

# GASTO PÚBLICO EN SEGURIDAD

2019 - 2021



**DIRECTOR DE LA OBRA:** Francisco Javier Rivas Rodríguez

**AUTORES DEL ONC:** Fernando Acosta Chávez, Doria del Mar Vélez Salas, Manuel Alejandro Vélez Salas, Carlos Iván Martínez Medrano, Jorge Monterrubio Salazar

**AUTORES DEL CIEP:** Alejandra Macías Sánchez, Francisco Alberto Pérez Pacheco

**COORDINACIÓN DE PRODUCCIÓN:** Martell izquierdo

**DISEÑO EDITORIAL:** Citlaly Andrade Paredes, Gabriela Fajardo Hernández

**PORTADA:** Josué López Espíritu

Primera edición, marzo de 2021

ISBN en trámite

*Gasto público en seguridad 2019-2021*

D.R. © OBSERVATORIO NACIONAL CIUDADANO DE SEGURIDAD, JUSTICIA Y LEGALIDAD  
Leibnitz No. 20, PH 1, Col. Anzures, Alcaldía Miguel Hidalgo, C.P. 11590, México,  
Ciudad de México  
[www.onc.org.mx](http://www.onc.org.mx)

Queda prohibida la reproducción total o parcial de este material, por cualquier medio, sin el previo y expreso consentimiento por escrito de los autores y del Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad.

<b>Presentación</b>	<b>4</b>
<b>Introducción</b>	<b>7</b>
<b>CAPÍTULO 1. Antecedentes</b>	<b>8</b>
<b>CAPÍTULO 2. Comportamiento del gasto público en seguridad entre 2019-2021</b>	<b>12</b>
2.1 La ruta del gasto público en seguridad 2019-2021 .....	12
2.2 El gasto en seguridad pública a través de los ramos presupuestarios 2019-2021 .....	14
2.2.1 Diferencias entre el gasto aprobado y ejercido en seguridad 2018 y 2019 .....	14
2.2.2 El gasto público en seguridad a partir de 2019 .....	15
<b>CAPÍTULO 3. Ejercicio del gasto público en Fiscalía General de la República (FGR) y Guardia Nacional y Ramo 33 y Fondo de Aportaciones para la Seguridad (FORTASEG)</b>	<b>26</b>
3.1 Ejercicio del gasto público en Fiscalía General de la República (FGR) .....	26
3.2 Ejercicio del gasto público destinado a la Guardia Nacional (GN) .....	28
3.3 Ejercicio del gasto público destinado al Fondo de Aportaciones para la Seguridad (FASP) y al Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG) .....	29
<b>CAPÍTULO 4. Análisis del desempeño de programas presupuestarios de seguridad pública</b>	<b>37</b>
4.1 Evaluaciones recientes en materia de seguridad .....	37
4.1.1 Fondo de Aportaciones para la Seguridad .....	37
4.1.2 Programas presupuestarios en la Procuraduría General de la República .....	38
4.1.3 Programa Anual de Evaluación 2019. Fichas de Información Básica.....	39
4.1.4 Programa Anual de Evaluación 2020 .....	40
4.2 Conclusión.....	41
<b>Conclusiones y recomendaciones de política pública</b>	<b>42</b>
<b>Referencias</b>	<b>46</b>
<b>Anexo metodológico</b>	<b>49</b>
<b>Gasto público en seguridad: Programas presupuestarios PEF 2021</b>	<b>53</b>

Imaginemos que una comunidad vive a un lado de un acantilado, ahí la vida de cada uno de los pobladores se encuentra en constante riesgo y las condiciones ambientales no permiten que la comunidad prospere. Tras explorar varias soluciones, la única opción viable para dicha comunidad es la de transferirse al otro lado del acantilado a través de la construcción de un puente. Ello solo sería posible si la comunidad contase con alguien capaz de diseñar un puente según las necesidades situacionales y ambientales; con la materia prima suficiente y adecuada; con el número de personas necesarias y capacitadas para ejecutar la obra y que todo esto suceda lo más rápido posible. Ello se debe a que mientras más tiempo se tardan en construir el puente, más personas perderán la vida y más tiempo tardará la comunidad en desarrollarse plenamente. Si falla algo entre el diseño, la experiencia, el desempeño en la ejecución, la calidad y cantidad de los materiales, es de esperarse que el puente colapse y que la comunidad o perezca o se quede atorada en el lado inhóspito del acantilado.

Esta metáfora puede servir para entender por qué en nuestro país llevamos décadas sumidos en olas de violencia, sin lograr transitar hacia una sociedad en la que toda persona se sienta segura dadas las condiciones de incidencia delictiva, así como las de acceso a la justicia en caso de la ocurrencia de un ilícito. En los últimos 20 años el país ha visto cómo aumentan el homicidio doloso, los feminicidios, los secuestros, las extorsiones, los robos, los fraudes y muchos más delitos. De la mano ha visto crecer la corrupción e impunidad. Ante ello es válido preguntarnos qué está fallando, particularmente si cada seis años el presidente y su gobierno en turno nos ha prometido recuperar la paz, mientras que al término de los respectivos mandatos descubrimos que la situación no solo no mejoró, sino que empeoró. Hoy pasamos por la mayor crisis de seguridad del México moderno, basta recordar que los últimos 4 años han sido los más violentos de la historia, que en los primeros 26 meses de la actual administración se han registrado más de 77 mil víctimas de homicidio doloso y más de 24 mil desaparecidos, pese que este y los anteriores gobiernos han prometido entregar un México en paz.

En el Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad (ONC) hemos dado cuenta de las fallas que en el pasado y en la actualidad han inhibido la mejora de las condiciones de estas materias. En el ONC hemos señalado que carecemos tanto un plan específico y verificable para reducir los delitos, como de los recursos necesarios para cristalizar las acciones propuestas.

En el estudio **Gasto Público en Seguridad 2019-2021**, el Observatorio junto con el Centro de Investigación y Presupuestaria (CIEP) nos dimos a la tarea de entender cómo, cuánto, en qué y con qué resultados el gobierno federal usa los recursos públicos para atender los ilícitos que nos están afectando profundamente en México. A partir del ejercicio analítico realizado identificamos que:

1. Como país gastamos una mínima parte del PIB en materia de seguridad y justicia, alrededor de 1.2% -particularmente si nos comparamos con el resto de los países de la OCDE que invierten hasta 2 veces más que nosotros sin tener una crisis de seguridad equiparable a la nuestra- y que cada año gastamos menos.

2. El gasto tan acotado en esta materia impide que el uso de los recursos públicos se transforme en una verdadera inversión en la mejora de las condiciones de seguridad.
3. La participación de las fuerzas armadas en materia de seguridad hace aún más difícil entender el desempeño presupuestal, bajo el argumento de la “seguridad nacional”, ya que nos impide conocer cuánto gastamos en materia de seguridad pública y qué resultados podemos esperar.
4. El gasto se atomiza en un número importante de rubros relacionados con los retos que el Estado mexicano enfrenta en materia de seguridad y justicia. No obstante, pese a dicha multiplicidad de programas, solo 6 reciben la mayor parte de los recursos.
5. El diagnóstico que la actual administración usó para construir planes, programas y gasto, carece de sustento, sobre simplifica aspectos relevantes del combate al delito y la conducta criminal, contiene contradicciones importantes entre las mismas políticas de seguridad y con otras políticas públicas. Además, los ejes estratégicos propuestos para combatir el delito no tienen correspondencia con la definición presupuestal.

Uno de los ejemplos más claros de las inconsistencias entre la narrativa gubernamental y el gasto, es el compromiso del actual gobierno por privilegiar la prevención del delito por encima de la reacción. Si en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (ENSP) se enfatiza que el principal eje conductor de la política de seguridad es la prevención del delito, en los hechos el gasto público en esta materia disminuyó del 0.20% del PIB en 2019 a 0.18% en 2021.

De forma similar, sucede con la promesa de construir capacidades locales para prevenir y reaccionar al delito. Mientras que el gobierno federal desarrolló -el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica -un excelente modelo, necesario para reconstruir desde la base a las policías municipales y que fue aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública-, por el otro, el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2021 no incluyó algún recurso para el FORTASEG -el fondo que precisamente se destina a fortalecer las policías locales-. Es decir, por un lado, el gobierno invierte en el desarrollo de un modelo que mejore el desempeño de nuestras policías, mientras que a la par desaparece los recursos para su implementación.

Otro aspecto relevante de las contradicciones se observa toda vez que el gobierno federal ha insistido en una política de austeridad que privilegia un uso eficiente de recursos, sin que existan las condiciones para dar seguimiento al gasto público. En la mayor parte de los casos, se desconoce el desempeño de los programas presupuestarios en materia de seguridad pública por un limitado ejercicio del Programa Anual de Evaluación (PAE), así como por la falta de continuidad de los programas.

Según la ENSP, otra de las prioridades de esta administración es la transformación de la Procuraduría General de la República (PGR) en Fiscalía General de la República (FGR). Dicha transformación requiere de recursos cuantiosos si se considera que debe incluir la transformación de procesos, la profesionalización del personal, la renovación de insumos y tecnología, hasta los cambios de rotulación y papelería. En contraste, para ello solo se destinó un incremento presupuestal del 6% entre 2019 y 2020, mientras que entre 2020 y 2021 permaneció sin variaciones. Dicho aumento marginal se contrapone a recortes significativos de los recursos para la formación profesional y desarrollo de capital humano (-82.3%), así como de los recursos destinados a la investigación de los delitos relacionados con la delincuencia organizada (-11.8%).

En otras palabras, se pretende transformar una institución que en el pasado ha demostrado importantes deficiencias recortándole el presupuesto para mejorar el desempeño del personal y reduciendo los recursos para combatir a la delincuencia organizada.

Estos errores también son observables en la conformación del gasto para la Guardia Nacional; si bien entre 2020 y 2021, el presupuesto aprobado para dicha institución pasó de 3,974 a 35,672 millones de pesos, la mayor parte de estos serán destinados a la construcción de cuarteles y no a mejorar capacidades y desempeño.

En resumen, mientras en nuestro país las instituciones de seguridad y justicia siguen siendo las menos confiables para los ciudadanos, mientras el 80% de los mexicanos se sienten inseguros y mientras la violencia sigue creciendo; seguimos con propuestas cada vez más acotadas, que no revelan la existencia una verdadera estrategia de seguridad. Además, estas carecen de congruencia entre prioridades expresadas y recursos destinados.

Si hacemos un paralelismo con la metáfora inicial del puente, podemos concluir que los aldeanos no tienen claro qué puente necesitan construir. Asimismo, tampoco cuentan con el personal, la pericia ni los materiales suficientes para realizarlo, por lo que, si algo no cambia, dicha comunidad estará destinada a seguir en el territorio inhóspito que atenta contra las vidas y el desarrollo de toda la comunidad. De la misma forma, aspiramos a un México seguro y justo sin contar con un plan claro y bien definido, sin los recursos humanos suficientes para llevarlo a cabo, sin la pericia requerida para ser exitosos, sin la tecnología, el instrumento y la infraestructura para romper con la actual escalada de violencia. Si continuamos así, este sexenio no solo se caracterizará como el más violento que podamos recordar sino como aquel en el que nunca se quiso construir una Estrategia Nacional de Seguridad Pública coherente.

FRANCISCO RIVAS  
Director general del  
Observatorio Nacional Ciudadano

Una de las principales labores de cualquier gobierno es la seguridad pública y garantizarla es una de las condiciones necesarias para lograr mejores resultados económicos y sociales, que se reflejarán en un mayor bienestar de la población. La labor no es sencilla. Las condiciones de falta de seguridad y alta incidencia delictiva son fenómenos complejos que requieren respuestas de igual calado y con los recursos humanos y financieros suficientes. El Observatorio Nacional Ciudadano ha dado seguimiento a la evolución del gasto público en seguridad. Junto con el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP) se han llevado a cabo esfuerzos para examinar cuánto y cómo se gasta en seguridad pública en nuestro país. De esta manera, se conjuntan la experiencia del CIEP en términos del enfoque de finanzas públicas en tanto, el ONC aporta su experiencia en el análisis de la seguridad, justicia y legalidad en México.

En este documento se da continuidad al trabajo *Gasto Público en seguridad. Una mirada a la Ruta de los Recursos* con la expectativa de observar los ajustes atribuibles a los cambios en la administración pública federal más reciente. Como elemento adicional se considera la propuesta del ONC para analizar el gasto público en seguridad y se complementa con documentos previos, principalmente lo examinado en *La Estrategia Nacional de Seguridad Pública (2018-2024). Un análisis desde la perspectiva de coherencia de políticas públicas*. Este enfoque cobra relevancia a la luz de dos ejes que han sido destacados en la narrativa oficial de la actual administración federal: la austeridad y el cambio de paradigma de seguridad.

Para identificar elementos clave que revelen señales significativas sobre estos dos ejes de acuerdo con lo contemplado en el gasto público, se diseñó este estudio con el objetivo de cuantificar los montos de los recursos del presupuesto público destinados a la seguridad y sus cambios en los recientes ejercicios fiscales, de 2019 a 2021. Para ello, el documento se organiza en cinco secciones. En el primer apartado se presentan algunos aspectos destacables del trabajo previo y su propuesta metodológica con la finalidad de brindar una línea base para los resultados de esta publicación.

El segundo apartado examina el gasto en seguridad pública de 2019 a 2021. Para ello, se siguen las metodologías de Ruta del Gasto Público (RGP) y el análisis por ramos presupuestarios. Se da especial importancia a las diferencias entre el presupuesto aprobado y ejercido en 2019, así como el seguimiento a los recursos aprobados para 2020 y 2021. El tercer capítulo se concentra en el gasto público de dos instancias medulares para la seguridad, la Fiscalía General de la República (FGR) y la Guardia Nacional, así como en dos fondos presupuestales claves que son el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) y el subsidio para el Programa de Fortalecimiento de la Seguridad (FORTASEG). Por otra parte, en el cuarto apartado se realiza un recuento del análisis del desempeño de algunos programas presupuestarios en seguridad pública. Posteriormente, se presentan las conclusiones derivadas del análisis realizado y se incluyen algunas recomendaciones de política pública.

## 1. ANTECEDENTES

La seguridad pública involucra a diversos agentes del gobierno, leyes que enmarcan la normatividad operativa de los agentes, y un presupuesto que son los recursos con los que se cuenta para poder ejercer sus funciones. Cada uno de estos elementos debe estar contemplado en el marco de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (ENSP), que es el plan de acción del gobierno para proveer seguridad a su población.

En 2019, se publicó el documento Gasto público en Seguridad: una mirada a la ruta de los recursos que fue una elaboración conjunta del Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP) y el Observatorio Nacional Ciudadano (ONC). El objetivo de ese documento fue identificar los recursos del presupuesto público que se destinan a la política de seguridad pública.

Una de las principales cuestiones que sobresale es que en términos presupuestales no se alcanza a identificar una estrategia puntual en materia de seguridad en México. Además, se identifica que tratan de coexistir dos paradigmas en esta materia: el de seguridad pública y el de seguridad nacional. Sin embargo, este modelo híbrido enfrenta desafíos significativos si lo que se busca es que operen en un mismo nivel, los cuales pueden ser de índole regulatoria, presupuestal, o bien de estructura institucional.

Con la finalidad de contar con un diagnóstico más claro sobre el gasto en esta materia y cómo empata con dicho modelo híbrido, se realizó un ejercicio basado en la Ruta de Gasto Público (RGP). Esta es una metodología que consiste en identificar las prioridades que el gobierno federal otorga a una política pública. Para ello, se rastrean los recursos que se asignan a los programas presupuestarios que son destinados a cumplir acciones en ese rubro.

Uno de los principales hallazgos de la investigación es que de 2008 a 2019, el presupuesto en seguridad pública se mantiene alrededor del 1% del PIB, porcentaje menor a lo que se destina en los países de la OCDE y el promedio de América Latina.

Para el desarrollo del análisis propuesto se identificaron tres objetivos principales: prevención del delito, combate al crimen y justicia. Cabe mencionar que, para cada objetivo la RGP identifica los ejes, que indican para qué se gasta dentro de la política pública. Dichos ejes se muestran en el Cuadro 1.

**Cuadro 1. Estructura de la RGP por objetivos y ejes.**

Objetivos	Seguridad pública		
	Prevención del delito	Combate al crimen	Justicia
Ejes	Prevención, Protección y Fortalecimiento de la Seguridad Pública	Coordinación de la Seguridad Pública	Investigar y Perseguir
	Acciones del Gobierno para Respeto de Derechos	Combate a la Corrupción	Impartición de Justicia, Reclusión y Readaptación Social
	Promoción y Prevención de Derechos Humanos	Fuerzas Armadas en Apoyo a la Seguridad Pública	Atención, Observancia, Protección, Defensa y Supervisión de los Derechos Humanos
	Acceso a la Información		Asesoría Jurídica

Fuente: Elaboración del ONC y el CIEP.

