nacional de Seguridad Pública* inició en 2014 como consecuencia de la escasa coordinación entre

[40] Los Programas con Prioridad Nacional para 2019 son: Desarrollo, profesionalización y certificación Policial; Sistema nacional de información para la seguridad pública; Implementación y desarrollo del sistema de justicia penal; Tecnologías, infraestructura y equipamiento de apoyo a la operación policial; Sistema Nacional de Atención de llamadas de emergencia y denuncias ciudadanas, y Diseño de políticas públicas destinadas a la prevención social de la violencia.

las instancias del sistema, originada por el bajo nivel de implementación de los acuerdos tomados en las sesiones del Consejo Nacional de Seguridad Pública, las Conferencias y las Comisiones, y los mecanismos ineficaces e inconsistentes para la coordinación de las instancias del SNSP (ASF, 2015).

Este programa fue operado por la SEGOB y actualmente, a través del SESNSP, cuenta con autonomía técnica, de gestión y presupuestal para ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública, instancia superior de coordinación y de definición de las políticas públicas en materia de seguridad pública. El SESNSP es el eje de coordinación entre las instancias federales, estatales y municipales responsables de la función de salvaguardar la integridad de las personas y la seguridad ciudadana, así como de preservar el orden y la paz públicos (SEGOB, 2018).

Programas en el marco de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas

Durante 2018 se ejercieron recursos en un programa presupuestario nuevo, denominado **Determinación, ejecución y seguimiento a las acciones de búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas** y a partir de 2019 se asigna presupuesto al programa **Subsidios para las acciones de búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas**. El primero es un programa destinado a la planeación, seguimiento y evaluación de las políticas relacionadas con la búsqueda de personas desaparecidas; el segundo implica la entrega de recursos a las entidades federativas para realizar acciones de búsqueda en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares. Cada entidad federativa deberá establecer comisiones locales de búsqueda a través de las cuales realizarán la solicitud de los subsidios a la Comisión Nacional de Búsqueda. Se contempla en el Programa Anual de Evaluación (PAE) 2019 realizar evaluaciones de diseño a ambos programas presupuestarios, los cuales suman una asignación de 400 mdp para 2019.

3.1.2 Presupuesto Aprobado y Ejercido

El eje Coordinación de la seguridad pública **absorbe 12 % del presupuesto** destinado a combate al crimen en 2019. Su trayectoria, como lo indica la figura 3.2, ha sido creciente de 2008 a 2012, año en el cual inició una trayectoria descendente. En todos los años del periodo bajo estudio el presupuesto ejercido ha sido menor al aprobado.

El monto aprobado para 2019 es de 12 mil 287 mdp, el menor monto, en términos reales, del periodo bajo estudio y representa una **disminución de 6 % con respecto al ejercido en 2018**.

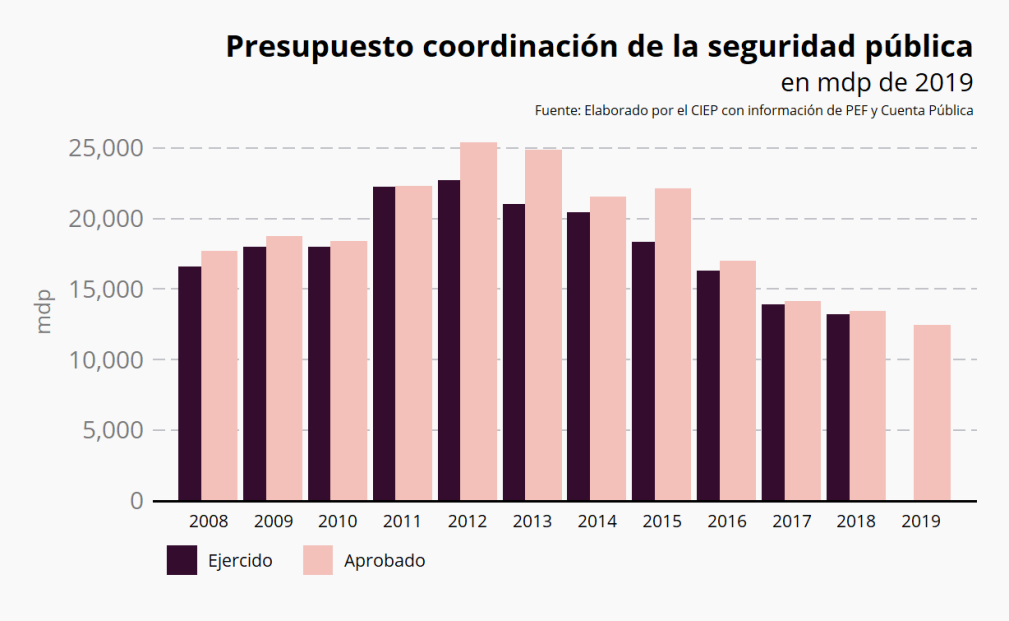


Figura 3.2. Presupuesto aprobado y ejercido para coordinación de la seguridad pública

Fuente: Elaboración propia, con información de SHCP (2018a) y SHCP (2017).

En el resto de la sección se analiza el gasto del eje Coordinación de la seguridad pública, segmentado por actividad institucional.

Coordinación del sistema nacional de seguridad pública

La actividad institucional Coordinación del sistema nacional de seguridad pública, durante 2019, está conformada por los siguientes programas:

- Plataforma México.
- Subsidios en materia de seguridad pública.
- Coordinación con las instancias que integran el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El presupuesto aprobado y ejercido de esta actividad institucional presentó una tendencia a la alza de 2008 a 2012. A partir de ese año el presupuesto ha ido en disminución, para llegar a su nivel mínimo, en términos reales, en 2019.

El presupuesto aprobado en 2019 es 21.8 % menor que el ejercido en 2018 y representa el 38.1 % del total del presupuesto aprobado para coordinación de la seguridad pública en 2019. La evolución del presupuesto se observa en la figura 3.3.

Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal

La actividad institucional Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal solo se compone por el programa presupuestario FASP.

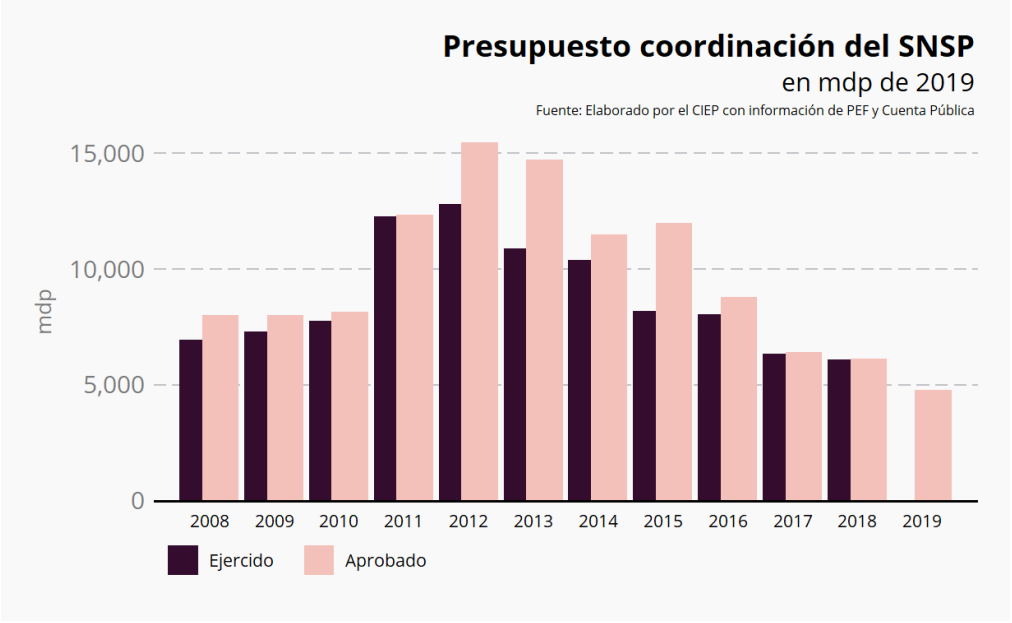


Figura 3.3. Presupuesto aprobado y ejercido para coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Fuente: Elaboración propia, con información de SHCP (2018a) y SHCP (2017).

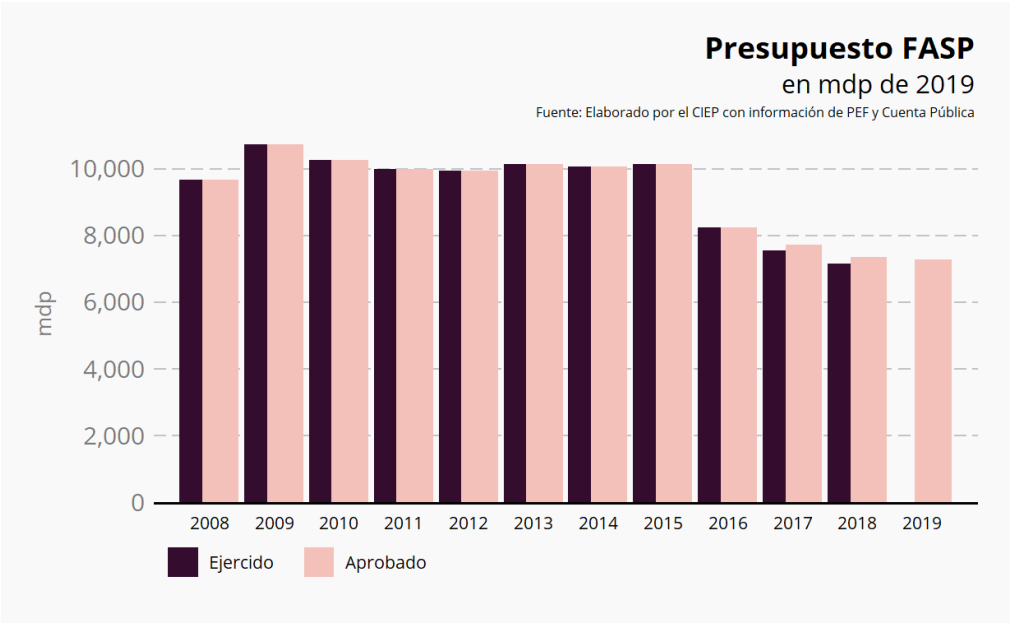


Figura 3.4. Presupuesto aprobado y ejercido para FASP

Fuente: Elaboración propia, con información de SHCP (2018a) y SHCP (2017).

En esta actividad institucional el presupuesto aprobado y ejercido han sido muy similares, con el aprobado siendo ligeramente mayor al ejercido en 2017 y 2018. Su presupuesto representa 58.7 % del presupuesto total del eje Coordinación de la seguridad pública, y el **aprobado en 2019 es 1.9 % mayor que el ejercido en 2018**. Esto se observa en la figura 3.4.

Coordinar acciones de búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas

En 2019, los programas bajo la actividad institucional Coordinar acciones de búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas son los siguientes:

- Determinación, ejecución y seguimiento a las acciones de búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas.
- Subsidios para las acciones de búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas.

El presupuesto de esta actividad institucional en 2019 corresponde a 3.3 % del presupuesto total del eje Coordinación de la seguridad pública. El primer año con presupuesto aprobado para esta actividad institucional es 2019, con un monto de 401 mdp, aunque en 2018 el programa *Determinación, ejecución y seguimiento a las acciones de búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas* no tenía presupuesto aprobado, se ejercieron 7 mdp. Lo anterior se debe a la obligación de operar lo establecido en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, que se aprobó en 2017.

3.2 Eje 2: Combate a la corrupción

Dentro de los tres ejes a analizar en **Combate al crimen**, el eje **combate a la corrupción es el que cuenta con menor presupuesto**. En el PEF 2019, dicho presupuesto fue asignado a 8 programas presupuestarios.

3.2.1 Programas presupuestarios

Se consideran como programas presupuestarios dedicados al combate a la corrupción los que pertenecen a la finalidad Gobierno, la función Coordinación de la Política de Gobierno[41] y la subfuncion Administración Pública. Existen 8 programas con estas características que han estado en el PEF desde 2008 hasta 2019. A partir de 2016, estos son los únicos programas con estas características que han recibido presupuesto. Antes de 2016, existían programas adicionales que variaban año con año, a los cuales se les asignaba presupuesto. En esta sección se describen los 8 programas que han sido constantes desde 2008 y que son los únicos con presupuesto aprobadoo a partir de 2016. En el cuadro 3.2 se observa una lista de todos los programas desde 2008, así como información referente a su presupuesto aprobado, ejercido o ambos.

[41] Antes Administración Pública.

Cuadro 3.2. Programas aprobados y ejercidos

Programa	2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019
	A	E	A	E	A	E	A	E	A	E	A	E	A	E	A	E	A	E	A	E	A	E	A
Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Fiscalización de la gestión pública	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Inhibición y sanción de las prácticas de corrupción	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Promoción de la cultura de la integridad y el aprecio por la rendición de cuentas	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Integración de las estructuras profesionales del gobierno	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Políticas de austeridad republicana y eficacia gubernamental	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Fiscalización	X		X		X		X		X		X		X		X		X		X		X		X
Actividades de apoyo administrativo	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Estudios de preinversión														X		X						X	
Mantenimiento de infraestructura												X				X						X	
Cuotas apoyos y aportaciones a organismos internacionales													X	X	X	X							
Programa de adquisiciones					X				X		X	X	X	X	X								
Programa de modernización de los registros públicos de la propiedad y catastros					X	X	X	X	X	X													
Otros proyectos									X														
Operación del servicio profesional de carrera en la administración pública federal centralizada	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X													
Presupuesto basado en resultados – Sistema de evaluación del desempeño			X		X		X																
Previsiones salariales					X																		
Aumento en la eficacia de las políticas de transparencia y de los mecanismos de acceso a la información pública de calidad	X	X	X	X																			
Acciones programa de mediano plazo (Art. 61 de la LFPRH)			X																				
Proyectos de infraestructura económica de hidrocarburos			X																				
Programa de Mejora de la Gestión	X																						
Servicios fiduciarios para el Fondo de Desincorporación	X																						

Fuente: Elaboración propia, con información de SHCP (2018a) y SHCP (2017).

Actividades de Apoyo a la Función Pública y Buen Gobierno

Este programa presupuestario busca prevenir, detectar y abatir los actos de corrupción y promover la transparencia y el apego a la legalidad de los servidores públicos. Esto se hace atendiendo quejas y denuncias, realizando auditorías, resolución de procesos administrativos de responsabilidades y de inconformidades derivadas de procesos licitatorios, así como la recomendación de acciones de mejora relacionadas con los controles internos y operación de procesos.

Pertenece a las actividades institucionales función pública y buen gobierno; apoyo a la función pública y buen gobierno; comercialización de productos básicos en tiendas y farmacias del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE); préstamos hipotecarios y Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE); servicio de migración y policía migratoria y distribución de petróleo crudo, gas, petrolíferos y petroquímicos, y mantenimiento de instalaciones.

Este programa presupuestario absorbe 76.8 % del total del presupuesto aprobado a Combate a la corrupción en 2019.

Fiscalización de la Gestión Pública

Tiene como objetivo contribuir a impulsar un gobierno abierto que fomente la rendición de cuentas en la APF mediante el fortalecimiento de los mecanismos de prevención, supervisión y control, a través de una fiscalización con resultados de impacto que prevengan, detecten e inhiban prácticas de corrupción.

Opera a través de siete unidades responsables en la Secretaría de la Función Pública (SFP), las cuales realizan actividades como i) integración de distintos padrones de beneficiarios en un sistema de información para que facilite la planeación estratégica, la ejecución eficaz y la evaluación integral de la política distributiva del país; ii) Promoción y seguimiento de medidas disciplinarias derivadas de las auditorías y visitas de inspección, y iii) Evaluación al desempeño de las firmas de auditores externos que participan en el Programa Anual de Auditorías Externas, entre otras. El Programa se denominaba *Ampliación de la cobertura, impacto y efecto preventivo de la fiscalización a la gestión pública*, nombre que para el ejercicio 2016 cambió a *Fiscalización de la Gestión Pública*, aunque su diseño operativo no cambió.

El programa responde al objetivo 1 del Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (PGCM) *Impulsar un Gobierno Abierto que fomente la rendición de cuentas en la APF*, el cual se alinea a la Meta 1 *México en Paz* del PND del sexenio anterior, por medio del objetivo 1.4. *Garantizar un Sistema de Justicia Penal eficaz, expedito, imparcial y transparente* de la estrategia 1.4.3. *Combatir la corrupción y transparentar la acción pública en materia de justicia para recuperar la confianza ciudadana* y de la línea de acción *Fortalecer los mecanismos de coordinación entre las diferentes instancias y autoridades de la Administración Pública Federal responsables del combate a la corrupción, en el marco del cumplimiento a los compromisos internacionales firmados por México*.

El desempeño del programa se ha calificado como medio, donde el ejercicio de su presupuesto ha sido insatisfactorio. Pertenece a las actividades institucionales Apego a la legalidad y Transparencia y rendición de cuentas.

Inhibición y Sanción de las Practicas de Corrupción

Es ejercido por Función Pública a través de 5 unidades responsables. Contribuye a impulsar un gobierno abierto y a la rendición de cuentas mediante procesos administrativos sancionatorios que permitan combatir la corrupción. Evalúa la cantidad de funcionarios públicos que presentan su declaración

patrimonial y la resolución de los procedimientos de verificación patrimonial. Emite resoluciones a expedientes de inconformidad y elabora y presenta denuncias penales por actos ilícitos cometidos en contra de la federación por servidores públicos o particulares. Pertenece a la actividad institucional Apego a la legalidad.

Promoción de la Cultura de la Integridad y el Aprecio por la Rendición de Cuentas

Programa presupuestario ejercido por Función Pública a través de nueve unidades responsables. Tiene como objetivo contribuir a la paz, estado democrático y de derecho mediante el diseño de políticas públicas enfocadas a la transparencia, promoción de la cultura de la legalidad y participación ciudadana.

Hasta 2018 tenía el nombre *Promoción de la Cultura de la Legalidad y el Aprecio por la Rendición de Cuentas*. Pertenece a la actividad institucional Apego a la legalidad.

Integración de las Estructuras Profesionales de Gobierno

Programa presupuestario ejercido por Función Pública a través de la unidad responsable Unidad de Política de Recursos Humanos de la Administración Pública Federal. Busca contribuir a mejorar la gestión pública gubernamental en la APF mediante la orientación de las estructuras orgánicas de las instituciones hacia objetivos estratégicos y el fortalecimiento de la profesionalización de sus servidores públicos. Pertenece a la actividad institucional Mejora de la gestión pública.

Políticas de Austeridad Republicana y Eficacia Gubernamental

Es ejercido por Función Pública y se encarga de emitir y promocionar políticas, estrategias, modelos y herramientas de mejora de la gestión que diseñe e identifique la Secretaría de la Función Pública. Hasta 2018 tenía el nombre *Regulación de los Procesos, Trámites, y Servicios de la Administración Pública Federal*. Pertenece a la actividad institucional Mejora de la gestión pública.

Fiscalización

El programa de Fiscalización se encuentra enmarcado en el Ramo 23 *Provisiones Salariales y Económicas*, pero es ejecutado por la Unidad de Política y Control Presupuestario de la SHCP. Su objetivo es ejercer una política fiscal responsable que fomente el desarrollo económico a través de la actividad principal -prever recursos asociados a ingresos petroleros contemplados en la Ley de Ingresos de la Federación-, en línea con la meta 4 *México Próspero* del PND 2013-2018 y estrategia *Promover un ejercicio eficiente de los recursos presupuestarios disponibles, que permita generar ahorros para fortalecer los programas prioritarios de las dependencias y entidades*.

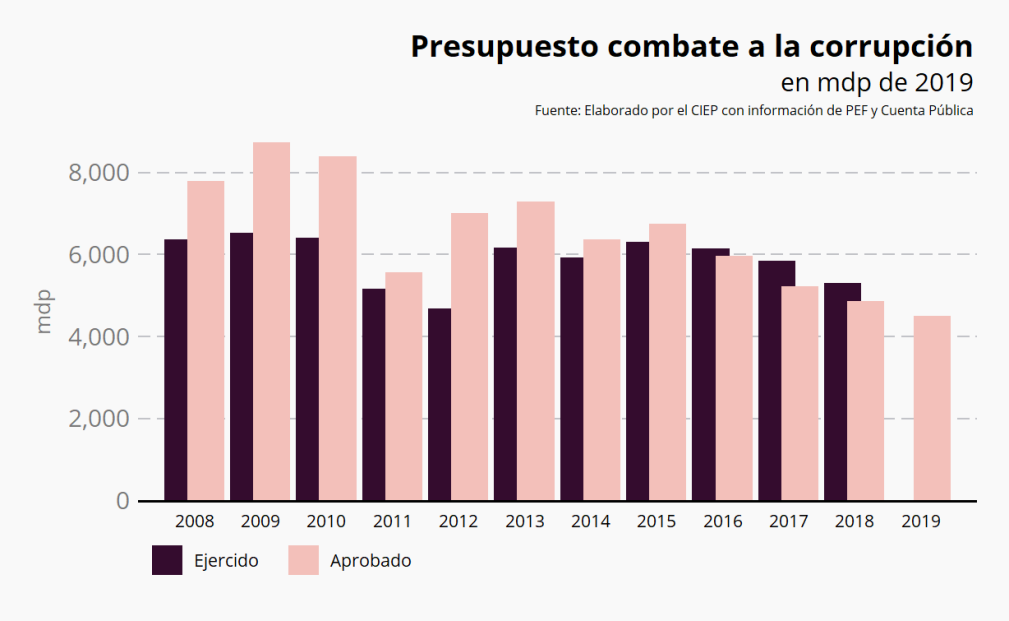


Figura 3.5. Presupuesto aprobado y ejercido en combate a la corrupción

Fuente: Elaboración propia, con información de SHCP (2018a) y SHCP (2017).

Pertenece a la actividad institucional Prever recursos asociados a ingresos petroleros en la Ley de Ingresos. Hasta 2014 se llamaba *Derecho para la Fiscalización Petrolera*.

Actividades de Apoyo Administrativo

Programa que busca vigilar que el gasto operativo administrativo de las diferentes dependencias no crezca por encima de la inflación. Pertenece a la actividad institucional servicios de apoyo administrativo.

3.2.2 Presupuesto aprobado y ejercido

El presupuesto aprobado y ejercido a Combate a la corrupción presenta una **tendencia a la baja desde 2008**, medido en pesos reales. Adicionalmente, salvo 2016 y 2017, el presupuesto aprobado ha sido mayor al ejercido.

En 2019, el presupuesto aprobado para Combate a la corrupción es de 4 mil 451 mdp, el menor monto, en términos reales, desde 2008 y **es 7.8 % menor que el aprobado en 2018**. Esto se observa en la gráfica 3.5.

En el resto de la sección se analiza la evolución del gasto en Combate a la corrupción, segmentando los programas presupuestarios por actividad institucional.

Apego a la legalidad

La actividad institucional Apego a la legalidad incluye los siguientes programas presupuestarios:

- Fiscalización de la Gestión Pública.
- Inhibición y Sanción de las Prácticas de Corrupción.

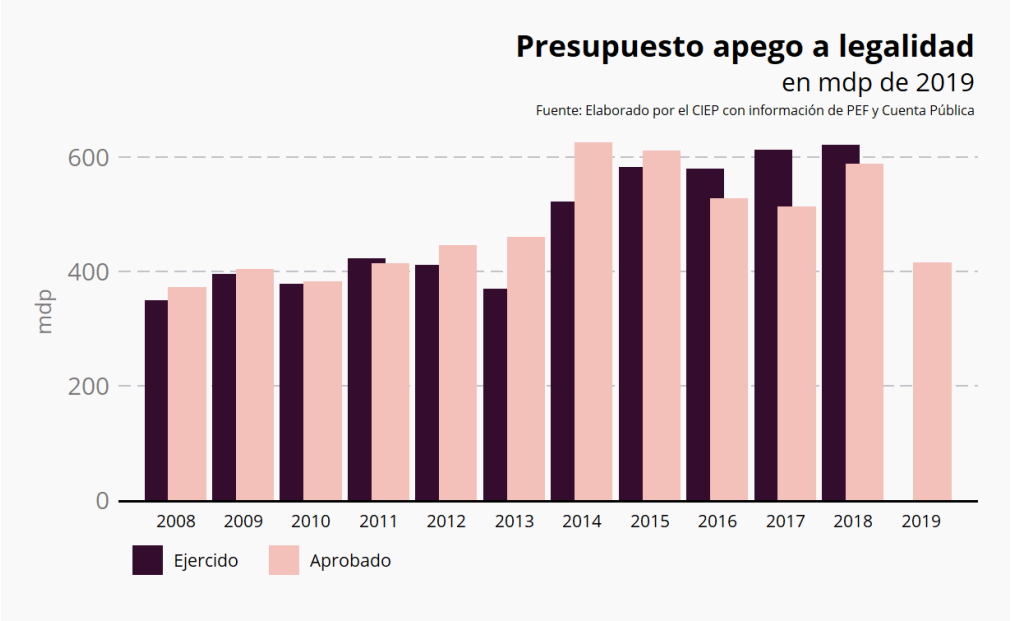


Figura 3.6. Presupuesto aprobado y ejercido en apego a la legalidad

Fuente: Elaboración propia, con información de SHCP (2018a) y SHCP (2017).

- Promoción de la Cultura de la Integridad y el Aprecio por la Rendición de Cuentas.

Con excepción de los años 2011, 2016 y 2017 y 2018, el presupuesto aprobado, en términos reales, ha sido mayor que el ejercido desde 2008. Asimismo, **el presupuesto aprobado en 2019 es 29.5 % menor que el aprobado en 2018**, y es el menor desde 2012. El presupuesto aprobado en 2019 a la actividad institucional Apego a la legalidad representa 9.3 % del presupuesto total aprobado a Combate a la corrupción (figura 3.6).

Función pública y buen gobierno

La actividad institucional Función pública y buen gobierno está compuesta, en 2019, por el programa presupuestario:

- Actividades de Apoyo a la Función Pública y Buen Gobierno.

Salvo 2017, el presupuesto aprobado ha sido mayor al ejercido en el periodo 2008 a 2017. Tanto el presupuesto aprobado como el ejercido aumentaron significativamente en 2013, y a partir de ese año, presenta una tendencia decreciente, la cual fue revertida en 2019, donde el **presupuesto aprobado es 0.21 % mayor que el aprobado en 2018**, en términos reales. El monto aprobado en 2019 a la actividad institucional Función pública y buen gobierno **representa 71.1 % del presupuesto total aprobado para Combate a la corrupción**. La evolución del presupuesto de esta actividad institucional se observa en la figura 3.7.

