



# **Poder Legislativo del Estado de México Contraloría**

*Conferencia Magistral:*

## *“Transparencia y gasto en seguridad pública”*

**Ponente:  
Dr. Gustavo Fondevila**

**Toluca, México, 1º. de Julio de 2008.**



# Transparencia y gasto en seguridad pública

Gustavo Fondevila\*

La inseguridad en México se ha incrementado en forma sustantiva en los últimos años<sup>1</sup>. A finales de la década de los noventa, los índices de delincuencia aumentaron en forma significativa con respecto a los comienzos de la misma década<sup>2</sup>. Hacia mediados de la década de 1990 la gran mayoría de las encuestas registran una creciente preocupación ciudadana al respecto y hacia el final de esos años, la inseguridad se convierte en el principal problema para los mexicanos. El incremento de la delincuencia ha generado una mayor demanda social por un control efectivo del problema. Sin embargo, México ha atravesado un período de profundas transformaciones políticas que derivan en una transición democrática peculiar con serias dificultades para impulsar reformas de importancia en este terreno<sup>3</sup>. Asimismo las instituciones encargadas de proveer seguridad pública se enfrentan a una desconfianza generalizada por parte de la ciudadanía y están inmersas en un franco deterioro operativo. El marco normativo está rezagado, y las autoridades no han encontrado respuestas adecuadas para atender el problema de la inseguridad.

Ante este escenario, se han ensayado diferentes respuestas políticas y administrativas como la asignación de recursos económicos que ha aumentado sensiblemente. El gasto federal en seguridad pública ha crecido a razón de un 25% anual en promedio y entre 1994 y 2004 se incrementó 10 veces como porcentaje del producto interno bruto -PIB.<sup>4</sup> El gasto se ha concentrado en las siguientes iniciativas:

<sup>1</sup> Alvarado, Arturo. *La inseguridad pública y la gobernabilidad en México. Diagnóstico y propuesta de reforma*. México: Reporte para el Banco Mundial, noviembre 2005. .

<sup>2</sup> Zepeda, Guillermo. *Crimen sin castigo: Procuración de justicia Penal y Ministerio Público en México*. México: CIDAC - FCE, 2004.

<sup>3</sup> Bergman, Marcelo. *Seguridad pública y Estado en México*. México: Fontamara, 2006.

<sup>4</sup> Bergman, Marcelo, op. cit., p. 12.

- se ha modernizado el equipamiento policial,
- se han hecho algunos cambios estructurales como la unificación de policías,
- la puesta en funcionamiento de programas de capacitación,
- el establecimiento de nuevas policías de investigación (AFI),
- el compromiso de instituciones militares en la lucha contra el narcotráfico<sup>5</sup>, entre otros.

Los resultados no corresponden a la inversión realizada en esta materia. Esta situación se ha agudizado en los últimos años y está asociada a la escalada delictiva y a la creciente expectativa ciudadana por la solución de este problema y a la mayor exposición pública del funcionamiento institucional, producto de la apertura democrática<sup>6</sup>. La provisión de seguridad pública por parte del Estado Mexicano es bastante deficiente.

La explicación más convincente respecto de estas deficiencias, refiere a que la ineficacia de las policías y de los ministerios públicos se debe a que no han evolucionado con éxito hacia un esquema institucional más democrático y su productividad disminuyó debido a la imposibilidad de operar con los criterios procedimentales del sistema represivo anterior.

Otra hipótesis señala que la deficiencia de las fuerzas de seguridad pública obedece al incremento de las tasas delictivas y las mayores expectativas ciudadanas por lograr un aumento en la eficacia en combatir la inseguridad. Es decir, el cambio no radica en la democratización sino en el incremento del delito, o puesto en otros términos, es probable que el viejo régimen fuera exitoso en contener la delincuencia porque la naturaleza del delito era menos predatoria y su escala considerablemente menor. En otras palabras, si las tasas delictivas en la década de 1970 hubieran sido similares a las de fines de los años 90, las viejas instituciones podrían haberse mostrado igualmente ineficaces.

<sup>5</sup> Artz, Sigrid. *La militarización de la Procuraduría General de la República; riesgos para la democracia mexicana*. California: Center for US-Mexican Studies, 2003.

<sup>6</sup> Aparicio, Javier. *Análisis institucionales de las reformas estructurales en México*. México: CIDE, 2005.

En resumen:

1. la seguridad pública es deficiente,
2. la reforma institucional ha sido dispersa,
3. la disuasión es baja,
4. las antiguas prácticas de control del crimen han sido sobrepasadas.