Con información del 2019, encontramos que en seguridad pública se gastaron 239 mil 317 millones de pesos, equivalentes al 0.96% del PIB. Esta cifra es 14.3% real menor que lo ejercido en 2018. A la par se identificó que al objetivo de “prevención del delito” se le destinó el 14% del presupuesto en seguridad, el de “combate al crimen” recibió 42% y “justicia” el 44% restante. A continuación, se muestran los hallazgos principales por objetivo:

- **Prevención del delito.** En este objetivo se alberga el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que es el organismo encargado de centralizar las decisiones y estrategias en seguridad pública entre la federación, entidades federativas y municipios. Este cuenta con 34 programas, pero el presupuesto se concentra en “operativos para la prevención y disuasión del delito”.
- **Combate al crimen.** En este objetivo se encuentran 28 programas presupuestarios, pero el mayor presupuesto se va a los programas del eje “Fuerzas Armadas en apoyo a la seguridad pública”. Este es uno de los que recibe más recursos, sin embargo, el aumento de recursos está acompañado por un aumento de la incidencia delictiva y de la violencia, lo que limita su efectividad.
- **Justicia.** Este es el objetivo que cuenta con más recursos del presupuesto. Este incluye 44 programas presupuestarios, distribuidos en cuatro ejes. De estos, destaca que “investigar y perseguir” e “impartición de justicia”, “reclusión y readaptación social” concentran la mayor parte del presupuesto. Sin embargo, sus programas presentan indicadores y metas a la baja desde 2013.

Es importante llamar la atención respecto a que en 2019 existían 120 programas distintos en materia de seguridad pública. Ello provoca la atomización de los recursos públicos. Adicionalmente, hay que considerar que únicamente seis programas presupuestarios obtienen el 70% del presupuesto para la seguridad pública como se aprecia en el Cuadro 2 sobre la distribución de recursos. Esta asignación del gasto no solo revela un uso ineficiente de los recursos, sino que da cuenta de la carencia de una Estrategia Nacional de Seguridad Pública coherente con los componentes de cualquier política pública.

Cuadro 2. Ruta del Gasto Público en Seguridad 2019

Objetivo/Eje	Monto (mdp)	Variación real respecto a CP 2018	% del PIB	% del gasto en seguridad pública
<b>Prevención al delito</b>	<b>33,064.87</b>	<b>-27.3</b>	<b>0.13</b>	<b>13.82</b>
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	0.01	0.6
Eje 3. Promoción y prevención de derechos humanos	1,626.74	-9	0.01	0.68
Eje 4. acceso a la información	880.86	-17.1	0	0.37
<b>Combate al crimen</b>	<b>101,499.09</b>	<b>-10</b>	<b>0.41</b>	<b>42.41</b>
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	0.05	5.13
Eje 3. Fuerzas Armadas en apoyo a la seguridad pública	84,761.29	-10.4	0.34	35.42
<b>Justicia</b>	<b>104,755.02</b>	<b>-13.4</b>	<b>0.42</b>	<b>43.77</b>
Eje 1. Investigar y perseguir	16,288.08	-13	0.07	6.71
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	0.09
<b>Total</b>	<b>239,318.98</b>	<b>-14.3</b>	<b>0.97</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración del ONC y el CIEP.

A partir del análisis del gasto público se identificó que desde 2006, la política de seguridad se ha concentrado en el objetivo "combate al crimen", en específico el eje "Fuerzas Armadas en apoyo a la seguridad pública" y del objetivo de "justicia" al eje de "impartición de justicia, reclusión y readaptación". No obstante, enfocar los recursos en estos ejes no ha generado resultados contundentes.

La falta de una estrategia definida en seguridad puede tener implicaciones de largo plazo, como el aumento sostenido de la violencia. A pesar de que en los últimos años se ha definido como primordial el objetivo de Prevención del Delito, el presupuesto sigue concentrándose en Combate al Crimen.

Mientras la estrategia no se vea acompañada de un presupuesto que permita instrumentarla, los esfuerzos no podrán verse concretados en resultados. Este esfuerzo se complica



aún más con los cambios en las instituciones, normativas y agentes responsables. La reaparición de la Secretaría de Seguridad Pública y Seguridad Ciudadana y la creación de la Guardia Nacional son un ejemplo de esto.

En este contexto, es importante seguir analizando el presupuesto que se destina a seguridad pública, pues el cambio en la configuración de las instituciones de seguridad dificulta el rastreo de los recursos e imposibilita la consecución de la estrategia de seguridad en el largo plazo.

## 2. COMPORTAMIENTO DEL GASTO PÚBLICO EN SEGURIDAD ENTRE 2019-2021

En esta sección se describe el comportamiento del gasto público en seguridad. Primero, el análisis se realizará dando seguimiento al documento Gasto público en seguridad: una mirada a la ruta de los recursos (CIEP & ONC, 2019) cuyo objetivo es analizar la política de seguridad pública y cuantificar los recursos públicos destinados a este fin. Adicionalmente, se analizará el gasto mediante su distribución por ramos presupuestarios con el fin de conocer cómo se configura el gasto en la actual administración.

### 2.1 LA RUTA DEL GASTO PÚBLICO EN SEGURIDAD 2019-2021

El gasto en seguridad se mantiene en alrededor de 1.2% del PIB de 2019 a 2021. No obstante, se han distribuido los recursos de forma diferente en cada año. En la tabla 1 se presentan los objetivos y ejes del gasto público determinados en la Ruta del Gasto Público en seguridad (RGP), desarrollada en el documento previamente mencionado<sup>1</sup>. Con dicha herramienta podemos tener una vista general del gasto público en seguridad mediante tres objetivos principales del gasto en seguridad: prevención del delito, combate al crimen y justicia.

Para cada uno de los objetivos se tienen diversos ejes que responden a la pregunta ¿para qué se gasta el presupuesto público a analizar? Los ejes identifican las funciones y subfunciones que satisfacen esa pregunta. Por ejemplo, para el objetivo de prevención del delito se identifica que el gasto público se ejerce en acciones del gobierno para respeto de derechos, por lo cual se identifican las funciones y subfunciones que cumplan con dicho eje.

Con respecto al gasto en seguridad cuyo objetivo es la prevención del delito, a pesar de que en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública se enfatiza en que el principal eje conductor de la política de seguridad del país será la prevención del delito (SSPC, 2019), el gasto dirigido a dicho propósito ha disminuido de 0.20% del PIB en 2019 al 0.18% en 2021.

La disminución de los recursos destinados a la prevención del delito se da a pesar del aumento en el presupuesto de la Guardia Nacional que, en 2021, absorbió los recursos destinados a la extinta Policía Federal. Otro punto para destacar es que en el presupuesto de 2021 no se contemplan recursos para el Programa de fortalecimiento a la seguridad (FORTASEG). Dicho programa tenía en 2020 un presupuesto de 4 mil millones de pesos y su principal objetivo era la fortalecer, capacitar y homologar a las policías municipales. (SESNSP, 2020).

<sup>1</sup> Para más información consultar: [https://onc.org.mx/uploads/ReporteSeguridad\\_CIEP\\_ONC\\_VF.pdf](https://onc.org.mx/uploads/ReporteSeguridad_CIEP_ONC_VF.pdf)

Cuadro 3. Ruta del Gasto Público en Seguridad, 2019-2021

RGP SEGURIDAD	2019 MDP (2021)	% PIB 2019	2020 MDP (2021)	% PIB 2020	2021 MDP (2021)	% PIB 2021
<b>Prevención del delito</b>	<b>51,522.43</b>	<b>0.20</b>	<b>49,085.29</b>	<b>0.21</b>	<b>43,377.33</b>	<b>0.18</b>
1. Prevención, protección y fortalecimiento de la seguridad pública	46,796.69	0.18	45,203.38	0.19	39,913.65	0.16
2. Acciones del gobierno para respeto de derechos	2,376.38	0.01	1,598.15	0.01	1,327.59	0.01
3. Promoción y prevención de derechos humanos	1,412.93	0.01	1,396.19	0.01	1,250.34	0.01
4. Acceso a la Información Pública Gubernamental	936.43	0.00	887.58	0.00	885.75	0.00
<b>Combate al crimen</b>	<b>141,743.35</b>	<b>0.55</b>	<b>124,349.71</b>	<b>0.53</b>	<b>136,366.04</b>	<b>0.56</b>
1. Coordinación de la Seguridad Pública	12,575.15	0.05	13,297.00	0.06	9,047.95	0.04
2. Combate a la corrupción	4,695.32	0.02	4,565.68	0.02	4,335.21	0.02
3. Fuerzas armadas en apoyo a la seguridad pública	124,472.88	0.48	106,487.03	0.46	122,982.87	0.50
<b>Justicia</b>	<b>121,249.25</b>	<b>0.47</b>	<b>117,270.83</b>	<b>0.50</b>	<b>118,425.10</b>	<b>0.49</b>
1. Investigar y perseguir	17,077.03	0.07	18,362.92	0.08	18,349.50	0.08
2. Asesoría jurídica	256.20	0.00	242.08	0.00	230.07	0.00
3. Atención, observancia, protección, defensa y supervisión de derechos humanos	1,844.82	0.01	1,889.75	0.01	1,673.33	0.01
4. Impartición de justicia, reclusión y readaptación	102,071.21	0.39	96,776.09	0.42	98,172.20	0.40
<b>Total</b>	<b>314,515.03</b>	<b>1.21</b>	<b>290,705.83</b>	<b>1.25</b>	<b>298,168.47</b>	<b>1.22</b>

Fuente: Elaboración del ONC y CIEP con base en Cuenta Pública 2019, PEF 2020 y PEF 2021.

El gasto con el objetivo de combate al crimen se lleva la mayor cantidad de recursos identificados en la RGP: 0.56% del PIB en 2021. A pesar de una ligera disminución en 2020, el gasto en Fuerzas Armadas, en apoyo a la seguridad pública, equivale a 0.5% del PIB y se constituye como el principal componente del gasto en este rubro.

El gasto con el objetivo de justicia es el segundo con mayores recursos, transitando de 0.47% del PIB en 2019 a 0.49% en 2021. Dentro de este objetivo, el principal gasto es el que se destina a la impartición de justicia, reclusión y readaptación que en 2021 equivale a 0.4% del PIB. El gasto en impartición de justicia se ha mantenido, sin embargo, el gasto en reclusión social disminuyó. En 2019 correspondía al 0.11% del PIB y para 2021 se ubicó en 0.09%.

## 2.2 EL GASTO EN SEGURIDAD PÚBLICA A TRAVÉS DE LOS RAMOS PRESUPUESTARIOS 2019-2021

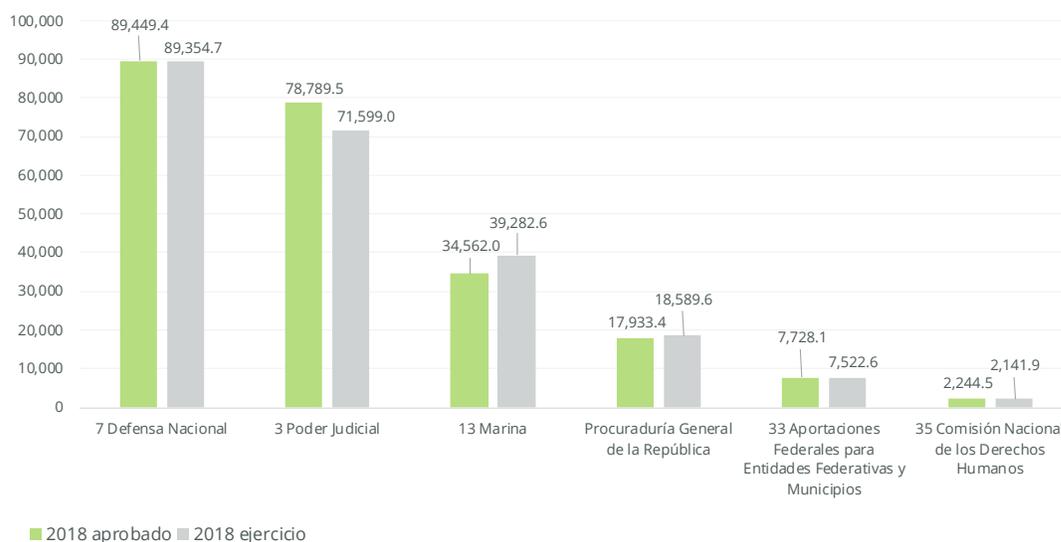
Otra forma de analizar al gasto en seguridad es mediante los ramos presupuestarios. El gasto en seguridad se divide en siete ramos del gasto público, de los cuáles tres forman parte de los ramos autónomos; Poder Judicial (3), Comisión Nacional de los Derechos Humanos (35) y Fiscalía General de la República (49); uno a ramos generales: Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (33); y tres pertenecen a ramos administrativos: Defensa Nacional (7), Marina (13) y Seguridad y Protección Ciudadana (36). A diferencia de la RGP, con esta metodología podemos tener una visión particular sobre quién ejecuta el gasto en seguridad. Los montos y el porcentaje del gasto total de seguridad por cada ramo se muestran en el cuadro 4 y los cambios recientes en el cuadro 5.

### 2.2.1 DIFERENCIAS ENTRE EL GASTO APROBADO Y EJERCIDO EN SEGURIDAD 2018 Y 2019

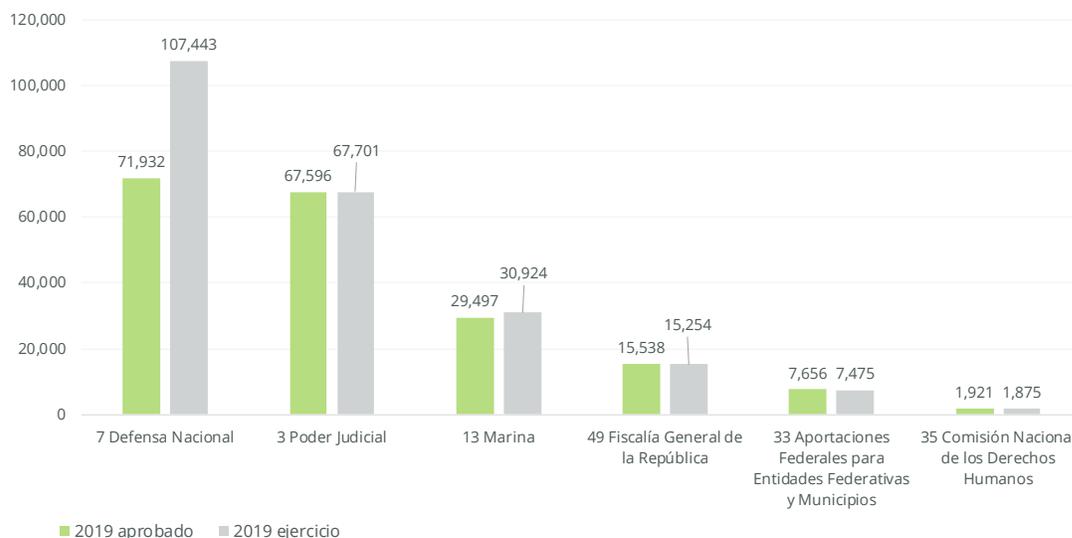
A continuación, exploramos el gasto en seguridad del 2018 y del 2019 para identificar cómo se ha desempeñado el gasto entre la actual administración (2018-2024) y la pasada (2012-2018). De acuerdo con la metodología basada en los Ramos que se relacionan con el gasto en seguridad, el monto aprobado entre 2018 y 2019, a precios del 2021, fue del orden de 230 mil 707 millones y 194 mil 141 millones de pesos, respectivamente (sin considerar el Ramo 36). A pesar de la disminución real en los presupuestos aprobados, se ejercieron mayores recursos de los aprobados en algunos Ramos en ambos años, pero en mayor medida en 2019, lo que provoca un mayor gasto ejercido en 2019 comparado con 2018.

De hecho, en 2018 el gasto ejercido fue menor en 2 mil 256 millones al monto aprobado y, por el contrario; en 2019 el gasto ejercido superó al aprobado en 36 mil 531 millones de pesos. La diferencia entre el gasto aprobado y ejercido, por ramos, se muestra en la gráfica 1 y en la gráfica 2.

**Gráfica 1. Gasto aprobado y ejercido en seguridad, 2018 (millones de pesos)**



Fuente: Elaboración del ONC y CIEP con base en el PEF 2018, Cuenta Pública 2018.

**Gráfica 2. Gasto aprobado y ejercido en seguridad, 2019 (millones de pesos)**

Fuente: Elaboración del ONC y CIEP con base en el PEF 2018, Cuenta Pública 2018.

En 2018, el Poder Judicial (3), Marina (13) y El Ramo correspondiente a la Procuraduría de la República (PGR) fueron los ramos con mayores cambios entre su gasto aprobado y ejercido. En específico los Ramos correspondientes a la Marina y la PGR fueron los que incrementaron sus recursos al comparar el monto ejercido con el aprobado con 4 mil 720 y 656 millones adicionales respectivamente, mientras el Poder Judicial fue el Ramo con el mayor descenso, con 7 mil 230 millones menos.

En 2019 sobresale que más Ramos ejercieron montos mayores a los aprobados. El Ramo 7 Defensa Nacional ejerció 35 mil 511 millones de pesos más y el Ramo 13 Marina mil 427 millones adicionales. Por el contrario, los Ramos 33, 35 y 49 ejercieron menos recursos que los que tenía aprobados. Así, en 2019 se observa un mayor desbalance entre el presupuesto aprobado y el ejercido, concentrarse este aspecto en el Ramo 7. Más adelante, se detalla qué PPs fueron los que originaron dicho desbalance.