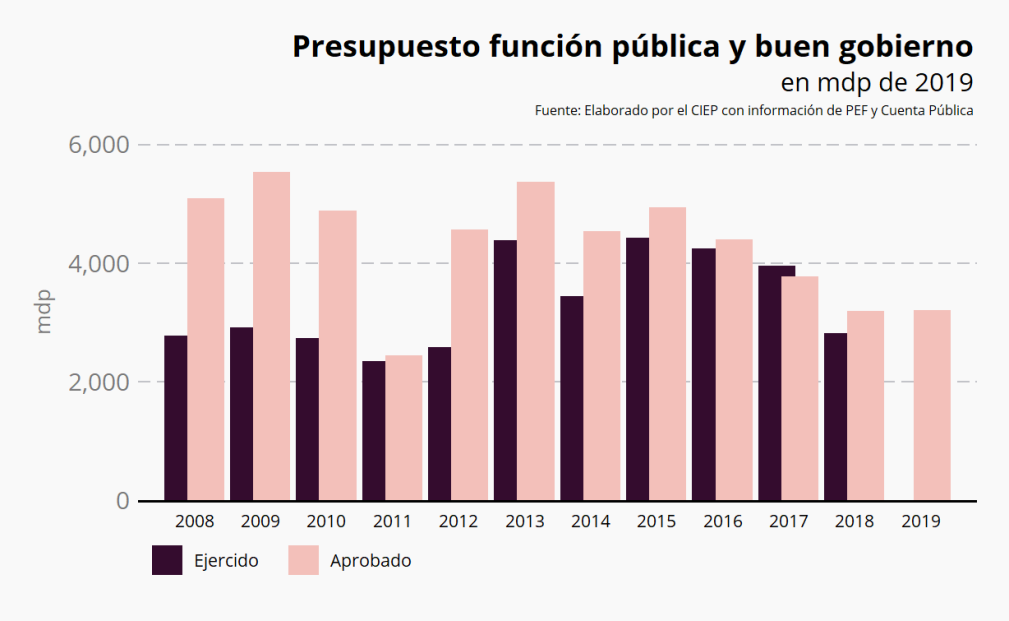


Figura 3.7. Presupuesto aprobado y ejercido en función pública y buen gobierno

Fuente: Elaboración propia, con información de SHCP (2018a) y SHCP (2017).

Mejora de la gestión pública

En 2019, la actividad institucional Mejora de la gestión pública está conformada por dos programas:

- Integración de las Estructuras Profesionales del Gobierno.
- Política de Austeridad Republicana y Eficacia Gubernamental.

Desde 2008, el presupuesto de esta actividad institucional ha seguido una tendencia decreciente, siendo el presupuesto aprobado mayor al ejercido en todos los años, salvo 2011 y 2017. El presupuesto aprobado en 2019 es el más bajo dentro del periodo bajo estudio, y representa 5.2 % del presupuesto total aprobado para el combate a la corrupción. Asimismo, **el presupuesto aprobado en 2019 es 24.8 % menor que el aprobado en 2018** (figura 3.8).

Servicios de apoyo administrativo

En 2019, la actividad institucional Servicios de apoyo administrativo está conformada por el siguiente programa presupuestario:

- Actividades de Apoyo Administrativo.

El presupuesto ejercido de 2008 a 2011 fue significativamente mayor al aprobado. Durante el periodo 2015 a 2017, el presupuesto ejercido fue también mayor al aprobado, aunque los montos, tanto ejercidos como aprobados, fueron considerablemente menores que los primeros años. En 2018 aumentaron, tanto el presupuesto ejercido como el aprobado, siendo el ejercido 61.7 % mayor al aprobado. Esto se debe a que se ejerció un gasto de 163 mil

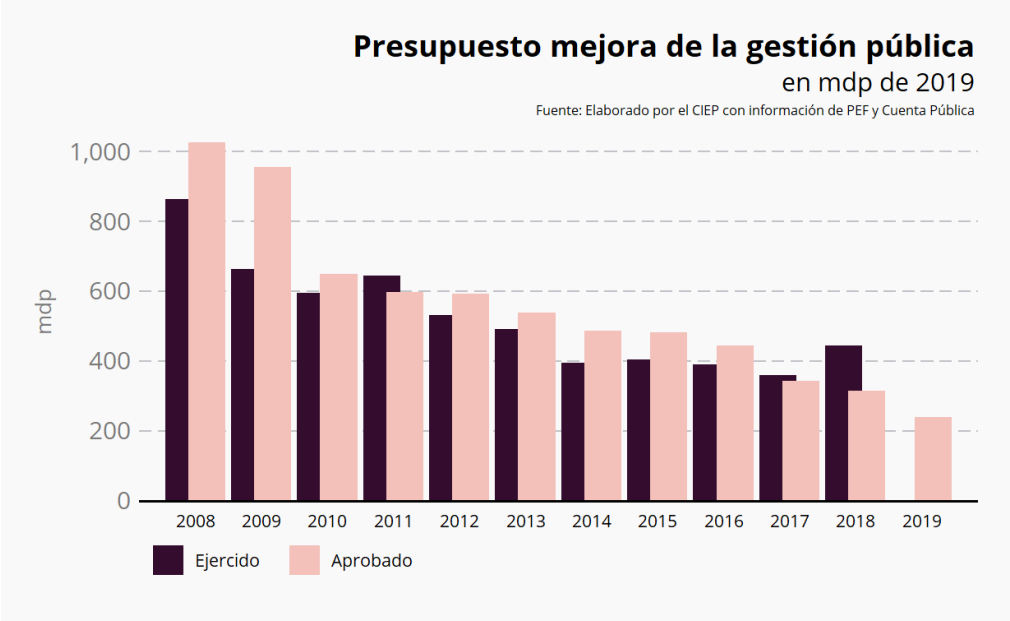


Figura 3.8. Presupuesto aprobado y ejercido en mejora de la gestión pública

Fuente: Elaboración propia, con información de SHCP (2018a) y SHCP (2017).

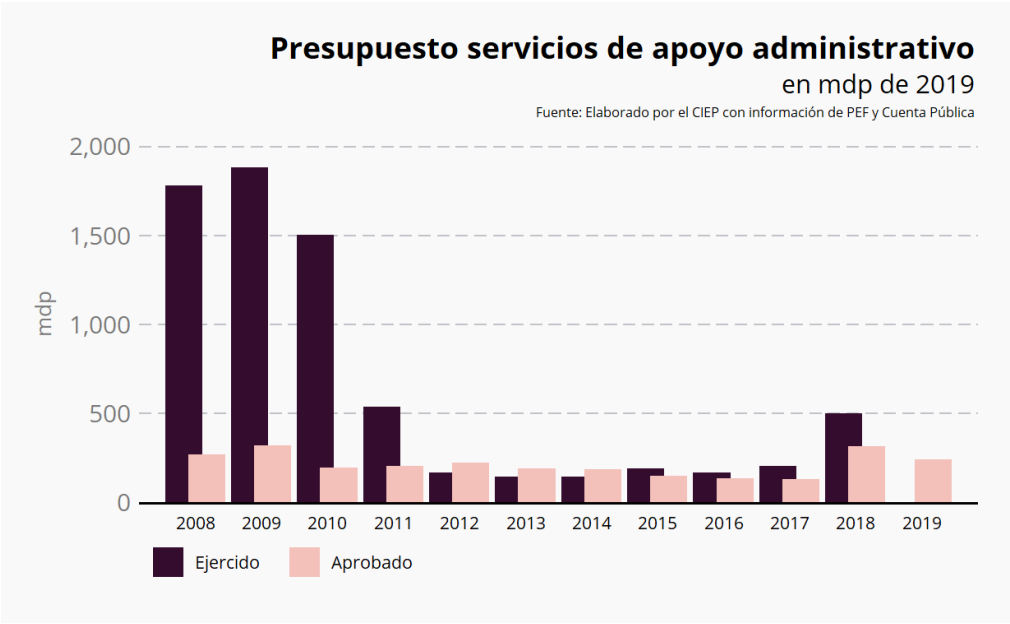


Figura 3.9. Presupuesto aprobado y ejercido en servicios de apoyo administrativo

Fuente: Elaboración propia, con información de SHCP (2018a) y SHCP (2017).

millones de pesos en los programas *Estudios de preinversión* y *Mantenimiento de infraestructra*, que no estaban considerados en el PEF de 2018.

El monto aprobado en 2019 representa 5.2 % del presupuesto total aprobado para Combate a la corrupción, y es **23.4 % menor que el aprobado en 2018**. Esto se observa en la figura 3.9.

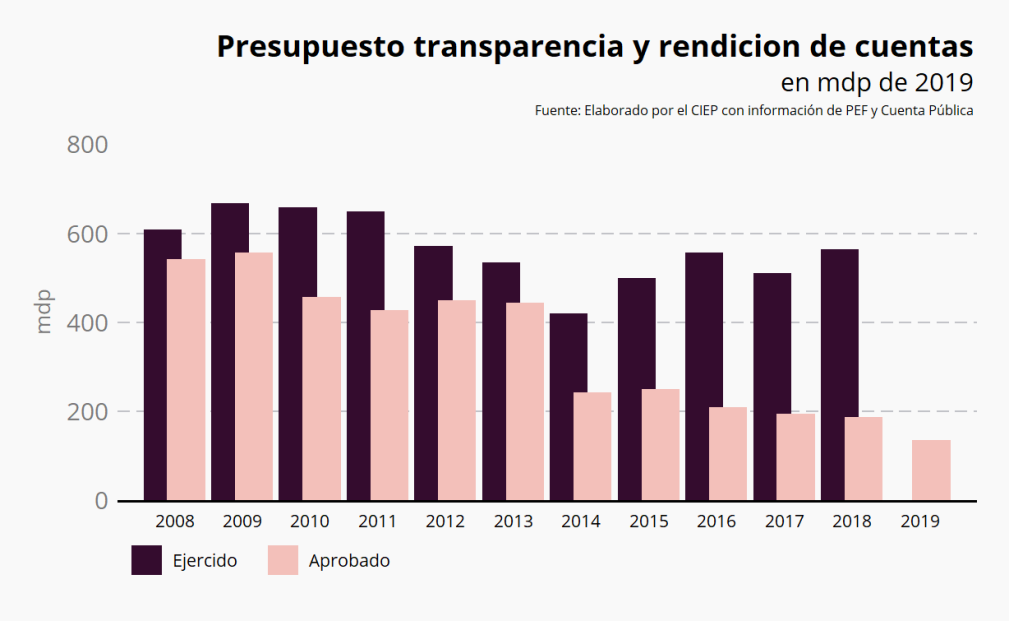


Figura 3.10. Presupuesto aprobado y ejercido en transparencia y rendición de cuentas

Fuente: Elaboración propia, con información de SHCP (2018a) y SHCP (2017).

Transparencia y rendición de cuentas

Durante 2019, la actividad institucional Tansparencia y rendición de cuentas incluyó el siguiente programa presupuestario:

- Fiscalización de la Gestión Pública.

A diferencia del resto de las actividades institucionales bajo análisis, en el caso de Transparencia y rendición de cuentas el gasto ejercido ha sido mayor al aprobado durante el periodo 2008-2018. No existe una clara tendencia en el presupuesto ejercido, ya que de 2009 a 2014 presentó una tendencia a la baja, mientras que se incrementa en 2015 y 2016, para bajar nuevamente en 2017 y, por último, volver a incrementar en 2018. **El presupuesto aprobado para 2019 es el menor dentro del periodo bajo estudio**, siendo 28.6 % menor que en 2018 y representando 2.9 % del total del presupuesto aprobado para Combate a la corrupción.

Apoyo a la función pública y buen gobierno

La actividad institucional Apoyo a la función pública y buen gobierno está compuesta, en 2019, por el programa presupuestario:

- Actividades de Apoyo a la Función Pública y Buen Gobierno.

Entre 2008 y 2016, a pesar de que sí existía presupuesto aprobado para esta actividad institucional, salvo en 2011, dicho presupuesto no fue ejercido. De 2013 a 2018, el presupuesto aprobado ha sido mayor al ejercido. Los montos, en términos reales, se han mantenido relativamente constantes desde 2014,

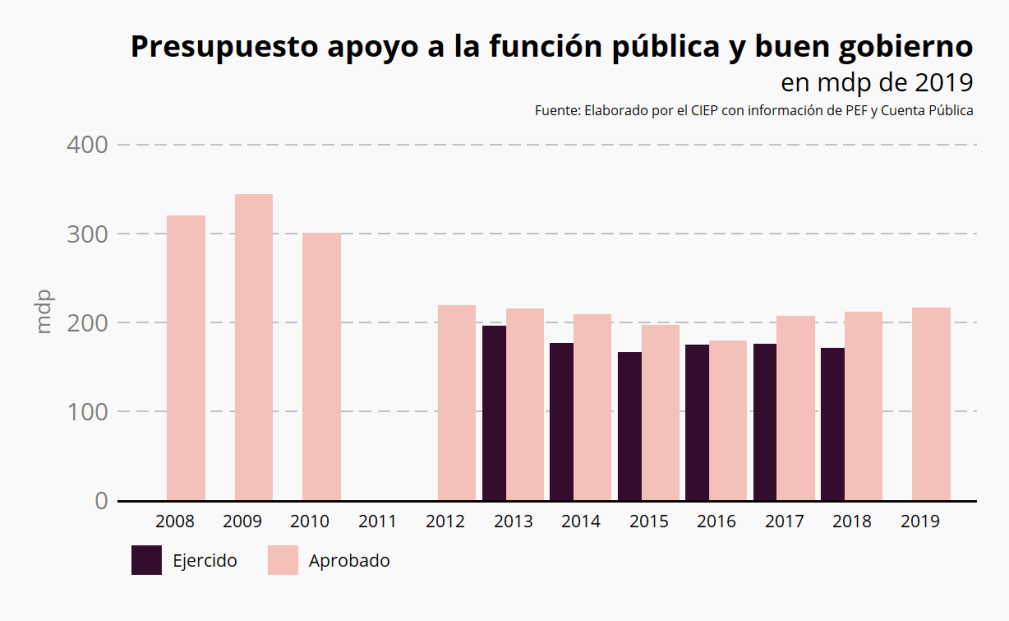


Figura 3.11. Presupuesto aprobado y ejercido en actividades de apoyo a la función pública

Fuente: Elaboración propia, con información de SHCP (2018a) y SHCP (2017).

sin una clara tendencia a la alza o a la baja. El monto aprobado en 2019 a la actividad institucional Apoyo a la función pública y buen gobierno es **2.0 % mayor que el aprobado en 2018**, y representa 4.8 % del presupuesto total aprobado a combate a la corrupción. La evolución del presupuesto de esta actividad institucional se observa en la figura 3.11.

Otras

En esta sección se agrupan diversas actividades institucionales que no son recurrentes todos los años en el presupuesto relacionado al combate a la corrupción y que, en su mayoría, el presupuesto que se les asigna sirve a otros objetivos. Sin embargo, el presupuesto aquí presentado corresponde únicamente al que se identificó como relacionado al combate a la corrupción, bajo los criterios anteriormente mencionados: pertenecen a la finalidad Gobierno, a la función Coordinación de la Política de Gobierno y a la subfuncion Administración Pública.

Las actividades institucionales incluidas son:

- Comercialización de productos básicos en tiendas y farmacias del ISSSTE.
- Préstamos hipotecarios y FOVISSSTE.
- Servicio de migración y policía migratoria.
- Distribución de petróleo crudo, gas, petrolíferos y petroquímicos, y mantenimiento de instalaciones.

- Prever recursos contemplados en la Ley de Ingresos asociados a ingresos petroleros.
- Apoyo en zonas urbanas marginadas.
- Hacienda pública responsable eficiente y equitativa.
- Promover actividades del gobierno federal y de la administración pública federal.
- Previsiones salariales y económicas.
- Prever recursos para el programa de mejora de la gestión.
- Prever recursos para el desarrollo regional.

Dentro de estas actividades institucionales, los programas presupuestarios relacionados a combate a la corrupción son:

- Actividades de Apoyo a la Función Pública y Buen Gobierno.
- Fiscalización.
- Programa de Adquisiciones.
- Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros.
- Operación del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada.
- Presupuesto Basado en Resultados - Sistema de Evaluación del Desempeño.
- Previsiones Salariales.
- Acciones Programa de Mediano Plazo (Art. 61 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH).
- Programa de Mejora de la Gestión.
- Servicios Fiduciarios para el Fondo de Desincorporación.

El presupuesto ejercido de otras actividades institucionales, a pesos de 2019, rondó los 500 mdp durante 2009 y 2012. Posteriormente, salvo 2014, el presupuesto ejercido disminuyó hasta llegar a 38.7 mdp en 2017, para incrementarse nuevamente en 2018. En los años 2010 y 2011 el presupuesto aprobado fue aproximadamente tres veces mayor al ejercido, esto principalmente porque se asignaron 884 y 385 mdp, respectivamente, al programa presupuestario

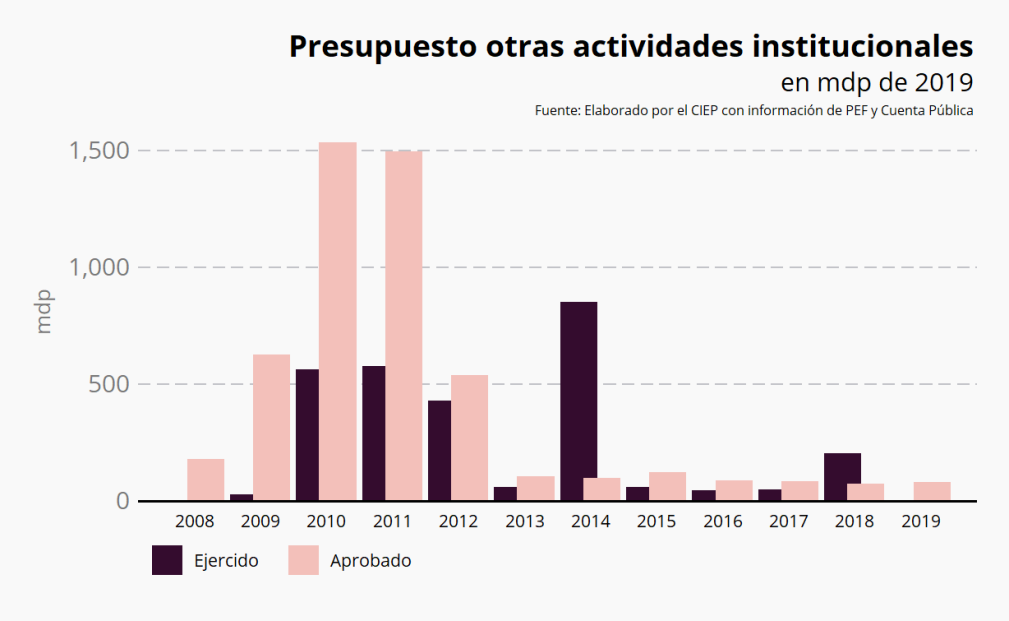


Figura 3.12. Presupuesto aprobado y ejercido en otras actividades institucionales

Fuente: Elaboración propia, con información de SHCP (2018a) y SHCP (2017).

Presupuesto Basado en Resultados - Sistema de Evaluación del Desempeño, que no fueron ejercidos.

Por el contrario, el presupuesto ejercido en 2014 fue, aproximadamente, 900 % mayor que el aprobado, debido a que en 2014 se ejercieron 788 mdp en el programa presupuestario *Actividades de Apoyo a la Función Pública y Buen Gobierno* bajo la actividad institucional Distribución de petróleo crudo, gas, petrolíferos y petroquímicos, y mantenimiento de instalaciones, los cuales no estaban aprobados en el PEF 2014.

El presupuesto aprobado en 2019 representa 1.5 % del total aprobado para Combate a la corrupción y es **9.2 % mayor, en términos reales, que el aprobado en 2018**.

3.2.3 Resultados

La organización *Transparencia Internacional* crea un índice anual de percepción de la corrupción. Dicho índice se define como un *ranking* de los niveles de corrupción percibida en 180 países y tiene una escala de 0 a 100, en donde 0 implica mayor corrupción.

La relación entre este índice en México y el presupuesto real ejercido en combate a la corrupción, de 2008 a 2019[42], se observa en la figura 3.13.

[42] Para 2018 y 2019 se utiliza el presupuesto aprobado, debido a que la información referente al ejercido aún no está disponible, mientras que la última información disponible del índice de percepción de la corrupción corresponde a 2018.

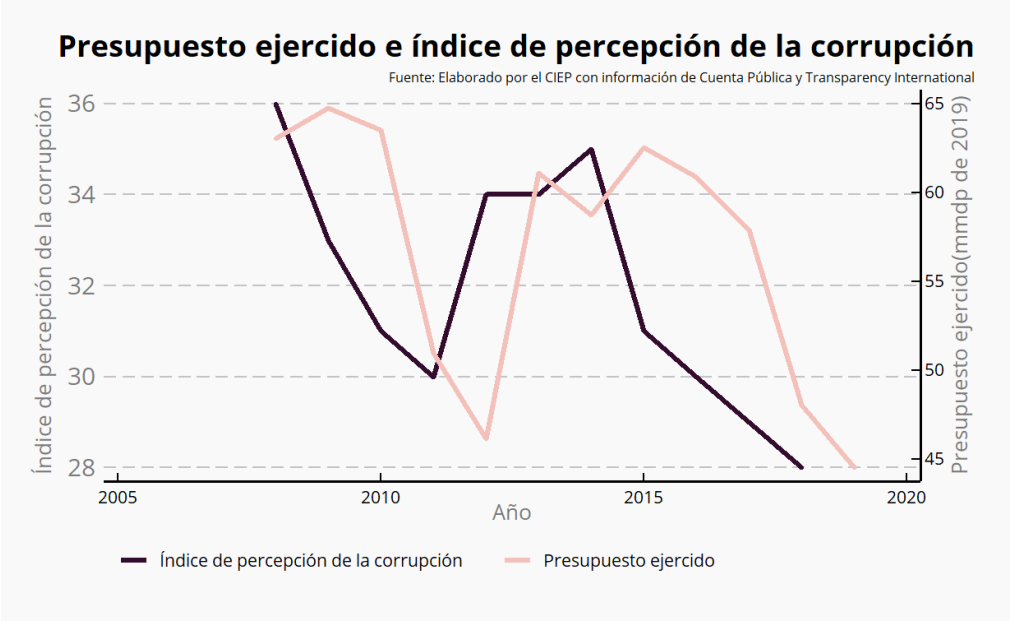


Figura 3.13. Presupuesto ejercido e índice de percepción de la corrupción

Presupuesto ejercido, excepto aprobado para 2018.

Fuente: Elaboración propia, con información de SHCP (2018a), SHCP (2017) y Transparencia Internacional (2018).

Durante el periodo 2008 a 2018 el índice de percepción de la corrupción bajó en México de 35 a 28, mientras que el presupuesto, en términos reales, lo hizo de 6 mil 306 mdp en 2008 a 4 mil 451 mdp en 2019. No existe una relación de causalidad clara; sin embargo, se observa que a medida que se ha reducido el presupuesto destinado a Combate a la corrupción, la percepción de la misma ha ido en aumento. Cabe mencionar que factores distintos al presupuesto pueden influir en la percepción de la corrupción.

Para dimensionar el costo de la corrupción, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2018b) estima que en 2017, la corrupción relacionada con la realización de pagos, trámites o solicitudes de servicios públicos y otros contactos con las autoridades, tuvo un costo de 7 mil 876.4 mdp en términos reales[43]. Esta cifra, que sólo incluye actos de corrupción relacionados con la vida cotidiana de los hogares y no de las actividades que permiten el desarrollo de las unidades económicas o de servidores públicos a servidores públicos, es 77.0 % mayor que el total del presupuesto asignado a combate a la corrupción en 2019.

[43] El costo a pesos de 2017 es de 7 mil 218 mdp.

3.3 Eje 3: Fuerzas armadas en apoyo a la seguridad pública

Uno de los principales objetivos del PND 2007-2012 fue *Recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado* (Presidencia, 2007). A partir de ese momento, el rol de las fuerzas armadas en actividades de seguridad pública se incrementó, además de seguir ejecutando sus funciones de seguridad nacional. Dado lo anterior, es adecuado integrar a la ruta del gasto el presupuesto que se destina a las fuerzas armadas. Bajo la metodología utilizada en este documento, para identificar los programas presupuestarios del gasto de fuerzas armadas en seguridad se sigue a la finalidad *Gobierno*, función *Seguridad Nacional*, subfunciones *Defensa* y *Marina*, bajo cinco actividades institucionales, tres que son responsabilidad de la Secretaría de Marina y dos de la Secretaría la Defensa Nacional: SEMAR. Dichas actividades son:

1. Construcción naval y modernización de unidades operativas y establecimientos navales.
2. Contribuir al desarrollo marítimo nacional.
3. Soberanía y seguridad nacionales en las zonas marinas mexicanas.

SEDENA

1. Defensa de la integridad, la independencia, la soberanía del territorio nacional y la seguridad interior.
2. Equipo e infraestructura militares de calidad.

Con esta metodología se identificaron 28 programas presupuestarios que han operado de 2008 a 2019 como se muestra en el cuadro 3.3. De ellos, 14 (50 %) se mantienen con recursos en 2019, pero solamente **seis concentran 95 % del presupuesto del eje Fuerzas armadas en apoyo a la seguridad pública**. Uno de ellos es el programa de la SEDENA *Apoyo a la Seguridad Pública* que, como su nombre lo indica, es la parte de la Defensa Nacional que contribuye a la seguridad pública; sin embargo, en el ramo de Marina no es posible identificar un programa que opere las acciones dirigidas a este rubro.