Ahora bien, es imposible conocer las causas reales de los pobres resultados debido a que:

- la calidad de los datos es mala,
- no hay transparencia,
- no hay mecanismos institucionales de rendición de cuentas,
- no hay mecanismos externos de evaluación del desempeño,
- no hay acceso fluido a la información,
- no hay tradición de investigación empírica en la materia,
- no hay estudios comparativos a nivel internacional.

### La seguridad pública y la Federación.

La seguridad pública es constitucionalmente facultad de los Estados y municipios, salvo aquellos delitos considerados de tipo federal, como el narcotráfico, la posesión de armas de fuego de uso exclusivo del ejército o el crimen organizado. La gran mayoría de delitos comunes son del ámbito de los estados, por lo que corresponde a las autoridades locales su prevención, detección y castigo. El 95% de los delitos detectados y sancionados son del fuero común y sólo el 5% del tipo federal. En consecuencia, los márgenes de acción directa por parte de la Federación para combatir la delincuencia se acotan a los delitos de su estricta jurisdicción.

Esta división de tareas entre Federación y estados crea problemas de

competencia y responsabilidades y, en particular, plantea desafíos a los márgenes de acción del gobierno federal<sup>7</sup>. Si bien éste posee la mayor capacidad técnica, de recursos y despliegue, es a su vez, quien tiene la menor injerencia directa en el combate a la inseguridad. Empero, la Federación dista mucho de ser un actor secundario debido a su infraestructura, presupuesto, poder de acción y tradición política. Su injerencia en la seguridad pública de los Estados está determinada por sus apoyos logísticos, su capacidad de coordinar recursos y esfuerzos entre varias entidades federativas y la posibilidad de promover una agenda conjunta y movilizar recursos para ejecutar proyectos.

### Restricciones a la eficacia institucional.

1. El federalismo en México y su tradición centralista impide contar con los incentivos adecuados para generar un cambio cualitativo en el combate a la inseguridad. La comunicación entre distintos niveles de gobierno es múltiple pero la coordinación efectiva es escasa, la mayor dificultad estriba en alinear los intereses de los actores políticos de la Federación con los de los estados y municipios. Esto implica que cualquier programa federal puede sufrir numerosas restricciones al momento de ponerlo en práctica.
2. La colaboración horizontal entre las distintas dependencias gubernamentales encargadas de la seguridad pública, no existe. En la actualidad la cooperación con instituciones como el ejército y la marina ha abierto canales no tradicionales con organismos en seguridad interna, sin embargo, la comunicación y coordinación operativa son todavía deficientes.
3. El cambio cultural en organizaciones profundamente arraigadas por prácticas y procedimientos del régimen represivo, es muy complejo. Existen procedimientos

<sup>7</sup> Bergman, Marcelo, op. cit., pp. 15 - 16.

obsoletos, recursos humanos de difícil reentrenamiento, equipamiento e infraestructura que no responden a los desafíos de una policía moderna y democrática. Una genuina transformación requiere de cambios de tal magnitud que difícilmente pueden llevarse a cabo en las estructuras actuales.

4. Los incentivos y castigos del sistema de seguridad están asociados al cumplimiento de requisitos administrativos, de gestión, más que a una medición del impacto real de sus acciones. Este equilibrio perverso favorece a los actores que detentan poder e inhibe transformaciones radicales, a menos que exista voluntad política y coaliciones de actores necesarias para impulsarlas.
5. Existe una marcada fragmentación de fuerzas y autoridades que responden a distintos intereses, una gran rotación de mandos superiores y medios, y una muy escasa profesionalización de los cuerpos encargados de la seguridad pública.
6. Finalmente, la peculiar distribución de tareas entre policías de investigación y de prevención, promueve intereses contrapuestos y pocos incentivos para una genuina cooperación. En resumen, una fragmentación con escasos instrumentos para cooperar en forma efectiva alimentan el deslinde de responsabilidades, los bajos niveles de rendición de cuentas, y una difusa responsabilidad política.

### Conclusiones parciales.

La Federación ha hecho mayores esfuerzos por mejorar las policías que

las entidades federativas. La estrategia que predominó, fue abandonar reformas propuestas en instituciones existentes y crear nuevas organizaciones o asignar funciones de seguridad interna a otras (por ejemplo, la creación de la AFI con antecedentes en la policía judicial federal). Sin embargo, la mayor debilidad de esta estrategia radica en que los resultados han sido pobres. Es decir, no se logró generar una verdadera estrategia de coordinación interna entre los distintos actores encargados de la seguridad pública, aunado a que persisten prácticas autoritarias en las nuevas agrupaciones.

### Coordinación federal de los delitos.

Como mencionamos con anterioridad, una parte sustantiva de los costos en seguridad corren a cargo de la administración federal, y la persecución del 95% de los delitos queda en manos de las estructuras estatales.