Por tanto, se observa que en la actual administración (2018-2024) ha habido un menor control en el gasto en todos los ramos, con especial énfasis en Defensa Nacional, que ejerció un gasto considerablemente mayor en el programa prioritario del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles. En contraste, en el último año de gobierno de la pasada administración (2012-2018) hubo excesos en el gasto (Ramo 13), pero también hubo ramos que no ejercieron su presupuesto por completo prevaleciendo al final, el ejercicio de menores recursos a los aprobados.

### 2.2.2 EL GASTO PÚBLICO EN SEGURIDAD A PARTIR DE 2019

En esta sección se examina el gasto en Seguridad Pública a través de la cuantificación de los recursos del presupuesto público destinados a los Ramos definidos en el apartado de Metodología. Los recursos a los que nos referimos se encuentran expresados en pesos constantes de 2021. Es importante señalar que para 2019 se tienen datos de la Cuenta Pública (CP), mientras para 2020 y 2021 nos referimos al presupuesto aprobado en el PEF. El cuadro 4 presenta el comparativo entre el presupuesto aprobado y el presupuesto ejercido por los

Ramos 3, 7, 13, 33,35 y 49. No se incluye el Ramo 36 porque no es posible darle seguimiento en la CP 2019.

**Cuadro 4. Gasto público aprobado y ejercido en seguridad pública 2019 (millones de pesos de 2021 y porcentaje)**

Ramo		2019 aprobado	2019 ejercicio	Variación porcentual
3	Poder Judicial	67,596	67,701	0.15
7	Defensa Nacional	71,932	107,443	49.37
13	Marina	29,497	30,924	4.84
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	7,656	7,475	-2.37
35	Comisión Nacional de los Derechos Humanos	1,921	1,875	-2.44
49	Fiscalía General de la República	15,538	15,254	-1.82
<b>Total</b>		<b>194,141</b>	<b>230,672</b>	<b>18.82</b>

Fuente: Elaboración del ONC y CIEP con datos de <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/2019>

Sobresale que el presupuesto ejercido en 2019 (sin considerar a la SSPC) fue superior en 18.8% al que se había aprobado en el PEF para ese año. Sin embargo, solo tres Ramos incrementaron su presupuesto mientras otros tres incluso disminuyeron sus recursos. El Ramo 7 Defensa Nacional fue el de mayor incremento entre presupuesto aprobado y ejercido con 49.4%; en tanto, el Ramo 13 Marina y el ramo 3 Poder Judicial incrementaron sus recursos en 4.8% y 0.155 respectivamente. En resumen, el incremento en el gasto en seguridad se concentró en 95.9% en el Ramo 7 y solo 3.9% en el Ramo 13. Más adelante se examinan en qué funciones y subfunciones de los Ramos presupuestarios se concentraron los cambios anteriores.

Por otra parte, el Cuadro 5 muestra que entre 2019 (presupuesto ejercido) y 2021 el total del gasto en seguridad se incrementa en 11.0%; mientras entre 2019 y 2020 el cambio fue de 3.5%. Un aspecto para destacar es que al inicio de la presente administración federal se promovieron cambios en la estructura orgánica, de manera que se creó la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC) con movimientos en términos presupuestarios que en general han llevado a reasignaciones o redistribuciones de recursos desde otros ramos hacia el Ramo 36 correspondiente a la SSPC<sup>2</sup>. Sin tomar en cuenta el cambio asociado a la SSPC, el presupuesto destinado a seguridad pública disminuyó 7.3% entre 2019 y 2020 y se incrementa en 8.8% de 2020 a 2021.

El Ramo 49 Fiscalía General de la República (FGR) destaca también por el importante incremento en su presupuesto entre 2019 y 2020 (asociado también a la transición de Procuraduría General de la República a FGR), en tanto, entre 2020 y 2021 no se registran cambios.

<sup>2</sup> Esos cambios implican que el incremento en los recursos en la SSPC entre 2019 y 2020 se deben a reasignaciones desde otros ramos, en particular del Ramo 4 Gobernación, que de acuerdo con la Cuenta Pública 2019 ejerció alrededor de 44,495 millones de pesos y en el PEF de 2020 se le asignó un presupuesto de 5,892 millones de pesos.

**Cuadro 5. Gasto público en seguridad pública 2019 – 2021 (millones de pesos de 2021 y porcentaje)**

Ramo		2019	2020	2021	Crecimiento (%)		
					2019-2020	2020-2021	2019-2021
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	7,475	7,699	7,696	3.0	0.0	3.0
35	Comisión Nacional de los Derechos Humanos	1,875	1,938	1,680	3.4	-13.3	-10.4
7	Defensa Nacional	107,443	87,278	103,111	-18.8	18.1	-4.0
49	Fiscalía General de la República	15,254	17,274	17,275	13.2	0.0	13.2
13	Marina	30,924	30,000	31,493	-3.0	5.0	1.8
3	Poder Judicial	67,701	69,610	71,299	2.8	2.4	5.3
<b>Total</b>		<b>230,672</b>	<b>213,800</b>	<b>232,553</b>	<b>-7.3</b>	<b>8.8</b>	<b>0.8</b>

36	Seguridad y Protección Ciudadana	35,910	62,211	63,442	73.2	2.0	76.7
<b>Total con SSPC</b>		<b>266,582</b>	<b>276,010</b>	<b>295,995</b>	<b>3.5</b>	<b>7.2</b>	<b>11.0</b>

Fuente: Elaboración del ONC y CIEP con datos de <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/2019>; <https://www.pef.hacienda.gob.mx/> y <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>. Para 2019 se refiere a datos de la Cuenta Pública y para 2020 y 2021 al presupuesto aprobado en los respectivos PEF.

En resumen, sin tener en cuenta el cambio asociado a la SSPC, el presupuesto destinado a seguridad se incrementa en 0.8% en 2021 con respecto a 2019 y, al tener en cuenta esa modificación, en 11.0%.<sup>3</sup>

Para dimensionar el monto del gasto destinado a seguridad, basta señalar que ha representado 1.03% y 1.18% del PIB en 2019 y 2020 respectivamente y será de alrededor de 1.21% para 2021, es decir prácticamente se mantendrá en la proporción que alcanzó en 2020.

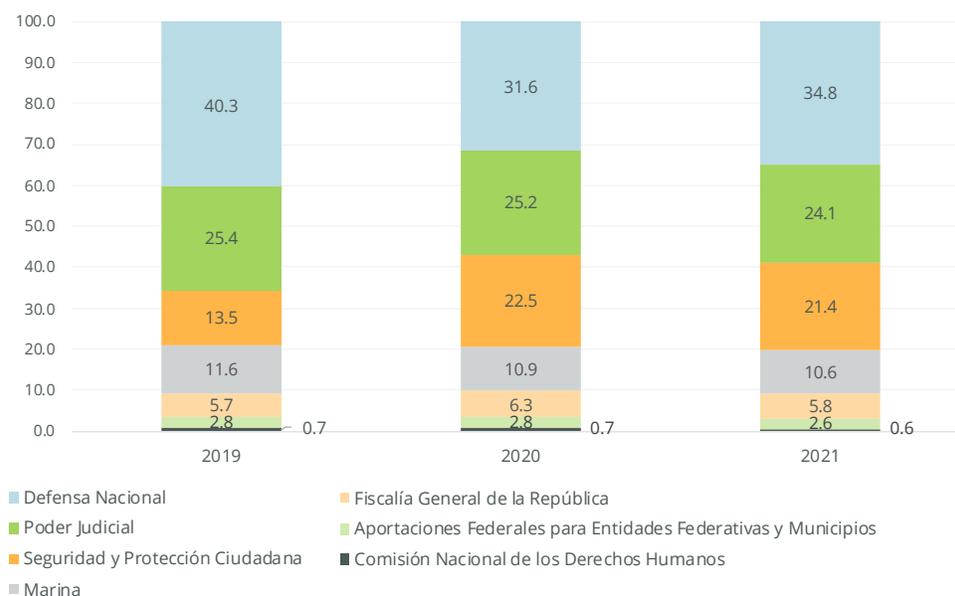
Por lo que se refiere a la composición del gasto público en términos de los Ramos considerados, además de los incrementos ya mencionados en los recursos a los Ramos 49 y 36 (FGR y SSPC), sobresale que el Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios o Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) solo se incrementa 3.0% entre 2019 y 2020 y entre 2020 y 2021 no se incrementa en términos reales, lo que representa una seria desatención al problema de la seguridad e incidencia delictiva desde el ámbito local.

En cuanto al Ramo 3 Poder Judicial, el monto de recursos asignados se ha incrementado en 5.3% entre 2019 y 2021, seguido del incremento de 1.8% al Ramo 13 Marina en el referido periodo. Finalmente, para los ramos 35 Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 7 Defensa Nacional, en los años mencionados se registran descensos de 10.4% y 4.0% en el presupuesto destinado a seguridad. Resultado de los anterior, para 2021 en la estructura del gasto público

<sup>3</sup> Si no se tienen en cuenta los Ramos 49 y 36, el presupuesto en seguridad prácticamente no cambia entre 2019 y 2021, con alrededor de 215,300 millones de pesos.

en seguridad se mantiene al Ramo 7 Defensa Nacional como el de mayor participación (34.8%); seguido del 3 Poder Judicial (24.1%); la Secretaría de Seguridad y Protección ciudadana (21.4%); el 13 Marina (10.6%) y el Ramo 49 Fiscalía General de la República (5.8%). Los Ramos con las participaciones más bajas son el Ramo 33 (2.6%) y el Ramo 35 correspondiente a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos con 2.6% y 0.6% respectivamente (Véase Gráfica 3).

**Gráfica 3. Estructura del Gasto público en Seguridad Pública por Ramos 2019-2021**



Fuente: Elaboración del ONC y el CIEP.

En seguida, se analiza la distribución de los recursos en los Ramos presupuestarios de acuerdo con las funciones y subfunciones a los que se destinan. Por lo que se refiere a las funciones, que como se mencionó nos ayudan a identificar las acciones que realizan las UR para cumplir con los ordenamientos legales que los rigen, entre el presupuesto aprobado y el ejercido en 2019 (sin considerar el Ramo 36) solo la función Seguridad Nacional registró un incremento de 37.2%, es decir, esta función concentró el total del incremento. Las funciones Asuntos de Orden Público y de Seguridad Interior; Coordinación de la Política de Gobierno y Justicia tuvieron decrementos de 2.4%; 2.2 y 0.8% respectivamente.

En el análisis ya para el periodo 2019 (ya con información del Ramo 36 incluida) a 2021, en los Ramos considerados en 2021 la función Seguridad Nacional concentra 46.02% de los recursos seguida de Justicia con 38.03%; Asuntos de Orden Público y de Seguridad Interior con 15.92% y finalmente Coordinación de la Política de Gobierno con solo 0.03%. Esta distribución es similar a la observada en 2019 y 2020, solo con cambios en las funciones seguridad nacional (que decrece) y Asuntos de orden público y seguridad interior (que se incrementa). Hay que indicar que la función Seguridad Nacional a su vez se concentra en los Ramos 7 Defensa Nacional y 7 Marina en 75% y 23.1%, respectivamente en 2021. En el Ramo 36 se ubica el restante 1.91% de esta función.

**Cuadro 6. Estructura del Gasto público en Seguridad Pública por Funciones 2019-2021**

Funciones	2019	2020	2021
Seguridad Nacional	52.27	43.12	46.02
Justicia	38.01	40.31	38.03
Asuntos de Orden Público y de Seguridad Interior	9.69	16.54	15.92
Coordinación de la Política de Gobierno	0.03	0.03	0.03
<b>Total</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Elaboración del ONC y CIEP.

En cuanto a las subfunciones, las cuales identifican con mayor precisión las actividades que realizan las dependencias y entidades, en los Ramos considerados se tienen doce subfunciones. En 2019, al comparar el presupuesto ejercido contra el presupuesto aprobado, solo las subfunciones Defensa y Marina incrementaron los recursos que ejercieron en 50.7% y 4.8%, respectivamente. Las restantes subfunciones vieron decrecer sus recursos en porcentajes que van de 0.6 a 2.4%.

De las doce subfunciones contempladas, cinco concentran poco más del 89% de los recursos para 2021: Defensa con 34.50%; Impartición de Justicia 24.34%; Policía 12.72%; Marina 10.64% y Reclusión y Readaptación Social con 7.23%. El resto de las siete subfunciones se reparten alrededor de 10% del presupuesto en seguridad (Véase Cuadro 7).

**Cuadro 7. Estructura del Gasto público en Seguridad Pública por subfunciones 2019-2021**

Subfunciones	2019	2020	2021
Defensa	40.13	31.27	34.50
Derechos Humanos	25.46	25.48	24.34
Función Pública	6.22	11.57	12.72
Impartición de Justicia	11.60	10.87	10.64
Inteligencia para la Preservación de la Seguridad Nacional	6.04	7.81	7.23
Marina	5.78	6.29	5.87
Otros Asuntos de Orden Público y Seguridad	3.34	4.55	2.81
Policía	0.54	0.98	0.88
Procuración de Justicia	0.74	0.73	0.59
Protección Civil	0.10	0.36	0.34
Reclusión y Readaptación Social	0.02	0.05	0.05
Sistema Nacional de Seguridad Pública	0.03	0.03	0.03
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Elaboración del ONC y CIEP.



El análisis del gasto en seguridad pública por funciones y subfunciones indica que prevalece la función Seguridad Nacional y la subfunción Defensa sobre las funciones Justicia y Asuntos de Orden Público y de Seguridad Interior (en la cual se encuentra la subfunción Policía) y las subfunciones Impartición de Justicia y Policía. Los mayores montos e incrementos prevalecen en los Ramos 7 Defensa Nacional y 13 Marina, lo que refleja el predominio de las tareas de seguridad pública en las funciones y subfunciones en esos Ramos. No obstante, para tener una idea más clara, en seguida, se examinan los programas presupuestarios que conforman a cada uno de los Ramos.

En los ramos generales, para el Ramo 33, el único PP es el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP). El Fondo concentra los recursos que se transfieren a las entidades federativas para dar cumplimiento a estrategias nacionales en materia de seguridad pública. Con sus recursos presupuestales, el FASP<sup>4</sup> atiende a los cinco Ejes Estratégicos del Sistema Nacional de Seguridad Pública y se orienta a los diez Programas con Prioridad Nacional:

1. 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.
2. Desarrollo, profesionalización y certificación policial.
3. Tecnologías, infraestructura y equipamiento de apoyo a la operación policial.
4. Implementación y desarrollo del sistema de justicia penal y sistemas complementarios.
5. Fortalecimiento al sistema penitenciario nacional y de ejecución de medidas para adolescentes.
6. Desarrollo de las ciencias forenses en la investigación de hechos delictivos.
7. Sistema nacional de información para la seguridad pública.
8. Sistema nacional de atención de llamadas de emergencia y denuncias ciudadanas.
9. Fortalecimiento de capacidades para la prevención y combate a delitos de alto impacto.
10. Especialización de las instancias responsables de la búsqueda de personas

Del FASP ya hemos destacado el escaso crecimiento de sus recursos (3%) entre 2019 y 2020 y que entre 2020 y 2021 permanece sin cambios. Esto además es relevante en un escenario en el que los recursos dirigidos a las autoridades estatales y municipales se ven cada vez más limitados o incluso eliminados como el caso del FORTASEG que más adelante se examina.

Los Ramos autónomos considerados son el 35, 49 y 3. En el Ramo 35 Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobresale que, en promedio, siete PPs concentran alrededor de 80 % del presupuesto. El PP "Atender al público en general en oficinas centrales y foráneas; así como, investigar expedientes de presuntas violaciones a los Derechos Humanos" es el más importante en términos presupuestales pues concentra 45.0% aproximadamente.

<sup>4</sup> Con base en 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>

**Cuadro 8. Principales programas presupuestarios del Ramo 35 Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2021**

	Millones de pesos	Participación
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	1,679.91	100.0
Atender al público en general en oficinas centrales y foráneas; así como, investigar expedientes de presuntas violaciones a los Derechos Humanos	756.51	45.0
Actividades de apoyo administrativo	261.71	15.6
Atender asuntos relacionados con las personas migrantes, así como impulsar las acciones de promoción en la materia	87.86	5.2
Promover, fortalecer e impulsar los vínculos de colaboración interinstitucional; así como, diseñar y ejecutar los programas de educación y capacitación en materia de derechos humanos	82.77	4.9
Ejecutar el programa de comunicación social	56.07	3.3
Coordinar las publicaciones, realizar investigaciones, promover la formación académica y divulgación, así como ofrecer servicios bibliohemerográficos en materia de Derechos Humanos	55.81	3.3
Contribuir a la protección de los derechos humanos y mantener relaciones de cooperación internacional con organismos afines nacionales e internacionales, así como realizar estudios en la materia y administrar el archivo institucional	45.50	2.7

Fuente: Elaboración del ONC y CIEP con datos del PEF 2021.

El PP “Actividades de apoyo administrativo” es el segundo con mayores recursos, en 2021 concentra 15.6%; mientras los PPs “Atender asuntos relacionados con las personas migrantes, así como impulsar las acciones de promoción en la materia” y “Promover, fortalecer e impulsar los vínculos de colaboración interinstitucional; así como, diseñar y ejecutar los programas de educación y capacitación en materia de derechos humanos” concentran 5.2% y 4.9% respectivamente en 2021. De esta manera, entre los principales PPs del ramo, aquellos relacionados con la atención a los derechos humanos como los más importantes. Sin embargo, en 2021, otros 19 PPs contaban con alrededor del 20% del presupuesto, con lo que, a pesar de atender problemas relevantes como tortura, trata de personas, derechos de niños y niñas entre otros, prevalece la dispersión y atomización presupuestal.

