

**Economía Política  
de la Seguridad Ciudadana**

Fernando Carrión y Manuel Dammert G., compiladores

# Economía Política de la Seguridad Ciudadana



**Entidades gestoras**

- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, sede Ecuador)
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ)

© de la presente edición:

**FLACSO, sede Ecuador**

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito, Ecuador

Tel.: 593 2 323 8888

Fax: 593 2 323 7960

[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

ISBN: 978-9978-67-196-2

Cuidado de la edición: Gabriela Chauvin O.

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: Crearimagen

Quito, Ecuador

1ª edición: febrero de 2009

# Índice

Presentación .....	7
--------------------	---

## Introducción

Barajar y dar de nuevo: hacia una nueva comprensión de la violencia y la seguridad .....	9
--	---

*Fernando Carrión M.*

## I. PRESUPUESTO

Presupuesto nacional y seguridad ciudadana en Colombia: a propósito del gasto público en Seguridad y Defensa y la lucha contra la violencia y el crimen .....	39
---	----

*Alejo Vargas Velásquez y Viviana García Pinzón*

El gasto público y la seguridad ciudadana en Chile .....	59
--	----

*Felipe Salazar Tobar y Guillermo Fernández*

Seguridad ciudadana y su presupuesto en el Perú .....	81
---	----

*Alejandra Muñoz Gonzáles*

Seguridad ciudadana y presupuesto en el Distrito Federal, México .....	111
--	-----

*Benjamín Méndez Bahena*

## II. COSTOS DE LA VIOLENCIA

<b>Los costos económicos de la violencia en El Salvador</b> . . . . .	135
<i>Carlos Acevedo</i>	
<b>El costo de la violencia contra las mujeres en Panamá</b> . . . . .	159
<i>Mariblanca Staff Wilson</i>	
<b>La violencia y sus costos en Guatemala</b> . . . . .	179
<i>Jorge Lavarreda</i>	

## III. COOPERACIÓN INTERNACIONAL

<b>Cooperación internacional y seguridad ciudadana en el Ecuador: tendencias contradictorias</b> . . . . .	205
<i>Andreina Torres</i>	
<b>Seguridad ciudadana en Colombia y cooperación internacional</b> . . . . .	237
<i>Nathalie Pabón Ayala y Felipe Ortega Gómez</i>	

## IV. SEGURIDAD PRIVADA

<b>Las externalidades y la seguridad privada: un marco teórico para la regulación</b> . . . . .	269
<i>Adam Abelson</i>	
<b>Mecanismos de control sobre la seguridad privada en el Brasil</b> . . . . .	283
<i>Carolina de Mattos Ricardo</i>	
<b>La seguridad privada en Venezuela: control estatal y participación civil</b> . . . . .	307
<i>Roberto Briceño-León</i>	
<b>Privatización y seguridad ciudadana: incompatibilidad entre la oferta pública y la demanda ciudadana de seguridad</b> . . . . .	327
<i>Gustavo A. Lalama y Lautaro Ojeda</i>	

# Seguridad ciudadana y presupuesto en el Distrito Federal, México

Benjamín Méndez Bahena<sup>1</sup>

## Introducción

Este trabajo examina el presupuesto destinado a la seguridad ciudadana en el Distrito Federal (D.F.),<sup>2</sup> México, en el período 1990-2006, que comprende cinco gobiernos: los últimos tres regentes,<sup>3</sup> nombrados por el presidente de la República y los dos primeros electos. Para establecer un panorama general, se examina el presupuesto de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, el de la Procuraduría General de Justicia, del Tribunal Superior de Justicia y de la recién creada Subsecretaría del Sistema Penitenciario.<sup>4</sup> Previamente, se revisarán algunos indicadores generales de las finanzas públicas del D.F.

---

1 Profesor e investigador del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales (CIECAS) del Instituto Politécnico Nacional (IPN), México. Lauro Aguirre n.º 120 Colegio de Agricultura, D. F. CP 11360. Correo electrónico: bmendezb@hotmail.com / bmendez@ipn.mx Becario SIBE.

2 Con sus 18 millones de habitantes, Ciudad de México incluye las 16 delegaciones del Distrito Federal, 59 municipios del Estado de México y uno del Estado de Hidalgo (SEDESOL / CONAPO / INEGI, 2007).

3 Al desaparecer el gobierno local en los años veinte del siglo pasado, el presidente de la República asumió la facultad de designar un gobernante a semejanza de un secretario de Estado.

4 Ver Gaceta Oficial del D.F., 11 de enero de 2008. Disponible en: <http://www.reclusorios.df.gob.mx/normatividad/index.html>

## Funciones de gobierno y fuentes de financiamiento

En México, al gobierno federal le corresponden las funciones de Defensa y Seguridad Nacional, Relaciones Exteriores, Coordinación Fiscal, Comercio Exterior, Política Monetaria, Educación, Medioambiente, Salud y Desarrollo Regional. Sus fuentes de financiamiento son los Impuestos Sobre la Renta (ISR), al Valor Agregado (IVA), al capital, aduanas, combustibles y emisiones.

Los gobiernos subnacionales tienen las siguientes atribuciones: educación, salud, seguridad social, asistencia y supervisión de gobiernos municipales, proyectos de beneficio regional, fomento industrial y agrícola, recursos y medioambiente y vías de comunicación interestatales. El financiamiento proviene de impuesto a la producción, a las herencias, una parte de los salarios, parte opcional del IVA, al alcohol, tabaco y pastas, parte del impuesto a combustibles y emisiones, registro de licencias y pago de tenencias de vehículos automotores, a la propiedad de los negocios y megaproyectos urbanos.