3.3.1 Defensa Nacional

De lo seis programas principales de este eje, cuatro pertenecen a la subfunción **Defensa** operados por la SEDENA, institución encargada de organizar, equipar, educar, adiestrar, capacitar, administrar y desarrollar a las Fuerzas Armadas de tierra y aire. Adicionalmente, planea, dirige y maneja la movilización del país en caso de guerra para defender la integridad, la independencia

Cuadro 3.3. Programas para las Fuerzas Armadas en Apoyo a la Seguridad Pública aprobados y ejercidos. 2008-2019

Programa	2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019
	A	E	A	E	A	E	A	E	A	E	A	E	A	E	A	E	A	E	A	E	A	E	A
Adquisición, reparación y mantenimiento de unidades operativas y establecimientos navales	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Proyectos de infraestructura gubernamental de seguridad nacional	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Proyectos de infraestructura social de asistencia y seguridad social	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Construcción naval para la sustitución de buques de la Armada de México	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X							
Mantenimiento de infraestructura	X	X	X	X	X	X		X		X		X		X		X		X		X		X	
Mantenimiento operativo de los canales de navegación	X	X																					
Administración y Operación de Capitanías de Puerto y Asuntos Marítimos																					X	X	X
Desarrollo de las comunicaciones navales e informática			X		X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X							
Desarrollo y dirección de la política y estrategia naval			X																				
Seguridad a la Navegación y Protección al Medio Ambiente Marino					X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X							
Cuotas, Apoyos y Aportaciones a Organismos Internacionales													X	X	X	X							
Defensa de la Integridad, la Independencia, la Soberanía del Territorio Nacional	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Fideicomiso de apoyo a deudos de militares fallecidos o a militares que hayan adquirido una incapacidad							X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Operación y desarrollo de la Fuerza Aérea Mexicana									X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Programa de Emergencias Radiológicas Externo (P.E.R.E.)			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Programa de la Secretaría de la Defensa Nacional en Apoyo a la Seguridad Pública			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Salud y producción animal															X	X	X	X	X	X	X	X	X
Acciones de vigilancia en el territorio nacional	X	X	X	X	X	X	X	X															
Producción de árboles en viveros forestales y reforestación		X		X		X		X		X		X		X		X		X		X		X	
Investigación y desarrollo militar en coordinación con universidades públicas.									X	X													
Fortalecimiento del sistema de inteligencia militar															X				X		X		
Investigación y desarrollo tecnológico, producción y mantenimiento de armamento, municiones, explosivos, vehículos y equipos militares y sus accesorios									X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Investigación, desarrollo y producción de vestuario y equipo militar y mantenimiento de infraestructura							X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Mantenimiento y conservación de la infraestructura militar y maquinaria pesada y administración inmobiliaria							X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Previsión para el fortalecimiento de Infraestructura Naval y Militar																					X		
Contribuir al desarrollo marítimo nacional, la investigación científica, oceanográfica y operación de las comunicaciones navales	X	X																					
Producción de equipo e infraestructura militares	X	X	X	X	X	X																	
Emplear el Poder Naval de la Federación para salvaguardar la soberanía y seguridad nacionales	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

Fuente: Elaboración propia, con información de SHCP (2018a) y SHCP (2017).

y la soberanía de la nación. Se ocupa, también, de servicios civiles y seguridad pública conforme lo señale el Ejecutivo Federal.

Esta secretaría tiene como misiones generales defender la integridad; la independencia y la soberanía de la nación; garantizar la seguridad interior; auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas; realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país, y, en caso de desastre, prestar ayuda para el mantenimiento del orden y reconstrucción de las zonas afectadas(SHCP, 2018c).

Para cumplir con estas misiones, la SEDENA cuenta con 25 programas presupuestarios para 2019, de los cuales 10 están contemplados en el eje Fuerzas Armadas en Apoyo a la Seguridad Pública del objetivo Combate al Crimen, el resto se refiere a actividades administrativas, becas para hijos de militares o se distribuye en los objetivos de Prevención o Justicia. Los principales programas; es decir, aquellos que tienen mayor monto de recursos del presupuesto total del eje para 2019, son:

- Defensa de la Integridad, la Independencia, la Soberanía del Territorio Nacional con 47.1 %.
- Operación y desarrollo de la Fuerza Aérea Mexicana con 10.58 %.
- Programa de la Secretaría de la Defensa Nacional en Apoyo a la Seguridad Pública con 4.14 %.
- Mantenimiento y conservación de la infraestructura militar y maquinaria pesada y administración inmobiliaria con 3.5 %.

Los programas de la SEDENA se encuentran alineados a las directrices planteadas para la elaboración del PND 2019-2024: Paz, Estado democrático y de derecho, y bienestar social e igualdad (SHCP, 2018c).

3.3.2 Marina

La misión principal de la SEMAR es emplear el poder naval de la federación para la defensa exterior y coadyuvar con la seguridad interior del país (SHCP, 2018b). En 2019, esta secretaría cuenta con nueve programas presupuestarios para lograr su misión, pero para el eje Fuerzas Armadas en Apoyo a la Seguridad Pública se contemplan solamente cuatro y dos son los que tienen una proporción mayor de los recursos: *Adquisición, reparación y mantenimiento de unidades operativas y establecimientos navales* (5.07 %). El objetivo de este programa es sustituir las unidades operativas de la Armada de México, que presentan bajo rendimiento operativo, altos costos de mantenimiento, o han

rebasado su periodo de vida útil para mantener e incrementar la capacidad operativa de la Armada de México, contando con una flota aeronaval y vehicular moderna; construcción y equipamiento de buques y establecimientos navales.

El segundo programa que absorbe una cantidad significativa de recursos es *Emplear el poder naval de la federación para salvaguardar la soberanía y seguridad nacionales*, con 24.67 % del presupuesto. Al contar con el equipamiento moderno y pertinente, la SEMAR contribuye a mantener una presencia efectiva en costas y mares nacionales con la realización de operaciones de vigilancia y patrullaje a instalaciones estratégicas.

Se encarga también de combatir el narcotráfico y el crimen organizado en coordinación con otras dependencias; realiza operaciones de búsqueda y rescate en la mar, así como de auxilio a la población civil en casos y zonas de emergencia o desastre, lo que ha beneficiado a la población costera del interior, y a la economía del país. Los programas de la SEMAR se alinean, igual que los programas de la SEDENA, a las directrices *Paz, Estado Democrático y de Derecho* y *Bienestar Social e Igualdad*, propuestas para el PND 2019-2024.

3.3.3 Presupuesto aprobado y ejercido

El presupuesto aprobado y ejercido al eje Fuerzas armadas en apoyo a la seguridad pública presenta una tendencia creciente de 2008 a 2015, año en el que alcanzó su punto máximo y empezó a decrecer.

En todos los años del periodo bajo estudio, el presupuesto ejercido ha sido mayor al aprobado y, comparando el presupuesto aprobado en 2019 con el ejercido en 2018, resulta que el primero es **0.21 % mayor, en términos reales**. La gráfica 3.14 presenta la evolución del presupuesto.

En el resto de la sección se analiza la evolución del gasto en Fuerzas armadas en apoyo a la seguridad pública, segmentando los programas presupuestarios por actividad institucional.

Construccion naval y modernización de unidades operativas y establecimientos navales

La actividad institucional Construccion naval y modernización de unidades operativas y establecimientos navales está conformada, durante 2019, por los siguientes programas presupuestarios:

- Adquisición, reparación y mantenimiento de unidades operativas y establecimientos navales.
- Proyectos de infraestructura gubernamental de seguridad nacional.

Guardia Nacional

Para el 21 de febrero de 2019, tanto la Cámara de Diputados, como el Senado de la República, habían aprobado la Ley de la Guardia Nacional en lo general.

El 21 de mayo de 2019 se aprobaron las cuatro leyes que enmarcan la creación y funcionamiento de la Guardia Nacional: Ley de la Guardia Nacional; Ley del Sistema de Nacional de Seguridad Pública; Ley sobre el Uso y Regulación de la Fuerza, y la Ley de Registro Nacional de Detenciones.

La Ley de la Guardia Nacional establece que es una *institución de seguridad pública, de carácter civil, disciplinada y profesional*, adscrita a la nueva SSPC, la cual se hará cargo de todas las tareas de seguridad que la SEGOB tenía a su cargo. Sin embargo, las actividades de la Guardia Nacional empezarán a ejecutarse con aproximadamente 60 mil 000 elementos, de los cuales 60 % pertenecen al ejército; 30 % a la policía federal y 10 % a la policía naval (The New York Times, 2019).

Para el PEF 2019, los recursos para seguridad pública todavía se asignaron a la SEGOB y a las instituciones que constituyen el SNSP, por lo tanto todavía no es posible conocer cuánto del presupuesto asignado a seguridad pública será para la Guardia Nacional. Sin embargo, en los pre-criterios de política económica 2020 se propone un presupuesto deseable para este cuerpo de 15 mil 486.8 mdp, lo que representa 60 % del presupuesto total de la policía en 2019 (SHCP, 2018a, 2019).

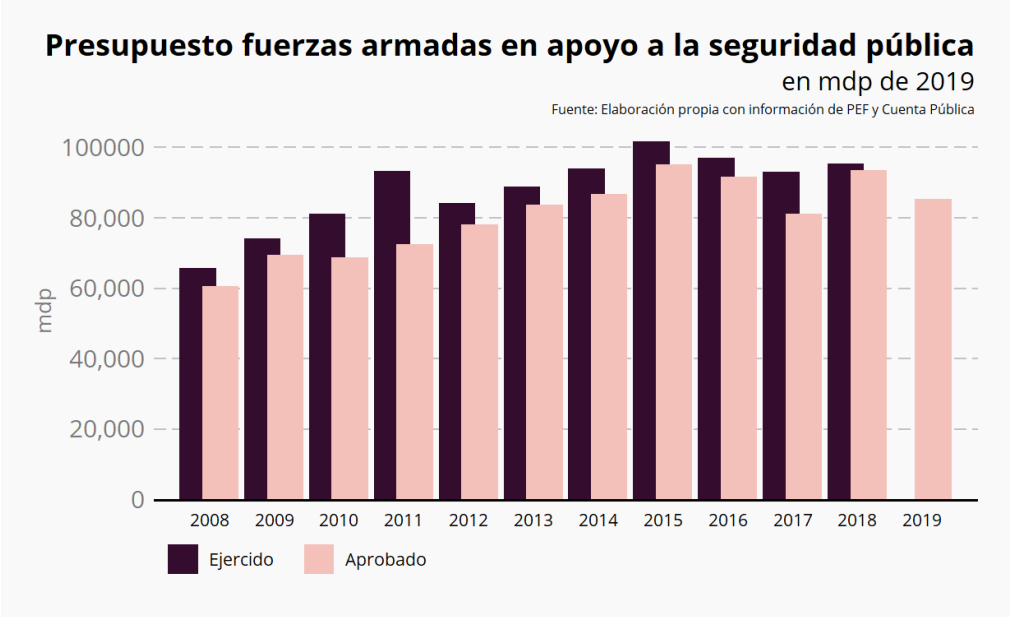


Figura 3.14. Presupuesto aprobado y ejercido para fuerzas armadas en apoyo a seguridad pública

- Proyectos de infraestructura social de asistencia y seguridad social.

Durante el periodo bajo estudio, el presupuesto ejercido de la actividad institucional Construcción naval y modernización de unidades operativas y establecimientos navales ha sido mayor en todos los años al presupuesto aprobado. Del 2008 al 2015, tanto el presupuesto ejercido como el aprobado presentan una tendencia a la alza, para posteriormente comenzar a disminuir. Aunque el **presupuesto aprobado en 2019 es mayor que el aprobado en 2018**, éste es 39.9 % menor que el ejercido en 2018 (figura 3.15).

El presupuesto de esta actividad institucional representa 7.0 % del total del presupuesto aprobado en 2019 para Fuerzas armadas en apoyo a la seguridad pública.

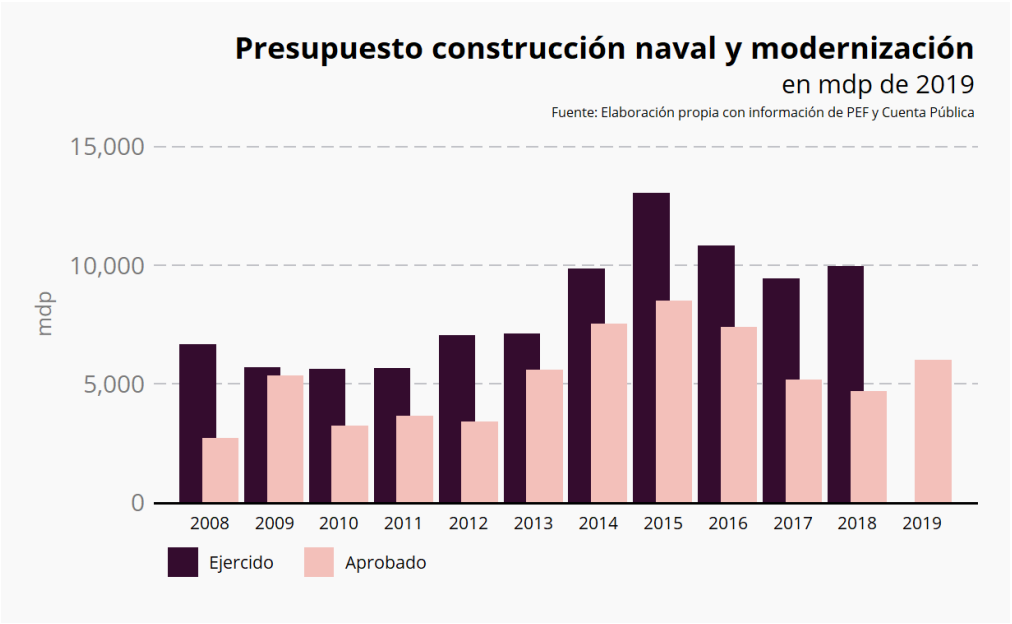


Figura 3.15. Presupuesto aprobado y ejercido para Construcción naval y modernización de unidades operativas y establecimientos navales

Contribuir al desarrollo marítimo nacional

La actividad institucional Contribuir al desarrollo marítimo nacional está conformada en 2019 por el programa presupuestario *Administración y operación de capitanías de puerto y asuntos marítimos*.

El presupuesto aprobado en 2019 para esta actividad institucional representa 0.49 % del total del presupuesto aprobado al eje Fuerzas armadas en apoyo a la seguridad pública.

Durante los años 2008, 2016 y 2017 esta actividad institucional no tuvo presupuesto ni aprobado ni ejercido. De 2010 a 2013, el presupuesto no presentaba tendencia alguna, manteniéndose relativamente estable con alzas y bajas en diferentes años. En 2013 y 2015 el presupuesto aprobado y ejercido aumentó

considerablemente, para volver a niveles inferiores a los de 2013 en 2018 y 2019. **El presupuesto aprobado en 2019 es 5.0 % menor, en términos reales, que el ejercido en 2018**. Lo anterior se observa en la figura 3.16.

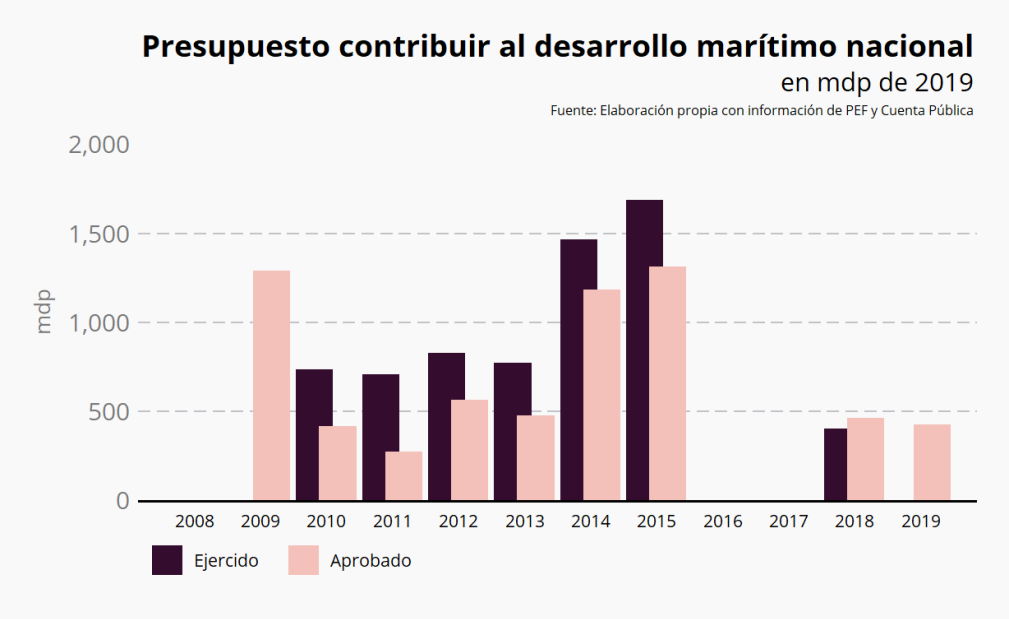


Figura 3.16. Presupuesto aprobado y ejercido para contribuir al desarrollo marítimo nacional

Defensa de la integridad, la independencia, la soberanía del territorio nacional y la seguridad interior

La actividad institucional Defensa de la integridad, la independencia, la soberanía del territorio nacional y la seguridad interior asigna presupuesto, en 2019, a los siguientes programas presupuestarios:

- Defensa de la integridad, la independencia, la soberanía del territorio nacional.
- Fideicomiso de apoyo a deudos de militares fallecidos o a militares que hayan adquirido una incapacidad en actos del servicio considerados de alto riesgo.
- Operación y desarrollo de la Fuerza Aérea Mexicana.
- Programa de Emergencias Radiológicas Externo.
- Programa de la Secretaría de la Defensa Nacional en apoyo a la seguridad pública.
- Salud y producción animal.

El presupuesto de esta actividad institucional representa 62 % del presupuesto total aprobado en 2019 al eje Fuerzas armadas en apoyo a la seguridad pública.

Después de presentar una tendencia creciente hasta el año 2015, el presupuesto, tanto aprobado como ejercido, comenzó a disminuir. **Aunque el presupuesto aprobado en 2019 es mayor que el aprobado en 2018, presenta una disminución de 7.5 %, en términos reales, con respecto al ejercido**.

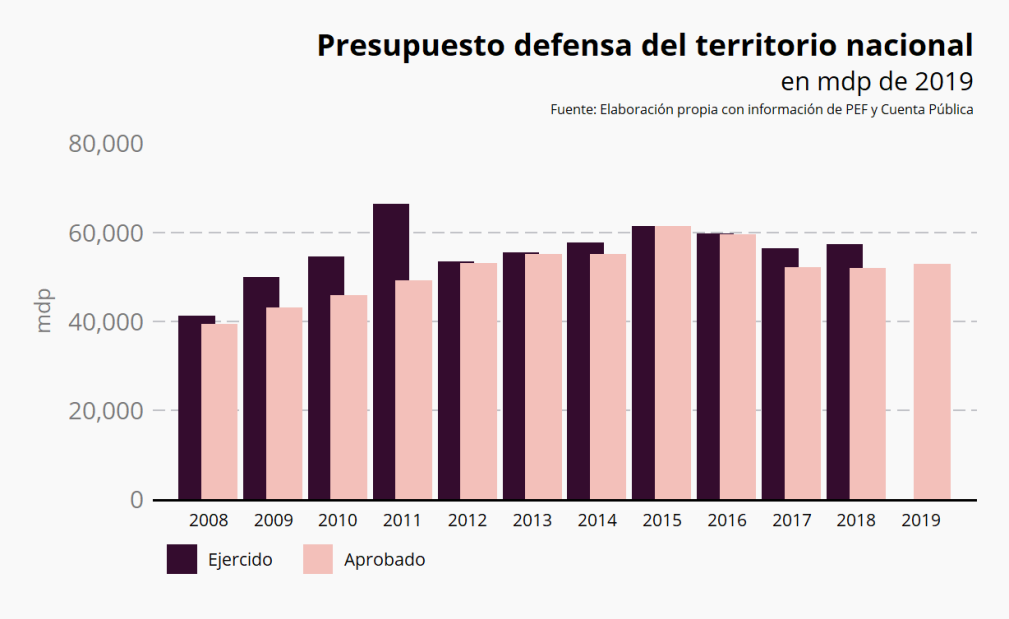


Figura 3.17. Presupuesto aprobado y ejercido para defensa de la integridad, la independencia, la soberanía del territorio nacional y la seguridad interior

Equipo e infraestructura militares de calidad

La actividad institucional Equipo e infraestructura militares de calidad tiene, en 2019, los siguientes programas presupuestarios:

- Investigación y desarrollo tecnológico, producción y mantenimiento de armamento, municiones, explosivos, vehículos y equipos militares y sus accesorios.
- Investigación, desarrollo y producción de vestuario y equipo militar y mantenimiento de infraestructura.
- Mantenimiento y conservación de la infraestructura militar y maquinaria pesada y administración inmobiliaria.

El presupuesto aprobado en 2019 a esta actividad institucional representa 5.9 % del presupuesto total aprobado para el eje Fuerzas armadas en apoyo a la seguridad pública.

La figura 3.18 muestra que el presupuesto ejercido en esta actividad institucional ha sido mayor en todos los años al aprobado, salvo 2018, cuando se aprobaron más de 14 mil mdp para el programa presupuestario *Previsión*

para el fortalecimiento de infraestructura naval y militar. De estos más de 14 mil mdp aprobados, no se ejerció nada. **El presupuesto aprobado en 2019 es menor en 13.7 %, en términos reales, al ejercido en 2018**.

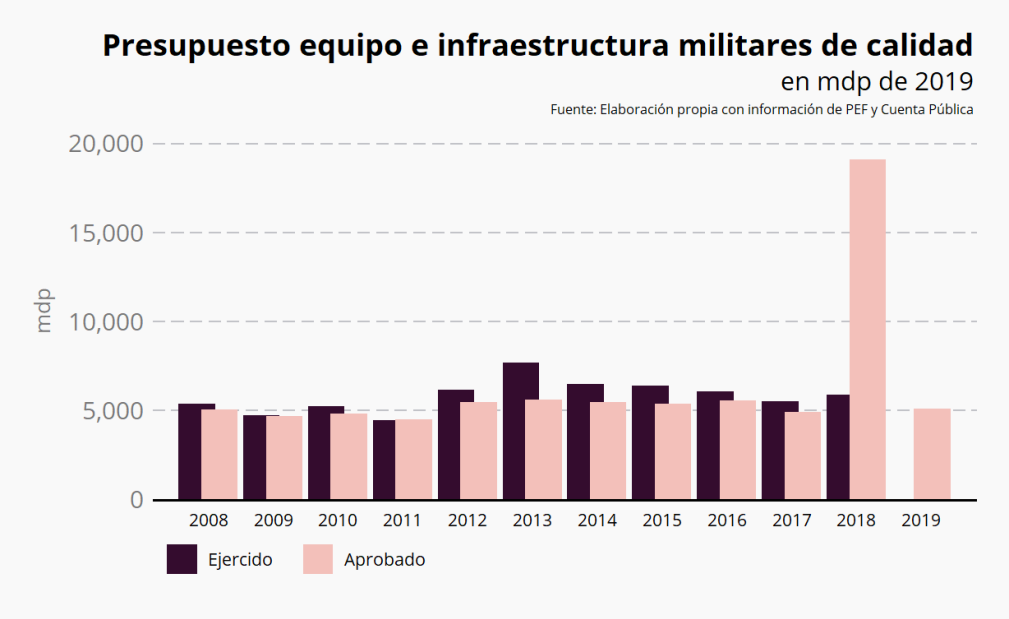


Figura 3.18. Presupuesto aprobado y ejercido para equipo e infraestructura militares de calidad

Soberanía y seguridad nacional en las zonas marítimas mexicanas

La actividad institucional Soberanía y seguridad nacional en las zonas marítimas mexicanas está conformada en 2019 por el programa presupuestario *Emplear el poder naval de la federación para salvaguardar la soberanía y seguridad nacionales*. El presupuesto de esta actividad institucional representa 24.7 % del total del presupuesto aprobado para el eje Fuerzas armadas en apoyo a la seguridad pública.

Desde 2010, el impuesto ejercido sigue una tendencia creciente y ha sido mayor al aprobado. **El presupuesto aprobado en 2019 es 4.0 % menor que el ejercido en 2018**. Lo anterior se observa en la figura 3.19.

3.3.4 Resultados de fuerzas armadas

Este apartado intenta ilustrar los resultados que ha tenido la intevención de SEDENA y SEMAR en la lucha contra el crimen organizado. Los resultados los presenta la Presidencia de la República en el Informe de Gobierno y son: erradicación de cultivos ilícitos; aseguramiento de marihuana y cocaína; aseguramiento de vehículos terrestres, aéros y marítimos, así como armas.

De 2006 a 2017 el número de hectáreas erradicadas ha disminuido y cambiado de tipo de cultivo. En 2006 se erradicaron 43 mil 694 hectáreas, de las cuales 64.2 % eran de marihuana y el resto de amapola. Para 2017, 91.7 % de las 21 mil 663 hectáreas erradicadas eran de amapola y 8 % correspondían a marihuana

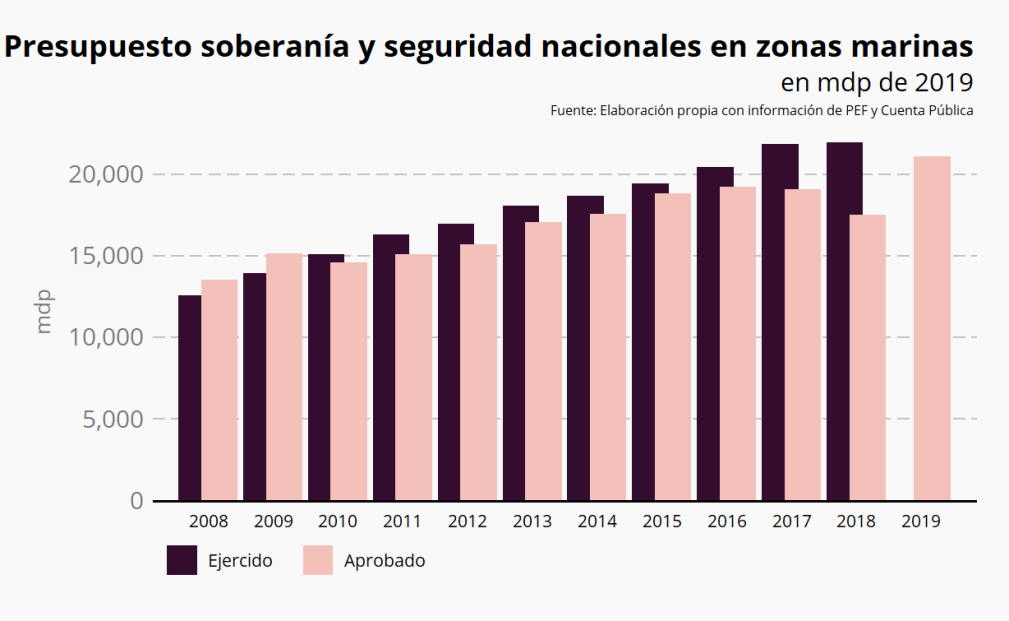


Figura 3.19. Presupuesto aprobado y ejercido para soberanía y seguridad nacional en las zonas marítimas mexicanas

(ver figura 3.20). La actividad de erradicación la realiza principalmente la SEDENA.