En cuanto al Ramo 49, hay que destacar que en 2021 seis de sus PPs concentran 92% de los recursos presupuestarios. El programa “Investigar y perseguir los delitos del orden federal” representa 65.2% de los recursos mientras “Investigar y perseguir los delitos relativos a la Delincuencia Organizada” es el segundo con 9.7%. Este último ha tenido una ligera caída en su participación pues en 2020 participaba con 10.1% del total de recursos del ramo.

**Cuadro 9. Principales programas presupuestarios del Ramo 49 Fiscalía General de la República, 2021**

Fiscalía General de la República	Millones de pesos	Participación
	17,275.10	100.0
Investigar y perseguir los delitos del orden federal	11,260.05	65.2
Investigar y perseguir los delitos relativos a la Delincuencia Organizada	1,671.85	9.7
Actividades de apoyo administrativo	1,530.96	8.9
Investigar y perseguir los delitos federales de carácter especial	524.25	3.0
Representar jurídicamente a la Fiscalía General de la República	460.29	2.7
Mantenimiento de infraestructura	454.11	2.6

Fuente: Elaboración del ONC y CIEP con datos del PEF 2021.

De los seis principales programas del Ramo 49 en 2021, solo dos incrementan su presupuesto aprobado entre 2020 y 2021, Actividades de apoyo administrativo con 5.6% y Mantenimiento de infraestructura con 389.9% (pasó de 92.7 millones a 454.1 millones de pesos). En contraste, en los PPs que se asumen sustanciales en este Ramo se registran descensos, tales son los casos de Investigar y perseguir los delitos del orden federal con 1.9% menos; Investigar y perseguir los delitos relativos a la Delincuencia Organizada con 3.9% de disminución; Investigar y perseguir los delitos federales de carácter especial -3.4% y Representar jurídicamente a la Fiscalía General de la República con 2.3% menos.

El Ramo 3 Poder Judicial solo desagrega sus recursos presupuestarios en el Programa "Otras actividades"; de ahí que el comportamiento de este programa sea igual al del Ramo en conjunto.

En lo que se refiere a los Ramos administrativos se incluye desglose por programa presupuestario para los Ramos 7; 13 y 36. El Ramo 7 Defensa Nacional tuvo 18, 15 y 16 PPs para 2019, 2020 y 2021 respectivamente. Para el ejercicio fiscal 2021, de los 16 PPs, siete representan aproximadamente 94% del presupuesto aprobado. El principal PP es "Defensa de la Integridad, la Independencia, la Soberanía del Territorio Nacional" con casi una tercera parte de los recursos del Ramo. Hay que destacar que el PP "Proyectos de infraestructura gubernamental de seguridad nacional" se mantiene segundo en importancia con 21.2% del presupuesto. Además del PP asociado a actividades de apoyo administrativo, los programas "Operación y desarrollo de los cuerpos de seguridad de las Fuerzas Armadas" y "Operación y desarrollo de la Fuerza Aérea Mexicana" son los más relevantes al concentrar 16.1% y 7.7% respectivamente.

**Cuadro 10. Principales programas presupuestarios del Ramo 7 Defensa Nacional, 2021**

<b>Defensa Nacional</b>	<b>Millones de pesos 103,110.97</b>	<b>Participación 100.0</b>
Defensa de la Integridad, la Independencia, la Soberanía del Territorio Nacional	32,708.89	31.7
Proyectos de infraestructura gubernamental de seguridad nacional	21,814.83	21.2
Operación y desarrollo de los cuerpos de seguridad de las Fuerzas Armadas	16,549.40	16.1
Actividades de apoyo administrativo	8,557.94	8.3
Operación y desarrollo de la Fuerza Aérea Mexicana	7,940.19	7.7
Provisiones para la construcción y fortalecimiento de infraestructura	5,000.00	4.8

Fuente: Elaboración del ONC y CIEP con datos del PEF 2021.

Sobresale que el “Programa de la Secretaría de la Defensa Nacional en Apoyo a la Seguridad Pública” ha perdido participación en el Ramo, pues mientras en 2019 representaba 10.8% en 2021 alcanza solo 4.0%, incluso por debajo del PP “Provisiones para la construcción y fortalecimiento de infraestructura” que no aparecía en ejercicios anteriores.

En su comparación con los recursos aprobados en 2020, sobresale que el PP Proyectos de infraestructura gubernamental de seguridad nacional en 2021 se incrementa en 222.5% (pasa de 6,765 a 21,814.4 millones de pesos); mientras otros cuatro PPs tienen incrementos moderados: Programa de la Secretaría de la Defensa Nacional en Apoyo a la Seguridad Pública 8.1%; Actividades de apoyo administrativo 7.4%; Defensa de la Integridad, la Independencia, la Soberanía del Territorio Nacional 2.6%; y Operación y desarrollo de la Fuerza Aérea Mexicana 2.0%. Mientras, el PP Operación y desarrollo de los cuerpos de seguridad de las Fuerzas Armadas cuenta con 27.0% menos de recursos en 2021 comparado con lo que se le aprobó en 2020.

Por lo que se refiere al Ramo 13 Marina, 98.5% del presupuesto aprobado en 2021 se concentra en cuatro PPs: “Emplear el Poder Naval de la Federación para salvaguardar la soberanía y seguridad nacionales”; “Operación y desarrollo de los cuerpos de seguridad de las Fuerzas Armadas”; Adquisición, construcción, reparación y mantenimiento de unidades navales” y “Administración y Operación de Capitanías de Puerto y Asuntos Marítimos”.

Entre los cambios que destacan, entre 2019 y 2021, el PP “Emplear el Poder Naval de la Federación para salvaguardar la soberanía y seguridad nacionales” ha disminuido su participación en el ramo al pasar de 74% a 60.7%; mientras el de “Operación y desarrollo de los cuerpos de seguridad de las Fuerzas Armadas” ha incrementado su presencia al pasar de 7.7% a 22.0% en los años referidos.

**Cuadro 11. Principales programas presupuestarios del Ramo 13 Marina, 2021**

<b>Marina</b>	<b>Millones de pesos 31,492.53</b>	<b>Participación 100.0</b>
Emplear el Poder Naval de la Federación para salvaguardar la soberanía y seguridad nacionales	19,126.30	60.7
Operación y desarrollo de los cuerpos de seguridad de las Fuerzas Armadas	6,934.42	22.0
Adquisición, construcción, reparación y mantenimiento de unidades navales	4,349.68	13.8
Administración y Operación de Capitanías de Puerto y Asuntos Marítimos	598.60	1.9
Actividades de apoyo administrativo	243.53	0.8
Proyectos de infraestructura social de asistencia y seguridad social	240.00	0.8

Fuente: Elaboración del ONC y CIEP con datos del PEF 2021.

Al comparar el presupuesto aprobado para 2021 con el correspondiente a 2020 para estos PPs, se observa que cuatro tienen incrementos: Operación y desarrollo de los cuerpos de seguridad de las Fuerzas Armadas 30.1%; Actividades de apoyo administrativo 29.9%; Administración y Operación de Capitanías de Puerto y Asuntos Marítimos 3.5% y Emplear el Poder Naval de la Federación para salvaguardar la soberanía y seguridad nacionales 2.5%. Por el contrario, los PPs siguiente disminuyen sus recursos: Adquisición, construcción, reparación y mantenimiento de unidades navales con 10.9% menos y Proyectos de infraestructura social de asistencia y seguridad social con 32.7% menos.

En el Ramo 36, cinco programas concentran 97.9% del presupuesto aprobado total para 2021. El PP "Operación de la Guardia Nacional para la prevención, investigación y persecución de delitos" concentra 44.1% y el de "Administración del Sistema Federal Penitenciario" 32.9%.

**Cuadro 12. Principales programas presupuestarios del Ramo 36 Seguridad y Protección Ciudadana, 2021**

<b>Seguridad y Protección Ciudadana</b>	<b>Millones de pesos 63,441.67</b>	<b>Participación 100.0</b>
Operación de la Guardia Nacional para la prevención, investigación y persecución de delitos	27,961.27	44.1
Administración del Sistema Federal Penitenciario	20,856.59	32.9
Actividades de apoyo administrativo	8,881.42	14.0
Servicios de inteligencia para la Seguridad Nacional	2,603.46	4.1
Servicios de protección, custodia, vigilancia y seguridad de personas, bienes e instalaciones	1,811.65	2.9

Fuente: Elaboración del ONC y CIEP con datos del PEF 2021.



El resto de los PPs del Ramo 36 (cinco programas) tienen asignado 2.1% del presupuesto del Ramo, entre ellos se encuentran “Implementar las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública de la Nación y sus habitantes”; “Plataforma México” y “Coordinación con las instancias que integran el Sistema Nacional de Seguridad Pública” que en conjunto representan solo 1.8% del presupuesto aprobado para el ramo en 2021.

Entre 2020 y 2021 en los PPs del Ramo 36 sobresalen Operación de la Guardia Nacional para la prevención, investigación y persecución de delitos por su incremento de 1,105.7% en su presupuesto aprobado (pasó de 2,319.0 a 27,961.3 millones de pesos); Actividades de apoyo administrativo con 183.4% más y Servicios de protección, custodia, vigilancia y seguridad de personas, bienes e instalaciones con 10.8% adicional. Por el contrario, los PPs Administración del Sistema Federal Penitenciario y Servicios de inteligencia para la Seguridad Nacional vieron decrecer sus recursos en 0.3% y 4.2% respectivamente.



## 3. EJERCICIO DEL GASTO PÚBLICO EN FGR Y GUARDIA NACIONAL Y RAMO 33 Y FORTASEG

### 3.1 EJERCICIO DEL GASTO PÚBLICO EN FGR

En este apartado se analizan las implicaciones presupuestarias de la reforma por la que desapareció la Procuraduría General de la República (PGR) y abroga la Ley Orgánica de la PGR, dando paso a la Fiscalía General de la República (FGR) en 2019.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación 2019, la entonces Procuraduría General de la República (PGR) tenía un presupuesto aprobado de alrededor de 16,301 millones de pesos (pesos de 2021), de manera que comparado con lo que reporta la Cuenta Pública 2019 para la Fiscalía General de la República (13,221 millones de pesos), dicho monto es superior en 16.3%. Lo anterior se debe a que en la Cuenta Pública 2019, para la FGR no se registra presupuesto para los Programas presupuestarios: Investigación académica en el marco de las ciencias penales; Promoción del Desarrollo Humano y Planeación Institucional; Promoción del respeto a los derechos humanos y atención a víctimas del delito y Representación jurídica de la Federación en el ámbito nacional e internacional. Todos estos PPs corresponden a la función Justicia, subfunción Procuración de Justicia. De los PPs que no aparecen con presupuesto ejercido en la Cuenta Pública 2019, el que tenía más recursos asignados en el PEF 2019 era el de Promoción del Desarrollo Humano y Planeación Institucional con alrededor de 1,901 millones de pesos.

En términos de los recursos aprobados, el cambio de la PGR a la FGR se puede resumir en un incremento de 6% entre 2019 y 2020; en tanto entre 2020 y 2021 el presupuesto aprobado para la FGR prácticamente será el mismo que en 2020. El cuadro 13 muestra el desglose del gasto público en la PGR y luego en la FGR desagregado por programas presupuestarios. Sobresale que en el periodo analizado se mantiene en general la distribución de recursos entre PPs y en casi todos se registran incrementos entre 2019 y 2021. No obstante, llama la atención que el programa presupuestario “Investigar y perseguir los delitos relativos a la Delincuencia Organizada” sea el que muestra la mayor disminución de sus recursos en términos reales, una caída de 11.8% después del PP “Promover la formación profesional y capacitación del capital humano” que disminuye significativamente 82.3% entre los años considerados. Por el contrario, el PP “Promover la solución de controversias en materia penal federal mediante la aplicación de mecanismos alternativos” incrementa sus recursos en aproximadamente 30 veces entre 2019 y 2021.

**Cuadro 13. Gasto público por programas presupuestarios en PGR y FGR 2019 – 2021 (millones de pesos de 2021)**

Función	Subfunción	Actividad institucional	Programa Presupuestario	2019 PGR	2021 FGR	Cambio porcentual
<b>Coordinación de la Política de Gobierno</b>	Función Pública	Función pública y buen gobierno	Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno	71.4	81.6	14.3
<b>Justicia</b>	Procuración de Justicia	Investigación del delito federal	Investigar y perseguir los delitos cometidos en materia de derechos humanos	218.2	408.7	87.3
			Investigar y perseguir los delitos del orden federal	10,032.2	11,260.0	12.2
			Investigar y perseguir los delitos federales de carácter especial	468.0	524.3	12.0
			Investigar y perseguir los delitos relativos a la Delincuencia Organizada	1,896.5	1,671.9	-11.8
			Investigar, perseguir y prevenir delitos del orden electoral	157.1	183.2	16.6
			Mantenimiento de infraestructura	-	454.1	
			Promover la formación profesional y capacitación del capital humano	1,901.4	335.8	-82.3
			Realizar investigación académica en el marco de las ciencias penales	64.8	106.9	65.1
			Representar jurídicamente a la Fiscalía General de la República	480.6	460.3	-4.2
			Supervisar y vigilar la aplicación del marco legal en la investigación y persecución del delito del orden federal	215.5	245.0	13.7
			Servicios de apoyo administrativo	795.0	1,531.0	92.6
			Solución de controversias en materia penal federal	0.4	12.5	2,995.59

Fuente: Elaboración del ONC y el CIEP.

De esta manera, el cambio de PGR a FGR se puede resumir en disminuciones significativas en los programas presupuestarios relacionados con la formación profesional y desarrollo de capital humano de la institución, así como de los recursos destinados a la investigación de los delitos relacionados con la Delincuencia Organizada. El cambio positivo se registra solo en mayores recursos a la promoción de la solución de controversias en materia penal federal mediante la aplicación de mecanismos alternativos. Vale la pena volver a señalar que de los seis principales programas del Ramo 49 en 2021, solo dos incrementan su presupuesto aprobado en comparación con 2020, Actividades de apoyo administrativo con 5.6% y Mantenimiento de infraestructura con 389.9% (pasó de 92.7 millones a 454.1 millones de pesos); PPs que si bien ayudan a las tareas de investigar, perseguir y prevenir delitos no inciden directamente en los recursos destinados a esos fines.

### 3.2 EJERCICIO DEL GASTO PÚBLICO DESTINADO A LA GUARDIA NACIONAL

Para el Presupuesto de Egresos de 2021 se está por concluir con la desaparición y reubicación de los recursos de la Policía Federal; con lo que los recursos de los programas presupuestarios “Operativos para la prevención y disuasión del delito” y “Actividades de apoyo administrativo” ahora se concentran en la unidad responsable “Guardia Nacional”.

El Cuadro 14 muestra los cambios entre las unidades responsables Policía Federal y Guardia Nacional entre 2019 y 2021. Los recursos conjuntos de estas unidades han pasado de 15,489 a 35,772 millones de pesos entre 2019 y 2021 equivalente a un incremento de 131%.

**Cuadro 14. Gasto público por programas presupuestarios en Policía Federal y Guardia Nacional 2019 - 2021 (millones de pesos de 2021)**

Unidad Responsable	Función	Subfunción	Actividad Institucional	Programa Presupuestario	Cuenta Pública 2019	PEF 2020	PEF 2021
Guardia Nacional	Asuntos de Orden Público y de Seguridad Interior	Policía	Prevención del delito con perspectiva nacional	Operación de la Guardia Nacional para la prevención, investigación y persecución de delitos	911	2,319	27,961
	Asuntos de Orden Público y de Seguridad Interior	Policía	Servicios de apoyo administrativo	Actividades de apoyo administrativo	3	1,655	7,710
Policía Federal	Asuntos de Orden Público y de Seguridad Interior	Policía	Prevención del delito con perspectiva nacional	Operativos para la prevención y disuasión del delito	14,241	25,851	-
	Asuntos de Orden Público y de Seguridad Interior	Policía	Servicios de apoyo administrativo	Actividades de apoyo administrativo	334	464	100

Fuente: Elaboración del ONC y el CIEP.

Dada la desaparición de la UR Policía Federal, entre 2020 y 2021, el presupuesto aprobado para la Guardia Nacional pasa de 3,974 a 35,672 millones de pesos, con lo que para el presente año la Guardia Nacional contará con recursos que representan nueve veces lo aprobado en 2020. Destaca que para 2021, la Policía Federal ya solo tiene un presupuesto aprobado de 100 millones de pesos etiquetados para actividades de apoyo administrativo relacionadas con la transición a Guardia Nacional.