Los municipios deben otorgar agua potable, drenaje, alcantarillado, basura, parques, saneamiento ambiental, salud, educación, seguridad, bienestar social e infraestructura de comunicaciones. Su financiamiento proviene de impuestos a la propiedad raíz o inmobiliaria denominado predial, impuesto a la producción inmobiliaria, así como los derechos correspondientes a los servicios públicos prestados.

Para esas tareas, el gobierno federal obtiene en promedio un gasto equivalente al 20% de su Producto Interno Bruto (PIB), cuando el promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es del 45% (OCDE, 2000: 75). De ella, en promedio el 3% llegó a los Estados y municipios<sup>5</sup> mediante el mecanismo de las participaciones entre los años de 1990 y 1999 (OCDE, 2000: 60 y 121). Así, por ejemplo, entre los años 2001 a 2006, el gobierno federal entregó al D.F. recursos destinados a la seguridad ciudadana a través del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) por 146 millones de dóla-

---

5 Ver también: Cabrero (1996: 19-21).

res (mil 898 millones=192 mil pesos),<sup>6</sup> equivalentes al 3% del presupuesto ejercido por el Gobierno del Distrito Federal (GDF) en 2001.

Los gobiernos, independientemente del partido político que gobierne, suelen invertir esos recursos en armamento, patrullas, contratación de nuevos policías y construcción de centros penitenciarios de mayor tamaño; en menor medida, en políticas de inteligencia e investigación de las corporaciones ministeriales o judiciales y escasamente en programas multigéneros de prevención de la delincuencia, pues las políticas de seguridad se formulan al margen de las otras áreas de acción gubernamental. Adicionalmente, la falta de homologación de las disposiciones legales en los tres niveles de gobierno, así como las excepciones que caracterizan el régimen jurídico-administrativo del Distrito Federal,<sup>7</sup> obstaculizan la coordinación en materia de prevención delictiva y seguridad ciudadana.

### **Eficiencia institucional en la seguridad ciudadana**

Considerando que el presupuesto destinado a justicia y seguridad pública debe dejar de asumirse como un renglón imprescindible del gasto, pero ajeno a los criterios de escrutinio, a la evaluación de su monto y de cómo se ejerce, en este trabajo se entiende a la eficiencia como el grado en que cada una de las dimensiones del gobierno local posee los mecanismos institucionales y el personal capacitado para cumplir con las competencias legales y satisfacer las demandas ciudadanas, atendiendo al principio de equidad. La eficiencia, por su parte, se refiere a lograr la satisfacción de las demandas y competencias al menor costo, es decir, en referencia a la medición de la relación costo-efectividad, costo-beneficio y costo-utilidad (Zicardi, 1998).

En cuanto a la eficiencia, una aproximación a la evaluación de la gestión pública en las cuatro áreas encargadas de la seguridad ciudadana (la prevención del delito, la procuración de justicia, la impartición de justi-

---

6 Ver <http://www.finanzas.df.gob.mx/transparencia/>. Se calcula un tipo de cambio de 13 pesos mexicanos por dólar de Estados Unidos.

7 El D.F. es el único caso en donde el Gobernador (Jefe de Gobierno en este caso) no designa al Procurador ni al Jefe de la Policía, pues el Estatuto de Gobierno confiere esta facultad al Ejecutivo Federal.



cia y la administración de la justicia), puede realizarse a partir del análisis de las finanzas del gobierno del D.F. en tres niveles. Primero, un conjunto de indicadores sobre el comportamiento de ingresos y egresos. Segundo, la distribución presupuestal por ámbitos de acción muestra los criterios de política económica para la asignación de gasto, revelando las prioridades de un equipo de gobierno. Tercero, el comportamiento del presupuesto de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSP / D.F.), de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF), del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF) y de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario (SuSP) permite establecer algunas conclusiones.

### Indicadores de eficiencia institucional

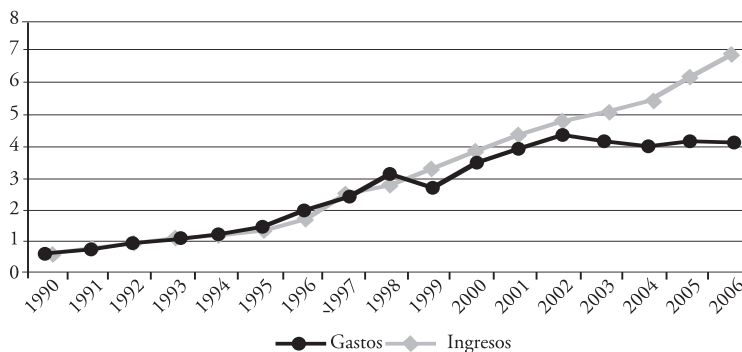
Para examinar la estructura de las finanzas municipales y la eficiencia institucional, Cabrero (1996: 63-68) propone diecisiete indicadores, de los cuales aquí se usan ocho: ingreso, gasto, balance financiero, autonomía financiera, autonomía tributaria, ingreso per cápita por impuestos, e ingreso per cápita por derechos. Con esa metodología, en el gráfico 1 se aprecia una tendencia creciente de subejercicio presupuestal en los gobiernos perredistas que iniciaron en 1997, indicativo de problemas en la planeación de las finanzas.