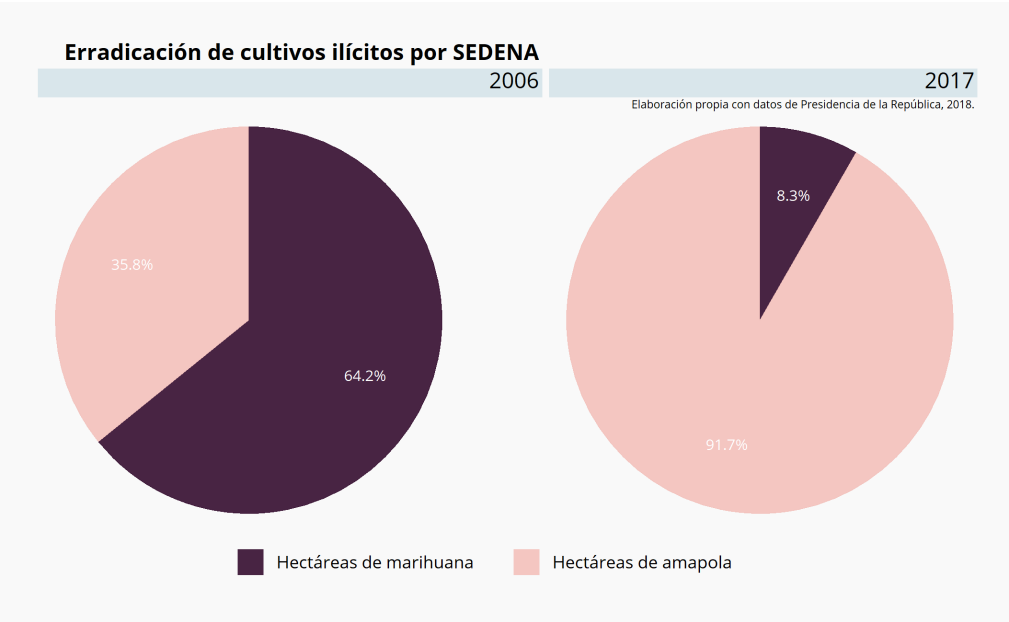


Figura 3.20. Erradicación de cultivos ilícitos 2006 y 2017 por parte de la SEDENA

Por otro lado, en la figura 3.21 se obseva la participación de cada secretaría de las fuerzas armadas en el aseguramiento de vehículos terrestres y embarcaciones. SEDENA ha asegurado más vehículos en total que la SEMAR de 2006 a 2017. Se observa un repunte en 2008 en el aseguramiento de embarcaciones y en 2011 en el de vehículos terrestres. A partir de 2011 la actividad se ha contraído.

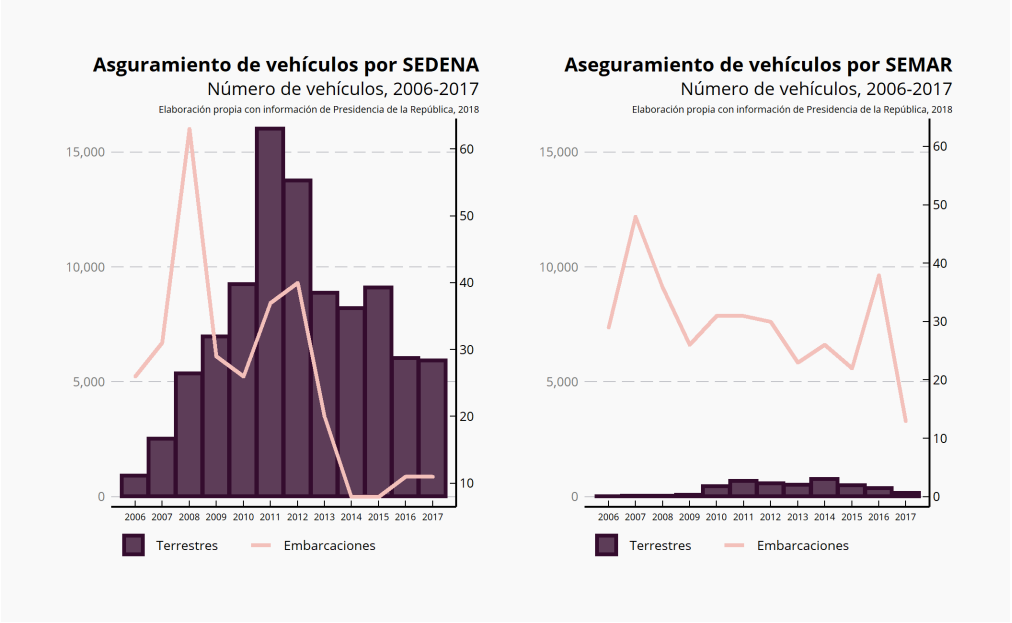


Figura 3.21.
Aseguramiento de Vehículos por parde de SEDENA y SEMAR

El presupuesto para fuerzas armadas se ha ubicado aproximadamente en 90 mil mdp desde 2016 (ver figura 3.14) presentado poca variación, sobre todo en el presupuesto ejercido, pero los resultados de los operativos, relacionados con el combate al crimen organizado presentados, van a la baja, lo que es contraintuitivo. Además, de acuerdo con otros indicadores, la paz en México se va deteriorando.

3.3.5 Índice de Paz México

El Índice de Paz México (IPM) es una métrica que calcula año con año el Institute for Economics and Peace (IEP) con la finalidad de cuantificar la paz y sus beneficios. El índice se basa en cinco indicadores que varían del 1 al 5, donde 1 representa la calificación más pacífica, mientras 5 es la menos pacífica (IEP, 2018). Los indicadores son:

1. Homicidios
2. Delitos con violencia
3. Delitos cometidos con armas de fuego
4. Crímenes de la delincuencia organizada
5. Cárcel sin sentencia

Los datos de los indicadores provienen de fuentes oficiales nacionales publicadas por el INEGI, por el SESNSP y la Comisión Nacional de Seguridad (CNS). Cada indicador tiene un peso distinto en el índice: Homicidios tiene 30 %;

delitos con violencia 21 %; delitos cometidos con armas de fuego 20 %; cárcel sin sentencia 8 %, y crímenes de la delincuencia organizada 21 % (IEP, 2018) .

El IPM presenta deterioro de 2016 a 2018, al pasar de 2.2 a 2.6 (IEP, 2019, 2018, 2017). La figura 3.22 muestra que el IPM aumenta por el incremento de 37 % en delitos con violiencia y de 47 % en los crímenes de la delincuencia organizada.

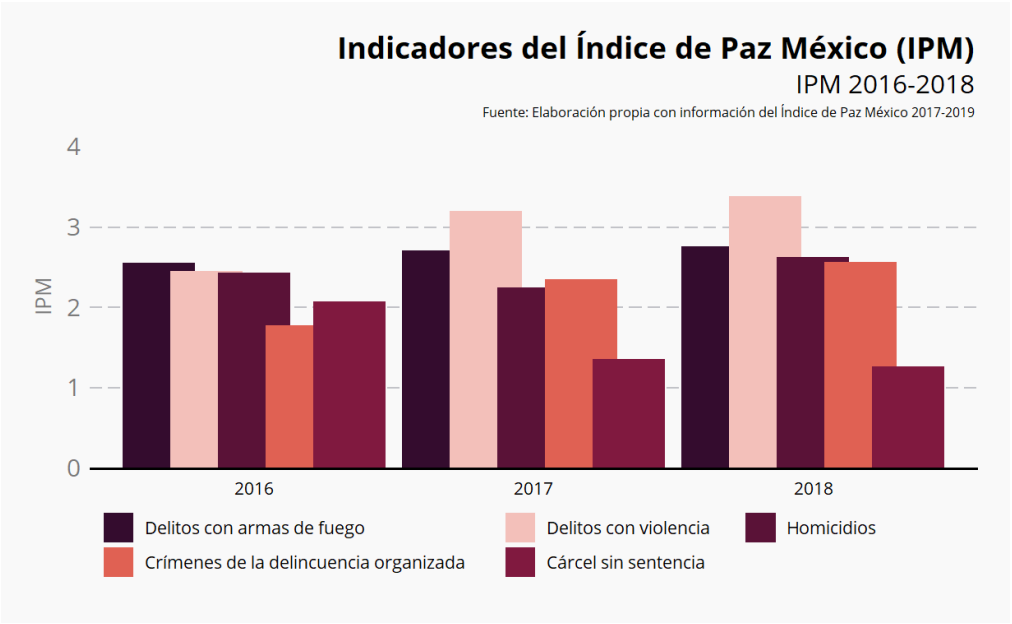


Figura 3.22. Indicadores del Índice de Paz México

Por otro lado, el IPM aumentó hasta su punto más álgido de 2008 a 2010, cuando empezó a dismunir hasta 2017. Lo anterior quiere decir que de 2010 a 2017 México era más pacífico, según este índice, y en 2018 presentó un aumento otra vez, pero no a los niveles alcanzados en 2010, cuando la guerra contra el narcotráfico se encontraba en proceso (Ver figura 3.23).

El gasto relacionado con la disminución de los homicidios y delitos es el presupuesto del eje Fuerzas Armadas en Apoyo a la Seguridad Social. En la figura 3.23 se muestra este gasto como porcentaje del PIB y su compartamiento en relación con el IPM. El gasto para fuerzas armadas aumentó de 2008 a 2011, mientras la violencia también aumentaba, después el gasto disminuyo, igual que la violencia, presentado un aumento visible en 2015, cuando los delitos se mantuvieron estables. Este aumento se debió a que el programa *Proyectos de infraestructura social de asistencia y seguridad social* incrementó el presupuesto ejercido en 200 % y *Programa de la Secretaría de la Defensa Nacional en Apoyo a la Seguridad Pública*, 30 %.

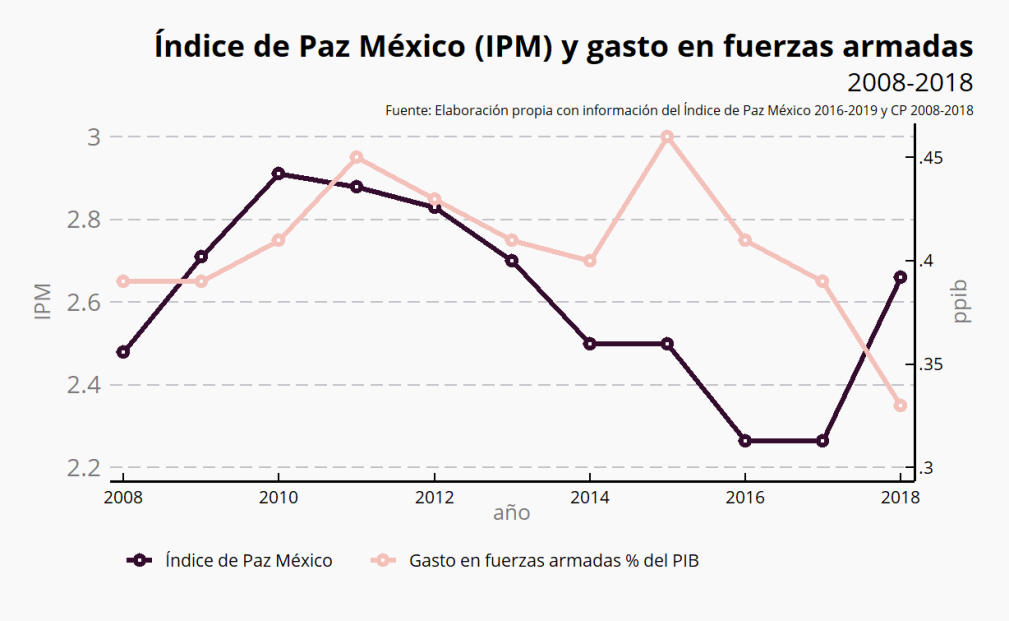


Figura 3.23. Índice de Paz México y gasto en fuerzas armadas

3.4 Comentarios finales

Al analizar el presupuesto del objetivo Combate al crimen se encuentra que en 2019 cuenta con 42 programas presupuestarios; sin embargo, 60 % del presupuesto se concentra en dos programas del eje Fuerzas armadas en apoyo a la seguridad pública: *Defensa de la Integridad, la Independencia, la Soberanía del Territorio Nacional* y *Emplear el Poder Naval de la Federación para salvaguardar la soberanía y seguridad nacionales*.

La prioridad del gobierno federal se concentra en el apoyo que las fuerzas armadas otorgan a la seguridad pública para abatir los delitos y homicidios, así como al crimen organizado. El combate a la corrupción queda relegado al tercer lugar, después del eje que incluye a los programas a través de los cuales el Ejecutivo coordina las acciones de seguridad pública. Así, Fuerzas Armadas tiene 84 % del presupuesto para combatir el crimen, Coordinación de la Seguridad Pública 12 % y Combate a la corrupción 4 %.

El presupuesto de los ejes Coordinación de la Seguridad Pública y Combate al crimen ha disminuido de 2008 a 2019, además, el presupuesto ejercido para el primer eje es menor que el aprobado cada año. Por su parte, el presupuesto de fuerzas armadas aumenta y se ejerce en mayor medida que lo aprobado cada año.

El total de este objetivo representa 42 % del total del presupuesto dirigido a seguridad pública. Sin embargo, no se muestra una relación entre los recursos gastados para combate a la corrupción y el índice de corrupción, así como

tampoco se observa que exista alguna conexión entre el gasto de fuerzas armadas y caída en la violencia en México.

Justicia

Distribución de presupuesto

Fuente: Elaboración propia con información de SHCP, 2018.

4 | Justicia

Definición: Fortaleza imparcialidad y equidad

La justicia se representa frecuentemente por la diosa de la mitología griega *Themis*, la cual sostiene una espada en una mano como símbolo de la **fortaleza**, en la otra mano carga una balanza, símbolo de la **equidad**, y tiene una venda en los ojos como símbolo de la **imparcialidad** de la justicia (Linares Zárate (2005) y Godoy Rangel (1985)). Al hablar de justicia, se hace referencia a estas tres características (Bernal Moreno, 2005).

Platón, Sócrates, Ulpiano

Platón define la justicia como una virtud, el equilibrio entre las tres almas: prudencia, fortaleza y templanza. Sócrates habla sobre la virtud llamada *areté*, que permite distinguir entre el bien y el mal. Una de las definiciones más conocidas es la de Ulpiano, que indica que justicia es dar a cada quien lo que corresponda (Bernal Moreno, 2005).

Justicia como valor

Aunque existen diversas definiciones, la justicia es un valor y como tal tiene su anti-valor; es decir, ante lo justo se encontrará lo injusto, de aquí el contraste sobre lo que es justo para cada persona y por lo tanto, lo complicado de llegar a una definición consensuada (Bernal Moreno, 2005).

Objetivo

Este capítulo tiene como objetivo identificar **cuánto y para qué** se destina el presupuesto de **Justicia**. En términos presupuestarios, este capítulo es el más relevante, ya que equivale a **44 % del total de presupuesto para Seguridad Pública**. Los resultados estarán en función de la definición de justicia que el gobierno federal haya establecido, no sólo en la CPEUM y las leyes en la materia, sino también de los objetivos nacionales especificados en el PND vigente y de los programas presupuestarios relacionados para estos fines.

Objetivos del Desarrollo Sostenible **(ODS)**

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) define como uno de los objetivos del desarrollo sostenible de la agenda 2030 alcanzar la **Paz, Justicia e Instituciones Sólidas**. Este objetivo se basa en la premisa de que sin estos no es posible alcanzar el desarrollo sostenible. Además incluye al fortalecimiento del estado de derecho y la promoción de los derechos humanos (PNUD, 2019).

PND 2013 - 2018

En México se tiene como antecedente el PND 2013 - 2018, que establece como una de sus cinco metas nacionales a alcanzar un **México en Paz** por medio de seis objetivos, entre ellos: Garantizar la seguridad nacional; Mejorar las condiciones de seguridad pública; Garantizar un sistema de justicia penal eficaz, expedito, imparcial y transparente, y Garantizar el respecto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación (Gobierno de la República, 2013).

PND 2019 - 2024

El PND 2019 - 2024 menciona que **No puede haber paz sin justicia** y establece un cambio en el plan de seguridad por medio de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, que incluye 11 objetivos, entre ellos: Erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia; Pleno respecto a los derechos humanos; Recuperación y dignificación de las cárceles; Articular la seguridad nacional, la seguridad pública y la paz; Repensar la seguridad nacional y reorientar a las Fuerzas Armadas, y Establecer la Guardia Nacional (Gobierno de la República, 2019).

CPEUM

De acuerdo con el **Artículo 17** de la CPEUM, el ejercicio de la justicia está a cargo de tribunales, de manera gratuita y en los términos fijados por las leyes:

> Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales (H. Congreso de la Unión, 2019).

Por otro lado, el **Artículo 21** de la misma CPEUM define, en términos generales, condiciones de la procuración de justicia en México: *La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función... La seguridad pública como una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los municipios [...] de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia (H. Congreso de la Unión, 2019)*.

LGSNSP

De acuerdo con lo establecido en el **Artículo 21** de la CPEUM y con la finalidad de regular la integración, organización y funcionamiento del SNSP, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre

la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios en esta materia, se define la **LGSNSP** (H. Congreso de la Unión, 2017).

Metodología

La estructura de este capítulo tiene como base la metodología de la ruta del gasto establecida por **ejes temáticos** y definida en el capítulo correspondiente. Sin embargo, para mantener la línea del proceso de justicia: Averiguación previa, proceso y ejecución de la sentencia (Godoy Rangel, 1985), se incluye el presupuesto para investigar y perseguir como parte de la procuración de justicia. De esta manera el capítulo incluye cuatro ejes:

Eje 1 Investigar y perseguir.

Eje 2 Impartición de justicia, reclusión y readaptación.

Eje 3 Atención, observancia, protección, defensa y supervisión de los derechos humanos.

Eje 4 Asesoría jurídica.

Si bien este capítulo se elabora a partir de estos cuatro ejes temáticos, el análisis se desglosa por actividad institucional ,ya que de esta manera puede identificarse un destino más específico del gasto. Además en cada actividad institucional se presentan los programas presupuestarios incluidos con información sobre su objetivo general, objetivos específicos, secretarías y unidades responsables a cargo.

Presupuesto de Justicia total y variación

En 2019 se aprobó un presupuesto total de **104 mil 755 mdp** para Justicia, esto equivale a **1.8 % del PEF** aprobado en 2019 y a 0.42 puntos del PIB del mismo año. Este presupuesto significa un **recorte de 13.4 %** o 16 mil 142 mdp respecto al monto ejercido en 2018.

Presupuesto de Justicia por ejes temáticos

En el análisis **por eje temático**, en 2019, se observa en la figura 4.1 que **82.4 %** del presupuesto para Justicia se destina a **Impartición de justicia, reclusión y readaptación**, 15.5 % a Investigar y perseguir, mientras que 1.9 % se asigna a la atención, observancia, protección, defensa y supervisión de los derechos humanos y el restante 0.2 % a asesoría jurídica.

Presupuesto de Justicia por programas presupuestarios

Si el análisis se realiza **por programa presupuestario**, como se observa en la figura 4.2, **tres programas abarcan 83.2 % del total del presupuesto para Justicia en 2019**: Otras actividades de Impartición de justicia con 58.3 %, Administración del Sistema Federal Penitenciario de Reclusión y Readaptación Social con 15.9 % e Investigar y perseguir los delitos de orden federal de

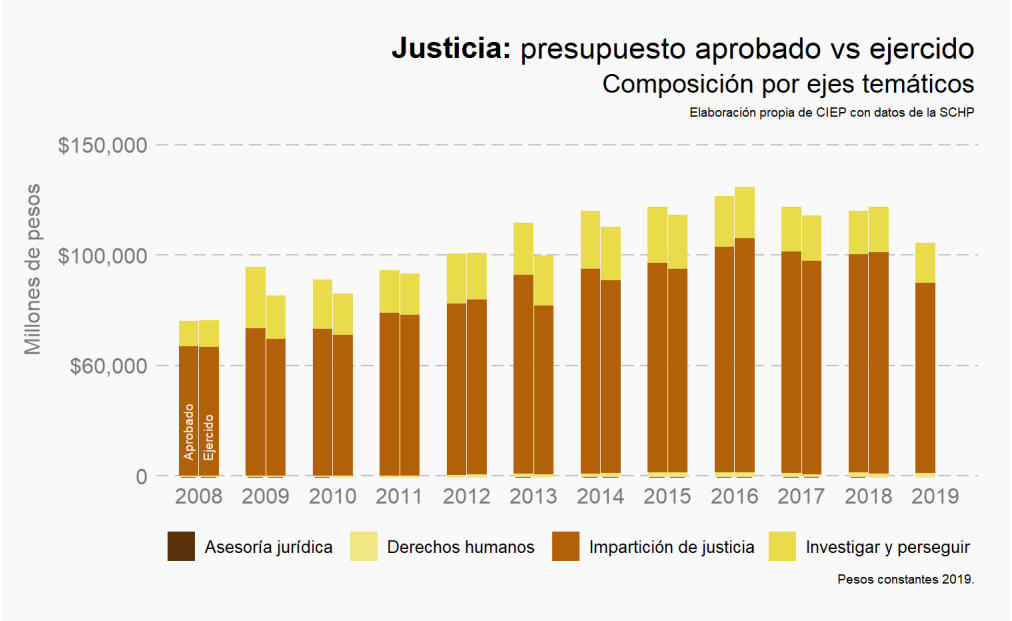


Figura 4.1. Presupuesto para Justicia: composición por ejes

Fuente: Elaboración propia, con información de SHCP (2018a) y SHCP (2017).

Procuración de justicia con 9.0 %. El 16.8 % restante del presupuesto para Justicia se distribuye en un total de 41 programas presupuestarios.

Estadísticas

De acuerdo con estas prioridades presupuestarias, se incluyen indicadores de desempeño publicados por la SHCP, a través de **Transparencia Presupuestaria** y de los **Censos Nacionales** correspondientes a estos tres programas en los ejes: Investigar y perseguir e Impartición de justicia, reclusión y readaptación.

4.1 Eje 1: Investigar y perseguir

Investigar y perseguir ocupa el **segundo lugar en términos presupuestarios, ya que equivale a 15.5 % del presupuesto total de Justicia.** Este eje temático está compuesto por una sola subfunción: Procuración de justicia, y por **seis actividades institucionales:**

1. Defensa de la integridad, la independencia, la soberanía del territorio nacional y la seguridad interior.
2. Impartición y procuración de la justicia laboral.
3. Investigación del delito federal.
4. Procuración de justicia agraria.
5. Solución de controversias en materia penal federal.

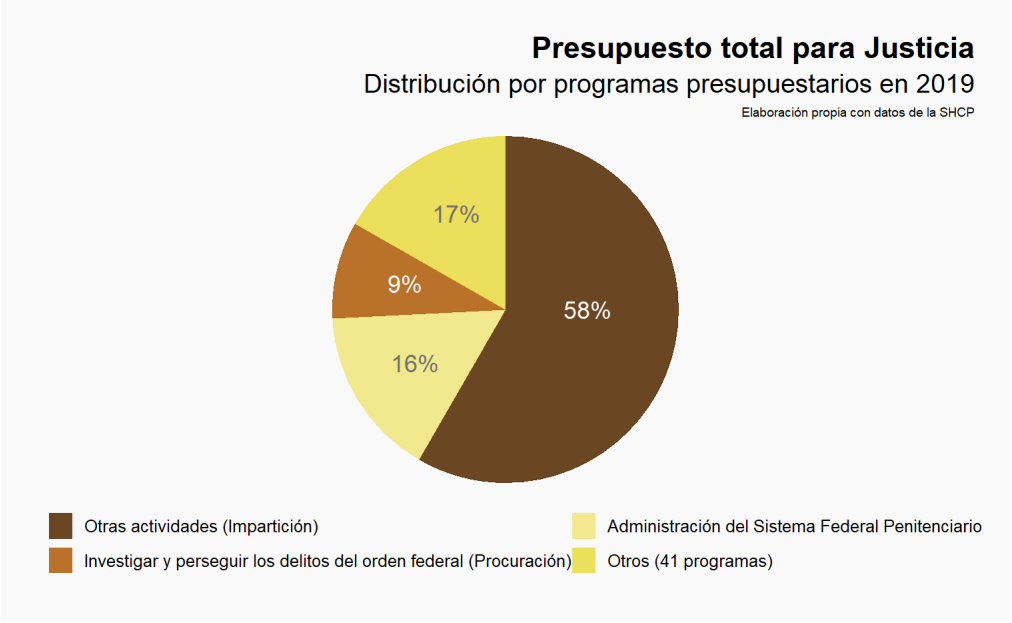


Figura 4.2. Presupuesto para Justicia: composición por programas

Fuente: Elaboración propia, con información de SHCP (2018a) y SHCP (2017).

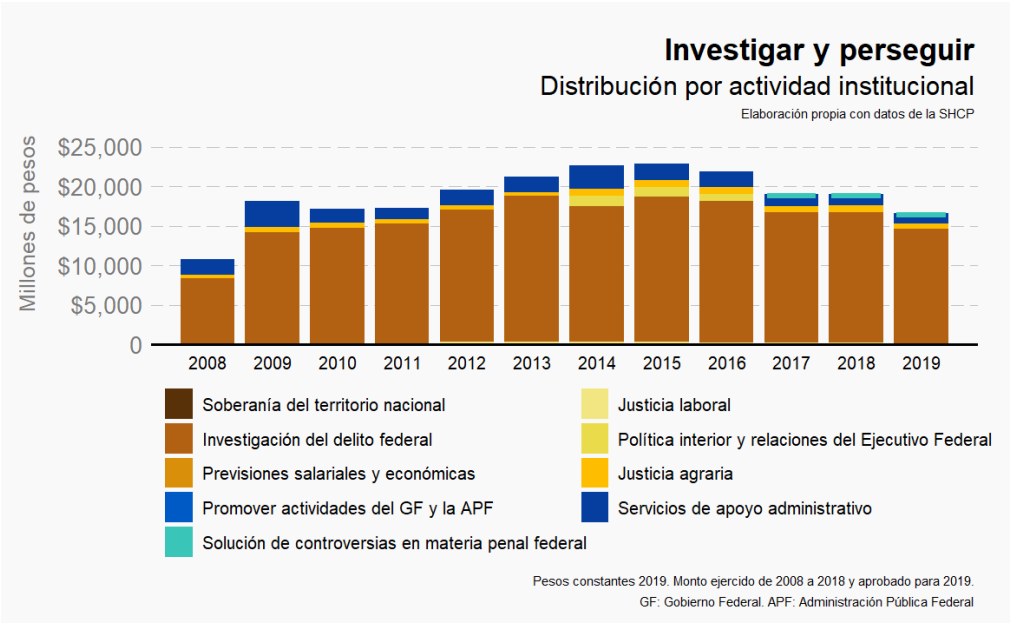


Figura 4.3. Presupuesto para Investigar y perseguir: por actividad institucional

* La gráfica muestra todas las actividades institucionales que ha tenido este eje desde 2008.

Fuente: Elaboración propia, con información de SHCP (2018a) y SHCP (2017).

6. Servicios de apoyo administrativo.

4.1.1 Procuración de justicia

En 2019 está compuesto por **14 programas presupuestarios** que se detallan por actividad institucional en el Cuadro 4.1. El **80 % del presupuesto para Procuración de justicia se distribuye en tres programas:** 58 % para Investigar y perseguir los delitos del orden federal, 11 % para Investigar y perseguir

los delitos relativos a la delincuenia organizada y 11 % para Promoción del Desarrollo Humano y Planeación Institucional. El 20 % restante se distribuye en 11 programas.

A continuación se presenta el análisis para cada actividad institucional y las definiciones de los programas que incluye cada una.