Ya se ha señalado que entre 2020 y 2021 el PP Operación de la Guardia Nacional para la prevención, investigación y persecución de delitos sobresale por su incremento de 1,105.7% en su presupuesto aprobado al pasar de 2,319.0 a 27,961.3 millones de pesos. Este incremento debe tomarse con cautela dado que en 2020 desaparecen los PPs a cargo de la Policía Federal y a que aún en 2020, la SSPC recibió transferencias de los Ramos 7 Defensa Nacional y 13 Marina. De hecho, para el ejercicio fiscal 2019 una de las recomendaciones de la ASF (la 2019-0-36100-07-0085-07-001) se realiza “Para que la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana sustente la transferencia de recursos financieros efectuada en 2019, entre los ramos 04 Gobernación y 36 Seguridad y Protección Ciudadana, mediante la suscripción de acuerdos que permitan coadyuvar a la conformación de la Guardia Nacional, a efecto de transparentar y llevar un adecuado control de los recursos asignados, en atención de los artículos 1, segundo párrafo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 93, fracción I, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y de la Norma Cuarta Información y Comunicación, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e Informe a la Auditoría Superior de la Federación sobre las acciones emprendidas.” Es probable que una recomendación similar se realice para el ejercicio fiscal 2020.

Las reasignaciones de recursos presupuestarios relacionadas con la Guardia Nacional tienen sustento en las necesidades asociadas al origen de los recursos humanos en dicha institución. La ASF señala que, para el primer cuatrimestre de 2020, el estado de fuerza de la Guardia Nacional ascendía a 90,162 elementos de los cuales 60% (54,100) eran policías militares; 11.3% (10,149) Policías navales y solo 28.7% (25,836) provenía de la Policía Federal. Debe tenerse en cuenta también que la SSPC ha realizado reasignaciones de recursos dirigidas al Ramo 7 Defensa Nacional para la ejecución de gasto relacionado con infraestructura (construcción de cuarteles e instalaciones de la Guardia Nacional).

### 3.3 EJERCICIO DEL GASTO PÚBLICO DESTINADO AL FASP Y AL FORTASEG

De acuerdo con la ASF (2021), el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) se creó como una fuente de financiamiento de la seguridad pública y como un mecanismo articulador de acciones de los tres órdenes de gobierno, así como de los sectores sociales, con el fin de realizar acciones específicas con objetivos comunes.

Por el monto de sus recursos, el FASP no figura como una de las principales fuentes de recursos para atender la seguridad pública en las entidades federativas. No obstante, el FASP complementa los recursos que destinan las entidades federativas en seguridad pública, y ayuda a las entidades a fortalecer el desempeño de sus funciones, profesionalizar y equipar a sus cuerpos de seguridad pública y mejorar la infraestructura de sus corporaciones. En resumen, en el FASP convergen la articulación de los órdenes de gobierno y las tareas de proteger los derechos e integridad de los habitantes, preservar las libertades, el orden y la paz públicos (ASF, 2021).



La ASF (2021) destaca que mientras los recursos del FASP no se han incrementado en los recientes ejercicios fiscales, algunos conceptos observados respecto del total observado se mantienen como recurrentes y en crecimiento, como el caso del control inadecuado en la guarda y custodia de la documentación comprobatoria y justificativa del gasto fue la observación más relevante en todo el país con 202.5 millones de pesos, que representó el 72.9% del monto total observado.

En cuanto a las aportaciones federales destinadas a seguridad pública, los recursos presupuestarios destinados al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), sobresale el escaso cambio en los años recientes, entre 2019 y 2020 apenas se incrementó en 0.6 % y entre 2019 y 2021 se espera un decremento de 0.04%. De esta forma, en 2021 se ejercerán 7,696 millones de pesos, cifra no muy lejana de los 7,656 millones de pesos ejercidos en 2019.

En esta administración federal lo que se ha modificado en el FASP es la fórmula y las variables con las que se distribuyen los recursos entre entidades. La fórmula más reciente le da más peso a variables relacionadas con las “Capacidades Institucionales” y el “Fortalecimiento Tecnológico y de Información”, que en conjunto determinan o ponderan 50% en la fórmula; mientras las variables asociadas a la población y el tamaño del problema concentran o ponderan solo 30% en conjunto.

Con estos cambios, entre 2018 y 2019, quince entidades perdieron recursos en la distribución del FASP: Baja California; Coahuila; Chiapas; Guerrero; Hidalgo; Jalisco; México; Oaxaca; Puebla; San Luis Potosí; Sinaloa; Sonora; Tamaulipas; Veracruz y Yucatán y para 2020; a esas entidades se les suman Ciudad de México; Nuevo León y Quintana Roo.

Si bien el acento de la nueva fórmula de distribución se pone en las capacidades institucionales y el fortalecimiento tecnológico, se espera que estas variables ayuden a que el problema de inseguridad e incidencia delictiva tienda a disminuir en aquellas entidades que reciben más recursos. No obstante, como se muestra en el gráfico 4, en 2020 siete de las 14 entidades que incrementaron su participación en los recursos del FASP con respecto a 2018 (Baja California Sur; Chihuahua; Guanajuato; Michoacán; Morelos; Nayarit; Tlaxcala) también registraron incrementos en las tasas por cada 100 mil habitantes en más de dos<sup>5</sup> de los siguientes delitos: Homicidio doloso; Femicidio; Secuestro; Extorsión; Robo a casa habitación; Robo de vehículo y Robo a transeúnte. Por el contrario, once de las 18 entidades que vieron disminuir sus participaciones en el FASP en 2020 con respecto a 2018 registraron incremento en máximo dos de los delitos considerados (Baja California; Chiapas; Ciudad de México; Guerrero; Jalisco; Nuevo León; Oaxaca; Puebla; San Luis Potosí; Tamaulipas y Yucatán). Aunque los niveles de inseguridad e incidencia delictiva de deben a múltiples factores, en el ámbito de las entidades federativas queda claro que no hay una asociación clara entre mayores recursos del FASP y mejor desempeño en materia de seguridad pública.

<sup>5</sup> Se toma como referencia dos delitos porque fue la cantidad de delitos de los siete considerados que a nivel nacional incrementaron su tasa por cada 100 mil habitantes con datos del SESNSP (esos delitos fueron feminicidio y extorsión).



Dicho lo anterior, en 2019 en el PEF se destinaron para el programa FORTASEG un total de 4,257.2 millones de pesos (MDP) de los cuales 83.1 MDP fueron destinados a gastos indirectos para la operación del subsidio por lo que 4,174.1 MDP fueron transferidos a municipios de los estados o alcaldías de la Ciudad de México. Asimismo, los beneficiarios convinieron una aportación correspondiente al 20% del monto convenido con la Federación, que resultó en un monto de 834.8 MDP por concepto de coparticipación. Por lo tanto, para este periodo el FORTASEG 2019 ascendió a un gasto de 5,092.0 MDP.

Los recursos anteriormente mencionados fueron asignados conforme a los acuerdos suscritos por el Consejo Nacional de Seguridad Pública a 6 rubros principales y los cuales se enlistan a continuación:

1. 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
2. Desarrollo, profesionalización y certificación policial.
3. Tecnologías, infraestructura y equipamiento de apoyo a la operación policial.
4. Implementación y desarrollo del sistema de justicia penal y sistemas complementarios
5. Sistema Nacional de información para la seguridad pública.
6. Sistema Nacional de atención de llamadas de emergencia y denuncias ciudadanas.

El siguiente cuadro muestra las entidades federativas y número de municipios que recibieron recursos del FORTASEG 2019:

**Cuadro 15. Entidades, municipios y montos aplicados del FORTASEG, 2019**

Entidad	Municipios	Recursos aplicados (millones de pesos de 2021)
Aguascalientes	3	49.1
Baja California	5	144.9
Baja California Sur	2	29.1
Campeche	2	20.9
Chiapas	11	185.6
Chihuahua	5	117.8
Ciudad de México	16	157.0
Coahuila	7	113.9
Colima	4	71.3
Durango	3	45.4
Guanajuato	15	214.2
Guerrero	6	147.4
Hidalgo	6	82.9
Jalisco	11	205.4
México	38	542.5
Michoacán	9	137.3

Continuación del cuadro 15. Entidades, municipios y montos aplicados del FORTASEG, 2019

Entidad	Municipios	Recursos aplicados (millones de pesos de 2021)
Morelos	6	77.8
Nayarit	3	34.5
Nuevo León	10	161.4
Oaxaca	6	99.8
Puebla	12	183.5
Querétaro	4	65.2
Quintana Roo	3	52.6
San Luis Potosí	6	110.7
Sinaloa	6	112.9
Sonora	6	140.3
Tabasco	12	141.3
Tamaulipas	9	171.6
Tlaxcala	1	8.9
Veracruz de Ignacio de la Llave	20	254.3
Yucatán	2	76.2
Zacatecas	3	46.5
<b>Total</b>	<b>252</b>	<b>4,002.2</b>

Fuente: Elaboración del ONC y el CIEP.

Para dimensionar los recursos del FORTASEG, hay que señalar que en 2019 representó 53.5% del FASP o los recursos del Ramo 33 destinados a seguridad. Otra forma de aproximarse a la importancia del FORTASEG es señalar que en 2019 estuvo presente en las 32 entidades federativas en 252 municipios. No contar con recursos para el FORTASEG en 2021 significará la pérdida de continuidad y consolidación en diversas acciones relacionadas con la seguridad pública en esos municipios. En el cuadro 16, se observa que a pesar de que los recursos del FORTASEG se aplican en aproximadamente 10% del total de municipios en el país, estos municipios se caracterizan por concentrar en promedio más del 75% de los delitos de alto impacto<sup>6</sup>. Por ejemplo, en 2019 los municipios que recibieron recursos del FORTASEG concentraron 72.8% del total de carpetas de investigación (CI) por homicidio doloso que se pueden desagregar por municipio (un porcentaje similar se observa para 2020 con 72.2%) así como 87.6% de las CI por narcomenudeo en 2019 y 88.0% en 2020. Esto se debe a que en general, los recursos del FORTASEG se dirigen a los municipios correspondientes a las capitales estatales o a las principales ciudades o concentraciones urbanas de las entidades.

<sup>6</sup> Homicidio doloso, narcomenudeo, feminicidio, homicidio culposo, secuestro, extorsión, trata de personas, robo con violencia, robo de vehículo, robo a negocio, violación y contra el medio ambiente

Cuadro 16. Distribución de delitos (CI) en municipios con y sin recursos del FORTASEG, 2019 y 2020

Delito	Año	Delitos (CI)			Porcentaje		
		Sin FORTASEG	Con FORTASEG	Total	Sin FORTASEG	Con FORTASEG	Total
Homicidio doloso	2019	8,004	21,404	29,408	27.2	72.8	100.0
	2020	7,994	20,790	28,784	27.8	72.2	100.0
Narcomenudeo	2019	8,694	61,506	70,200	12.4	87.6	100.0
	2020	9,173	67,530	76,703	12.0	88.0	100.0
Feminicidio	2019	281	661	942	29.8	70.2	100.0
	2020	336	602	938	35.8	64.2	100.0
Homicidio culposo	2019	5,792	9,494	15,286	37.9	62.1	100.0
	2020	5,614	8,785	14,399	39.0	61.0	100.0
Secuestro	2019	443	886	1,329	33.3	66.7	100.0
	2020	295	531	826	35.7	64.3	100.0
Extorsión	2019	1,714	6,980	8,694	19.7	80.3	100.0
	2020	1,741	6,206	7,947	21.9	78.1	100.0
Trata	2019	66	478	544	12.1	87.9	100.0
	2020	76	471	547	13.9	86.1	100.0
Robo con violencia	2019	33,627	254,190	287,817	11.7	88.3	100.0
	2020	28,500	198,745	227,245	12.5	87.5	100.0
Robo de vehículo	2019	27,455	160,068	187,523	14.6	85.4	100.0
	2020	22,677	122,840	145,517	15.6	84.4	100.0
Robo a negocio	2019	7,598	110,511	118,109	6.4	93.6	100.0
	2020	7,110	88,145	95,255	7.5	92.5	100.0
Violación	2019	3,968	13,326	17,294	22.9	77.1	100.0
	2020	3,882	12,617	16,499	23.5	76.5	100.0
Contra el medio ambiente	2019	624	1,563	2,187	28.5	71.5	100.0
	2020	638	1,341	1,979	32.2	67.8	100.0

Fuente: Elaboración del ONC y el CIEP.

El cuadro 16 muestra también que la aplicación de los recursos del FORTASEG se focalizaban en los municipios con mayor concentración absoluta de delitos. Dados los distintos tamaños de población de los municipios, resulta útil considerar las tasas por cada 100 mil habitantes promedio entre los municipios que aplican recursos del FORTASEG y aquellos que no (Cuadro 17). Sobresale que, en el conjunto de delitos considerados, solo en homicidios culposos se registran mayores tasas por cada 100 mil habitantes en los municipios que no contaron con recursos del FORTASEG en 2019 y 2020.

Cuadro 17. Tasas por cada 100 mil habitantes en municipios con y sin recursos del FORTASEG, 2019 y 2020

Delito	Año	Tasa por cada 100 mil habitantes (anual)		
		Sin FORTASEG	Con FORTASEG	Total
Homicidio doloso	2019	17.6	24.3	18.2
	2020	16.7	23.5	17.4
Narcomenudeo	2019	14.0	49.1	17.6
	2020	14.8	49.7	18.4
Feminicidio	2019	0.6	0.8	0.6
	2020	0.7	0.7	0.7
Homicidio culposo	2019	13.8	12.9	13.7
	2020	13.3	11.7	13.1
Secuestro	2019	0.8	1.3	0.8
	2020	0.6	0.7	0.6
Extorsión	2019	2.7	7.8	3.2
	2020	2.7	6.9	3.2
Trata	2019	0.1	0.4	0.1
	2020	0.1	0.4	0.1
Robo con violencia	2019	52.8	226.2	70.6
	2020	45.3	176.3	58.7
Robo de vehículo	2019	42.0	153.1	53.4
	2020	34.7	117.5	43.2
Robo a negocio	2019	9.8	92.0	18.2
	2020	9.0	75.0	15.8
Violación	2019	8.4	14.9	9.0
	2020	8.8	13.8	9.3
Contra el medio ambiente	2019	1.0	1.7	1.1
	2020	1.1	1.7	1.1

Fuente: Elaboración del ONC y el CIEP.

En el resto de los delitos, las tasas promedio por cada 100 mil habitantes son mayores en los municipios que aplicaron recursos del FORTASEG en 2019 y 2020.

Por otro lado, existieron distintas problemáticas relacionadas al programa FORTASEG 2019. Las detectadas durante el ejercicio fiscal tuvieron que ver con el Programa de Prioridad Nacional Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, los proyectos de violencia familiar y de género y en el Subprograma de profesionalización y certificación policial.

Dichas problemáticas están relacionadas principalmente con la coordinación de las instituciones municipales y estatales para planear atenciones integrales a los jóvenes, mujeres y familias involucradas en las actividades. Además, se identificó la falta de confianza de la población en las instituciones de seguridad pública, así como también la percepción de la inseguridad. Aunado a esto, se observaron problemas estructurales que afectan a las instituciones policiales por la falta de mecanismos para el reconocimiento de la función policial.

Por otro lado, dicha aplicación del FORTASEG 2019 dejó lecciones importantes y de las cuales surgieron soluciones importantes como por ejemplo: Seguir detectando personas líderes comunitarias para que éstas sean capacitadas y después estas sean capacitadoras en temas a la prevención de la violencia familiar y de género, contar con más personal capacitado para la atención y canalización de personas que requieran ayuda o asesoría y la capacitación y el acercamiento con los representantes de cada comunidad para la realización de trámites, solicitudes, oficios que se requieran en la comunidad conllevan a la generación de mayor confianza en la institución.

De igual forma, se debe dotar a las fuerzas policiales en su totalidad con equipamiento necesario, así como también contar con un stock que les permita a las corporaciones uniformar a los nuevos elementos que se integran paulatinamente. Aunado a esto es de vital importancia que se dignifique la función policial derivado de incentivar el sentido de pertenencia de los efectivos mediante diferentes métodos existentes.

Con los datos mencionados, se puede concluir lo siguiente: El recurso asignado para el cumplimiento de los Programas con Prioridad Nacional ascendió a 4,174.1 MDP, distribuido entre 356 beneficiarios, considerando los criterios de población, combate a la delincuencia e incidencia delictiva, capacidad de operación policial, características municipales y contención de resultados; lo que tiene en cuenta principios para que la asignación se realice bajo principios de equidad, proporcionalidad y racionalidad.

Aunque se ha planteado incrementar los recursos destinados por los municipios desde el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN), al tema de seguridad pública, lo cierto es que este Fondo del Ramo 33 enfrentará una reducción de 4.5% al pasar de 89,949 a 85,882 millones de pesos entre 2020 y 2021. Existen diversas controversias en torno a esa posibilidad, desde los enfoques que privilegian la autonomía de los municipios hasta la dificultad de reasignar recursos que seguramente ya atendían alguna otra área que cubre el FORTAMUN.



## 4. ANÁLISIS DEL DESEMPEÑO DE PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS DE SEGURIDAD PÚBLICA

El marco de trabajo de presupuesto basado en resultados conlleva la generación de información relacionada con el desempeño de los programas presupuestarios. Además, la sistematización de esa información sirve para dar seguimiento a los indicadores de desempeño de los programas y su avance respecto a las metas y finalmente, sirve para evaluar los resultados de los PPs.

El análisis del desempeño de los PPs e idealmente su evaluación, son acciones fundamentales para saber si los objetivos de los PPs se están logrando. En cualquier PP esto es de especial relevancia y, en el caso de los PPs relacionados con la seguridad pública, es necesario conocer si se alcanza ese bien público llamado seguridad como uno de los insumos más importantes en la mejora del bienestar de la población.