El gráfico 2 presenta la evolución de los otros cuatro indicadores en el mismo período de diecisiete años. Al agruparlos surgen interesantes observaciones. Así, a mayores ingresos propios corresponde mayor autonomía financiera, pues obtenerlos depende únicamente de la eficiencia de las agencias. Para el D.F., el gráfico 3 revela un estancamiento en los ingresos propios y un crecimiento en las transferencias federales, por lo que el financiamiento de sus programas de trabajo continúa dependiendo, en gran medida, de otras fuentes, con las implicaciones que esto tiene.<sup>8</sup>

---

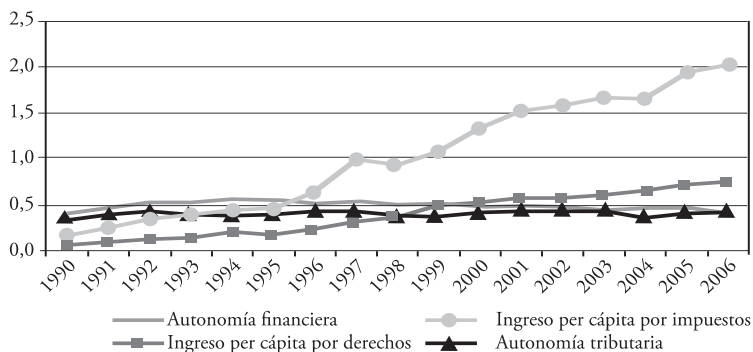
8 Por ejemplo, aún cuando en algunos casos se encuentra normado el monto de los recursos del Gobierno Federal, su entrega oportuna puede depender de la voluntad política y del partido que gobierna.

Gráfico 1  
Distrito Federal, ingresos y gastos 1990-2006 (millones de euros)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública del DDF y GDF.

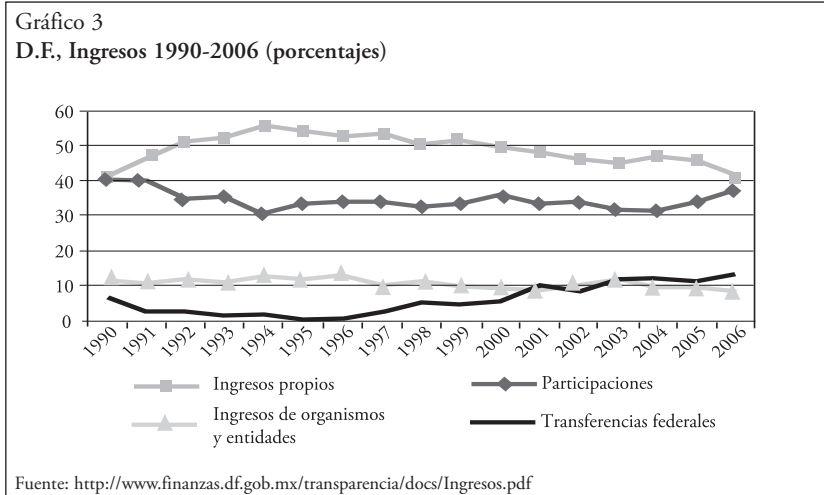
Gráfico 2  
D.F., Indicadores de eficiencia institucional, 1990-2006



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública del DDF, GDF y CONAPO.

La autonomía tributaria<sup>9</sup> señala el porcentaje en que los impuestos financian el gasto de un gobierno, de manera que más impuestos equivale a mayor eficiencia financiera. En el D.F., el cobro de impuestos sigue siendo deficiente aún en la época de los gobiernos electos. Al analizar la com-

9 Total de ingresos por impuestos para un año/total de ingresos propios para ese año (Cabrero, 1996: 65-66).



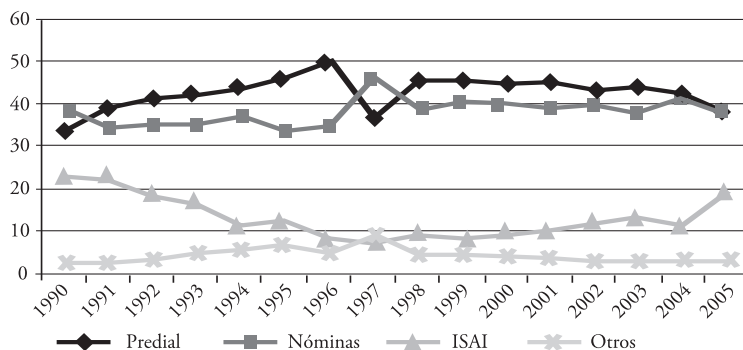
posición de los impuestos en el gráfico 4, se aprecia cómo el pago por la propiedad del suelo, denominado en México impuesto predial, aporta el mayor porcentaje al total recaudado, a pesar del notable incremento en el impuesto a la nómina de pago de las empresas a partir de 1997 cuando subió 10 puntos porcentuales.

La importancia de estos dos impuestos es tal, que en 1990 su suma representaba el 75% del total obtenido por el GDF y, en los últimos diez años, promediaba el 84%, según el gráfico 4. Entretanto, decrece la importancia de otros como el Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles (ISAI). En la mayoría de los gobiernos municipales de México ocurre algo similar.

Por otro lado, en cuanto al ingreso per cápita por impuestos,<sup>10</sup> que expone la evolución de los impuestos respecto de la población residente, en el gráfico 2 se aprecia una tendencia de crecimiento en los impuestos recibidos por el Gobierno del Distrito Federal, acentuada con los gobiernos perredistas, que podría ser entendida como un indicio de aprobación a ese gobierno, pues la tasa de crecimiento de pago no solo rompió una tendencia negativa, sino se incrementó.