Cuadro 4.1. Programas Presupuestarios del eje: **Investigar y perseguir, 2019**

Actividad institucional / Programa presupuestario	Monto (mdp)	Participación en el eje	Variación respecto a 2018
Defensa de la integridad, la independencia, la soberanía del territorio nacional y la seguridad interior	**$154.0**	**0.9 %**	**-26.7 %**
Programa de justicia militar	$154.0	0.9 %	-26.7 %
Impartición y procuración de la justicia laboral	**$180.4**	**1.1 %**	**-19.3 %**
Procuración de justicia laboral	$180.4	1.1 %	-19.3 %
Investigación del delito federal	**$14,534.8**	**89.2 %**	**-12.0 %**
Investigar y perseguir los delitos del orden federal	$9,447.5	58.0 %	-9.9 %
Investigar y perseguir los delitos relativos a la delincuenia organizada	$1,786.0	11.0 %	-13.4 %
Investigar y perseguir los delitos federales de carácter especial	$440.8	2.7 %	-7.7 %
Representación jurídica de la Federación en el ámbito nacional e internacional	$452.6	2.8 %	-19.5 %
Promoción del respeto a los derechos humanos y atención a víctimas del delito	$205.5	1.3 %	-11.4 %
Investigación académica en el marco de las ciencias penales	$61.0	0.4 %	-17.8 %
Investigar, perseguir y prevenir delitos del orden electoral	$147.9	0.9 %	-14.9 %
Supervisar y vigilar la aplicación del marco legal en la investigación y persecución del delito del orden federal	$202.9	1.2 %	-11.6 %
Promoción del Desarrollo Humano y Planeación Institucional	$1,790.6	11.0 %	-16.7 %
Procuración de justicia agraria	**$669.8**	**4.1 %**	**-24.2 %**
Procuración de justicia agraria	$669.8	4.1 %	-24.2 %
Solución de controversias en materia penal federal	**$0.38**	**0.002 %**	**18.3 %**
Solucionar y promover las controversias en materia penal federal mediante la aplicación de mecanismos alternativos	$0.38	0.002 %	18.3 %
Servicios de apoyo administrativo	**$748.7**	**4.6 %**	**-16.0 %**
Actividades de apoyo administrativo	$748.7	4.6 %	-16.0 %
Total	**$16,288.1**	**100.0 %**	**-13.0 %**

* Se refiere a valores reales 2019.

Fuente: Elaboración propia, con información de SHCP (2018a) y SHCP (2017).

Defensa de la integridad, la independencia, la soberanía del territorio nacional y la seguridad interior

Se compone de un solo programa: **Programa de justicia militar**, con un presupuesto aprobado para 2019 de 154 mdp, que representan **0.9 % del total del eje Investigar y perseguir y equivale a un recorte de 26.7 %**, la mayor reducción porcentual respecto al monto ejercido en 2018.

Programa de justicia militar Pretende promover un avance en materia de disciplina militar, así como en asuntos jurídicos cubiertos por los organismos que integran el Sistema de Justicia Militar (SJM), con el objetivo de contribuir en la mejora de un Estado democrático y de derecho. A través de este programa se busca la detección y sanción de faltas administrativas y hechos

de corrupción, así como para la fiscalización y control de recursos públicos (Transparencia Presupuestaria, 2019b).

Impartición y procuración de la justicia laboral

Para esta actividad institucional se define un solo programa: **Procuración de justicia laboral**, con un presupuesto aprobado para 2019 de 180 mdp, esto representa **1.1 % del presupuesto total del eje e incluye un recorte de 19.3 %** respecto al monto ejercido en 2018.

Procuración de justicia laboral Fue creado en 2008 y tiene como objetivo captar, atender, mitigar y solucionar por la vía de la orientación, conciliación o representación jurídica los conflictos laborales, entendidos como aquellas situaciones de disputa, competencia y/o divergencias de puntos de vista, entre los participantes en un contrato laboral (Transparencia Presupuestaria, 2019b).

Investigación del delito federal

En 2019 el presupuesto aprobado para esta actividad fue de **14 mil 535 mdp, lo cual equivale a 89.2 % del presupuesto del eje Investigar y Perseguir y representa un recorte de 12 %** respecto al monto ejercido en 2018. Para este mismo año se definen **14 programas** para Investigación del delito federal, **tres de ellos suman 80 % del presupuesto total del eje:** Investigar y perseguir los delitos del orden federal (58.0 %); Promoción del Desarrollo Humanos y Planeación Institucional (11.0 %), e Investigar y perseguir los delitos relativos a la delincuencia organizada (11.0 %).

Investigar y perseguir los delitos del orden federal Tiene como finalidad contribuir en la conservación del estado de derecho en las entidades federativas del país mediante la investigación y persecución de los hechos delictivos del fuero federal, a través de la integración de averiguaciones previas. Se encuentra a cargo de la Procuraduría General de la República (PGR). El programa cuenta con un enfoque orientado a fortalecer los mecanismos y procesos para la atención y seguimiento en las investigaciones penales para abatir los delitos de violencia contra las mujeres y trata de personas (Transparencia Presupuestaria, 2019b).

Investigar y perseguir los delitos relativos a la delincuencia organizada Busca contribuir al fortalecimiento del estado de derecho mediante la investigación y seguimiento a los delitos cometidos por la delincuencia organizada. Se encuentra a cargo de 13 unidades responsables de la PGR. Se busca el cumplimiento de objetivos específicos como incrementar el número de expedientes de averiguaciones previas e incrementar la investigación y persecución en

materia de delincuencia organizada; así como la atención a solicitudes de información en materia de delincuencia organizada (Transparencia Presupuestaria, 2019b).

Investigar y perseguir los delitos federales de carácter especial Su finalidad es contribuir a la paz, al Estado democrático y de derecho mediante la resolución de expedientes de averiguaciones previas y carpetas de investigación en delitos federales de carácter especial: derechos de autor, propiedad industrial y otros previstos en leyes especiales en el Sistema Inquisitivo Mixto y en el Sistema Procesal Penal Acusatorio (Transparencia Presupuestaria, 2019b).

Representación jurídica de la Federación en el ámbito nacional e internacional Tiene como objetivo contribuir al posicionamiento del Estado Mexicano, mediante la continuidad de los sistemas de cooperación e intervención del Ministerio Público en los juicios internacionales, impulsando los procesos de negociación con los países y regiones en los que se identifiquen problemáticas específicas, promoviendo el cumplimiento de los compromisos asumidos por el gobierno (Transparencia Presupuestaria, 2019b).

Promoción del respeto a los derechos humanos y atención a víctimas del delito Este desarrolla su actividad en tres ejes fundamentales: 1) Eventos de promoción o sensibilización y producción de materiales de divulgación en la materia; 2) Atención victimológica, que comprende orientación jurídica, acompañamiento, atención psicológica en crisis y/o psicoterapia breve y canalizaciones a instituciones públicas o privadas, y 3) Vinculación con organizaciones de la sociedad civil, así como con instituciones públicas de los ámbitos federal, estatal y municipal, para concertar acciones conjuntas en materia de atención a víctimas (Transparencia Presupuestaria, 2019b).

Investigación académica en el marco de las ciencias penales Tiene como objetivo la generación de investigación y difusión de conocimientos generados por los investigadores del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), con la finalidad de contribuir en la mejora del sistema penal acusatorio mediante la aplicación de los avances en investigaciones (Transparencia Presupuestaria, 2019b).

Investigar, perseguir y prevenir delitos del orden electoral Su objetivo es brindar atención a las denuncias, en materia electoral, consolidando la investigación de este tipo de delitos, así como dar seguimiento a los procesos legales y juicios de amparo e inhibir las conductas delictivas en materia electoral

mediante campañas de prevención, permitiendo una procuración de justicia penal electoral (Transparencia Presupuestaria, 2019b).

Supervisar y vigilar la aplicación del marco legal en la investigación y persecución del delito del orden federal Su objetivo principal es contribuir en la supervisión y vigilancia del marco legal en la investigación y persecución del delito de orden federal, mediante la investigación de posibles conductas ilícitas por parte de servidores(as) públicos(as) de la Institución y las terminaciones de carpetas de investigación por parte de la Visitaduría General (Transparencia Presupuestaria, 2019b).

Promoción del desarrollo humano y planeación institucional Tiene como finalidad contribuir en la eficiencia del Sistema Judicial, mediante el desarrollo de las competencias requeridas por el personal sustantivo para lograr una operación eficaz y eficiente, en el marco del Sistema de Justicia Penal Acusatorio (SJPA). Entre sus objetivos específicos están el desarrollo de actividades académicas para el personal del SJPA, la aplicación de exámenes en materia de control de confianza como medio para combatir la corrupción, y la evaluación para los servidores públicos (Transparencia Presupuestaria, 2019b).

Procuración de justicia agraria

Incluye un solo programa: *Procuración de justicia agraria*, con un presupuesto aprobado para 2019 de **670 mdp, equivalentes a 4.1 % del presupuesto total del eje y a una reducción de 24.2 %**, la segunda mayor reducción porcentual respecto al presupuesto ejercido en 2018.

Procuración de justicia agraria A través de este programa, los sujetos pertenecientes a un núcleo agrario ejercen sus derechos y resuelven problemáticas relacionadas con la propiedad de la tierra a través de las asesorías y representación legal, así como instrumentos de organización agraria básica y productiva. El programa contribuye a fomentar el desarrollo de los núcleos agrarios por medio de acciones en materia de cohesión territorial, productividad, suelo, vivienda rural y gobernabilidad, mediante la procuración de justicia y organización agraria (Transparencia Presupuestaria, 2019b).

Solución de controversias en materia penal federal

Se define un solo programa para esta actividad: *Solucionar y promover las controversias en materia penal federal*, mediante la aplicación de mecanismos alternativos con un presupuesto de **380 mil 263 pesos, que equivale a 0.0023 % del presupuesto total del eje y al único un incremento del eje, con un aumento de 18.3 %** respecto al presupuesto ejercido en 2018.

Solucionar y promover las controversias en materia penal federal mediante la aplicación de mecanismos alternativos El programa busca garantizar un sistema de justicia penal eficaz, por medio del abatimiento de la impunidad y pretende incentivar el uso de del Sistema Penal Acusatorio. De esta manera, la sociedad que se ve involucrada con motivo de una denuncia por la comisión de un hecho delictivo, se beneficia con la validación de acuerdos reparatorios de las derivaciones con Mecanismo Alternativo de Solución de Controversias en Materia Penal (Transparencia Presupuestaria, 2019b).

Servicios de apoyo administrativo

En cuanto a los servicios de apoyo administrativo, en 2019 se aprobó un presupuesto de **749 mdp, que equivale a 4.6 % del presupuesto total del eje y a una reducción de 16 %** respecto al monto ejercido en 2018.

Actividades de apoyo administrativo Como su nombre lo indica, es el presupuesto destinado a actividades de apoyo administrativo y está a cargo de la Procuraduría General de la República (PGR) con siete unidades responsables: Oficialía Mayor; Dirección General de Programación y Presupuesto; Dirección General de Recursos Humanos y Organización; Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales; Dirección General de Tecnologías de Información y Comunicaciones; Dirección General de Seguridad Institucional e INACIPE (Transparencia Presupuestaria, 2019b).

4.2 Eje 2: Impartición de justicia, reclusión y readaptación

Es el eje temático con **mayor peso presupuestario, ya que equivale a 82.4 % del presupuesto total destinado a Justicia.** Está compuesto por dos subfunciones:

- Impartición de justicia.
- Reclusión y readaptación social.

Para 2019 incluye **12 programas presupuestarios**, detallados en el cuadro 4.2. El **70.8 % de todo el presupuesto para este eje se aprobó para el programa Otras actividades**, a cargo de la SCJN. En segundo lugar se encuentra el programa *Administración del sistema penitenciario*, que equivale a 19.3 % del presupuesto total de este eje. De esta manera, 9.9 % de los recursos restantes se distribuyen entre diez programas.

4.2.1 Impartición de Justicia

El **79.9 % del total del presupuesto de 2019 para este eje se destina a Impartición de justicia** e incluye ocho actividades institucionales:

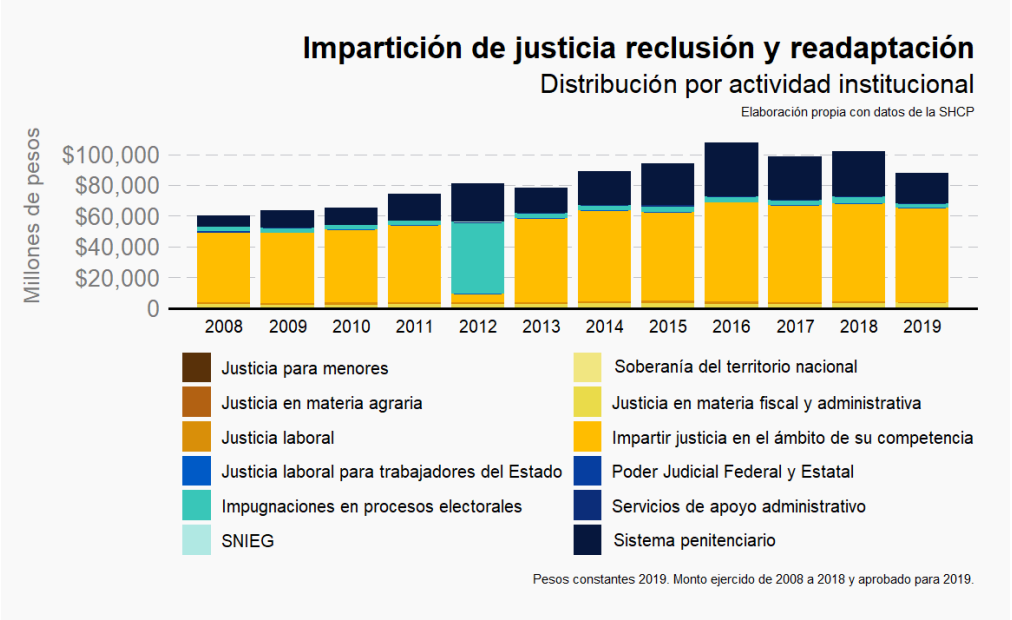


Figura 4.4. Presupuesto para Impartición de justicia, reclusión y readaptación por actividad institucional

* La gráfica muestra todas las actividades institucionales que ha tenido este eje desde 2008.

Fuente: Elaboración propia, con información de SHCP (2018a) y SHCP (2017).

Cuadro 4.2. Programas Presupuestarios del eje: **Impartición de justicia, reclusión y readaptación, 2019**

Programa presupuestario	Monto (mdp)	Participación en el eje	Variación respecto a 2018
Impartición de Justicia en materia agraria	**$754.2**	**0.9 %**	**-21.5 %**
Resolución de asuntos relativos a conflictos y controversias por la posesión y usufructo de la tierra	$514.0	0.6 %	-25.2 %
Resolución de juicios agrarios dotatorios de tierras y los recursos de revisión	$240.2	0.3 %	-12.1 %
Impartición de justicia en materia fiscal y administrativa	**$2,610.4**	**3.0 %**	**-11.3 %**
Impartición de Justicia Fiscal y Administrativa	$2,566.0	3.0 %	-11.7 %
Proyectos de inmuebles (oficinas administrativas)	$44.4	0.1 %	25.6 %
Impartición y procuración de la justicia laboral	**$805.4**	**0.9 %**	**-27.8 %**
Impartición de justicia laboral	$805.4	0.9 %	-27.8 %
Impartir justicia en el ámbito de su competencia	**$61,118.1**	**70.8 %**	**-3.6 %**
Otras Actividades	$61,118.1	70.8 %	-3.6 %
Resolver impugnaciones en procesos electorales	**$2,538.6**	**2.9 %**	**-35.0 %**
Otras Actividades	$2,538.6	2.9 %	-35.0 %
Defensa de la integridad, la independencia, la soberanía del territorio nacional y la seguridad interior	**$656.3**	**0.8 %**	**286.8 %**
Programa de justicia militar	$656.3	0.8 %	286.8 %
Justicia laboral para los trabajadores al servicio del Estado	**$296.6**	**0.3 %**	**-23.3 %**
Impartición de justicia laboral para los trabajadores al servicio del Estado	$296.6	0.3 %	-23.3 %
Sistema penitenciario que garantice la ejecución de las resoluciones jurídicas y contribuya a la readaptación social	**$16,891.7**	**19.6 %**	**-36.6 %**
Administración del Sistema Federal Penitenciario	$16,641.7	19.3 %	-37.6 %
Provisiones para infraestructura de seguridad	$250.0	0.3 %	100 %
Servicios de apoyo administrativo	**$623.8**	**0.7 %**	**-7.0 %**
Actividades de apoyo administrativo (Impartición)	$161.3	0.2 %	-12.2 %
Actividades de apoyo administrativo (Reclusión)	$462.4	0.5 %	-5.0 %
Total	**$86,295.1**	**100.0 %**	**-13.9 %**

* Se refiere a valores reales 2019.

Fuente: Elaboración propia, con información de SHCP (2018a) y SHCP (2017).

1. Impartición de justicia en materia agraria.
2. Impartición de justicia en materia fiscal y administrativa.
3. Impartición y procuración de la justicia laboral.
4. Impartir justicia en el ámbito de su competencia.
5. Resolver impugnaciones en procesos electorales.
6. Defensa de la integridad, la independencia, la soberanía del territorio nacional y la seguridad interior.
7. Justicia laboral para los trabajadores al servicio del Estado.
8. Servicios de apoyo administrativo.

Se distribuye en **diez programas**, donde 88.6 % del presupuesto para Impartición de justicia lo concentra el programa de *Otras Actividades*, a cargo del Poder Judicial y cuya unidad responsable es la SCJN.

A continuación se presenta el análisis para cada actividad institucional y las definiciones de los programas que incluye cada una.

Impartición de justicia en materia agraria

Se compone de **dos programas** presupuestarios: *Resolución de asuntos relativos a conflictos y controversia por la posesión y usufructo de la tierra* con 514 mdp y *Resolución de juicios agrarios dotatorios de tierras y los recursos de revisión* con 240 mdp. En 2019 suma un presupuesto aprobado de **754 mdp, lo cual equivale a 0.9 % del total del eje y a un recorte de 21.5 %** respecto al monto ejercido en 2018.

Resolución de asuntos relativos a conflictos y controversias por la posesión y usufructo de la tierra El objetivo general es otorgar certeza jurídica en cuanto a la tenencia de la tierra por medio de contribuir al ordenamiento y la planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo, mediante la emisión de resoluciones sobre asuntos relativos a conflictos y controversias por la posesión y usufructo de la tierra, para dar certeza jurídica y protección de los derechos de los ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios y campesinos. Está a cargo de los Tribunales Unitarios Agrarios (Transparencia Presupuestaria, 2019b).

Resolución de juicios agrarios dotatorios de tierras y los recursos de revisión Tiene como objetivo general otorgar certeza jurídica en cuanto a la tenencia de la tierra por medio de contribuir al ordenamiento y la planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente

del suelo, mediante la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra con un irrestricto respeto a los derechos de los ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios y campesinos. Se encuentra a cargo del Tribunal Superior Agrario (Transparencia Presupuestaria, 2019b).

Impartición de justicia en materia fiscal y administrativa

En 2019 se compone de **dos programas**: *Impartición de justicia fiscal y administrativa*, con 2 mil 566 mdp y *Proyectos de inmuebes (oficinas administrativas)* con 44 mdp. En total, **2 mil 610 mdp, que equivalen a 3.0 % del eje y que incluyen un recorte de 11.3 %** respecto al monto ejercido en 2018.

Impartición de Justicia Fiscal y Administrativa Su objetivo general es contribuir al acceso de los justiciables mediante un sistema de justicia fiscal y administrativa eficaz. Se encuentra a cargo de 40 unidades responsables del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa con sede en Ciudad de México y 39 salas regionales. Como parte de sus objetivos específicos debe incrementar el porcentaje de demandas nuevas con acuerdo en la primera atención (Transparencia Presupuestaria, 2019b).

Proyectos de inmuebles (oficinas administrativas) Este programa está a cargo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la unidad responsable de ejercer el presupuesto para inmuebles de oficinas administrativas es la sede en Ciudad de México (Transparencia Presupuestaria, 2019b).

Impartición y procuración de la justicia laboral

Compuesto por **un solo programa**: *Impartición de justicia laboral*, cuyo presupuesto aprobado en 2019 fue de **805 mdp, equivalentes a 0.9 % del presupuesto total del eje con un recorte de 27.8 %** respecto al monto ejercido en 2018.

Impartición de justicia laboral Este programa busca contribuir a preservar la paz laboral y el equilibrio entre los factores de la producción de competencia federal. Así como fortalecer la conciliación, procuración e impartición de justicia laboral mediante la resolución de conflictos de trabajo de competencia federal que se susciten entre trabajadores y patrones, derivados de las relaciones de trabajo o de hechos íntimamente relacionados con ellas. Se encuentra a cargo de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) (Transparencia Presupuestaria, 2019b).

Impartir justicia en el ámbito de su competencia

Para esta actividad se contempla el **programa llamado Otras actividades**, que es el de mayor presupuesto del eje con un presupuesto de **61, mil 118**

mdp, que equivalen a 70.8 % del presupuesto total del eje y a un recorte de 3.6 % respecto al monto ejercido en 2018.

Otras Actividades Este programa forma parte de la modalidad de Programas específicos, por lo que no presenta indicadores de desempeño ni objetivos generales ni específicos. Para la actividad institucional de Impartir justicia en el ámbito de su competencia está a cargo de dos unidades responsables del Poder Judicial: la SCJN y el Consejo de la Judicatura Federal (Transparencia Presupuestaria, 2019b).

Resolver impugnaciones en procesos electorales

Esta actividad contempla **un solo programa** llamado *Otras actividades*, con un presupuesto de **2 mil 539 mdp, que equivalen a 2.9 % del presupuesto total del eje y a un recorte de 35.0 %** respecto al monto ejercido en 2018.

Otras Actividades Este programa forma parte de la modalidad de programas específicos, por lo que no presenta indicadores de desempeño, objetivos generales ni específicos. Está a cargo de dos unidades responsables del Poder Judicial: la Sala Superior y las Salas regionales (Transparencia Presupuestaria, 2019b).

Defensa de la integridad, la independencia, la soberanía del territorio nacional y la seguridad interior

Para esta actividad se contempla **el Programa de justicia militar**, con un presupuesto aprobado para 2019 de **656 mdp, equivalentes a 0.8 % del presupuesto total del eje y a un incremento de 286.8 %**, ya que en 2018 su presupuesto ejercido fue de 170 mdp.

Programa de justicia militar Tiene como objetivo medir el avance en la observancia de la disciplina militar a través de los procesos que se realizan. Se encuentra a cargo de tres unidades responsables de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA): Dirección General de Justicia Militar, Tribunal Superior Militar y Fiscalía General de Justicia Militar (Transparencia Presupuestaria, 2019b).

Justicia laboral para los trabajadores al servicio del Estado

Esta actividad incluye **un solo programa** llamado *Impartición de justicia laboral para los trabajadores al servicio del Estado*, con un presupuesto de **297 mdp, que equivalen a 0.3 % el presupuesto total del eje y a un recorte de 23.3 %** respecto al monto ejercido en 2018.

Impartición de justicia laboral para los trabajadores al servicio del Estado Su objetivo general es contribuir a promover y fortalecer la gobernabilidad democrática mediante el cumplimiento de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del Artículo 123 Constitucio-

nal. Está a cargo del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de la SEGOB (Transparencia Presupuestaria, 2019b).

Servicios de apoyo administrativo

En cuanto a los servicios de apoyo administrativo, en 2019 se aprobó un presupuesto de **161 mdp, equivalentes a 0.2 % del presupuesto del eje y a un recorte de 12.2 %** respecto al monto ejercido en 2018.

Actividades de apoyo administrativo Como su nombre lo indica, es el presupuesto destinado a actividades de apoyo administrativo para impartición de justicia (Transparencia Presupuestaria, 2019b).

4.2.2 Reclusión y Readaptación Social

En 2019 se destinan 17,354 mdp a reclusión y readaptación social, esto es **20.1 % del presupuesto total del eje con un recorte de 36.0 %**, respecto al monto ejercido en 2018. Esta clasificación incluye dos actividades institucionales:

1. Sistema penitenciario que garantice la ejecución de las resoluciones jurídicas que contribuyan a la readaptación social.
2. Servicios de apoyo administrativo.

Sistema penitenciario que garantice la ejecución de las resoluciones jurídicas y contribuya a la readaptación social

Su presupuesto se distribuye en dos programas: **Administración del Sistema Federal Penitenciario, cuyo presupuesto de 16 mil 642 mdp, que equivale a 19.3 % del presupuesto total del eje** y *Provisiones para infraestructura de seguridad*, que equivale a 0.3 % del total del eje (ver Cuadro 4.2).

En años previos esta actividad institucional ha incluido programas como: *Pago de cuota alimenticia por internos del fuero federal en custodia de los Gobiernos Estatales*, *Mantenimiento de infraestructura* y *Estudios de preinversión*.

Administración del Sistema Federal Penitenciario Busca contribuir a mejorar las condiciones de seguridad y justicia mediante la implementación de acciones que permitan reducir la presencia de incidencias suscitadas por las personas privadas de la libertad, con el objetivo de recuperar la dignidad humana y coadyuvar en el proceso de reinserción social. De acuerdo con el PEF 2019, se encuentra a cargo de la Unidad de Prevención y Readaptación Social de la SEGOB[44] (Transparencia Presupuestaria, 2019b).

Provisiones para infraestructura de seguridad Es un programa a cargo de la SEGOB[45] y su unidad responsable es Prevención y readaptación social. La

[44] De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a partir de 2020 será parte de las atribuciones de la SSPC (Senado de la República, 2019).

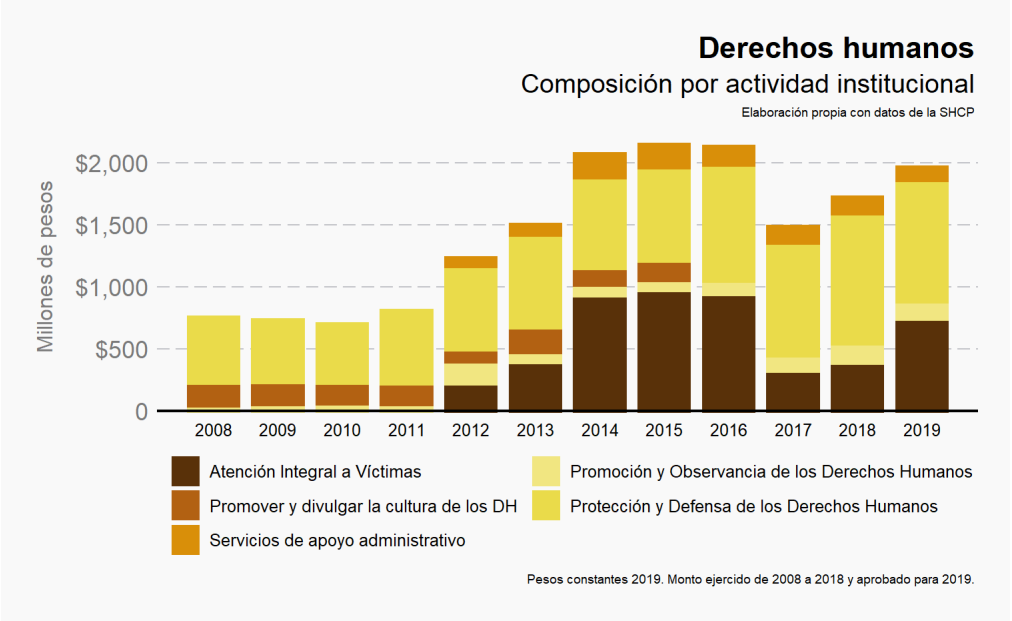


Figura 4.5. Presupuesto para derechos humanos: por actividad institucional

* La gráfica muestra todas las actividades institucionales que ha tenido este eje desde 2008.
Fuente: Elaboración propia, con información de SHCP (2018a) y SHCP (2017).

medida de su desempeño es el apego del presupuesto ejercido respecto al presupuesto aprobado (Transparencia Presupuestaria, 2019b).