El actual problema de seguridad que enfrentamos requiere de programas y estrategias diseñados adecuadamente, sustentados en evidencia y al mismo tiempo, abiertos a la mejora continua. Los PPs deben contar con la información sistematizada necesaria y con los indicadores correspondientes. Esta sería la base para que los recursos públicos invertidos en seguridad se vean reflejados en PPs que cumplen o alcanzan sus metas. La asignación del gasto público se dirigiría a los PPs que alcanzan resultados en detrimento de aquellos que no.

### 4.1 EVALUACIONES RECIENTES EN MATERIA DE SEGURIDAD

El Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social CONEVAL es el organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con autonomía y capacidad técnica, que tiene como funciones normar y coordinar la evaluación de la política nacional de desarrollo social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas. En este sentido, aunque su enfoque principal es hacia los programas sociales, también abarca algunos programas de gobierno de otras áreas, como la seguridad pública. Las evaluaciones que realizará cada año son dadas a conocer en el Programa Anual de Evaluación (PAE), y pueden ser de distintos tipos, como diagnóstico, diseño, consistencia y resultados, procesos, impactos, o también pueden consistir solo en la elaboración de fichas de información básica del programa. Aquí se revisan las evaluaciones realizadas a programas de seguridad en 2019 y 2020, así como evaluaciones de 2017 y 2018 cuyo ciclo de conclusión es 2019.

#### 4.1.1 FASP

El PAE 2017 incluyó una evaluación estratégica al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública FASP que se realizó entre octubre y diciembre de 2018, y cuyos resultados se publicaron en 2019. Su objetivo general fue “analizar y valorar el diseño y la orientación a resultados del FASP, para la identificación de áreas de mejora y la generación de información que contribuya a su fortalecimiento, consolidación y mejora de su desempeño”. Para ello, se aplicó un cuestionario con 46 preguntas divididas en siete módulos, que fueron respondidas a través de trabajo de gabinete y entrevistas semiestructuradas. 22 de esas preguntas permiten valorar el nivel de respuesta con puntajes de cero a cuatro, mientras que las otras 24 fueron de carácter abierto, dirigidas al análisis más detallado y a la presentación de razonamientos y

evidencias por parte del evaluado, en este caso, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, SESNSP.

La evaluación hizo ver que las fortalezas del FASP se encuentran, en primer lugar, en la calidad de la información que genera, la cual es oportuna, confiable, sistematizada, pertinente, actualizada, y disponible, lo que facilita el monitoreo del desempeño, verificar la consecución de los objetivos, y el rastreo de los recursos. En segundo lugar, pero no menos destacable, se mencionan sus mecanismos de coordinación, los cuales se facilitan gracias a la publicación de sus documentos normativos, la difusión de sus principales resultados, y a contar con medios de contacto con la dependencia coordinadora del Fondo.

También destaca como fortalezas del FASP que “complementa la operación de otros programas presupuestarios a cargo del SESNSP, aprovechando la capacidad instalada”, a la vez que “crea sinergias operativas en torno a los objetivos programáticos de fortalecimiento de las instituciones locales de seguridad pública”.

Por el contrario, el módulo con puntuación más baja es el que se refiere a la Consistencia entre los elementos del diseño, ya que el FASP no contaba con plan anual de trabajo, plan estratégico, ni con una estrategia de cobertura definida en sus documentos normativos. Tampoco fue favorable el puntaje referente a la justificación del diseño y mecanismo de intervención, ya que el diagnóstico del programa no es lo suficientemente robusto, ya que no abunda en las causas y efectos que lo justifican, ni caracteriza el problema para conocer su dimensión o recursos necesarios para su atención. En la misma situación se encontró el módulo de Alineación a la Planeación Nacional, ya que el FASP no generaba información que permitiera medir su contribución a los objetivos del Programa Sectorial de Gobernación 2013 – 2018 en materia de seguridad pública.

Un último aspecto señalado como debilidad del programa es que no recupera la experiencia de los ejecutores del Fondo en las entidades federativas, lo que podría optimizar procesos y estandarizar soluciones para todos los operadores.

#### **4.1.2 PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS EN LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

Al programa “supervisar y vigilar la aplicación del marco legal en la investigación y persecución del delito del orden federal” se le realizó una evaluación de diseño en 2018 cuyo objetivo general fue “analizar y valorar el diseño del programa, con la finalidad de identificar si contiene los elementos necesarios que permitan prever de manera razonable el logro de sus metas y objetivos, a efecto de instrumentar mejoras”. Para ello, se aplicó un cuestionario dividido en cuatro módulos: justificación de la creación y diseño, matriz de indicadores para resultados, poblaciones de enfoque, y contribución a las metas nacionales y planeación orientada a resultados. El puntaje obtenido por el programa en cada uno de ellos fue el más alto posible, por lo que concluye que el programa es pertinente respecto al problema que atiende.

El Programa “Promoción del desarrollo humano y planeación institucional” fue creado para garantizar que el personal sustantivo de la PGR cumpla con los requerimientos legales para el desempeño de sus funciones, formando parte del Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública, por lo que sus principales servicios son la formación y evaluación del personal. En 2018 se le realizó una evaluación específica de procesos con módulo completo de diseño. En la parte del diseño del programa, el programa obtuvo los puntajes más altos posibles en los módulos referentes a Justificación de la creación, modificación sustancial o del diseño del programa, y la Matriz de Indicadores para Resultados, aunque sí se hacen algunas recomen-

daciones menores para el mejoramiento de esta. Los módulos de Contribución a las metas nacionales y planeación orientada a resultados, y de poblaciones o áreas de enfoque potencial y objetivo, no obtuvieron puntuaciones perfectas, pero sí fueron altas. La recomendación más significativa fue actualizar el diagnóstico del programa, especialmente la parte de la población objetivo, y atendida. El componente de evaluación de procesos documentó y analizó en campo y gabinete los 3 procesos principales del programa: el proceso de profesionalización y desarrollo humano, el proceso de operación del servicio profesional de carrera ministerial, policial y pericial, y el proceso de evaluación en control de confianza. La evaluación identifica a este último como su principal fortaleza, ya que se trata de un proceso certificado con operación estandarizada. La debilidad más marcada del programa es la dispersión de la información en cinco sistemas diferentes, además de la necesidad de actualizar manuales de procesos y perfiles de puestos, principalmente.

El programa “Investigar, perseguir y prevenir delitos de orden electoral” corresponde a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) de la PGR/FGR, al cual se le hizo una evaluación de procesos programada en 2017 y concluida en 2019. La evaluación describe la existencia de 2 macroprocesos, 6 procesos, 9 subprocesos y 9 procedimientos relacionados con el programa. En el macroproceso 1, denominado “Procuración de justicia en materia de delitos electorales”, se halló que existen cuellos de botella principalmente por la insuficiencia de personal en los procesos de recepción de denuncia escrita y el seguimiento de control de procesos, particularmente los iniciados en el proceso penal tradicional.

Por último, el programa “Investigar y perseguir los delitos del orden federal” fue evaluado en cuanto a su diseño en 2018. Este programa busca contribuir en la conservación del estado de derecho en el país, mediante la investigación y persecución de los hechos delictivos del fuero federal, a través de la integración de investigaciones ministeriales. Revisando los resultados de los 4 componentes de la evaluación de diseño, el de la Matriz de Indicadores por Resultados (MIR) de este programa obtiene 39 de 40 puntos posibles, siendo su único inconveniente que la información de verificación no es pública, mientras que la Justificación de la creación o modificación del programa obtuvo 11 de 12 puntos posibles, pues faltaba establecer un periodo de actualización del problema. En cuanto a Poblaciones o áreas de enfoque potencial y objetivo, se recomendó enriquecer el diagnóstico considerando en el presupuesto un horizonte de 5 años, por lo que obtuvo 14 de 16 puntos. Por último, en el componente de Contribución a las Metas Nacionales y planeación orientada a resultados identifica adecuada alineación del programa con el Plan Nacional de Procuración de Justicia, y solo recomienda rephrasear algunos términos. Cabe señalar que este programa tuvo en años anteriores otras evaluaciones: de procesos en 2014, y de consistencia y resultados en 2016, además de dos auditorías de desempeño (2014 y 2015) y una auditoría de evaluación y resultados (2017).

#### 4.1.3 PAE 2019. FICHAS DE INFORMACIÓN BÁSICA

El PAE 2019 contemplaba en materia de seguridad solo la elaboración de fichas de información básica de cuatro programas sectorizados entonces en la Secretaría de Gobernación: Servicios de inteligencia para la Seguridad Nacional, Actividades de apoyo administrativo, Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno, y Provisiones para infraestructura de seguridad. Los primeros tres pasaron a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, mientras que el cuarto desapareció. Las fichas de información básica de los tres programas persistentes detallan los objetivos generales de cada uno, así como la evolución presupuestal reciente, y



su Ficha de Indicadores de Resultados (FID), que se usa cuando el programa no es susceptible de contar con una MIR.

#### 4.1.4 PAE 2020

En materia de seguridad, el PAE 2020 incluyó la evaluación en materia de diseño de tres programas: “Operación de la Guardia Nacional para la prevención” de la SSPC, “Operación y desarrollo de los cuerpos de seguridad de las Fuerzas Armadas” de la Secretaría de la Defensa Nacional, y “Operación y desarrollo de los cuerpos de seguridad de las Fuerzas Armadas”, pero de la Secretaría de Marina. De estas tres, solo se ha publicado la evaluación de SEMAR.

La evaluación se desarrolló con la metodología de marco lógico, y tratándose de una evaluación de diseño, se basó en trabajo de gabinete y de análisis y valoración documentales, complementado por entrevistas a actores relevantes que participan o participaron en el diseño y operación del programa. El objetivo es responder 29 preguntas cuyo resultado se clasifica en siete apartados:

1. Las características generales del programa presupuestario establecen que el bien o servicio público que otorga es “Personal naval, capacitado y adiestrado en materia técnico y táctico policial, así como equipado correctamente para desarrollar tareas de seguridad pública”, por lo que se encuadra en la estrategia del PND 2018-2024 “Cambio de paradigma en seguridad”. Su presupuesto modificado para 2019 fue de \$2,136,016,094.803, y el de 2020, \$5,151,650,402.00.
2. La definición del problema o necesidad pública del programa es que “personal naval que se planea asignar a la Guardia Nacional adolece de formación adecuada en materia técnico-policial” (puntuación en el apartado:10/16).
3. El diseño de la propuesta de atención cumple plenamente con el establecimiento de objetivos claros, con tener descripciones de bienes y servicios, y definiciones de las poblaciones potenciales, objetivas y atendidas. El aspecto menos favorable de este apartado fueron la justificación teórica y empírica de las experiencias de atención, pues no se valida el mecanismo causal que sustente el diseño del programa, no se aportó evidencia de efectos positivos atribuibles a sus componentes, ni se justifica en términos de eficiencia y eficacia la elección de la intervención implementada (puntuación del apartado: 15/20).
4. En cuanto al diseño operativo, el programa cumple con establecer criterios de elegibilidad, mecanismos de solicitud y entrega, padrón, presupuesto y mecanismos de transparencia, aunque carece de estimaciones de qué población atenderá en al menos los próximos tres años, y el presupuesto con que lo hará (puntuación del apartado: 25/32).
5. La consistencia programática y normativa del programa puede mejorar a través del establecimiento de la implementación de procedimientos sustantivos del programa y la actualización de su diagnóstico, MIR y otros documentos institucionales (puntuación: 2/4).
6. El programa establece claramente la contribución a objetivos de la planeación nacional a través del Programa Sectorial de Marina 2020-2024 y su acción puntual “Crear la Unidad de Policía Naval para coadyuvar en los esfuerzos del Gobierno de México en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública” (puntuación 4/4).
7. Por último, el apartado referente a Instrumentos de Seguimiento del Desempeño, el programa obtiene sus peores puntuaciones, ya que no cuenta con medios de verificación registrados en su MIR (puntuación 7/16).



La puntuación final al diseño del programa, considerando solo las preguntas con respuestas cuantitativas, es de 63 sobre 92, lo que equivale a un 6.8 en una escala de 0 a 10.

#### 4.2 CONCLUSIÓN

El número de evaluaciones recientes disponibles en materia de seguridad pública es reducido, sobre todo considerando la importancia social que tiene la materia, y el peso presupuestal de sus programas. También es notorio que los cambios de política, instituciones y procedimientos hacen necesarias principalmente evaluaciones de diseño, o incluso la elaboración de fichas de información básica, como se hizo en 2019. La existencia de evaluación de diseño como medio para mejorar los programas de nueva creación no justifica un mal diseño inicial. La falta de continuidad de los programas también reduce las posibilidades de realizar evaluaciones de mayor profundidad, como las de resultados o impacto. Adicionalmente, el uso de metodologías y evaluadores enfocados principalmente a programas sociales dificulta que los resultados de las evaluaciones realizadas reflejen la situación de la política y programas de seguridad en toda su complejidad, aunque ciertamente sea de utilidad conocer al menos la valoración de sus diseños institucionales.

La seguridad pública es uno de los bienes públicos más importantes que los gobiernos deben aportar y garantizar a sus ciudadanas y ciudadanos. Una sociedad en la que prevalecen condiciones de seguridad pública se caracteriza no solo por la tranquilidad en la que sus integrantes conviven y realizan sus actividades. Además, se provee un marco en el que pueden aprovecharse mejor los recursos de la sociedad y de ahí, se contribuye a un mayor crecimiento y desarrollo económico que tenderá a reflejarse en el bienestar de las personas.

En México, en ya más de una década se ha enfrentado un escenario de creciente inseguridad e incidencia delictiva. En esos años, se han generado diversos diseños de política pública para atender el problema. Se reconoce que la inseguridad y la alta incidencia delictiva son problemas complejos, en los que intervienen diversos factores. Uno de los más importantes tiene que ver con la actuación de los gobiernos, de las estructuras públicas que se encargan de la seguridad. Por ello, desde el sector público, una respuesta a la inseguridad ha sido el impulso de diversos cambios normativos y en la estructura orgánica de la administración pública federal con el fin de incidir de mejor manera y obtener mejores resultados. No obstante, las medidas se han caracterizado por la debilidad de su diseño y por ser cambiantes entre administraciones federales. En tanto, una constante ha sido la insuficiente cantidad de recursos públicos que se invierten para atender el problema. Además, los recursos que se destinan a seguridad pública han sufrido en los más recientes ejercicios fiscales recortes o cuando mucho, se han mantenido estables en un escenario en el que la inseguridad y la incidencia delictiva no dejan de crecer.

Año con año se rompen récords de incidencia delictiva y los recursos que se destinan al problema no se incrementan. En este documento, se muestra que el gasto público en seguridad se mantiene en alrededor de 1.2% del PIB de 2019 a 2021<sup>7</sup>.

De la metodología Ruta del Gasto Público en seguridad (RGP), se encontró que a pesar de que en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública se enfatiza en que el principal eje conductor de la política de seguridad del país será la prevención del delito (SSPC, 2019), el gasto dirigido a dicho propósito ha disminuido de 0.20% del PIB en 2019 al 0.18% en 2021. La disminución de los recursos destinados a la prevención del delito se da a pesar del aumento en el presupuesto de la Guardia Nacional que, en 2021, absorbió los recursos destinados a la extinta Policía Federal. En cuanto a los otros objetivos que se consideran en la metodología, el gasto con el objetivo de combate al crimen se lleva la mayor cantidad de recursos identificados en la RGP: 0.56% del PIB en 2021. Hay que destacar que, a pesar de una ligera disminución en 2020, el gasto en Fuerzas Armadas, en apoyo a la seguridad pública, equivale a 0.5% del PIB y se constituye como el principal componente del gasto en este rubro. Finalmente, en la RGP, el gasto con el objetivo de justicia es el segundo con mayores recursos, transitando de 0.47% del PIB en 2019 a 0.49% en 2021. Dentro de este objetivo, el principal gasto es el que se destina a la impartición de justicia, reclusión y readaptación que en 2021 equivale a 0.4% del PIB. El gasto en impartición de justicia se ha mantenido, sin embargo, el gasto en reclusión social disminuyó. En 2019, correspondía al 0.11% del PIB y para 2021 se ubicó en 0.09%.

En el documento, se plantea otra forma de analizar al gasto en seguridad mediante los ramos presupuestarios. El análisis de gasto en seguridad se divide de acuerdo con siete ramos

<sup>7</sup> En promedio, alrededor de 1.25% con base en la metodología de Ruta del Gasto y de 1.14% con la del ONC.

del gasto público, de los cuáles tres forman parte de los ramos autónomos; Poder Judicial (3), Comisión Nacional de los Derechos Humanos (35) y Fiscalía General de la República (49); uno a ramos generales: Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (33); y tres pertenecen a ramos administrativos: Defensa Nacional (7), Marina (13) y Seguridad y Protección Ciudadana (36). A diferencia de la RGP, con esta metodología podemos tener una visión particular sobre quién ejecuta el gasto en seguridad.

Del análisis por Ramos, destaca que el presupuesto destinado a seguridad en el Ramo 7 Defensa Nacional representa en promedio 0.40% del PIB entre 2019 y 2021, seguido del 3 Poder Judicial 0.28% y, en tercer lugar, el Ramo 36 Seguridad y Protección Ciudadana cuyos recursos representan 0.22% del PIB en promedio.