10 Total de impuestos para un año/total de población para ese año (Cabrero, 1996: 66).

Gráfico 4  
D.F., Impuestos 1990-2006 (porcentajes)



Fuente: <http://www.finanzas.df.gob.mx/transparencia/docs/Impuestos.pdf>

Finalmente, respecto al ingreso per cápita por derechos<sup>11</sup> que indaga sobre el nivel de autofinanciamiento de los servicios públicos como el suministro de agua potable, el registro civil, el registro público de la propiedad y el comercio, la expedición de licencias, las cuotas por servicios médicos, entre otros que el gobierno otorga a sus ciudadanos. En este caso, el gráfico 2 muestra que el Gobierno del Distrito Federal obtiene cada vez mayores recursos; aunque sean aún insuficientes.

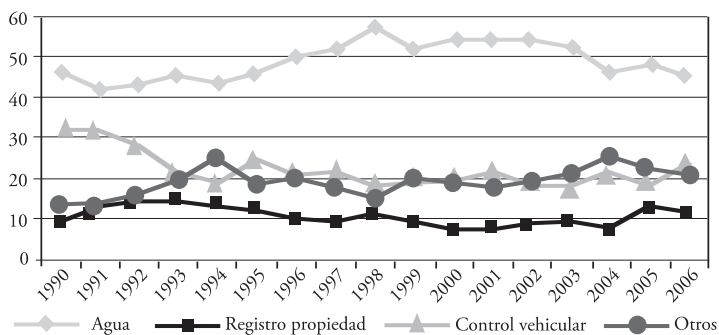
La composición de los derechos mostrada en el gráfico 5 indica que casi la mitad de ese rubro corresponde al pago por el servicio de agua potable domiciliar, mientras se estancan renglones como el control vehicular, en una ciudad con un parque vehicular de tres millones 204.568 automotores registrados<sup>12</sup> o por trámites en el Registro Público de la Propiedad, en una ciudad donde, según afirma el Colegio de Notarios del Distrito Federal, 1,8 millones de inmuebles, es decir, 80% del total “(...) no tienen en regla sus trámites de escrituración” (Reforma, 20 de agosto de 2006). Los ingresos por derechos pueden crecer significativamente, aplicando un programa de captación que incluya el convencimiento a los ciudadanos. En parte, la explicación del lento crecimiento

11 Total de ingresos por derechos para un año/total de población para ese año (Cabrero, 1996: 66).

12 Ver [http://www.setravi.df.gob.mx/informes/InformeIngSetravi\\_feb07.pdf](http://www.setravi.df.gob.mx/informes/InformeIngSetravi_feb07.pdf)

Gráfico 5

D.F., Derechos 1990-2006 (porcentajes)

Fuente: <http://www.finanzas.df.gob.mx/transparencia/docs/Derechos.pdf>

en los derechos se ubica en la decisión del gobierno perredista de no incrementar los precios y tarifas de los servicios como el transporte colectivo (metro, tren ligero, trolebús, autobuses de la línea RTP), al considerar que esa política beneficia principalmente a los estratos de menores ingresos.

Este breve recorrido permite observar una lenta mejoría en las finanzas públicas del Distrito Federal y la urgencia de diseñar programas de captación de mayores niveles de ingresos propios para explotar el gran potencial recaudador que hoy se desperdicia.

### Presupuesto por ámbito de acción

El Presupuesto por ámbito de acción es una forma de agrupar los recursos asignados al Gobierno del Distrito Federal en diez áreas temáticas distintas a la tradicional estructura de secretarías que facilita destacar las prioridades de la política pública, partir del monto asignado, revelando los verdaderos ejes de política del equipo gobernante. La base de datos abarca solo el lapso 1988-1998, ya que la estructura de la cuenta pública cambió en 1999. El cuadro 1 permite examinar tres períodos de gobierno, el de Manuel Camacho Solís, el de Óscar Espinosa Villarreal y el primer año de Cuauhtémoc Cárdenas.

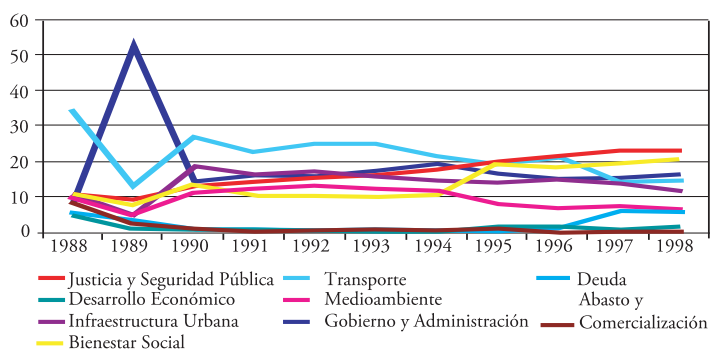
El primer dato es el enorme crecimiento (del 9% al 53%) en Gobierno y administración en 1989, quizá como secuela de la polémica elección presidencial de Carlos Salinas de Gortari en 1988, quien designó regente del departamento del D.F. a su amigo Manuel Camacho. Este indicador crece nuevamente en 1994, año de elecciones para diputados, senadores federales y representantes a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF), antecesora de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF). Ningún gobierno realiza una adecuada gestión si destina más de la mitad de su presupuesto a la administración interna. El gráfico 6 ilustra este fenómeno.