Servicios de apoyo administrativo

En cuanto a los servicios de apoyo administrativo, en 2019 se aprobó un presupuesto de **462 mdp, equivalentes a 0.5 % del presupuesto total del eje y a un recorte de 5.0 %** respecto al monto ejercido en 2018.

Servicios de apoyo administrativo Como su nombre lo indica, es el presupuesto destinado a las actividades de apoyo administrativo dentro de los servicios de apoyo administrativo para reclusión y readaptación social (Transparencia Presupuestaria, 2019b).

4.3 Eje 3: Atención, observancia, protección, defensa y supervisión de los Derechos Humanos

En 2019, el presupuesto para este eje equivale a **1.9 % del presupuesto total para Justicia** y a un incremento de 13.8 % respecto al ejercido en 2018. Es el eje con el mayor número de programas presupuestarios: 15 en una sola subfunción: Derechos Humanos.

A su vez, la subfunción de Derechos humanos se distribuye en cuatro actividades institucionales:

[45] De acuerdo con la Ley Orgánica con la Administración Pública Federal, a partir de 2020 será parte de las atribuciones de la SSPC (Senado de la República, 2019).

1. Promoción y observancia de los derechos humanos.
2. Protección y defensa de los derechos humanos.
3. Atención integral a víctimas.
4. Servicios de apoyo administrativo.

4.3.1 Derechos Humanos

En 2019, **50 % del presupuesto del eje se destina a la Protección y defensa de los derechos humanos**, 37.9 % a la Atención integral a víctimas, 7.1 % a la Promoción y observancia de los derechos humanos y 5.0 % a los Servicios de apoyo administrativo.

En cuanto al análisis por programa presupuestario, **dos de los quince programas concentran 79.1 % del presupuesto total para derechos humanos**: *Atender al público en general en oficinas centrales y foráneas; así como solucionar expedientes de presuntas violaciones a los derechos humanos*, con 41.2 % y *Atención a víctimas* con 37.9 % (ver Cuadro 4.3).

A continuación se presenta el análisis para cada actividad institucional y las definiciones de los programas que incluye cada una.

Promoción y observancia de los derechos humanos

En 2019 se aprobó un presupuesto de **139 mdp a la Promoción y observancia de los derechos humanos**, esto equivale a **7.1 % de todo el presupuesto para derechos humanos** y a un **recorte de 9.4 %** respecto al monto ejercido en 2018.

Se compone de **ocho programas presupuestarios**, de ellos, **el de mayor presupuesto es Atender asuntos relacionados con la operación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes** con 38.7 mdp; en 2019 recibió un incremento de 28.4 % del presupuesto ejercido en 2018. En contraste, el de menor presupuesto es *Atender asuntos relacionados con las y los jóvenes, las personas mayores y las familias*, con 6.6 mdp; en 2019 recibió un recorte de 3.3 %, respecto al presupuesto ejercido en 2018.

Atender asuntos relacionados con Sexualidad, Salud y VIH Tiene el objetivo de desarrollar las acciones que permitan promover, estudiar y divulgar la cultura de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional. Se encuentra a cargo de la Primera Visitaduría General de la CNDH (Transparencia Presupuestaria, 2019b).

Cuadro 4.3. Programas Presupuestarios del eje: **Atención, observancia, protección, defensa y supervisión de los derechos humanos, 2019**

Programa presupuestario	Monto (mdp)	Participación en el eje	Variación respecto a 2018
Promoción y Observancia de los Derechos Humanos	**$139.3**	**7.1 %**	**-9.4 %**
Atender asuntos relacionados con Sexualidad, Salud y VIH	$7.0	0.4 %	1.3 %
Atender asuntos relacionados con la operación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes	$38.7	2.0 %	28.4 %
Atender asuntos relacionados con las y los jovenes, las personas mayores y las familias	$6.6	0.3 %	-3.3 %
Atender asuntos relacionados con los Derechos Humanos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales	$9.4	0.5 %	-47.4 %
Atender asuntos relacionados con niñas, niños y adolescentes	$7.7	0.4 %	-32.4 %
Atender asuntos relativos a la aplicación del Mecanismo Independiente de Monitoreo Nacional de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad	$16.4	0.8 %	9.7 %
Realizar la promoción y observancia en el monitoreo, seguimiento y evaluación del impacto de la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres	$33.3	1.7 %	-16.9 %
Realizar visitas de supervisión para cumplir con la integración del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria, así como, realizar pronunciamientos en materia de Derechos Humanos con el Sistema Penitenciario	$20.1	1.0 %	-21.0 %
Protección y Defensa de los Derechos Humanos	**$980.1**	**50.0 %**	**-6.5 %**
Atender al público en general en oficinas centrales y foraneas; así como, solucionar expedientes de presuntas violaciones a los Derechos Humanos	$808.5	41.2 %	-4.3 %
Atender asuntos relacionados con las personas migrantes	$103.4	5.3 %	-16.5 %
Atender asuntos relacionados con personas reportadas como desaparecidas y no localizadas	$25.9	1.3 %	-21.7 %
Atender asuntos relacionados con víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos	$23.4	1.2 %	-11.4 %
Establecer y dirigir la estrategia institucional para proteger y promover los Derechos Humanos y presentar sus resultados	$18.9	1.0 %	-4.7 %
Atención Integral a Víctimas	**$743.6**	**37.9 %**	**90.1 %**
Atención a víctimas	$743.6	37.9 %	90.1 %
Servicios de apoyo administrativo	**$98.9**	**5.0 %**	**-24.8 %**
Actividades de apoyo administrativo	$98.9	5 %	-24.8 %
Total	**$1,961.9**	**100.0 %**	**13.8 %**

* Se refiere a valores reales 2019.

Fuente: Elaboración propia, con información de SHCP (2018a) y SHCP (2017).

Atender asuntos relacionados con la operación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes Consiste en desarrollar las acciones que permitan proteger y observar los derechos humanos de la población en general, así como de las personas y grupos sociales más vulnerables. Está a cargo de la Coordinación General del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura de la CNDH (Transparencia Presupuestaria, 2019b).

Atender asuntos relacionados con las y los jóvenes, las personas mayores y las familias Este programa se encarga de brindar servicios de promoción de los derechos humanos de las y los jóvenes, las personas mayores y las familias, por medio de la vinculación, la observancia, el estudio, la elaboración y la actualización de materiales, así como de orientación jurídica (Transparencia Presupuestaria, 2019b).

Atender asuntos relacionados con los Derechos Humanos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales Pretende contribuir a la consolidación de la cultura preventiva y de respeto de los derechos humanos, mediante la promoción de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, así como mantener informados a los interesados sobre la tramitación y conclusión de los expedientes. Está a cargo de la Sexta Visitaduría General de la CNDH (Transparencia Presupuestaria, 2019b).

Atender asuntos relacionados con niñas, niños y adolescentes Busca contribuir al respeto de los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes, mediante servicios de promoción y divulgación en la materia y se encuentra a cargo de la Primera Visitaduría General de la CNDH (Transparencia Presupuestaria, 2019b).

Atender asuntos relativos a la aplicación del Mecanismo Independiente de Monitoreo Nacional de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad Su objetivo es contribuir a la protección y a la consolidación de una cultura de respeto a los derechos humanos de las personas con discapacidad, mediante su reconocimiento por parte de las autoridades. Se encuentra a cargo de la Primera Visitaduría General de la CNDH (Transparencia Presupuestaria, 2019b).

Realizar la promoción y observancia en el monitoreo, seguimiento y evaluación del impacto de la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres Pretende contribuir a la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, me-

diante la observancia de la política nacional en la materia y la promoción de los derechos humanos de las mujeres. Está a cargo de la Cuarta Visitaduría General de la CNDH (Transparencia Presupuestaria, 2019b).

Realizar visitas de supervisión para cumplir con la integración del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria, así como realizar pronunciamientos en materia de Derechos Humanos con el Sistema Penitenciario Busca contribuir a la observancia de derechos humanos de las personas privadas de la libertad en centros penitenciarios del país, mediante la emisión del diagnóstico actual y los procedimientos tendientes a impulsar las políticas públicas en la materia. Además de desarrollar las acciones que permitan proteger y observar los Derechos Humanos de personas internas en Centros de Readaptación Social (CERESOS) del país, en apoyo a los Organismos Locales de protección de Derechos Humanos (Transparencia Presupuestaria, 2019b).

Protección y defensa de los derechos humanos

En 2019 se aprobó un presupuesto de **980 mdp a la Protección y defensa de los derechos humanos,** esto equivale a **50.0 % de todo el presupuesto para derechos humanos** y a un **recorte de 6.5 %** respecto al monto ejercido en 2018.

Se compone de **cinco programas presupuestarios**, entre ellos, **Atender al público en general en oficinas centrales y foráneas**, así como solucionar expedientes de presuntas violaciones a los Derechos Humanos es **el de mayor presupuesto asignado, con 809 mdp** en 2019, que incluye un recorte de 4.3 % respecto al monto ejercido en 2018. En cambio, *Establecer y dirigir la estrategia institucional para proteger y promover los Derechos Humanos y presentar sus resultados* fue el programa con el menor presupuesto aprobado en 2019 con 19 mdp y un recorte de 4.7 % respecto a 2018.

Atender al público en general en oficinas centrales y foraneas, así como solucionar expedientes de presuntas violaciones a los Derechos Humanos Tiene como objetivo desarrollar las acciones que permitan proteger y observar los derechos humanos de la población en general. Busca contribuir a la protección de los derechos humanos mediante la atención de las personas que sufren violaciones a los derechos humanos por acciones u omisiones por parte de las autoridades. Se encuentra a cargo de ocho Unidades Responsables de la CNDH (Transparencia Presupuestaria, 2019b).

Atender asuntos relacionados con las personas migrantes Busca que todas las personas en un contexto de migración reciban servicios de promoción y

atención. Se encuentra a cargo de la Quinta Visitaduría General de la CNDH (Transparencia Presupuestaria, 2019b).

Atender asuntos relacionados con personas reportadas como desaparecidas y no localizadas Busca contribuir a la protección de los derechos humanos de las personas desaparecidas y no localizadas por acciones u omisiones de las autoridades, mediante la atención y seguimiento de los expedientes registrados. Se encuentra a cargo de la Primera Visitaduría General de la CNDH (Transparencia Presupuestaria, 2019b).

Atender asuntos relacionados con víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos Tiene como objetivo general contribuir a la protección de los derechos humanos, mediante la atención a víctimas del delito y/o de violaciones a los derechos humanos. Está a cargo de la Primera Visitaduría General de la CNDH (Transparencia Presupuestaria, 2019b).

Establecer y dirigir la estrategia institucional para proteger y promover los Derechos Humanos y presentar sus resultados Este programa se encarga de definir una estrategia eficaz institucional del organismo nacional de protección a los derechos humanos y está a cargo de la CNDH. Entre sus indicadores están el cumplimiento de las metas de la estrategia institucional, el número de recomendaciones emitidas respecto a las recomendaciones del año previo y el número de acciones implementadas respecto a las programadas (Transparencia Presupuestaria, 2019b).

Atención integral a víctimas

En 2019 se aprobó un presupuesto de **744 mdp para Atención integral a víctimas, esto equivale a 37.9 % de todo el presupuesto para derechos humanos y a un incremento de 90.1 %, lo cual representa el programa con el mayor incremento porcentual del eje 3, respecto al monto ejercido en 2018.**

Atención a Víctimas Su objetivo principal es contribuir a asegurar a las víctimas el acceso efectivo a los servicios y medidas de asistencia, atención y protección mediante medidas reparación integral para el acceso de al ejercicio efectivo de sus derechos (Transparencia Presupuestaria, 2019b).

Servicios de apoyo administrativo

Finalmente, en cuanto a los servicios de apoyo administrativo, en 2019 se aprobó un presupuesto de **98.9 mdp, que equivale a 5.0 % de todo el presupuesto para derechos humanos y a un recorte de 24.8 % respecto al monto ejercido en 2018.**

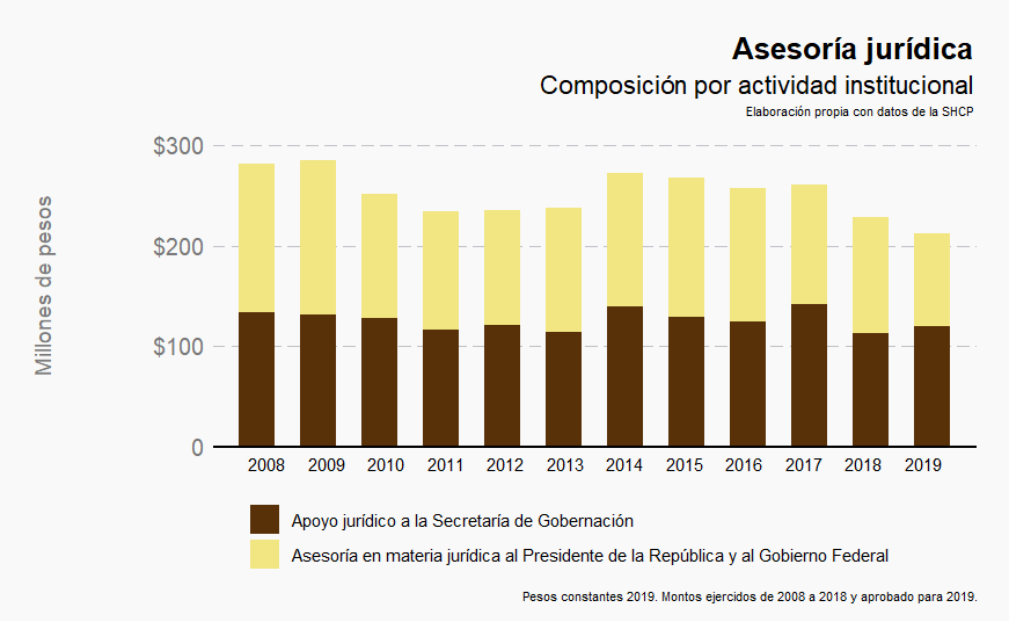


Figura 4.6. Presupuesto para Asesoría jurídica: por actividad institucional

* La gráfica muestra todas las actividades institucionales que ha tenido este eje desde 2008.

Fuente: Elaboración propia, con información de SHCP (2018a) y SHCP (2017).

Actividades de apoyo administrativo Como su nombre lo indica, es el presupuesto destinado a actividades de apoyo administrativo a cargo de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) (Transparencia Presupuestaria, 2019b).

4.4 Eje 4: Asesoría Jurídica

El eje de Asesoría jurídica equivale a **0.2 % del presupuesto total de Justicia** y se conforma por **dos programas presupuestarios** en dos actividades institucionales: *Asesoría en materia jurídica al Presidente de la República y al Gobierno Federal* y *Apoyo jurídico a la SEGOB.*

Como se observa en la figura 4.6, en 2008 la composición fue 48.3 % Apoyo jurídico a la SEGOB y 51.7 % para Asesoría en materia jurídica al Presidente de la República y al Gobierno Federal; mientras que en 2019 se invierte esta relación y se aprueba 57.6 % para Apoyo jurídico a la SEGOB y 42.4 % para Asesoría al Presidente de la República y al Gobierno Federal.

El eje Asesoría jurídica se encuentra dentro de la función Justicia en el PEF, por lo que, de acuerdo con la metodología definida, se incluyó como uno de los ejes temáticos principales. Sin embargo, en sentido estricto, **estos programas no se relacionan de manera directa con la seguridad pública.**

Cuadro 4.4. Programas Presupuestarios del eje: **Asesoría jurídica, 2019**

Actividad institucional / Programa presupuestario	Monto (mdp)	Participación en el eje	Variación respecto a 2018
Asesoría en materia jurídica al Presidente de la República y al Gobierno Federal	**$88.9**	**42.4 %**	**-21.2 %**
Asesoramiento en materia jurídica al Presidente de la Republica y al Gobierno Federal	$88.9	42.4 %	-21.2 %
Apoyo jurídico a la SEGOB	**$121.0**	**57.6 %**	**6.2 %**
Defensa jurídica de la SEGOB y compilación jurídica nacional y testamentaria ciudadana	$121.0	57.6 %	6.2 %
Total	**$210.0**	**100.0 %**	**-7.4 %**

* Se refiere a valores reales 2019.

Fuente: Elaboración propia, con información de SHCP (2018a) y SHCP (2017).

4.4.1 Asuntos Jurídicos: Asesoría en materia jurídica al Presidente de la República y al GF

La evolución de esta actividad, que también es la evolución del único programa que incluye: *Asesoramiento en materia jurídica al Presidente de la República y al Gobierno Federal*, indica una reducción dentro de su **participación en el eje, al pasar de 51.7 % en 2008 a 42.4 % en 2019** (Ver Figura 4.6).

En términos reales, el presupuesto asignado en 2019 a este programa equivale a un **recorte de 38.3 % respecto al presupuesto ejercido en 2008**. 2009 fue el año en el que se ejerció el mayor presupuesto en este programa, 150 mdp, y 2012 fue el año con el menor presupuesto ejercido, con 111 mdp.

Asesoramiento en materia jurídica al Presidente de la República y al Gobierno Federal Este programa forma parte de la planeación, el seguimiento y la evaluación de políticas públicas. No es susceptible de contar con una Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), por lo que su indicador es el porcentaje de reglamentos revisados y tramitados, no presenta su objetivo general ni objetivos específicos (Transparencia Presupuestaria, 2019b).

4.4.2 Política Interior: Apoyo jurídico a la SEGOB

La evolución de esta actividad, que también es la evolución del único programa que incluye: Apoyo jurídico a la SEGOB, indica un **incremento dentro de su participación en el eje, al pasar de 48.3 % en 2008 a 57.6 % en 2019** (Ver Figura 4.6).

En términos reales, el presupuesto asignado en 2019 a este programa equivale a un **recorte de 10.2 % respecto al presupuesto ejercido en 2008.** 2017 fue el año en el que se ejerció el mayor presupuesto en este programa, 143 mdp, y el año siguiente, 2018, el de menor presupuesto ejercido, con $114 mdp.

Defensa jurídica de la SEGOB y compilación jurídica nacional y testamentaria ciudadana Tiene el objetivo de dar soporte jurídico a la SEGOB ante posibles circunstancias de conflicto por los actos realizados en el desempeño de la

conducción de la política interior, así como asesorar al gobierno federal sobre circunstancias similares (Transparencia Presupuestaria, 2019b).

4.5 Estadísticas

De acuerdo con el presupuesto total para **Justicia** en su distribución por programas presupuestarios, se retoman los **tres programas que suman 83.2 % del presupuesto total** (Ver Figura 4.2 y Cuadro 4.5). Estos están incluidos en los ejes Investigar y perseguir, Impartición de justicia y reclusión y readaptación social.

Cuadro 4.5. Presupuesto para Justicia en 2019: **Distribución por programas presupuestarios**

Eje	Programa presupuestario	% Ppto total de justicia
Investigar y perseguir	Investigar y perseguir los delitos del orden federal	9 %
Impartición de justicia, reclusión y readaptación	Otras actividades	58 %
Impartición de justicia, reclusión y readaptación	Administración del Sistema Federal Penitenciario	16 %
Varios	41 programas	17 %
Total		**100 %**

Fuente: Elaboración propia, con información de SHCP (2018a).

Fuentes de información

Se utilizan los indicadores de desempeño presentados para cada uno de los programas presupuestarios, de acuerdo con su **Matriz de Indicadores** (Transparencia Presupuestaria, 2019b), esto con la finalidad de mantener la congruencia en el análisis por programa; sin embargo, en el caso del programa de Impartición de justicia fue necesario consultar la información de la SCJN, dado que no cuenta con Matriz de Indicadores (SCJN, 2019a).

4.5.1 Investigar y perseguir

El **9.0 %** del presupuesto total para **Justicia** se destina al programa Investigar y perseguir los delitos del orden federal como parte de las actividades de Procuración de justicia. Este programa, con 9 mil 448 mdp, está a cargo de la Procuraduría General de la República y de 60 unidades responsables, entre ellas las delegaciones de cada una de las entidades federativas.

Este programa tiene como objetivo general lograr una **procuración de justicia eficaz y eficiente** y, como objetivo estratégico, contribuir a la conservación del estado de derecho en las entidades federativas del país mediante la **investigación y persecución** de los hechos delictivos del fuero federal, a

través de la integración de averiguaciones previas, carpetas de investigación y el combate al narcomenudeo (Transparencia Presupuestaria, 2019b).

El seguimiento a este programa se limita por las adaptaciones que se han realizado a su indicador de fin. Como se observa en el Cuadro 4.6, entre 2013 y 2014 se utilizó el porcentaje de sentencias condenatorias obtenidas a favor de la sociedad en materia de delitos del orden federal, que **se redujo, tanto en resultado como en meta**, de 58.3 % a 56.3 %.

Entre 2017 y 2018 el indicador utilizado fue el porcentaje de carpetas de investigación terminadas por criterios de oportunidad, soluciones alternas, juicio abreviado, oral y No Ejercicio de la Acción Penal (NEAP), respecto al total de carpetas de investigación ingresadas. Este porcentaje también **se redujo, tanto en resultado como en la meta**. El resultado pasó de 38.9 % en 2017 a 35.5 % en 2018 y la meta de 42.5 % a 25.9 % en el mismo periodo.

Cuadro 4.6. Indicadores de desempeño del programa: **Investigar y perseguir delitos del orden federal**

Año	Indicador	Meta	Indicador
2013	Porcentaje de sentencias condenatorias obtenidas a favor de la sociedad en materia de delitos del orden federal	64.9 %	58.3 %
2014	Porcentaje de sentencias condenatorias obtenidas a favor de la sociedad en materia de delitos del orden federal	60.1 %	56.3 %
2015	Porcentaje de ejercicios de la acción penal que derivaron en un auto de formal prisión o en auto de sujeción a proceso	55.8 %	NI
2016	Porcentaje de ejercicios de la acción penal que derivaron en un auto de formal prisión o en auto de sujeción a proceso	59.1 %	54.9 %
2017	Porcentaje de ejercicios de la acción penal que derivaron en un auto de formal prisión o en auto de sujeción a proceso	62.39 %	30.0 %
2017	Porcentaje de carpetas de investigación terminadas por criterios de oportunidad, soluciones alternas, juicio abreviado, oral y NEAP respecto al total de carpetas de investigación ingresadas	42.5 %	38.9 %
2018	Porcentaje de carpetas de investigación terminadas por criterios de oportunidad, soluciones alternas, juicio abreviado, oral y NEAP respecto al total de carpetas de investigación ingresadas	25.9 %	35.5 %
2019	Porcentaje de carpetas de investigación terminadas por criterios de oportunidad, acuerdos reparatorios cumplidos, suspensión condicional del proceso cumplido, juicio abreviado, oral, NEAP, acumuladas, abstención de investigar e incompetencia respecto al total de carpetas de investigación en trámite	50.0 %	NA

NI No se reporta información.
NA No aplica.

Fuente: Elaboración propia, con información de Transparencia Presupuestaria (2019b).

4.5.2 Impartición de justicia

El **58.3 %** del presupuesto total para **Justicia** se destina al programa *Otras actividades*, como parte de las actividades de Impartición de justicia. Este programa con 61 mil 118 mdp está a cargo de la SCJN del Poder Judicial. Sin embargo no presenta Matriz de Indicadores ni Sistema de Evaluación de Desempeño.

La distribución del presupuesto de 2019 para este programa refleja que **86.7 % se destina a servicios personales**;es decir, sueldos, salarios, remuneraciones y otras prestaciones; el 12.7 % a gastos de operación; 0.4 % a bienes muebles, inmuebles e inversión pública, y 0.2 % a transferencias, ayudas y subsidios.

Para tener acceso a información adicional relacionada a este programa se utilizó el Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal (CNIJF) del INEGI y las cifras del Portal de Estadística Judicial de la SCJN[46]. En específico, se presentan los **asuntos jurisdiccionales ingresados y resueltos**.

Se encuentra que la mayor brecha entre los asuntos ingresados y atendidos se presenta en el año 2013 con 2 mil 941 casos ingresados y no atendidos. La menor brecha fue el año 2017 con una diferencia de 58 casos. Para 2018 la diferencia fue de mil 674 (Ver Figura 4.7).

Al analizar la distribución de estos casos, se observa en el Cuadro 4.7, que 55 % de los casos ingresados y 46 % de los casos resueltos corresponde a otros ingresos; en segundo lugar están los casos de justicia administrativa con 16 % de los casos ingresados y 21 % de los resueltos; en tercer lugar los civiles con 9 % de los casos ingresados y 11 % de los casos resueltos, y los **casos penales corresponden a 8 % de los casos ingresados y a 10 % de los casos resueltos.**

4.5.3 Reclusión y readaptación social

Se destinan 16 mil 642 mdp, equivalentes a **15.9 %** del presupuesto total de **Justicia** al programa *Administración del Sistema Federal Penitenciario como parte de los programas de Reclusión y readaptación social*. Está a cargo de la SEGOB[47]. Su objetivo general es mejorar las condiciones de seguridad y justicia por medio del objetivo estratégico de administrar el Sistema Peniten-

[46] Los asuntos jurisdiccionales resueltos por la SCJN son el juicio de amparo, las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y las determinaciones de constitucionalidad sobre la materia de consultas populares (SCJN, 2019b).

[47] De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a partir de 2020 será parte de las atribuciones de la SSPC (Senado de la República, 2019).