En la tradición política mexicana, la Federación ha contribuido fuertemente a cubrir las fallas de los estados. No obstante, tanto durante el Porfiriato como en el priismo tradicional, la Federación fue capaz de disciplinar a los gobernados por medio de múltiples mecanismos de cooptación y sometimiento. El nuevo período de democratización viene acompañado de otro proceso importante: la descentralización efectiva de las actividades de gobierno. El cambio fundamental es el creciente poder de los gobernadores sin la férrea disciplina centralizada. Dada la estructura de costos e incentivos, la administración federal es relativamente la que más pierde con la imposibilidad de incidir directamente. Por este motivo, en el sexenio anterior se invirtió en grandes esfuerzos por contribuir con los estados a resolver los problemas de inseguridad. Sin embargo, los gobernadores deben su carrera política en parte a la capacidad de reclutamiento de los caciques locales, sean estos presidentes municipales o figuras públicas en el ámbito local. La capacidad de reclutamiento y cooptación de estos actores es fundamental para fortalecer su gestión, acarrear votos y garantizar los apoyos para futuras empresas políticas. Por este motivo, los gobernadores están más comprometidos con sus redes clientelares y sus operadores políticos que con el desempeño general de su gestión.



Habría que considerar esto a la hora de asignar recursos en materia de seguridad.

Dada esta estructura, donde los márgenes de acción de la Federación se limitan a ciertos delitos o a atraer casos de resonancia política o mediática, su mayor injerencia radica en la capacidad de coordinar o inducir a los estados a acciones concretas. En resumen, la labor más importante de la Federación en materia de seguridad pública es coordinar esfuerzos y liderar iniciativas.

### Transparencia y rendición de cuentas: la racionalización del gasto.

Principio de publicidad.

- artículo 6o. constitucional,
- ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental,
- exigencia de dar razones,
- explicar el porqué,
- transparentar documentos y archivos.

Características de la seguridad pública.

Estado de derecho.

La organización y funcionamiento del Estado debe de estar sujeta a procedimientos regulados por la ley, de esta manera se garantiza el reconocimiento de los derechos personales y la responsabilidad del Estado de su cumplimiento.

Prevención y procuración de justicia.

Mediante la prevención y combate a la comisión de delitos, en apego al marco jurídico, con personal comprometido y calificado, de los tres órdenes

de gobierno, salvaguardando la integridad y derechos de las personas e instituciones, mediante programas y acciones que den confianza y certidumbre a la sociedad.

Transparencia (rendición de cuentas).

Es obligación de todos los servidores públicos justificar o explicar su actuar ante el público.

- Obligación de rendición de cuentas por parte del servidor público.
- Exigencia de cuentas por parte de un particular o de otro ente de gobierno.
- Capacidad de sancionar a los servidores públicos por violación a sus deberes públicos.

Transparencia<sup>8</sup> significa la obligación de todos los servidores públicos a justificar o explicar su actuar ante el público, es decir, que las razones de toda decisión gubernamental, así como los costos y recursos comprometidos, están accesibles, sean claros y se comuniquen al público en general.

Consecuencias de la transparencia.

- Establece un nuevo contexto de exigencia: los funcionarios públicos están sujetos a un escrutinio público permanente,
- tiende a mejorar la calidad del debate público, porque todos tienen acceso a información oficial,
- rompe con los privilegios para acceder a la información y permite tener acceso a todos por igual,
- desarrolla mecanismos de supervisión,
- desarrolla mecanismos de medición de resultados.

Rendir cuentas: medir resultados - supervisar el funcionamiento.

¿Por qué es importante medir el desempeño de las autoridades?

<sup>8</sup> Aguilar Rivera, José Antonio, Transparencia y democracia: claves para un concierto. México: IFAI, 2006, p. 25.

Introducir una perspectiva nueva.

- En el debate político de seguridad pública.

Proporcionar datos confiables sobre el tema.

- Ordenar el debate.
- Formular políticas públicas sobre una base empírica.
- Minimizar el componente partidista del debate.
- Evitar amarillismo y cobertura anecdótica del problema.
- Si no se puede medir, no se puede mejorar.

Lograr un entendimiento más riguroso de la problemática.

- Promover y sostener un diálogo informado, objetivo, franco y abierto con las autoridades.

Informar a la ciudadanía y a los medios de comunicación.

- A través de una cobertura rigurosa y seria, para fomentar una mejor rendición de cuentas.

¿Por qué es conveniente la medición?

- Las autoridades no están midiendo, por lo menos de manera pública, el desempeño de las instituciones del sistema de seguridad pública y justicia penal.
- Los datos que sí genera la autoridad cuentan con poca credibilidad, además de que éstos no se procesan y aprovechan de manera sistemática.
  - Existen obstáculos legales y técnicos que inhiben un flujo adecuado de información entre dependencias y hacia la población.