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Gasto programático total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Justicia y seguridad pública	10,45	9,01	12,77	14,42	15,15	16,28	18,29	20,03	21,73	23,30	22,96
Medioambiente	9,20	5,24	10,89	12,48	13,19	12,11	11,59	7,64	6,80	7,24	6,65
Bienestar social	10,05	7,65	13,90	10,95	10,69	10,08	10,91	19,59	18,74	19,85	21,08
Transporte	34,34	13,54	26,85	22,64	25,11	25,09	21,72	19,22	21,35	13,63	14,35
Infraestructura urbana	10,14	5,32	18,80	16,39	16,87	16,11	15,39	14,62	15,11	14,30	11,92
Abasto y comercialización	7,56	2,53	0,61	0,36	0,89	0,73	0,76	0,97	0,00	0,00	0,00
Desarrollo económico	5,16	3,08	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,99	0,88	0,74	1,12
Gobierno y administración	8,94	53,07	14,57	16,54	16,23	17,61	19,68	16,94	15,39	15,68	16,62
Deuda	4,17	0,56	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	5,27	5,29
Otros	0,00	0,00	1,61	6,23	1,88	1,99	1,67	0,00	0,00	0,00	0,00

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública del DDF y GDF.  
\* Obtenida mediante suma de presupuestos por dependencia.

Gráfico 6

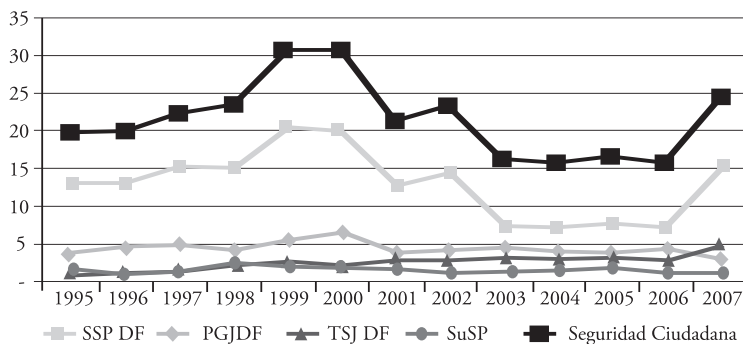
Presupuesto del D.F. por ámbito de acción 1988-1998 (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública del DDF y GDF.

Gráfico 7

D.F., Presupuesto de instituciones de seguridad pública 1995-2007 (porcentajes)



Fuente: Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal.

El segundo dato relevante es el gasto asignado a Justicia y Seguridad Pública que, salvo un ligero decremento en 1989, creció sostenidamente con los gobiernos priístas, hasta alcanzar el 22,9% en 1998, primer año de gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas, quien inició su trienio el 5 de diciembre de 1997. Ese gasto hace evidente la respuesta de estilo punitivo al notable aumento de la delincuencia en el D.F., que señalan autores como Tenorio (2001) o Ruiz Harrell (1998).

El cuadro 1 y el gráfico 6 también indican otros aspectos en las prioridades gubernamentales. Así, después de que el Gobierno Federal absorbiera la *deuda* del entonces Departamento del Distrito Federal (DDF) en 1989, este renglón volvió a tener importancia a partir de 1997, un año antes de la transición política. Al parecer, el DDF asumió un importante endeudamiento en el momento previo al proceso electoral.

El Transporte pierde importancia al disminuir del 34% al 14%, en tanto los permisionarios de microbuses<sup>13</sup> adquieren el control de las rutas y la empresa gubernamental Ruta 100 desaparece, sin que el transporte masivo sea más eficiente. El renglón dedicado al Bienestar social, tras haber disminuido en 1989, adquiere mayor importancia a partir de 1994. En el gasto en Medioambiente, a un ascenso paulatino le sigue un declive que lo ubica en el 6,6% en 1998. La asignación en Infraestructura urbana, decreció en 1989 y mantuvo un comportamiento estable entre 1991 y 1997. El presupuesto destinado tanto a Abasto y comercialización como a Desarrollo económico, que tuvo alguna importancia en 1988, al ejercer 7,5 % y 5,1% respectivamente, tendió a desaparecer, llegando a menos del 1% y 1,1%.

En una visión de conjunto, se observan dos períodos en los cuales entre cinco y seis indicadores mantienen cierta estabilidad. El primero va de 1991 a 1994 durante la Regencia de Manuel Camacho Solís (Deuda, Abasto y comercialización, Desarrollo económico, Bienestar social, Medioambiente e Infraestructura urbana); el segundo, entre 1995 y 1998, corresponde a la administración de Óscar Espinosa y al primer año de Cuauhtémoc Cárdenas (Desarrollo económico, Abasto y comercialización, Medioambiente, Infraestructura urbana y, en menor medida, Gobierno y administración y Bienestar social). Al parecer, implícitamente los gobiernos priístas mantuvieron criterios de política económica por lo menos durante un sexenio. Al inicio de la transición política, el PRD no pudo modificarlos, pues en su primer año de gobierno ejerció un presupuesto preparado por el gobierno

---

13 Los microbuses son pequeños autobuses de pasajeros con asientos para veinte personas aproximadamente, pero que pueden llevar más de treinta y operan mediante concesión. Con ellos se sustituyó a la empresa gubernamental Ruta 100, que a su vez desplazó, en la década de los años ochenta, a un grupo de abusivos permisionarios.



saliente.<sup>14</sup> Al parecer, en los gobiernos del PRI en el D.F. la distribución presupuestal obedece más a las necesidades políticas del equipo gobernante que a las necesidades de la ciudad.