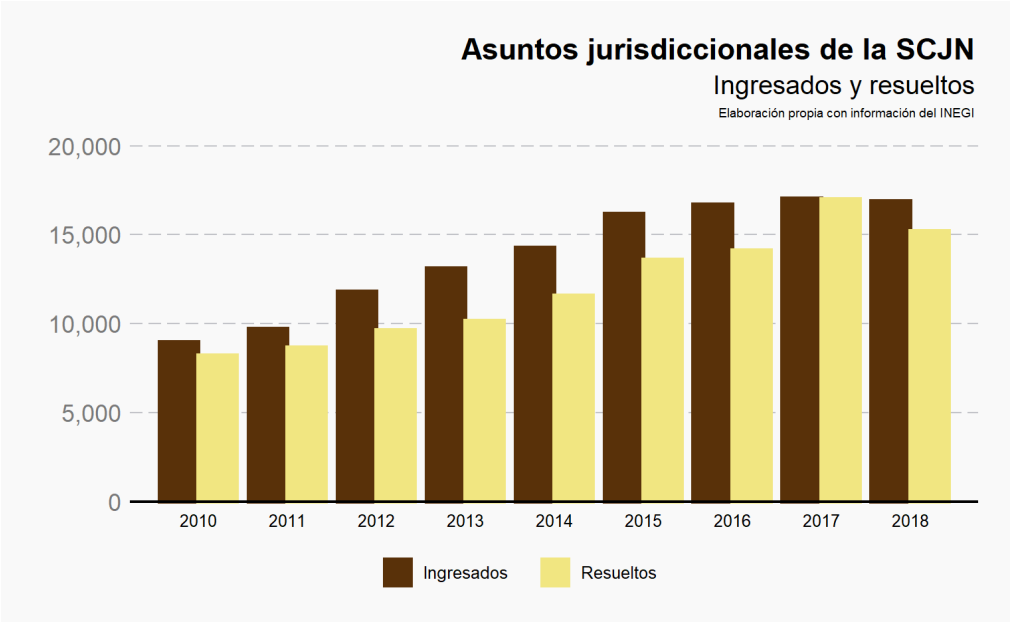
Cuadro 4.7. Distribución de los **asuntos jurisdiccionales** de la SCJN en **2017**

Tipo de asunto	Ingresados	Resueltos
Otros ingresos	9,333 (55 %)	7,763 (46 %)
Administrativa	2,651 (16 %)	3,502 (21 %)
Civil	1,513 (9 %)	1,828 (11 %)
Penal	1,448 (8 %)	1,675 (10 %)
Laboral	1,375 (8 %)	1,661 (10 %)
Constitucional	606 (4 %)	490 3 %
Total	**17,044**	**16,986**

1 La suma puede no coincidir con el total debido a los casos ingresados y que corresponden a más de una clasificación.

Fuente: Elaboración propia, con información de INEGI (2018a).

Figura 4.7. Asuntos jurisdiccionales de la SCJN: ingresados y atendidos



Fuente: Elaboración propia, con información de INEGI (2018a) y la SCJN (2019a).

ciario Federal, a fin de coadyuvar con la reinserción social. (Transparencia Presupuestaria, 2019b).

Su indicador principal está relacionado con **evitar que la población penitenciaria materialice incidentes de alta gravedad como fugas, motines y homicidios** que, de suscitarse, vulnerarían la seguridad que debe prevalecer en los Centros Penitenciarios Federales. Para esto dependen de la intervención inmediata del personal de seguridad (Transparencia Presupuestaria, 2019b).

De acuerdo con los indicadores de desempeño del programa, **entre 99.7 % y 100 % de los días de cada año entre 2016 y 2018, han transcurrido sin incidencias de alta gravedad**. De acuerdo con el Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal (CNSPF) 2018 del INEGI, se contabilizaron 896 incidentes, de los cuales 451 correspondieron a riñas, 178 a agresiones a terceros y 266 a otros (INEGI, 2019).

Cifras del CNSPF en 2018 contabilizan **22 centros penitenciarios federales**, de los cuales 20 están en operación con una **capacidad instalada total de 37 mil 978** espacios medidos por el número de camas útiles.

En la figura 4.8 se observa cómo la **población reclusa del fuero federal** pasa de 29 mil 864 en 2010 a su punto máximo en 2014 con 35 mil 679 personas y se reduce a **su nivel más bajo en 2017 con 16 mil 891 personas**, cifra equivalente a 44.4 % de la capacidad instalada y a 9.7 % de la población reclusa total, la que incluye el fuero común. En el agregado, tanto del fuero federal como del fuero común, el mayor número de población reclusa se registró en 2014: 287 mil 705 personas, y el menor número de población reclusa fue en 2017 con 174 mil 737 personas.

Ahora bien, si se considera a la **población privada de la libertad entonces se tiene un total de 31 mil 289** personas al 31 de diciembre de 2017. En este mismo año hubo más personas que egresaron de los centros federales penitenciarios (7 mil 543)[48], que personas que ingresaron (6 mil 807)(INEGI, 2019).

[48] En el CNSPF se presentan 7 mil 543 personas que egresaron de los centros federales penitenciarios en 2017 por tipo de egreso; sin embargo, en la misma base se presenta un total de población egresada para el mismo año por 10 mil 865.

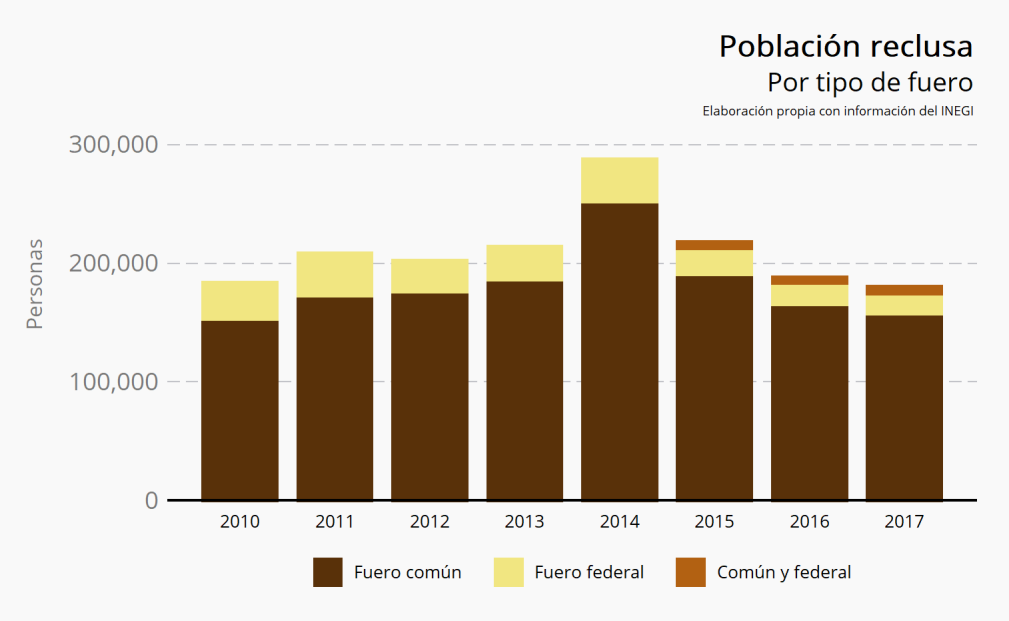


Figura 4.8. Población reclusa: por tipo de fuero

Fuente: Elaboración propia, con información de INEGI (2019).

En cuanto a los egresos de los centros penitenciarios, **92 % están fuera de las categorías principales** y se clasificaron como otro tipo de egreso (ver Cuadro 4.8).

Cuadro 4.8. Personas que **egresaron** de los centros federales penitenciarios en **2017**

Tipo de egreso	Total	Hombres	Mujeres
Sujeta a proceso	0	0	0
Por sentencia absolutoria	532	504	28
Por sentencia revocatoria	36	36	0
Por cumplimiento de sentencia	34	30	4
Por libertad anticipada	34	30	4
Otro	6,941	6,713	228
Total	**7,543**	**7,283**	**260**

Fuente: Elaboración propia, con información de INEGI (2019).

Respecto a las **personas que ingresaron a los centros penitenciarios**, 28.1 % fue por delitos en materia de armas, explosivos y otros materiales destructivos, 27.7 % por delitos de delincuencia organizada, 23.2 % por delitos federales contra la salud relacionados con narcóticos y 16.8 % por secuestros; la categoría de otros delitos suma 1.6 %.

El CNSPF presenta en total 67 categorías, 16 de ellas se muestran en el Cuadro 4.9, ya que cuentan con al menos una persona ingresada por ese delito. Quedan fuera las categorías de **homicidio, feminicidio, tráfico de menores, abuso sexual, acoso sexual, hostigamiento, violación, robo, delitos en materia de hidrocarburos y sus derivados, violencia familiar, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, entre otras, ya que no pre-**

sentan ninguna persona ingresada a los centros federales penitenciarios por estos delitos (INEGI, 2019).

Cuadro 4.9. Personas que **ingresaron** a los centros federales penitenciarios en **2017**

Tipo de delito	Total	% del total
Delitos en materia de armas, explosivos y otros materiales destructivos	1,910	28.1 %
Delitos de delincuencia organizada	1,886	27.7 %
Delitos federales contra la salud relacionados con narcóticos	1,578	23.2 %
Secuestro	1,143	16.8 %
Otros delitos	109	1.6 %
Asociación delictuosa	59	0.9 %
Operaciones con recursos de procedencia ilícita	36	0.5 %
Falsedad	30	0.4 %
Delitos en materia de armas y objetos prohibidos	18	0.3 %
Evasión de presos	16	0.2 %
Trata de personas	10	0.1 %
Otros delitos contra la seguridad pública y la seguridad del Estado	4	0.1 %
Delitos electorales	3	0.04 %
Delitos por hechos de corrupción	2	0.03 %
Falsificación	2	0.03 %
Delitos contra el medio ambiente, el equilibrio ecológico y la gestión ambiental	1	0.01 %
Total	**6,807**	**100 %**

Fuente: Elaboración propia, con información de INEGI (2019).

El CNSPF también brinda información respecto al **presupuesto solicitado por los centros penitenciarios federales para su operación**, excluyendo el presupuesto para servicios personales. En 2017 el presupuesto solicitado fue de 8 mil 387.9 mdp y **se autorizó y ejerció un presupuesto de 3 mil 061.1 mdp; es decir, 36.4 % del monto solicitado para operar**.

Por último, en este programa se incluyen las acciones de **reinserción**. La importancia de la reinserción se debe a su contribución en la estrategia completa de prevención del delito. Si bien la intervención penal no es el único factor para el desistimiento del delito; es decir, para la **falta de reincidencia, es el resultado que se esperaría obtener de las intervenciones de reinserción**.

Aunque los índices de reincidencia son difíciles de establecer, son innevitables en relación con los programas de reinserción (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), 2013). De acuerdo con la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2016, **25.9 %** de la población privada de la libertad, mayores de 18 años, **han sido juzgados** por la comisión de un delito antes de su reclusión actual (INEGI, 2017).

4.6 Comentarios finales

Después de analizar el presupuesto total de acuerdo con la metodología empleada, se destaca que **83 % se concentra en tres de los 44 programas presupuestarios**, los cuales corresponden al proceso de justicia penal, a diferencia de la baja proporción que se destina a los ejes de Asesoría jurídica y Derechos humanos que, en conjunto, suman 2.1 % del total del presupuesto de **Justicia**.

Proceso de justicia

Con este resultado, y agrupando el proceso de justicia penal en tres etapas: averiguación previa, proceso penal y ejecución de la sentencia (Godoy Rangel, 1985) podemos conocer **a qué etapa del proceso penal se da prioridad presupuestaria**. En la Figura 4.9 se muestra el **proceso de justicia** que, de acuerdo con la metodología utilizada, incluye los ejes: Investigar y perseguir e Impartir justicia, reclusión y readaptación.

Prioridad en: impartición de justicia

La prioridad presupuestaria se concentra en la impartición de justicia con **67 % del presupuesto del proceso de justicia** y se refiere al programa presupuestario llamado *Otras actividades*, con 61 mil 118 mdp, a cargo del Poder Judicial por medio de la SCJN, el Consejo de la Judicatura Federal, la Sala Superior y Salas Regionales. Este programa **no cuenta con una Matriz de Indicadores** y 87 % de sus recursos se destinan a servicios personales (Transparencia Presupuestaria, 2019b).

Es importante destacar en esta etapa que, de acuerdo con el CNIJF, en 2017 8 % de los casos ingresados y **10 % de los casos resueltos fueron en materia penal**. En cambio, 55 % de los asuntos ingresados y 46 % de los asuntos resueltos correspondieron a *Otro tipo de ingreso*[49]; en segundo lugar con 16 % de los casos ingresados y 21 % de los casos resueltos, están los de materia administrativa.

Segundo lugar: reclusión y reinserción

En segundo lugar se ubica la etapa de **recluir y reinsertar con 17 % del presupuesto de todo el proceso**. El presupuesto se concentra en el programa **Adminstración del Sistema Federal Penitenciario**, con 16 mil 642 mdp, en el que históricamente se destina prioritariamente para la operación y, en 2019, 1.4 % a mantenimiento de la infraestructura de seguridad. En 2017 el **presupuesto autorizado equivale a 36 % del monto solicitado** por los centros federales penitenciarios para operar (INEGI, 2019).

[49] Se refiere a asuntos que no son clasificados por materia ni órgano, debido a que se resuelven en acuerdo de desechamiento, de incompetencia, de sobreseimiento y devueltos en aplicación al acuerdo plenario (INEGI, 2018a)

Figura 4.9. Proceso de justicia: distribución del presupuesto

Fuente: Elaboración propia, con información de SHCP (2018a).

Tercer lugar: investigar y perseguir

La primera etapa del proceso de justicia, **investigar y perseguir ocupa el último lugar en las prioridades presupuestarias** con 16 % del presupuesto total del proceso de justicia, equivalente a 9 mil 448 mdp, que se concentran en el programa llamado **Investigar y perseguir los delitos del orden federal**, cuyos **indicadores y metas se han reducido** desde 2013 (Transparencia Presupuestaria, 2019b).

ACIONES

5 | Implicaciones

5.1 El gasto en seguridad pública de 2008 a 2019

Con base en el análisis que se realizó a lo largo del documento, utilizando la RGP, se obtiene que el gasto en seguridad pública, incluyendo los recursos dirigidos a prevención, combate y justicia, representa 0.96 % del PIB para 2019. Este tipo de gasto se ha ubicado históricamente por encima del 1 % del PIB, con excepción de 2008,año en que representó 0.94 % del PIB.

En la figura 5.1 puede verse la trayectoria del gasto en seguridad pública de 2008 a 2019 y el gasto promedio en seguridad de los países de América Latina para 2014 y de los países de la OCDE para 2016. En ambos casos, el gasto en seguridad de México es menor en 20 % y 33 %, respectivamente. Con los niveles de delitos y homicidios que México presenta, en comparación con países de la OCDE como Dinamarca (0.9 %), Suiza (1.6 %) o la República Eslovaca (2.3 %), el gasto en este rubro resulta insuficiente (IEP, 2018).

Para 2019, el PEF presenta un recorte al gasto en seguridad pública de 14.3 % real, respecto al presupuesto ejercido 2018. La caída de recursos se muestra en los tres objetivos y para todos los ejes, excepto para el Eje 3 de Justicia

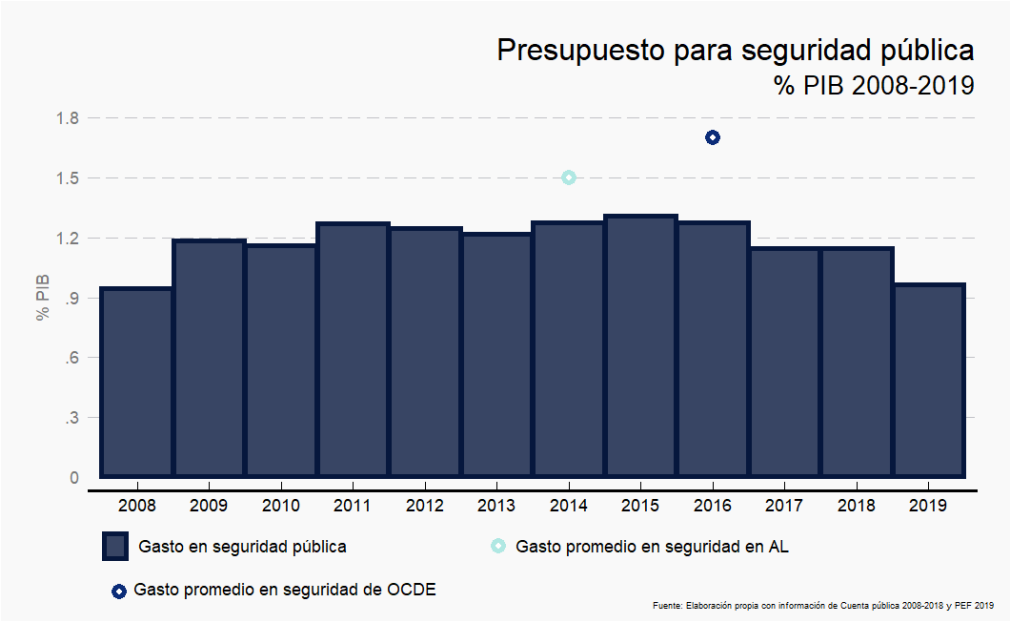


Figura 5.1. Gasto en seguridad pública 2008-2019

Atención, observancia, protección, defensa y supervisión de derechos humanos, aunque este eje representa 0.8 % del total del gasto en seguridad pública.

La **PREVENCIÓN DEL DELITO** recibirá en 2019 27.3 % menos que lo ejercido en 2018, concéntrándose el recorte en el eje *Acciones de gobierno para respeto de derechos* con 59 % menos.

El presupuesto de **COMBATE A LA CORRUPCIÓN** se reducirá en 10 % en 2019, comparado con 2018, con menor monto para la *Coordinación de la seguridad pública*, eje que debe contener los recursos para la operación de la nueva SSPC y la Guardia Nacional.

Para impartir **JUSTICIA** en 2019, el gobierno federal dispondrá de 13 % menos recursos respecto al año anterior. El recorte se concentra en el eje *Impartición de justicia, reclusión y readaptación*.

Cuadro 5.1. Gasto en seguridad pública 2019

Objetivo / Eje	Monto (mdp)	Variación real respecto a CP 2018	% del PIB	% del gasto en seguridad pública
Prevención al delito	33,064.87	-27.3	0.13	13.82
Eje 1. Prevención, protección y fortalecimiento de la seguridad pública	29,126.64	-25.6	0.12	12.17
Eje 2. Acciones del gobierno para respeto de derechos	1,430.63	-59.0	0.01	0.60
Eje 3. Promoción y prevención de derechos humanos	1,626.74	-9.0	0.01	0.68
Eje 4. Acceso a la información	880.86	-17.1	0.00	0.37
Combate al crimen	101,499.09	-10.0	0.41	42.41
Eje 1. Coordinación de la seguridad pública	4,451.00	-11.8	0.02	1.86
Eje 2. Combate a la corrupción	12,286.80	-6.0	0.05	5.13
Eje 3. Fuerzas Armadas en apoyo a la seguridad pública	84,761.29	-10.4	0.34	35.42
Justicia	104,755.02	-13.4	0.42	43.77
Eje 1. Investigar y perseguir	16,288.08	-13.0	0.07	6.81
Eje 2. Impartición de justicia, reclusión y readaptación	86,295.11	-13.9	0.35	36.06
Eje 3. Atención, observancia, protección, defensa y supervisión de derechos humanos	1,961.86	13.8	0.01	0.82
Eje 4. Asesoría jurídica	209.97	-7.4	0.00	0.09
Total	239,318.98	-14.3	0.97	100.00

Fuente: Elaboración propia, con información de SHCP (2018a) y SHCP (2017).

5.2 Estrategia de seguridad en México

Desde 2006 la estrategia de seguridad del gobierno federal se ha enfocado en combatir el crimen, en específico, el crimen organizado. Lo anterior se refleja en el presupuesto que se ha asignado al eje 3 del objetivo Combate al crimen **Fuerzas armadas en apoyo a la seguridad pública** y al eje dos del objetivo Justicia **Impartición de justicia, reclusión y readaptación**. Sin embargo, esta estrategia no ha arrojado resultados contundentes que se relacionen con una disminución del crimen, delitos y homicidios, de acuerdo con los datos que se presentan en este estudio.

La existencia de 120 programas distintos para 2019: 34 para prevención, 42 para combate al crimen y 44 para procurar e impartir justicia, indica la atomización de los recursos públicos. Sin embargo, solamente seis programas (5 %) obtienen aproximadamente 70 % del presupuesto de seguridad pública: uno de prevención que se refiere a la policía; dos de combate al crimen, ambos de fuerzas armadas, y tres de justicia para investigar y perseguir, así como para impartir justicia, recluir y readaptar. Lo anterior sugiere la falta de estrategia a nivel federal y de coordinación entre las instituciones encargadas de cumplir con los tres objetivos plasmados en la CPEUM.

5.3 Prioridades de gasto y perspectiva

La fragmentación de los sistemas, como se ha visto en los sectores de salud y pensiones, deriva en ineficiencias y genera desigualdades, principalmente por la falta de focalización y cobertura. El sistema de seguridad no es la excepción, cuando el PEF muestra que los programas dirigidos a promover y prevenir, así como atender los derechos humanos cuentan con 1.5 % del monto total de seguridad, pero los programas para SEDENA y SEMAR obtienen el 35 %.

La seguridad en los próximos años

Las prioridades del gobierno federal en cuanto a la seguridad pública no presentan modificaciones en el futuro cercano. La creación de la Guardia Nacional afirma la política de apoyarse en la fuerzas armadas para proveer de seguridad pública a la población. Aunque en la ley se define como una institución de carácter civil, su operación incluye elementos del Ejército y la Marina.

Los recortes presupuestales emprendidos por la federación tienen el potencial de comprometer la consecución de los objetivos planteados, tanto en el Plan Nacional de Desarrollo como en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, aprobada por el Senado a principos de 2019. Esta reducción puede

impactar en la operatividad de las instituciones que integran el SNSP y por ende, precarizar la implementación de la política de seguridad en 2019 y para los siguientes años.

El debilitamiento de las instituciones puede tener efectos de largo plazo, toda vez que los recortes que se materialicen a través del despido de personal capacitado o el cese de la actualización y renovación tecnológica de equipos y programas indispensables para la operación cotidiana serán difíciles de subsanar prontamente.

En los siguientes años será prioritario identificar los efectos de estos recortes en el desempeño y remediarlos a la brevedad antes de que estos continúen obstaculizando la consecución de los objetivos de política.

Anexos

A | Acuerdos derivados de las sesiones del SNSP

Año	# de Sesión ordinaria (fecha)	# de Sesión ordinaria (fecha)
2009	26 (02/06) Se aprueba conformación de la Comisión de Información y la Comisión de Certificación y Acreditación. Se aprueba la Comisión de Prevención del Delito y Participación Ciudadana.	27 (27/11) Se emiten criterios generales del *Programa Rector de Profesionalización* y se ratifica el *Programa Rector de Profesionalización de Instituciones Policiales.* Se instruye al SNSP que se revise el modelo policial actual.
2010	28 (08/10) El CNSP promueve modelo policial que cuente con 3 policías estatales y cada uno con un mando único.	29 (11/10) Se aprueban lineamientos para verificar y validar programas de capacitación de las Instituciones de Seguridad Pública.
2011	30 (3/10) El CNSP aprueba los Ejes Estratégicos del SNSP y los criterios de asignación del FASP. Se acuerdan lineamientos para la conformación de Unidades Especializadas en Combate al Secuestro. Se crea *Convenio de Colaboración para la Unificación, Integración, e Intercambio de Información en Materia de Personas no Localizada.s*	31 (31/10) El CNSP se pronuncia a favor de un modelo policial que cuente con 3 policías estatales y cada uno con un mando único (se repiten los mismos que en la 30 sesión ordinaria).
2012	32 (29/02) Se aprueban los indicadores del delito de secuestro y se instruye al SESNSP y al CNI a que se dé seguimiento y difusión mensual del tema. Se instruye al SNSP para que impulse la implementación del Sistema de Justicia Penal. Se instruye a la elaboración de una base de datos y a la implementación de su protocolo en todas las entidades del país. -	33 (02/08) y 2a Sesión **Extraordinaria** (17/12) Se aprueba la creación del programa Genética Forense Se aprueba el programa Huella Balística y Rastreo Computarizado de Armamento. Se aprueba crear un grupo de trabajo que revise criterios de asignación para la distribución de los recursos del FASP. (En sesión extraordinaria, los integrantes del CNSP se comprometieron a elaborar un Programa Nacional de Prevención del Delito, con enfoque municipal. También se acordó establecer un Modelo Único o Policía Estatal Coordinada).

Cuadro A.1. Acuerdos derivados de las sesiones del SNSP (2009-2019). **Primera Parte**

Fuente: Elaboración propia, con información de Enamorado et al. (2014); Demombynes (2002); Lochner (2004); Fajnzylber (2006).

Año	# de Sesión ordinaria (fecha)	# de Sesión ordinaria (fecha)
2013	34 (27/08) Se aprueban cinco representantes de la sociedad civil como invitados permanentes - -	35 (20/12) Se aprueban criterios de distribución para la asignación de los recursos del FASP. Se aprueba que„ a partir del mes de marzo, la información estadística incorpore el número de víctimas de delitos de homicidio, secuestro y extorsión.
2014	36 (22/08) Se autoriza que los recursos disponibles del FASP puedan ser utilizados como aportación estatal dentro de la modalidad de copago - - -	37 (19/12) Se instruye al SESNSP a proponer al CNSP el Convenio Marco de Modelo Único que permita homologar a nivel nacional la instrumentación del Modelo de Mando Único Estatal. Se aprueban criterios de distribución para la asignación de los recursos del FASP. Se solicita a la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia la elaboración de los Protocolos de Investigación en materia de desaparición forzada y tortura. Se aprueba la consolidación de un servicio homologado para la atención de llamadas de emergencia en todo el país. Se instruye al SESNSP a la generación de mecanismos para el fortalecimiento y dignificación de la carrera policial.
2015	38 (21/08) Se aprueban los Ejes Estratégicos del SNSP, así como los Programas con Prioridad Nacional. Se aprueba la puesta en marcha del Plan Estratégico de Capacitación en Materia de Justicia Penal y Competencias Policiales Básicas Se aprueba la creación del Comité Evaluador del Sistema Penitenciario	39 (18/12) Se aprueban los criterios generales del FASP Se instruye al SNSP a generar un mecanismo de evaluación de los recursos federales en materia de seguridad pública otorgados a las entidades federativas y municipios. Se instruye al SESNSP a desarrollar una nueva metodología para la evaluación de las Bases de Datos Criminalísticas y de Personal

Cuadro A.2. Acuerdos derivados de las sesiones del SNSP (2009-2019). **Segunda Parte**

Fuente: Elaboración propia, con información de Enamorado et al. (2014); Demombynes (2002); Lochner (2004); Fajnzylber (2006).