Aunque el monto que se invierte en seguridad pública muestra cierta estabilidad entre ejercicios fiscales, se encontraron variaciones entre los presupuestos aprobados y los ejercidos. En 2018 el gasto ejercido fue menor en 2 mil 256 millones al monto aprobado y, por el contrario; en 2019 el gasto ejercido superó al aprobado en 36 mil 531 millones de pesos. Esto refleja un menor control del gasto público en 2019, primer año de la actual administración federal. Por tanto, se observa que en la actual administración (2018-2024) ha habido un menor control en el gasto en todos los ramos, con especial énfasis en Defensa Nacional, que ejerció un gasto considerablemente mayor en el programa prioritario del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles. En contraste, en el último año de gobierno de la pasada administración (2012-2018) hubo excesos en el gasto (Ramo 13), pero también hubo ramos que no ejercieron su presupuesto por completo.

Al concentrar el análisis de 2019 a 2021, se observa que el gasto público en seguridad se representaba 1.03%; 1.18% y 1.21% del PIB en 2019, 2020 y 2021 respectivamente; es decir para 2021, prácticamente se mantendrá en la proporción que alcanzó un año antes.

Mientras se observan incrementos en los recursos a los Ramos 49 y 36 (FGR y SSPC), sobresale que el Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios o Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) solo se incrementa 3.0% entre 2019 y 2020 y entre 2020 y 2021 no se incrementa en términos reales, lo que significa una seria desatención al problema de la seguridad e incidencia delictiva desde el ámbito local.

Para el ejercicio fiscal 2021, la estructura del gasto público en seguridad se mantiene, el Ramo 7 Defensa Nacional tiene la mayor participación (34.8%); seguido del 3 Poder Judicial (24.1%); la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (21.4%); el 13 Marina (10.6%) y el Ramo 49 Fiscalía General de la República (5.8%). Los ramos con las participaciones más bajas son el Ramo 33 y el Ramo 35 correspondiente a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos con 2.6% y 0.6% respectivamente.

En cuanto a la distribución del gasto por funciones, en 2021 la función Seguridad Nacional concentra 46.02% de los recursos seguida de Justicia con 38.03%; Asuntos de Orden Público y de Seguridad Interior con 15.92% y finalmente Coordinación de la Política de Gobierno con solo 0.03%. Esta distribución es similar a la observada en 2019 y 2020. Por subfunciones, las cuales identifican con mayor precisión las actividades que realizan las dependencias y entidades, de las doce subfunciones contempladas, cinco concentran poco más del 89% de los recursos para 2021: Defensa con 34.50%; Impartición de Justicia 24.34%; Policía 12.72%; Marina 10.64% y Reclusión y Readaptación Social con 7.23%. El resto de las siete subfunciones se reparten alrededor de 10% del presupuesto en seguridad. El análisis del gasto en seguridad pública por funciones y subfunciones indica que prevalece la función Seguridad Nacional y la subfunción

Defensa sobre las funciones Justicia y Asuntos de Orden Público y de Seguridad Interior (en la cual se encuentra la subfunción Policía) y las subfunciones Impartición de Justicia y Policía.

En términos de los recursos aprobados, el cambio de la PGR a la FGR se puede resumir en un incremento de 6% entre 2019 y 2020; en tanto entre 2020 y 2021 el presupuesto aprobado para la FGR prácticamente será el mismo que en 2020. Las disminuciones significativas se presentan en los programas presupuestarios relacionados con la formación profesional y desarrollo de capital humano de la institución (-82.3%), así como de los recursos destinados a la investigación de los delitos relacionados con la delincuencia organizada (-11.8%). El cambio positivo se registra solo en mayores recursos a la promoción de la solución de controversias en materia penal federal mediante la aplicación de mecanismos alternativos.

Con la desaparición de la UR Policía Federal, entre 2020 y 2021, el presupuesto aprobado para la Guardia Nacional pasa de 3,974 a 35,672 millones de pesos, con lo que para el presente año la Guardia Nacional contará con recursos que representan nueve veces lo aprobado en 2020. Destaca que para 2021, la Policía Federal ya solo tiene un presupuesto aprobado de 100 millones de pesos etiquetados para actividades de apoyo administrativo relacionadas con la transición a Guardia Nacional. Los incrementos a la Guardia nacional deben tomarse con cautela dado que en 2020 desaparecen los PPs a cargo de la Policía Federal y a que aún en 2020, la SSPC recibió transferencias de los Ramos 7 Defensa Nacional y 13 Marina. De ahí que gran parte del incremento en el presupuesto a Guardia Nacional se deba solo a reasignaciones o redistribuciones entre ramos.

Por lo que se refiere a los recursos presupuestarios del Ramo 33, del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), sobresale el escaso cambio en los años recientes, entre 2019 y 2020 apenas se incrementó en 0.6 % y entre 2019 y 2021 se espera un decremento de 0.04%. De esta forma, en 2021 se ejercerán 7,696 millones de pesos, cifra no muy lejana de los 7,656 millones de pesos ejercidos en 2019. La incidencia delictiva e inseguridad continúan incrementándose o se mantiene en elevados niveles en entidades y municipios, pero los recursos que la federación les transfiere no responden a esas dinámicas.

Para el PEF 2021 no se contemplan recursos para el Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG) que tuvo un presupuesto de 4,137 millones de pesos (pesos de 2021) en 2020, lo que representó una caída de 2.8% con respecto a los 4,257 millones aprobados en el ejercicio 2019. La ausencia del FORTASEG en un escenario de escaso incremento de los recursos que en materia de seguridad pueden ejercer entidades y municipios representará un revés para el fortalecimiento que habían alcanzado entidades y municipios beneficiarios de estos recursos. Basta señalar que a pesar de que los recursos del FORTASEG se aplicaban en aproximadamente 10% del total de municipios en el país, estos municipios se caracterizan por concentrar en promedio más del 75% de los delitos de alto impacto. En 2019, los municipios que recibieron recursos del FORTASEG concentraron 72.8% del total de carpetas de investigación (CI) por homicidio doloso que se pueden desagregar por municipio (un porcentaje similar se observa para 2020 con 72.2%) así como 87.6% de las CI por narcomenudeo en 2019 y 88.0% en 2020. Esto se debe a que en general, los recursos del FORTASEG se dirigen a los municipios correspondientes a las capitales estatales o a las principales ciudades o concentraciones urbanas de las entidades. De igual manera, las tasas promedio por cada 100 mil habitantes son mayores en los municipios que aplicaron recursos del FORTASEG en 2019 y 2020.

Finalmente, el débil proceso de planeación, instrumentación, seguimiento y evaluación de los programas destinados a brindar seguridad pública, a prevenir los delitos y garantizar los

derechos y tranquilidad de los ciudadanos y ciudadanas, no permite evaluar y conocer cuáles programas cumplen con sus objetivos. Este hecho limita la asignación eficiente de los recursos presupuestales en el sentido de que no somos capaces de conocer en qué medida se atiende el problema, a establecer con base en indicadores cuáles son los avances en relación con las metas establecidas y si es necesario profundizar una política, ampliar, reducir o desaparecer un programa con base en sus resultados.

El seguimiento de los recursos públicos destinados a la seguridad no es un fin en sí mismo, ya que permite generar propuestas o recomendaciones con base en la evidencia. El gasto público en México destinado a seguridad se mantiene en niveles entre 1.1 y 1.2% del PIB. De esta manera, nos encontramos aún lejos del promedio de lo que dedican los países de la OCDE (1.8% del PIB en 2017), es decir, necesitamos incrementar en al menos 50% lo que se destina a seguridad para encontrarnos en niveles similares. De hecho, nos encontramos aún más lejos de países como Colombia que destina 2.2% de su PIB, Costa Rica 2.6% o Chile con 2.0%. Una primera recomendación es la evidente necesidad de incrementar los recursos públicos destinados a la seguridad. La actual administración no ha mostrado un cambio en ese sentido, de manera que se mantiene la inercia en los montos que se invierten en seguridad pública.

El incremento en los recursos públicos que se dedican a la seguridad pública es necesario al observar la evolución de los indicadores de incidencia delictiva e inseguridad que prevalecen en nuestro país. Sin embargo, hay que tener en cuenta que la actual Estrategia Nacional de Seguridad Pública no pasa un examen de coherencia de políticas públicas (ONC, 2021) y que se adolece de mecanismos que permitan evaluar qué acciones han tenido éxito al lograr sus objetivos y metas y qué programas o acciones deberían desestimarse por su falta de resultados. Fortalecer el diseño de la política de seguridad y sus programas debe abonar en ese sentido, de manera que las inversiones adicionales en seguridad sean lo más efectivas posible, para evitar incoherencias presupuestales. Sin una estrategia de seguridad pública de poco servirá el incremento de recursos públicos. Hasta el momento, no se observa al presupuesto como un instrumento de transformación en las políticas públicas, solo cambios en el discurso ante elevados niveles de incidencia delictiva e inseguridad.

El análisis también muestra que se dedican cada vez menos recursos a la atención de la seguridad pública desde los ámbitos estatales y locales. La permanencia del mismo monto del FASP y su respectivo cambio de distribución acorde con las variables definidas al inicio de la actual administración federal, así como la eliminación del FORTASEG así lo indican. Se requiere retomar la relevancia de los gobiernos estatales y municipales en la atención de la inseguridad e incidencia delictiva, con los recursos financieros y humanos suficientes para ello y con una mayor y mejor coordinación con el gobierno federal.

En lo referente a los cambios en la estructura de la Administración Pública Federal, como la creación de la SSPC y la autonomía de la FGR muestran incrementos en gasto público asociado a las transiciones o cambios institucionales, pero no en sus labores sustantivas. Por tanto, se sugiere que más programas de estas instituciones cuenten con información que permita dar seguimiento y evaluar el avance de sus objetivos, aspectos que por el momento son muy limitados como se evidenció en el último apartado de este documento.

La seguridad pública es un bien que nos beneficia a todos. Desde la sociedad civil organizada, el ONC contribuye a hacer visibles los enormes retos que enfrentamos para incidir en el diseño e instrumentación de mejores políticas públicas.

- ASF (2021). Auditoría de desempeño. Guardia Nacional. Cuenta Pública 2019. Disponible en: [https://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2019\\_0085\\_a.pdf](https://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2019_0085_a.pdf) .
- ASF (2021). Marco de Referencia (FASP) Cuenta Pública 2019. Disponible en: [https://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/MR-FASP\\_a.pdf](https://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/MR-FASP_a.pdf) .
- CIEP-ONC. (2019). Gasto Público en Seguridad: Una mirada a la ruta de los recursos. Disponible en: [https://onc.org.mx/uploads/ReporteSeguridad\\_CIEP\\_ONC\\_VF.pdf](https://onc.org.mx/uploads/ReporteSeguridad_CIEP_ONC_VF.pdf) .
- Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC). (2020). Clasificación Funcional del Gasto (Finalidad, Función Y Subfunción). Acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2010. Disponible en: [https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR\\_01\\_02\\_003.pdf](https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_02_003.pdf) .
- Consejo Nacional de Evaluación. (2017) Programa Anual de Evaluación 2017. CONEVAL. Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/PAE\\_2017.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/PAE_2017.pdf) .
- Consejo Nacional de Evaluación. (2018) Programa Anual de Evaluación 2018. CONEVAL. Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/PAE\\_2018.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/PAE_2018.pdf) .
- Consejo Nacional de Evaluación. (2019) Programa Anual de Evaluación 2019. CONEVAL. Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/PAE\\_2019.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/PAE_2019.pdf) .
- Consejo Nacional de Evaluación. (2020) Programa Anual de Evaluación 2020. CONEVAL. Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/PAE\\_2020.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/PAE_2020.pdf) .
- 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](http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-02-01-1/assets/documentos/Estrategia_Seguridad.pdf) .
- GR TR Consultores (2019a). Evaluación en materia de diseño del Programa E002 Investigar y perseguir los delitos del orden federal. PGR. Disponible en: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/programas/sed/evaluaciones/2018/17e002phdi18.rar> .
- GR TR Consultores (2019b). Evaluación Específica de Procesos con módulo completo de Diseño del Programa Presupuestario E013 Promoción del Desarrollo Humano y Planeación Institucional. PGR. Disponible en: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/programas/sed/evaluaciones/2017/17e013phes17.rar> .
- OECD (2019), Government at a Glance 2019, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en> .
- ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C. (2019). Evaluación estratégica de diseño y orientación a resultados al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal. SESNSP. Disponible en: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/programas/sed/evaluaciones/2017/33i-011phes17.rar> .
- Rodríguez Sánchez, Marco Polo (2020) Evaluación en materia de Diseño 2020 del Programa presupuestario 13-A026 "Operación y desarrollo de los cuerpos de seguridad de las Fuerzas Armadas" SEMAR. Disponible en: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/programas/sed/evaluaciones/2020/13A026PHDI20.rar> .

- Servicios Profesionales para el Desarrollo Económico, S.C. [SERPRO] (2019) Evaluación de diseño del programa presupuestario E012: “supervisar y vigilar la aplicación del marco legal en la investigación y persecución del delito del orden federal”, PGR. Disponible en: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/programas/sed/evaluaciones/2018/17e012phdi18.rar> .
- SESNP (2021) Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (20 febrero 2021). Descarga de los datos de incidencia delictiva del fuero común (Estatual y municipal de 2017 a enero de 2021) Disponible en: <https://www.gob.mx/sesnp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva?state=published> .
- SESNP. (2020). Fortaseg. Disponible en: <https://www.gob.mx/sesnp/acciones-y-programas/programa-de-fortalecimiento-para-la-seguridad-fortaseg?idiom=es> .
- SHCP (2019). Ficha de Información Básica del programa “Actividades de apoyo administrativo”. SEGOB. Disponible en: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/programas/sed/evaluaciones/2019/04m001phfb19.pdf> .
- SHCP (2019). Ficha de Información Básica del programa “Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno”. SEGOB. Disponible en: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/programas/sed/evaluaciones/2019/04o001phfb19.pdf> .
- SHCP (2019). Ficha de Información Básica del programa “Servicios de inteligencia para la Seguridad Nacional”. SEGOB. Disponible en: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/programas/sed/evaluaciones/2019/04e001phfb19.pdf> .
- SHCP (2020a) Manual de Programación y Presupuesto 2019. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/409260/Anexos\\_del\\_Manual\\_de\\_Programacion\\_y\\_Presupuesto\\_2019.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/409260/Anexos_del_Manual_de_Programacion_y_Presupuesto_2019.pdf) .
- SHCP (2020b) Cuenta Pública 2018. Disponible en: <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/2018> .
- SHCP (2020c). Presupuesto de Egresos de la Federación. 2018. Disponible en: <https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2018/home> .
- SHCP (2020d). Presupuesto de Egresos de la Federación. 2019. Disponible en: <https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2019> .
- SHCP (2020e). Presupuesto de Egresos de la Federación. 2020. Disponible en: <https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2020> .
- SHCP (2021) Cuenta Pública 2019. Disponible en: <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/2019> .
- SHCP (2021b). Presupuesto de Egresos de la Federación. 2021. Disponible en: <https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2021> .
- SHCP (2021c). Criterios Generales de Política Económica (CGPE) para el ejercicio fiscal 2021. Disponible en: [https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas\\_Publicas/docs/paquete\\_economico/cgpe/cgpe\\_2021.pdf](https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/cgpe/cgpe_2021.pdf) .
- SSPC (2020) SESNP. Informe anual de Evaluación FORTASEG 2019. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/581187/InformeAnual\\_FORTASEG\\_2019.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/581187/InformeAnual_FORTASEG_2019.pdf) .
- SSPC (2019). Estrategia Nacional de Seguridad Pública. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/434517/Estrategia\\_Seguridad-ilovepdf-compressed-ilovepdf-compressed-ilovepdf-compressed\\_\\_1\\_.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/434517/Estrategia_Seguridad-ilovepdf-compressed-ilovepdf-compressed-ilovepdf-compressed__1_.pdf) .
- Transparencia Presupuestaria (2021). Programas presupuestarios (SHCP). Disponible en: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/programas> .



- Transparencia Presupuestaria (2021a). Datos presupuestarios abiertos: PEFs y Cuentas Públicas de 2018 a 2021 (SHCP). Disponible en: [https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos\\_Abiertos](https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos) .
- Trejo Chávez, Nayeli (2019). Evaluación de Procesos del Programa Presupuestario E011 "Investigar, perseguir delitos de orden electoral" FEPADE. Disponible en: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/programas/sed/evaluaciones/2017/17e011phpr17.rar> .

El gasto público en seguridad pública en México es un tema extenso cuya delimitación no es sencilla. Esta dificultad en gran parte se debe a que la seguridad pública en México cruza los tres ámbitos de gobierno y a su vez involucra distintos tipos de seguridad (pública, nacional e interior). En el documento “Gasto Público en Seguridad. Una mirada a la ruta de los recursos” (CIEP-ONC, 2019), se planteó como propuesta metodológica la Ruta de Gasto Público (RGP) para analizar los recursos destinados a este tema. En este documento se sigue una propuesta metodológica distinta pero que complementa la anterior y permite dar seguimiento a los hallazgos derivados con base en la RGP.

La política de seguridad pública en México tiende a modificarse principalmente con los cambios en las administraciones federales, por ello, en este documento se propone concentrar el análisis en los Ramos administrativos, autónomos y generales relacionados con dicha política. La ventaja de esta propuesta radica en que permite observar el peso otorgado a las instancias involucradas en la política de seguridad, las dependencias implicadas, las actividades institucionales, funciones y subfunciones más relevantes con base en los recursos públicos que reciben y los programas presupuestarios que ejecutan.