### El presupuesto en seguridad ciudadana

En la década 1998-2008, cuando el Partido de la Revolución Democrática (PRD) gobierna el Distrito Federal, se han producido cambios en la forma de gobernar la ciudad. Algunos conciernen al funcionamiento del aparato de gobierno, el uso de los recursos y la imagen que proyecta hacia los ciudadanos como el freno a la corrupción en la Tesorería a través del registro de pagos por Internet, la expedición de la Ley de Austeridad<sup>15</sup> o el decrecimiento en la corrupción, arbitrariedad, abuso y prepotencia que por años caracterizaron a la Policía preventiva del D.F. Otros, que impactan la estructura urbana como la redensificación de las delegaciones centrales al prohibir la construcción de vivienda en las periféricas, considerando el costo diferenciado de proporcionar servicios urbanos en un lugar o en otro; la creación de infraestructura urbana tras un abandono de treinta años; o el metrobus como opción de transporte masivo y el inicio de la construcción de una nueva línea del metro, empiezan a cambiar el rostro del D.F.

También deben subrayarse las medidas destinadas a atemperar las diferencias sociales, la pobreza y la segregación que identifican a la política social del PRD y especialmente al gobierno de Andrés Manuel López Obrador,<sup>16</sup> como el otorgamiento de créditos para vivienda a trabajadores informales (Coulomb, 2005: 205-208) o la pensión de los adultos mayores.<sup>17</sup> Debe hacerse mención especial al Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social, bajo el cual se aplicaron una decena de programas en las zonas de mayor marginación del D.F. (SEDESOL, 2006).

---

14 Cuauhtémoc Cárdenas comenzó su gobierno el 5 de diciembre de 1997, cuando la propuesta de ingresos y egresos fue turnada al poder legislativo.

15 Ver <http://www.asambleadf.gob.mx/>

16 Una explicación pormenorizada de la política social del período 2000-2006 puede consultarse en: Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL, 2006).

17 Ver ley que establece el derecho a contar con una pensión alimentaria para los adultos mayores de setenta años, residentes en el D.F., en: <http://www.asambleadf.gob.mx/>

Empero, en otras áreas la gestión aún sigue los lineamientos heredados carentes de estímulos para incrementar los ingresos, pues recibían cuantiosos subsidios ya que su titular, el regente, era un subordinado del presidente de la República. En el caso del cobro del impuesto predial, hace años se diseñó un proyecto para actualizar el área construida en cada predio y adecuar el pago a la situación existente, que nunca concluyó. Hace poco, en la Ciudad de Puebla, como parte del Proyecto Angelópolis se introdujo un moderno Sistema de Información Geográfica (SIG) que permitió multiplicar por cuatro la recaudación catastral y realizar con éxito una parte creciente de la gestión municipal (SEDUEEP, 1993).

Así funciona la seguridad ciudadana, o al menos eso sugiere el uso de su presupuesto. El gráfico 7 presenta en porcentajes, para el lapso 1995-2007, el peso de las cuatro instituciones encargadas de la seguridad de los ciudadanos: la Secretaría de Seguridad Pública, cuya misión es la prevención; la Procuraduría General de Justicia, encargada de investigar los delitos denunciados; el Tribunal Superior de Justicia, responsable de impartir justicia emitiendo sentencias a través de los jueces; y la Subsecretaría del Sistema Penitenciario, creada para administrar la justicia en los reclusorios donde son internados los delincuentes sentenciados.

Su análisis arroja dos interesantes observaciones sobre el uso de los recursos financieros. Primero, es preciso resaltar el elevado nivel que en algunos años alcanzó esta función genérica. En los años de 1999 y 2000, entre las cuatro agencias de gobierno se repartió el 30,5% del presupuesto total del D.F., disminuyendo en los ejercicios posteriores hasta llegar a promediar el 15,9% entre 2003 y 2006, cuando el GDF reporta el menor índice delictivo de las dos últimas décadas. En el año 2007, repunta hasta el 23,8% del total. Es curioso que un gobierno de izquierda moderada destine un porcentaje de recursos tan grande, mayor incluso al asignado en los gobiernos del PRI que en los primeros años podría atribuirse a la inexperiencia del PRD, pero tras diez años de gobierno consecutivo de ese partido, probablemente, la explicación sea la ausencia de una concepción de la seguridad ciudadana que se instale como parte de un programa general de gobierno.

Aunque, en su tercer informe de gobierno, Rosario Robles señaló que en 1997 ocurrían 700 denuncias diarias en el D.F. y que esa cifra descen-

dió a 498 en el año 2000; y en 2001 López Obrador informó de un decremento a 435,6; y para 2006 Alejandro Encinas las estima en 406 denuncias diarias (GDF, 2006: 41), es inadmisibles ese nivel de gasto en un ámbito con resultados cuestionables.

En segundo lugar, el gráfico 7 muestra que la prioridad presupuestal entre las agencias involucradas se encuentra invertida, pues la SSP D.F., con atribuciones de prevención del delito, mantiene en los trece años un porcentaje mucho mayor que las otras tres agencias ya que le ha correspondido en promedio del 59,5% en el lapso 1995-2007, pero llegó al 65% entre los años de 1995 y 2002. Durante todo el período, la SSP D.F. ha tenido recursos en promedio tres veces mayores que la PGJDF, encargada de la investigación de los ilícitos ya cometidos, estimulando la impunidad pues, bajo el modelo vigente, la PGJDF debería disponer de mayores recursos. Esto también ocurre en todos los gobiernos subnacionales y en el Federal.

Algo similar se observa en cuanto al presupuesto del Tribunal Superior de Justicia del D.F., considerando que los juicios son largos, tortuosos, carentes de transparencia, con opción de recurrir hasta por dos ocasiones las sentencias; que los presuntos delincuentes suelen ser atendidos por defensores de Oficio con bajo sueldo, sobrecarga de trabajo y escasa experiencia; que las víctimas no pueden iniciar un juicio, ni aportar nuevos elementos de prueba; que los jueces emiten sentencia sin haber conocido al inculcado; y donde la implantación de los juicios orales aún está en curso.