Año	# de Sesión ordinaria (fecha)	# de Sesión ordinaria (fecha)
2016	40 (30/08) Se aprueba el Certificado Único Policial. Se modifican los Criterios Generales del FASP para el proceso de reprogramación de recursos federales.	41 (20/12) Se aprueban las Comisiones Permanentes del Consejo Nacional de Seguridad Pública Se instruye al SESNSP a diseñar el Modelo de Seguimiento y Evaluación de la operación del Sistema de Justicia Penal en los tres órdenes de gobierno.
2017	42 (30/08) Se aprueba el Modelo Óptimo de Función Policial. Se aprueba la creación del Sistema de Información sobre Justicia, Seguridad y Prevención de Violencia contra la Mujer. Se aprueba el Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal. Se aprueba el Protocolo de Coordinación para la Evaluación de Riesgos en relación con los Mecanismos de Protección a Periodistas y Defensores de Derechos Humanos. Se aprueba el nuevo formato del Informe Policial Homologado.	43 (21/12) Se instruye al SESNP a la publicación del Protocolo Nacional de Primer Respondiente actualizado. Aprobación del nuevo Modelo Nacional de Evaluación de Control de Confianza Se aprueba la elaboración del Modelo Nacional de Justicia Terapéutica para su procedimiento y ejecución penal, tanto en la Federación como en cada una de las entidades. - -
2018	(No se celebraron sesiones ordinarias ni extraordinarias)	(No se celebraron sesiones ordinarias ni extraordinarias)
2019	3a Sesión **Extraordinaria** (24/01) Se aprueban los criterios de distribución, fórmulas y variables para la asignación de los recursos FASP.	- -

Cuadro A.3. Acuerdos derivados de las sesiones del SNSP (2009-2019). **Tercera Parte**

Fuente: Elaboración propia, con información de Enamorado et al. (2014); Demombynes (2002); Lochner (2004); Fajnzylber (2006).

Acrónimos

AGN Archivo General de la Nación

APF Administración Pública Federal

ASF Auditoría Superior de la Federación

BID Banco Interamericano de Desarrollo

CDPIM Comisión Nacional para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México

CEAV Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas

CENADEH Centro Nacional de Derechos Humanos

CERESOS Centros de Readaptación Social

CIEP Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C.

CIPSVD Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia

CONASE Coordinación Nacional Antisecuestro

CONEVAL Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

CNS Comisión Nacional de Seguridad

CPEUM Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

CNAC Centro Nacional de Atención Ciudadana

CNDH Comisión Nacional de Derechos Humanos

CNIJF Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal

CNPC Coordinación Nacional de Protección Civil

CSPN Coordinación de Seguridad Pública de la Nación

CNSP Consejo Nacional de Seguridad Pública

CNSPF Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal

CONAPRED Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación

CONAVIM Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres

DDHH Derechos Humanos

DOF Diario Oficial de la Federación

ENPOL Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad

ENS Estrategia Nacional de Seguridad

ENVIPE Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública

FASP Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública

FORTAMUN Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal

FORTASEG Subsidios en materia de seguridad pública

FOVISSSTE Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

IPM Índice de Paz México

INAFED Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal

IEP Institute for Economics and Peace

INACIPE Instituto Nacional de Ciencias Penales

INAI Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

INEGI Instituto Nacional de Estadística y Geografía

ISSSTE Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

LCF Ley de Coordinación Fiscal

LFPRH Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

LGAMVLV Ley General de Acceso las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

LGEBCSNSP Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública

LGSNSP Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

LOAPF Ley Orgánica de la Administración Pública Federa

MDP millones de pesos

NEAP No Ejercicio de la Acción Penal

NOM Normas Oficiales Mexicanas

ODS Objetivos de Desarrollo Sostenible

ONC Observatorio Nacional Ciudadano

OMS Organización Mundial de la Salud

PAE Programa Anual de Evaluación

PGCM Programa para un Gobierno Cercano y Moderno

PEF Presupuesto de Egresos de la Federación

PGR Procuraduría General de la República

PND Plan Nacional de Desarrollo

PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

RGP Ruta de Gasto Público

SCJN Suprema Corte de Justicia de la Nación

SEDENA Secretaría de la Defensa Nacional

SEGOB Secretaría de Gobernación

SEMAR Secretaría de Marina

SIDH Sistema Interamericano de Derechos Humanos

SIL Sistema de Información Legislativa

STPS Secretaría de Trabajo y Previsión Social

SESNSP Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

SFP Secretaría de la Función Pública

SHCP Secretaría de Hacienda y Crédito Público

SNISP Sistema Nacional de Información en Seguridad Públical

SINAPROC Sistema Nacional de Protección Civil

SIPINNA Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes

SJM Sistema de Justicia Militar

SJPA Sistema de Justicia Penal Acusatorio

SNSP Sistema Nacional de Seguridad Pública

SPA Subsidio para la Policía Acreditable

SPPC Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana

SSPC Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana

STPS Secretaría del Trabajo y Previsión Social

SUBSEMUN Subsidio para la Seguridad en los Municipios

UNAM Universidad Nacional Autónoma de México

UNESCO Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

UNODC Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

Índice de figuras

1.1 Estructura orgánica del SNSP 11
1.2 Origen y evolución del SNSP 13
1.3 Desigualdad de ingresos y homicidios dolosos 20
1.4 Pobreza y homicidios dolosos 21
1.5 Crecimiento económico y homicidios dolosos 22
1.6 Percepción de corrupción y homicidios dolosos 23
1.7 Ruta del gasto en seguridad pública 26

2.1 Distribución del gasto en prevención por eje 2019 33
2.2 Evolución del gasto en prevención 2008 a 2019 33
2.3 Evolución de Prevención, protección y fortalecimiento de la seguridad pública de 2008 a 2019 38
2.4 Proporción que tienen los operativos para la prevención y disuasión del delito respecto al Eje 1: Prevención, protección y fortalecimiento de la seguridad pública 38
2.5 Proporción que tiene la coordinación del SINAPROC respecto al Eje 1: Prevención, protección y fortalecimiento de la seguridad pública 39
2.6 Incidencia delictiva 2017 39
2.7 Razón por la que no denuncia algún delito 2017 40
2.8 Comparativo del presupuesto de protección civil 2019 respecto al FONDEN para reconstrucción de los sismos 2017 41
2.9 Evolución de Acciones del gobierno para respeto de derechos de 2008 a 2019 . 44
2.10 Proporción que tiene la conducción de la política interior respecto al Eje 2: Acciones del gobierno para respeto de derechos 44
2.11 Proporción que tienen el apoyo administrativo y los proyectos de infraestructura respecto al Eje 2: Acciones del gobierno para respeto de derechos 45
2.12 Organizaciones de sociedad civil que promueven la participación ciudadana 2018 46
2.13 Evolución de Promoción y prevención de DDHH de 2008 a 2019 53
2.14 Proporción que tiene DDHH (programa) respecto al Eje 3: Promoción y prevención de DDHH 53
2.15 Proporción que tiene Promover la Protección de los DDHH y Prevenir la Discriminación respecto al Eje 3: Promoción y prevención de DDHH 54
2.16 Proporción que tiene Promover la atención y prevención de la violencia contra las mujeres respecto al Eje 3: Promoción y prevención de DDHH 54

2.17 Quejas por personas susceptibles a discriminación en 2017 55
2.18 Eficiencia en quejas en CNDH en 2017 56
2.19 Distribución de las quejas en CNDH por género en 2017 56
2.20 Evolución del presupuesto al acceso a la información de 2008 a 2019 60
2.21 Solicitudes de información en 2016 60
2.22 Eficiencia en las solicitudes de información en 2016 61

3.1 Presupuesto para combate al crimen 65
3.2 Presupuesto aprobado y ejercido para coordinación de la seguridad pública . . 72
3.3 Presupuesto aprobado y ejercido para coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública 73
3.4 Presupuesto aprobado y ejercido para FASP 73
3.5 **Presupuesto** aprobado y ejercido en combate a la corrupción 78
3.6 **Presupuesto** aprobado y ejercido en apego a la legalidad 79
3.7 **Presupuesto** aprobado y ejercido en función pública y buen gobierno 80
3.8 **Presupuesto** aprobado y ejercido en mejora de la gestión pública 81
3.9 **Presupuesto** aprobado y ejercido en servicios de apoyo administrativo 81
3.10 **Presupuesto** aprobado y ejercido en transparencia y rendición de cuentas . . . 82
3.11 **Presupuesto** aprobado y ejercido en actividades de apoyo a la función pública . 83
3.12 **Presupuesto** aprobado y ejercido en otras actividades institucionales 85
3.13 **Presupuesto** ejercido e índice de percepción de la corrupción 86
3.14 **Presupuesto** aprobado y ejercido para fuerzas armadas en apoyo a seguridad pública 91
3.15 **Presupuesto** aprobado y ejercido para construcción naval y modernización de unidades operativas y establecimientos navales 92
3.16 **Presupuesto** aprobado y ejercido para contribuir al desarrollo marítimo nacional 93
3.17 **Presupuesto** aprobado y ejercido para defensa de la integridad, la independencia, la soberanía del territorio nacional y la seguridad interior 94
3.18 **Presupuesto** aprobado y ejercido para equipo e infraestructura militares de calidad 95
3.19 **Presupuesto** aprobado y ejercido para soberanía y seguridad nacional en las zonas marítimas mexicanas 96
3.20 Erradicación de cultivos ilícitos 2006 y 2017 por parte de la SEDENA 96
3.21 Aseguramiento de Vehículos por PARDE de SEDENA y SEMAR 97
3.22 Indicadores del Índice de Paz México 98
3.23 Índice de Paz México y gasto en fuerzas armadas 99

4.1 **Presupuesto para Justicia:** composición por ejes 105

4.2 **Presupuesto para Justicia:** composición por programas 105
4.3 **Presupuesto para Investigar y perseguir:** por actividad institucional 106
4.4 **Presupuesto para Impartición de justicia, reclusión y readaptación** por actividad institucional 112
4.5 **Presupuesto para derechos humanos:** por actividad institucional 117
4.6 **Presupuesto para Asesoría jurídica:** por actividad institucional 123
4.7 **Asuntos jurisdiccionales de la SCJN:** ingresados y atendidos 127
4.8 **Población reclusa:** por tipo de fuero 129
4.9 **Proceso de justicia:** distribución del presupuesto 132

5.1 Gasto en seguridad pública 2008-2019 134

Índice de cuadros

1.1 Variables e indicadores socioeconómicos 18

2.1 Programas de prevención, protección y fortalecimiento de la seguridad pública 2019 35
2.2 Programas de acciones del gobierno para respeto de derechos 2019 42
2.3 Programas de promoción y prevención de DDHH 2019 47
2.4 Programas de acceso a la información 2019 57

3.1 **Programas para la Coordinación de la Seguridad Pública aprobados y ejercidos. 2008-2019** 67
3.2 **Programas aprobados y ejercidos** 75
3.3 **Programas para las Fuerzas Armadas en Apoyo a la Seguridad Pública aprobados y ejercidos. 2008-2019** 88

4.1 Programas Presupuestarios del eje: **Investigar y perseguir, 2019** 107
4.2 Programas Presupuestarios del eje: **Impartición de justicia, reclusión y readaptación, 2019** 112
4.3 Programas Presupuestarios del eje: **Atención, observancia, protección, defensa y supervisión de los derechos humanos, 2019** 118

4.4 Programas Presupuestarios del eje: **Asesoría jurídica, 2019** 122
4.5 Presupuesto para Justicia en 2019: **Distribución por programas presupuestarios** 124
4.6 Indicadores de desempeño del programa: **Investigar y perseguir delitos del orden federal** 126
4.7 Distribución de los **asuntos jurisdiccionales** de la SCJN en **2017** 127
4.8 Personas que **egresaron** de los centros federales penitenciarios en **2017** . . . 129
4.9 Personas que **ingresaron** a los centros federales penitenciarios en **2017** . . . 130

5.1 Gasto en seguridad pública 2019 135

A.1 Acuerdos derivados de las sesiones del SNSP (2009-2019). **Primera Parte** 139
A.2 Acuerdos derivados de las sesiones del SNSP (2009-2019). **Segunda Parte** 140
A.3 Acuerdos derivados de las sesiones del SNSP (2009-2019). **Tercera Parte** 141

Bibliografía

ASF (2015). Auditoría de Desempeño del programa Coordinación de las Instancias que Integran el Sistema Nacional de Seguridad Pública . Disponible en https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_0110_a.pdf.

Barrachina, C. (2018). Atlas de la Seguridad y la Defensa. Disponible en https://www.casede.org/PublicacionesCasede/Atlas2016/Carlos_Barrachina.pdf.

Barrachina, Carlos (2016). Las trampas de la seguridad: el gasto en seguridad pública en municipios y entidades federativas mexicanas, 2008-2015. Disponible en https://www.casede.org/PublicacionesCasede/Atlas2016/Carlos_Barrachina.pdf.

Becker, G. (1974). Crime and punishment: an Economic Approach. Disponible en https://www.nber.org/chapters/c3625.pdfr.

Bernal Moreno, J. K. (2005). La idea de justicia. Disponible en https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-posgrado-derecho/article/view/17098.

BID (2015). ¿Qué tan claro es el vínculo entre educación y crimen. Disponible en https://blogs.iadb.org/seguridad-ciudadana/es/que-tan-claro-es-el-vinculo-entre-educacion-y-crimen/.

Buscaglia, J. (2013). Vacíos de poder en méxico. cómo combatir la delincuencia organizada.

CNDH (2019). Cifras sobre las actividades de la cndh. Disponible en http://www.cndh.org.mx/Cifras_sobre_actividades_CNDH.

CONEVAL (2017). Medición de la pobreza. Disponible en http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2016.aspx.

Curzio, L. (2007). La seguridad nacional de México y la relación con Estados Unidos. Disponible en http://www.cisan.unam.mx/virtuales/pdfs/La%20seguridad%20nacional%202d.pdf.

Cuthberson, P. (2018). Poverty and crime: Why a new war on criminals would help the poor most. Disponible en https://www.civitas.org.uk/content/files/povertyandcrime.pdf.

De Hoyos, R., Gutiérrez, C., and Vargas, V. (2016). Idle youth in Mexico. Trapped between the war on drugs and economic crisis. World Bank Policy Research. Disponible en http://documents.worldbank.org/curated/en/619751467988934575/pdf/WPS7558.pdf.

Demombynes, Ö. (2002). Crime and local inequality in South Africa. World Bank Policy Research . Disponible en http://documentos.bancomundial.org/curated/es/203701468776697701/pdf/multi0page.pdf.

Devia, C. and Ortega, D. (2016). Seguridad Humana: Aplicabilidad del concepto a la realidad colombiana. Disponible en http://revistas.unimagdalena.edu.co/index.php/jangwapana/article/view/1752/1238.

DOF (2016). Criterios de distribución, fórmulas y variables para la asignación de los recursos del fondo de aportaciones para la seguridad pública de los estados y del distrito federal del ejercicio fiscal 2017 y el resultado de su aplicación. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5468024&fecha=29/12/2016.

DOF (2017a). Criterios de distribución, fórmulas y variables para la asignación de los recursos del fondo de aportaciones para la seguridad pública de los estados y del distrito federal del ejercicio fiscal 2018 y el resultado de su aplicación. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_to_doc.php%3Fcodnota%3D5509502.

DOF (2017b). Decreto por el que se expide la ley general en materia de desaparición forzada de personas, desaparición cometida por particulares y del sistema nacional de búsqueda de personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del código penal federal y de la ley general de salud. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5504956&fecha=17/11/2017.

DOF (2019a). Criterios de distribución del fondo de aportaciones para la seguridad pública de los estados y del distrito federal (fasp) para el ejercicio fiscal 2019 y los resultados de su aplicación. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5548893&fecha=25/01/2019.

DOF (2019b). Lineamientos para el otorgamiento del subsidio para el fortalecimiento del desempeño en materia de seguridad pública a los municipios y demarcaciones territoriales de la ciudad de méxico y, en su caso, a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función para el ejercicio fiscal 2019. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5550497&fecha=15/02/2019.

Enamorado, T., Calva, L., Winkler, H., and Castelán, C. (2014). Income inequality and violent crime : evidence from Mexico's drug war. Disponible en http://documentos.bancomundial.org/curated/es/236161468299090847/Income-inequality-and-violent-crime-evidence-from-Mexicos-drug-war.

Fajnzylber, F. (2006). Una visión renovadora del desarrollo en América Latina. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2458/S0600410_es.pdf;jsessionid=5E3CE745025E06BCBCC48776F06F4FAD?sequence=1.

Galindo, C., Gómez, M., and Zepeda, R. amd Castellanos, R. (2017). Seguridad Interior: elementos para el debate. Disponible en http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3344/Reporte39_SeguridadInterior_DistDigital.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Gobierno de la República (2019). Estrategia nacional de seguridad pública. Disponible en http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-02-01-1/assets/documentos/Estrategia_Seguridad.pdf.

Gobierno de la República (2013). Plan nacional de desarrollo 2013-2018. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_2013-2018_20may13.doc.

Gobierno de la República (2019). Plan nacional de desarrollo 2019-2024. Disponible en https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf.

Godoy Rangel, L. (1985). El Sistema de Impartición de Justicia Penal. Disponible en https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3188/47.pdf.

González, A. (2015). Education: The secret to crime reduction? Disponible en https://as.nyu.edu/content/dam/nyu-as/politics/documents/Gonzalez.pdf.

H. Congreso de la Unión (2017). Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgsnsp.htm.

H. Congreso de la Unión (2018). Ley general de protección civil. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPC_190118.pdf.

H. Congreso de la Unión (2019). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm.

H. Mok, P. L., Antonsen, S., Carr, M., Kapur, N., Nazroo, J., and Webb, R. (1998). Family income inequalities and trajectories through childhood and self-harm and violence in young adults: a population-based, nested case-control study. Disponible en https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS2468-2667(18)30164-6/fulltext.

Harborne, B., Dorotinsky, W., and Bisca, P. (2017). Securing development: Public finance and the security sector. Disponible en http://documents.worldbank.org/curated/en/784781496312346560/pdf/115405-PUB-PUBLIC-PUBDATE-05-11-2017.pdf.

IEP (2017). Índice de paz méxico 2017. Disponible en http://economicsandpeace.org/reports/.

IEP (2018). Índice de paz méxico 2018. Disponible en http://economicsandpeace.org/reports/.

IEP (2019). Indice de paz mexico 2019. Disponible en http://economicsandpeace.org/reports/.

Indesol (2018). Registro federal de las organizaciones de la sociedad civil. Disponible en https://datos.gob.mx/busca/dataset/registro-federal-de-las-organizaciones-de-la-sociedad-civil.

INEGI (2017). Encuesta nacional de acceso a la información pública y protección de datos personales (enaid) 2016. Disponible en http://www.beta.inegi.org.mx/programas/enaid/2016/default.html#Tabulados.

INEGI (2017). ENPOL 2016. Disponible en https://www.inegi.org.mx/programas/enpol/2016/default.html#Tabulados.

INEGI (2018a). CNIJF. Disponible en https://www.inegi.org.mx/programas/cnijf/2013/default.html#Datos_abiertos.

INEGI (2018b). Encuesta nacional de calidad e impacto gubernamental 2017 (principales resultados). Disponible en http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2017/doc/encig2017_principales_resultados.pdf.

INEGI (2018). Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública (envipe) 2018: Principales resultados. Disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2018/doc/envipe2018_presentacion_nacional.pdf.

INEGI (2019). CNSPF 2018. Disponible en https://www.inegi.org.mx/programas/cnspef/2018/default.html#Tabulados.

Lederman, D. and Loayza, N. (2000). What causes violent crime? Disponible en https://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/What_Causes_Crime.pdf.

Linares Zárate, A. (2005). La Justicia. Su simbología y valores que concurren en su aplicación. Disponible en http://web.uaemex.mx/identidad/docs/JUSTICIA.pdf.

Lochner, L. (2004). Education, work and crime: A human capital approach. Disponible en https://www.nber.org/papers/w10478.

Machin, S., Bell, B., and Costa, R. (2018). Why education reduces crime. Disponible en https://voxeu.org/article/why-education-reduces-crime.

Magania, D. (2009). El otro paradigma de seguridad. Disponible en https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/seguridad-humana-y-derechos/El_otro_paradigma_de_la_seguridad.pdf.

Montero, J. C. (2012). El concepto de seguridad en el nuevo paradigma de la normatividad mexicana. Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-39252013000300007&lng=es&tlng=es.

Morales G., Mario (2012). La lucha por la seguridad en méxico: Operativos, homicidios y crimen organizado entre 2007 y 2010. Disponible en https://cei.colmex.mx/.

Muggah, R., Carvalho, D., and Ilona, S. (2014). Fear and Backsliding in Rio. Disponible en https://www.nytimes.com/2014/04/16/opinion/fear-and-backsliding-in-rio.html.

OMS (2002). World report on violence and health. Disponible en http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/42495/9241545615_eng.pdf;jsessionid=C7F829A320B29F2AFDE9ED2B595F1C33?sequence=1.

Organización Panamericana de la Salud (2002). Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud. Disponible en https://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/es/summary_es.pdf.

Paris, R. (2001). Human security: Paradigm shift or hot air? Disponible en http://aix1.uottawa.ca/~rparis/Paris.2001.IS.Human%20Security.pdf.

Peña, J. (2011). La seguridad humana para la reconstrucción del concepto de seguridad pública en México. Disponible en http://luisfelipeguerreroagripino.org/pdf/otras%20publicaciones/prologo/prologoseguridad.pdf.

PNUD (2019). Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Disponible en https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html.

Poiré, A. (2011). Los operativos conjuntos. Disponible en http://calderon.presidencia.gob.mx/tag/operativos-conjuntos/.

Powell, B., Manish, G., and Nair, M. (2010). Corruption, crime and economic growth. Disponible en http://benjaminwpowell.com/scholarly-publications/book-chapters/corruption-crime-and-economic-growth-proofs.pdf.

Presidencia (2007). Plan nacional de desarrollo 2006-2012. Disponible en http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/Eje1_Estado_de_Derecho_y_Seguridad/1_4_Crimen_Organizado.pdf.

Ramos, J. (2002). Seguridad ciudadana y la seguridad nacional en México: hacia un marco conceptual. Disponible en http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42119403.

Rodriguez Alcazar, J. (2005). La noción de seguridad humana: sus virtudes y sus peligros. Disponible en https://journals.openedition.org/polis/5805.

SCJN (2019a). Portal de Estadística Judicial de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación. Disponible en https://estadisticajudicial.scjn.gob.mx/alex/temasJudiciales.aspx.

SCJN (2019b). SCJN ¿Qué hace la Suprema Corte de Justicia de la Nación? Disponible en https://www.scjn.gob.mx/conoce-la-corte/que-hace-la-scjn.

SEGOB (2016a). Comisiones permanentes. Disponible en https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/comisiones-permanentes-87206?idiom=es.

SEGOB (2016b). ¿qué es el sistema nacional de seguridad pública? Disponible en https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/quienes-integran-al-sistema-nacional-de-seguridad-publica.

SEGOB (2016c). ¿Quiénes integran al Sistema Nacional de Seguridad Pública? Disponible en https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/quienes-integran-al-sistema-nacional-de-seguridad-publica.

SEGOB (2018). Secretariado ejecutivo del sistma nacional de seguridad pública. Disponible en https://www.gob.mx/sesnsp/que-hacemos.

SEGOB (2019). Fondo de aportaciones para la seguridad pública (fasp). Disponible en https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/fondo-de-aportaciones-para-la-seguridad-publica-fasp.

Senado de la República (2019). Atribuciones otorgadas a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Disponible en http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4339/ML_166.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

SHCP (2017). Cuenta pública. Disponible en https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/.

SHCP (2018a). Presupuesto de egresos de la federación. Disponible en https://www.pef.hacienda.gob.mx/.

SHCP (2018b). Proyecto de presupuesto de egresos de la federación 2019. estrategia programática. ramo 13. Disponible en https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2019/docs/13/r13_epr.pdf.

SHCP (2018c). Proyecto de presupuesto de egresos de la federación 2019. estrategia programática. ramo 7. Disponible en https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2019/docs/07/r07_epr.pdf.

SHCP (2019). Pre criterios 2020 de política económica. Disponible en https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/precgpe/precgpe_2020.pdf.

SHCP (2019a). Ramo 35: Comisión nacional de los derechos humanos. Disponible en https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2019/docs/35/r35_oimpp.xlsx.

SHCP (2019b). Ramo 4: Gobernación. Disponible en https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2019/docs/04/r04_oimpp.xlsx.

SHCP (2019c). Ramo 44: Instituto nacional de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales. Disponible en https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2019/docs/44/r44_oimpp.xls.

SHCP (2019d). Ramo 47: Entidades no sectorizadas. Disponible en https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2019/docs/47/r47_oimpp.xls.

SHCP (2019e). Ramo 7: Defensa nacional. Disponible en https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2019/docs/07/r07_oimpp.xlsx.

Sherman, L. W., Gottfredson, D. C., and Eck, J. (1998). Preventing crime: What works, What Does not, What is Promising. Disponible en https://www.ncjrs.gov/pdffiles/171676.PDF.

The New York Times (2019). Mexico approves 60,000-strong national guard. critics call it more of the same. Disponible en https://www.nytimes.com/2019/02/28/world/americas/mexico-amlo-national-guard.html.

Tiburcio, G. and Blasquez, L. (2016). Desafíos en la implementación de la prevención en el SUBSEMUN: el caso del municipio de Lerma de Villada, Estado de México. Disponible en http://www.redalyc.org/jatsRepo/676/67652755004/html/index.html#redalyc_67652755004_ref2.

Torres Oregón, F. (2016). Sobre la transformación del paradigma de la seguridad. Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-05652016000200291.

Transparencia Internacional (2018). Corruption perceptions index. Disponible en https://www.transparency.org/cpi2018.

Transparencia Presupuestaria (2019a). Datos presupuestarios abiertos: Pefs y cuentas públicas de 2008 a 2019 (shcp). Disponible en http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos.

Transparencia Presupuestaria (2019b). Programas presupuestarios. Disponible en http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/programas.

UNAM (2016). Informe de evaluación en materia de diseño al programa presupuestario r903 plataforma méxico. Disponible en https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/programas/sed/evaluaciones/2016/04r903phdi16.pdf.

UNESCO (2015a). Framework for action for the implementation of Sustainable Development Goal 4. Disponible en https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245656.

UNESCO (2015b). Right to education handbook. Disponible en https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/RTE%3AUNESCO_Right%20to%20education%20handbook_2019_En.pdf.

UNODC (2013). Guía de Introducción a la Prevención de la Reincidencia y la Reintegración Social de los Delincuentes. Disponible en https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/UNODC_SocialReintegration_ESP_LR_final_online_version.pdf.

Vélez, A. (2012). Delincuencia, criminología y sociedad. Disponible en http://openaccess.uoc.edu/webapps/o2/bitstream/10609/56944/1/Delincuencia%2C%20criminolog%C3%ADa%20y%20sociedad.pdf.

Whitworth, A. (2013). Local inequality and crime: exploring how variation in the scale of inequality measures affects relationships between inequality and crime. Disponible en https://www.jstor.org/stable/26144240?seq=1#page_scan_tab_contents.