La propuesta metodológica se basa en dar seguimiento a un conjunto de ramos presupuestales, a sus finalidades, funciones y subfunciones y, a sus programas presupuestarios. Se emplean como base las clasificaciones administrativa y funcional y programática del gasto público en México.

La clasificación del gasto público a partir de ramos presupuestales corresponde a la clasificación administrativa. En esta clasificación el aspecto central es identificar a los responsables de la ejecución del gasto, de manera que en cada ramo presupuestal se puede dar seguimiento a las unidades responsables (UR) encargadas del ejercicio del gasto. De acuerdo con la SHCP (2020a) las UR cumplen con la finalidad de fungir como responsable directo de la ejecución de los recursos en cada Ramo. En este contexto, una UR corresponde a la unidad mínima a la que se dota de asignación presupuestaria. De acuerdo con el ramo de que se trate, las UR pueden ser unidades administrativas de las dependencias, entidades paraestatales, o unidades administrativas responsables de los ramos generales.

En la metodología que se propone se da seguimiento al presupuesto de los ramos que se muestran en el cuadro 18. Se incluyen tres ramos administrativos, tres ramos autónomos y un ramo general. Los ramos administrativos concentran los recursos de la Administración Pública centralizada y al frente de ellos se encuentran Secretarías de Estado. Los ramos autónomos corresponden a organismos como el Poder Judicial, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Fiscalía General de la República. Finalmente, el ramo general considerado es el ramo 33, que incluye recursos destinados a propósitos específicos (en este caso seguridad pública), cuya previsión y asignación se encuentra en el Presupuesto de egresos de la Federación, aunque no corresponda al gasto directo de las dependencias, sino que el ejercicio de estos recursos está a cargo de dependencias, así como, de los gobiernos de las entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México.

De lo anterior, una ventaja de concentrar el análisis en determinados ramos presupuestales es que la clasificación del gasto se mantiene o es relativamente más constante que la ejecución

de una política pública y sus programas distribuidos entre dependencias. La política de seguridad pública y sus programas se han distribuido principalmente en los ramos seleccionados, pero el acento en ciertas dependencias y unidades responsables ha cambiado en el tiempo. Esta es una ventaja de esta propuesta metodológica, el análisis de la distribución y ejecución de recursos por ramos administrativos permite observar a las unidades responsables de dicho gasto y el peso asignado en la instrumentación<sup>8</sup>.

**Cuadro 18. Ramos presupuestales incluidos para el análisis del gasto público en seguridad pública 2019 - 2021**

ID Ramo	Ramos administrativos	Función	Subfunción
36	Seguridad y Protección Ciudadana	Asuntos de Orden Público y de Seguridad Interior	Otros Asuntos de Orden Público y Seguridad
			Policía
		Justicia	Protección Civil
			Sistema Nacional de Seguridad Pública
Seguridad Nacional	Reclusión y Readaptación Social		
	Inteligencia para la Preservación de la Seguridad Nacional		
12	Marina	Seguridad Nacional	Marina
7	Defensa Nacional	Justicia	Derechos Humanos
			Impartición de Justicia
		Seguridad Nacional	Procuración de Justicia
Defensa			
<b>Ramos autónomos</b>			
3	Poder Judicial	Justicia	Impartición de Justicia
35	Comisión Nacional de Derechos Humanos	Justicia	Derechos Humanos
49	Fiscalía General de la República	Coordinación de la Política de Gobierno	Función Pública
		Justicia	Procuración de Justicia
<b>Ramos generales</b>			
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	Asuntos de Orden Público y de Seguridad Interior	Sistema Nacional de Seguridad Pública

Fuente: Elaboración del ONC y CIEP.

<sup>8</sup> Aspecto particularmente relevante porque en años recientes las labores de seguridad pública se han redirigido hacia los ramos 7 y 13.

Para la selección de los ramos presupuestales incluidos en la metodología se puso atención en la naturaleza de los servicios gubernamentales que prestan. La finalidad o grupos funcionales del gasto público identifican la naturaleza de los bienes y servicios gubernamentales. Las cuatro finalidades son: Gobierno, Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Otras no clasificadas en funciones anteriores. Los ramos presupuestales del Cuadro 18 comparten como característica concentrarse en la finalidad o grupo funcional “Gobierno”, que concentra las funciones propias del Gobierno como la seguridad pública. La Clasificación funcional y programática del gasto público es la que nos permite identificar las prioridades del gobierno y corroborar si corresponden con o atienden las necesidades y demandas de la sociedad a través del conocimiento de la forma en cómo se asignan los recursos a determinadas funciones o actividades específicas (SHCP, 2020a). De la estructura de la clasificación funcional del gasto, además del grupo funcional o finalidad, se tienen en cuenta los niveles correspondientes a Función y Subfunción.

La tarea de emitir la estructura de la clasificación funcional del gasto corresponde al Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) de acuerdo con lo establecido en el artículo 6° de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG). Es entonces importante, tener claro que la “Función” permite identificar las acciones que realizan las UR para cumplir con el cometido que les imponen los ordenamientos legales y la “Subfunción” es el desglose de la función que identifica en forma más precisa las actividades que realizan las dependencias y entidades.

Las funciones que se consideran en la metodología son las siguientes cuatro: i) Asuntos de Orden Público y de Seguridad Interior; ii) Justicia; iii) Seguridad Nacional y; iv) Coordinación de la Política de Gobierno. A su vez, se contemplan diversas subfunciones las cuales aparecen listadas en el Cuadro 18.

Las funciones y subfunciones en los ramos presupuestales muestran las acciones que realizan las UR a través de los distintos programas presupuestarios para cumplir con los objetivos de política pública que tienen encomendados. De ahí que, una vez que se han seleccionado ramos presupuestales, funciones y subfunciones, el siguiente paso consiste en seleccionar los programas presupuestarios (PPs) a analizar. De acuerdo con las selecciones previas, el número de PPs promedio entre 2019 y 2021 es de aproximadamente 679. La lista completa de estos PPs se muestra en el anexo.

Los PPs obedecen a la clasificación programática del gasto público y hacen referencia a los programas que diseñan y establecen las dependencias y entidades para el cumplimiento de objetivos institucionales. Con base en la normativa vigente, la categoría programática PPs permite organizar, en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos de los programas federales y del gasto federalizado (a entidades federativas y municipios) a cargo de los ejecutores del gasto público federal para el cumplimiento de sus objetivos y metas, así como del gasto no programable (SHCP, 2015). Un aspecto importante de los PPs es que fungen como la unidad básica para vincular la información del desempeño de las acciones del gobierno, esto es, los indicadores del desempeño, evaluaciones, beneficiarios, entre otros conceptos. Los PPs se identifican, a través de su modalidad, la cual refleja el tipo de actividades que realiza cada uno. De los PPs identificados, el Cuadro 19 presenta las distintas modalidades que adoptan.

<sup>9</sup> Con base en los ejercicios fiscales 2019, 2020 y 2021.

**Cuadro 19. Clasificación programática y modalidad del gasto público en seguridad pública**

Descripción	Modalidad
<b>Subsidios: Sector Social y Privado o Entidades Federativas y Municipios</b>	
Otros Subsidios	U
<b>Desempeño de las Funciones</b>	
Prestación de Servicios Públicos	E
Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas	P
Funciones de las Fuerzas Armadas (Únicamente Gobierno Federal)	A
Específicos	R
Proyectos de Inversión	K
<b>Administrativos y de Apoyo</b>	
Apoyo al proceso presupuestario y para mejorar la eficiencia institucional	M
Apoyo a la función pública y al mejoramiento de la gestión	O
<b>Compromisos</b>	
Desastres Naturales	N
<b>Programas de Gasto Federalizado (Gobierno Federal)</b>	
Gasto Federalizado	I

Fuente: Elaboración del ONC y CIEP.

En el primer apartado se describió el comportamiento del gasto público en seguridad pública para el periodo 2019-2021 con base en la metodología expuesta. La política de seguridad pública en México no se ha mantenido constante entre administraciones federales. Ha involucrado distintas dependencias de la Administración Pública Federal, diversas unidades responsables y un buen número de PPs. La propuesta metodológica descrita aspira a dar seguimiento a los cambios recientes en dicha política y en los montos de recursos públicos que se le asigna.

Como se mostró en el apartado de Antecedentes, se han realizado solo algunos esfuerzos sistemáticos para abordar el tema del gasto público en seguridad, condensados en el documento del CIEP-ONC de 2019. En este documento se ofrece una aproximación distinta al tema, pero también se da seguimiento a la propuesta metodológica anterior.

# GASTO PÚBLICO EN SEGURIDAD: PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS PEF 2021

Cuadro 20.

Ramo	Descripción del Ramo	Descripción del programa presupuestario	Monto aprobado PEF 2021 (pesos 2021)
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	FASP	7,695,616,328
36	Seguridad y Protección Ciudadana	Implementar las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública de la Nación y sus habitantes	62,417,543
		Implementar las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública de la Nación y sus habitantes	442,058,735
		Regulación de los servicios de seguridad privada para coadyuvar a la prevención del delito	49,780,939
		Actividades de apoyo administrativo	250,000
		Actividades de apoyo administrativo	462,688,398
		Actividades de apoyo administrativo	250,000
		Operación de la Guardia Nacional para la prevención, investigación y persecución de delitos	27,961,271,330
		Servicios de protección, custodia, vigilancia y seguridad de personas, bienes e instalaciones	1,811,654,860
		Actividades de apoyo administrativo	7,875,458,572
		Coordinación del Sistema Nacional de Protección Civil	141,077,927
		Coordinación con las instancias que integran el Sistema Nacional de Seguridad Pública	239,228,409
		Plataforma México	392,710,581
		Actividades de apoyo administrativo	250,000
		Actividades de apoyo administrativo	2,097,842
		Actividades de apoyo administrativo	250,000
Actividades de apoyo administrativo	540,179,834		
Administración del Sistema Federal Penitenciario	20,856,586,043		
Servicios de inteligencia para la Seguridad Nacional	2,603,458,459		

Ramo	Descripción del Ramo	Descripción del programa presupuestario	Monto aprobado PEF 2021 (pesos 2021)
49	Fiscalía General de la República	Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno	81,573,691
		Investigar y perseguir los delitos cometidos en materia de derechos humanos	408,672,022
		Investigar y perseguir los delitos del orden federal	11,260,048,924
		Investigar y perseguir los delitos federales de carácter especial	524,254,972
		Investigar y perseguir los delitos relativos a la Delincuencia Organizada	1,671,854,582
		Investigar, perseguir y prevenir delitos del orden electoral	183,151,033
		Mantenimiento de infraestructura	454,112,289
		Promover la formación profesional y capacitación del capital humano	335,755,719
		Realizar investigación académica en el marco de las ciencias penales	106,917,710
		Representar jurídicamente a la Fiscalía General de la República	460,294,654
		Supervisar y vigilar la aplicación del marco legal en la investigación y persecución del delito del orden federal	245,008,789
		Actividades de apoyo administrativo	1,530,955,323
Promover la solución de controversias en materia penal federal mediante la aplicación de mecanismos alternativos	12,499,908		
13	Marina	Emplear el Poder Naval de la Federación para salvaguardar la soberanía y seguridad nacionales	1,819,003,258
		Adquisición, construcción, reparación y mantenimiento de unidades navales	4,349,675,269
		Proyectos de infraestructura social de asistencia y seguridad social	240,000,000
		Administración y Operación de Capitanías de Puerto y Asuntos Marítimos	598,601,277
		Emplear el Poder Naval de la Federación para salvaguardar la soberanía y seguridad nacionales	397,644,563
		Actividades de apoyo administrativo	243,528,701

Ramo	Descripción del Ramo	Descripción del programa presupuestario	Monto aprobado PEF 2021 (pesos 2021)
13	Marina	Emplear el Poder Naval de la Federación para salvaguardar la soberanía y seguridad nacionales	16,909,656,346
		Operación y desarrollo de los cuerpos de seguridad de las Fuerzas Armadas	6,934,416,614
3	Poder Judicial	Otras Actividades	68,269,059,460
		Otras Actividades	3,030,280,000
7	Defensa Nacional	Derechos humanos	59,548,410
		Programa de igualdad entre mujeres y hombres SDN	18,822,374
		Programa de justicia militar	742,148,197
		Programa de justicia militar	168,400,529
		Defensa de la Integridad, la Independencia, la Soberanía del Territorio Nacional	32,708,889,963
		Fideicomiso de apoyo a deudos de militares fallecidos o a militares que hayan adquirido una incapacidad en 1/a. categoría en actos del servicio considerados de alto riesgo	18,181,887
		Fortalecimiento de las capacidades de auxilio a la población civil mediante el Plan DN-III-E	1,663,356
		Operación y desarrollo de la Fuerza Aérea Mexicana	7,940,187,980
		Operación y desarrollo de los cuerpos de seguridad de las Fuerzas Armadas	16,549,397,394
		Programa de igualdad entre mujeres y hombres SDN	93,357,422
		Programa de la Secretaría de la Defensa Nacional en Apoyo a la Seguridad Pública	4,103,913,604
		Salud y producción animal	97,776,078
		Investigación y desarrollo tecnológico, producción y mantenimiento de armamento, municiones, explosivos, vehículos y equipos militares y sus accesorios	1,434,312,968
Investigación, desarrollo y producción de vestuario y equipo militar y mantenimiento de infraestructura	879,523,205		
Mantenimiento y conservación de la infraestructura militar y maquinaria pesada y administración inmobiliaria	2,910,844,118		

Ramo	Descripción del Ramo	Descripción del programa presupuestario	Monto aprobado PEF 2021 (pesos 2021)
7	Defensa Nacional	Provisiones para la construcción y fortalecimiento de infraestructura	5,000,000,000
		Proyectos de infraestructura gubernamental de seguridad nacional	21,814,830,015
		Actividades de apoyo administrativo	8,557,941,248
		Programa de igualdad entre mujeres y hombres SDN	11,230,141
35	Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Actividades de apoyo administrativo	261,710,738
		Apoyo a la función pública y buen gobierno	41,305,885
		Planear actividades, analizar información y resultados, supervisar acciones que contribuyan a la medición del cumplimiento de los Derechos Humanos en el país, así como generar propuestas de mejora continua	44,133,802
		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	28,920,571
		Supervisar la observancia e incidencia de los Derechos Humanos en los centros penitenciarios en la República Mexicana	18,782,490
		Coordinar las publicaciones, realizar investigaciones, promover la formación académica y divulgación, así como ofrecer servicios bibliohemerográficos en materia de Derechos Humanos	55,810,337
		Ejecutar el programa de comunicación social	56,067,988
		Promover, fortalecer e impulsar los vínculos de colaboración interinstitucional; así como, diseñar y ejecutar los programas de educación y capacitación en materia de Derechos Humanos, considerando los Tratados y Convenciones Internacionales que obligan al Estado mexicano	9,463,612
		Promover, fortalecer e impulsar los vínculos de colaboración interinstitucional; así como, diseñar y ejecutar los programas de educación y capacitación en materia de derechos humanos	82,766,585
Atender al público en general en oficinas centrales y foráneas; así como, investigar expedientes de presuntas violaciones a los Derechos Humanos	756,513,349		

Ramo	Descripción del Ramo	Descripción del programa presupuestario	Monto aprobado PEF 2021 (pesos 2021)
35	Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Atender asuntos relacionados con Sexualidad, Salud y VIH	8,572,345
		Atender asuntos relacionados con las personas migrantes, así como impulsar las acciones de promoción en la materia	87,860,184
		Atender asuntos relacionados con las y los jóvenes, las personas mayores y las familias	6,472,038
		Atender asuntos relacionados con los Derechos Humanos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales	8,371,204
		Atender asuntos relacionados con niñas, niños y adolescentes	5,902,735
		Atender asuntos relacionados con personas reportadas como desaparecidas y no localizadas	22,591,059
		Atender asuntos relacionados con víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos	18,285,242
		Atender asuntos relativos a la aplicación del Mecanismo Independiente de Monitoreo Nacional de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad	13,822,349
		Contribuir a la protección de los derechos humanos y mantener relaciones de cooperación internacional con organismos afines nacionales e internacionales, así como realizar estudios en la materia y administrar el archivo institucional	45,501,470
		Establecer y dirigir la estrategia institucional para proteger, supervisar y promover los Derechos Humanos y presentar sus resultados	20,793,864
		Observatorio para la vigilancia de la debida diligencia empresarial en materia de derechos humanos y del accionar de las Fuerzas Armadas y la Guardia Nacional en los megaproyectos del sureste de México, como base para una Gestión Integral de Riesgos de la CNDH	4,227,912
		Operar el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura	28,545,064
		Proteger y promover el respeto de los Derechos Humanos de periodistas y personas defensores de Derechos Humanos	17,617,243
		Proteger y promover el respeto de los Derechos Humanos de víctimas y posibles víctimas de la trata de personas	17,693,295

Ramo	Descripción del Ramo	Descripción del programa presupuestario	Monto aprobado PEF 2021 (pesos 2021)
35	Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Proteger, promover y difundir los Derechos Humanos de los integrantes de pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes, y atender asuntos de personas indígenas privadas de su libertad	18,174,449