Al tener como función la administración de la justicia a través del sistema de prisiones del D.F., la Subsecretaría del Sistema Penitenciario representa el último eslabón en la cadena institucional de la seguridad ciudadana. Ahí se concentran los problemas del sistema de justicia, agravados por la pobreza, la exclusión, la injusticia e ignorancia de ciudadanos que pasan años en los penales sin recibir sentencia. En ellos, existe un problema de saturación de tal magnitud, ilustrado en el cuadro 2, que ha obligado al Gobierno del Distrito Federal no solo a plantear la construcción de nuevos reclusorios, sino a flexibilizar los requisitos de excarcelación, bajo las modalidades de preliberación y de brazaletes electrónicos, regresando a la calle a individuos que no debieron haber ingresado al sis-

tema de reclusión, pues habían cometido delitos no considerados graves, pero que algún tiempo después, lejos de rehabilitarse se han especializado incorporándose a redes delictivas y aprendiendo nuevas técnicas para cometer ilícitos mientras permanecieron en instituciones que con una mezcla de acierto e ironía el pueblo llama “las universidades del crimen”.<sup>18</sup>

Cuadro 2  
Sobrepoblación en los reclusorios del D.F.

Año	Capacidad	Internos	Sobrepoblación (%)
1993	6.163	8.284	74
1994	6.163	7.251	85
1995	7.596	8.147	93
1996	7.264	11.056	66
1997	12.182	13.901	88
1998	18.239	14.390	-127
1999	14.862	20.054	74
2000	14.862	21.247	70
2001	15.456	22.053	70
2002	15.351	20.997	73
2003	19.036	23.907	80

Fuente: Hernández Campos (2006: 70)

La sobrepoblación carcelaria es un problema generalizado que en el mundo encabeza Estados Unidos, con sus impresionantes tasas por 100 mil habitantes (OCDE, 2005: 205), las cuales pueden ser explicadas como en México por la persistencia de profundas desigualdades sociales e inadecuado sistema de justicia.<sup>19</sup>

En contraste, existe un pequeño número de países, como Dinamarca, Finlandia y Suiza, en donde las tasas de reclusión muestran una tenden-

18 La SSP DF afirma que 30% de los detenidos tienen antecedentes delictivos (Reforma, 17-02-07).

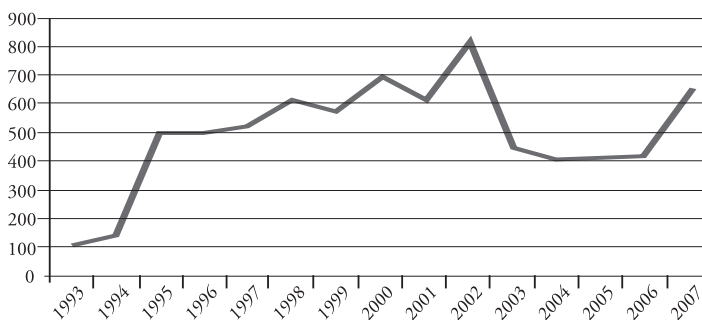
19 Ningún sistema de justicia en que la raza de los miembros del jurado sea importante para definir culpabilidad o inocencia, o que ofrezca al presunto delincuente una sentencia menor a la establecida en la ley a cambio de declararse culpable, puede considerarse justo ni eficiente.

cia descendente. En ellos, existe como factor común un adecuado funcionamiento de las instituciones, bajos niveles de segregación social, escasa pobreza y ciudadanos exigentes, que se refleja en elevados indicadores de calidad de vida calculados por la OCDE (pp. 195, 157, 185 y 187).

Aparentemente, una buena medida de la eficiencia debería ser calculada contrastando el total de recursos presupuestales asignados a las cuatro instituciones encargadas de la función genérica de proporcionar seguridad a los ciudadanos contra el número de delincuentes en prisión, pues según la SSP a mayor número de reclusos corresponde un menor número de delitos (GDF, 2004: 54). El gráfico 8 exhibe el indicador correspondiente. Sin embargo, numerosos estudios en diversos países han mostrado contundentemente que al crecer la población reclusa no decrecen los índices delictivos. Pese a ello, la utilidad del gráfico 8 es evidenciar la tendencia hacia un costo creciente al que conlleva la política de recluir a un número cada vez mayor de personas.

Gráfico 8

D.E, Costo por recluso, 1993-2003



Fuente: Gaceta Oficial del GGDF y Segundo Informe de Gobierno 2008, GDF.

## Conclusiones

De la revisión sobre las finanzas públicas del D.F. dimanaron varias conclusiones, divididas en dos bloques. Uno aborda apreciaciones generales de las finanzas, mientras el otro se refiere a los recursos destinados a la seguridad ciudadana. Al primer bloque corresponden tres. En primer lugar, una condición imprescindible para aplicar un programa de gobierno es garantizar los recursos presupuestales para financiar las actividades que de él emanen. Este requisito adquiere una importancia estratégica cuando uno de los renglones prioritarios del gasto consiste en un paquete de políticas sociales destinadas a abatir la marginación, dado que un alto porcentaje de los recursos se consideran “a fondo perdido”; esto es, no tienen retorno y otro porcentaje importante lo tienen a plazo largo, de modo tal que no son autofinanciables de un ejercicio fiscal a otro.