- El debate con relación a las políticas de control del crimen es partidista y poco objetivo.
  - Es necesaria la voz imparcial, en términos partidistas, que pueden ofrecer tanto la academia como las organizaciones de la sociedad civil.

¿Qué hay que evaluar públicamente?

Problema.

- Tamaño del problema.
- Naturaleza del problema.

Percepción del problema.

- Índice de delitos cometidos.
- Índice de percepción de seguridad.

Recursos.

- Cantidad y calidad.
- Financieros, humanos y tecnológicos.

Índice de eficiencia presupuestaria.

- Índice de corrupción.
- Índice de capacidad investigativa.

Actividad.

- Nivel de actividad generada.

Resultados.

- vs. objetivos oficiales.
- vs. objetivos ciudadanos.

- vs. mejores prácticas.
  - Índice de impunidad.
  - Índice de confianza en la justicia.

#### Calidad.

- Satisfacción de usuarios.
- Transparencia del proceso.
- Equidad del proceso.
  - Índices de satisfacción de usuarios.
  - Índice de transparencia.
  - Índice de equidad en la procuración de justicia.

#### Estrategia de evaluación anual del desempeño de las autoridades.

#### Índices de dimensión y características del problema de la inseguridad.

- Índice de delitos patrimoniales y violentos.
- Percepción de inseguridad.

#### Índices ciudadanos.

- Satisfacción con la policía.
- Confianza en las autoridades.
- Confianza en la justicia.

#### Índices de eficiencia y eficacia.

- Capacidad investigativa.
- Impunidad.
- Eficiencia presupuestaria.

#### Índices de calidad.

- Transparencia.
- Equidad.
- Corrupción.

¿Qué son y qué es lo más importante de los índices ciudadanos?

Objetivo:

- Medir la percepción que tienen los ciudadanos respecto de la calidad del servicio y nivel de confianza que tienen en los policías, ministerios públicos y jueces penales.
  - La confianza ciudadana es indispensable para que pueda existir una investigación criminal exitosa.
  - Se requiere que la ciudadanía confíe y perciba que prestan un servicio de alta calidad, para que las víctimas de delitos presenten sus denuncias ante el MP.
  - La percepción ciudadana no sólo es producto de los índices delictivos, sino también de la calidad del servicio de las policías.

Propuestas.

Racionalización del gasto público <sup>9</sup>.

El Plan Nacional lanzado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública contempla prioridades impulsadas por el gobierno federal atadas a recursos que debieron convertirse en incentivos concretos para avanzar en la ejecución de proyectos acordes con una policía moderna (nuevas redes de telecomunicación, inversión en sistemas de informatización, nuevo equipamiento, entrenamiento y capacitación, etc.)<sup>10</sup> Pero se han cumplido ocho años de distribución de recursos significativos, más de 3,500 millones de dólares o el equivalente al 5% del PIB de México y los resultados de esa inversión no se reflejan en un desempeño superior. Aunque las razones son varias, la hipótesis central es que la asignación de recursos no está atada a resultados sino a criterios políticos que no premian rendimientos en materia de seguridad. El gasto responde principalmente a:

<sup>9</sup> Tépach, Reyes. *Indicadores delictivos y el presupuesto público federal para la seguridad pública en México, 1999-2006*. México: Cámara de Diputados, 2005.

<sup>10</sup> Bergman, Marcelo, *Ibidem*.

1. ejecución de intereses del gobierno federal,
2. mecanismos de distribución dentro de los estados que premian lealtades políticas,
3. atención de burocracias capturadas.

Todo esto inhibe que el esquema de distribución de fondos incluya la generación de incentivos para mejorar la rendición de cuentas. México no tiene un problema serio de recursos para la seguridad pública pero presenta dificultades para alinear los intereses de los actores a los recursos distribuidos. El sistema no exige el desempeño de las policías como criterio fundamental para sostener los esfuerzos de las asignaciones, posiblemente por el poco interés de los gobernadores para introducir cambios que premien el desempeño policial. La profesionalización de los cuerpos de seguridad debe incorporar como eje rector, el ejercicio racional del gasto público en seguridad que posibilite que la inversión realizada en seguridad corresponda a resultados que justifiquen la erogación por parte de la Federación de los recursos públicos. De lo contrario, el gasto en materia de seguridad aumentará exponencialmente privando a otras acciones prioritarias de recursos como es el gasto social, condición estructural para consolidar de manera íntegra una sociedad segura, etc.

**\* Profesor-investigador de la División de Estudios Jurídicos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).**