En consecuencia, para el Gobierno del Distrito Federal resulta imperiosa la adopción de medidas que garanticen un incremento significativo en los ingresos por dos vías. Por un lado, pugnar en la Cámara de Diputados, en alianza con los otros gobiernos subnacionales, en pro de una mayor descentralización de recursos desde el Gobierno Federal, que ubique la distribución en los tres niveles de gobierno en proporciones similares a las que prevalecen en otros países federados. Por otro, considerando que el Gobierno del Distrito Federal ha decidido continuar con la política de no incrementar los precios y tarifas de los servicios que proporciona a la población, se vuelve aún más imperiosa la necesidad de incrementar la captación por medios propios, como los impuestos y los derechos, especialmente del predial y el pago del agua consumida en los hogares, respectivamente. Con ello, evitará incurrir en un elevado endeudamiento.

En segundo lugar, del atisbo realizado a las finanzas del Gobierno del Distrito Federal, permeado también por el criterio de los resultados electorales recientes, es posible inferir que una significativa porción de la ciudadanía tiene confianza en la gestión pública que ha realizado la administración del PRD en la capital de México. Sin embargo, esta condición no ha sido debidamente valorada, toda vez que no se han emprendido acciones para incrementar los ingresos haciendo uso de ese argumento para convencer a la población morosa. En este punto, es preciso entender que una

gestión pública innovadora, independientemente del partido político que encabece el equipo de gobierno, debe incluir en el terreno de las finanzas públicas una serie de programas con el objetivo de incrementar significativamente los ingresos. Y que hace falta, además, una planeación más adecuada de las finanzas que no solo se ocupe de incrementar los ingresos, sino también de realizar un gasto más eficiente, pues tanto el subejercicio como el déficit indican problemas en la planeación de los recursos.

En tercer lugar, una gestión pública innovadora en el campo de las finanzas requiere de aprovechar no solo las condiciones de gobernabilidad que actualmente existen en el D.F., sino el contexto de estabilidad macroeconómica nacional para incorporar nuevas formas de administrar las finanzas públicas. Una opción es adoptar los presupuestos plurianuales, que en países como Irlanda o Suecia han permitido remover algunos de los obstáculos burocráticos que suelen entorpecer el uso de los recursos financieros, desbrozando el camino de la planeación a mediano plazo.

El uso de este instrumento, que facilita la vinculación del gasto con la obtención de resultados específicos, se puede lograr por tres caminos que pueden aplicarse solos o combinados. El primero es flexibilizando las reglas de financiamiento, entrega y comprobación de un ejercicio a otro. El segundo, garantizando el gasto mediante consignaciones a futuro, es decir, tener como posibilidad la firma de documentos con cargo al presupuesto de un año posterior. El tercero consiste en transferir de un año a otro los recursos no ejercidos que resulten de ahorros en una agencia determinada, en vez de gastarlos apresuradamente al cierre del año fiscal so pena de tener que devolverlos, obteniendo menores recursos al año siguiente (OCDE, 1997: 209-210).

En cuanto al monto del presupuesto que el Gobierno del Distrito Federal y su antecesor el Departamento del Distrito Federal han destinado a las cuatro instituciones con competencias en el tema de la seguridad ciudadana (la SSP D.F., la PGJDF, el TSJDF y la DGR), así como la distribución de esos recursos entre ellas, la evidencia presentada permite establecer las siguientes ideas.

Como regla general, el proyecto de ciudad de un equipo de gobierno se refleja con claridad en sus prioridades de gasto público. Por eso, el Gobierno del Distrito Federal, al destinar un alto porcentaje del presu-

puesto a la función seguridad ciudadana, que en dos ejercicios fiscales ha rebasado el 30% y durante la década en que ha gobernado el PRD promedia el 21,6%, pone el acento en dos aspectos de la gestión realizada por las duplas Cárdenas-Robles y López Obrador-Encinas.

En el campo de la seguridad ciudadana, los gobiernos electos no han logrado romper con el estilo implantado por sus antecesores, los regentes del PRI a los cuales no les interesaba cuidar la seguridad de la población, sino la del gobierno que los nombraba. Pero además, y a pesar de lo enunciado en los documentos, asignar un alto porcentaje de recursos a la seguridad ciudadana equivale a admitir que las políticas sociales multiagencia, como el Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PITDS), consideradas un sello distintivo en la gestión del PRD, tienen como una de sus mayores debilidades la exclusión del fenómeno de la inseguridad que, según se ha documentado, representa el tema de mayor preocupación entre la población en la capital de México.

En vez de ello, se ha fomentado la continuidad de un modelo de seguridad que financieramente no es sustentable por dos razones. Un rasgo central del fenómeno delictivo en México es la impunidad, la cual en vez de ser combatida parece alentarse cuando del presupuesto de seguridad ciudadana, es decir, del monto entregado a las cuatro agencias mencionadas, en promedio cada año se asigna el 60% a la Policía preventiva, mientras a la Procuraduría de Justicia, el Tribunal de Justicia y los reclusorios les corresponde una porción mucho menor del total asignado a proporcionar seguridad a la población, siendo que a ellas compete investigar los ilícitos, enjuiciar y en su caso recluir a quienes han cometido un delito. Es decir, cuando la experiencia mundial demuestra que el patrullaje incide escasamente en la prevención del delito, deben asignarse mayores recursos al abatimiento de la impunidad.

Pero, aún considerando que pudiera efectuarse ese cambio en la asignación presupuestaria, de cara al futuro, el tema de los recursos financieros estaría lejos de resolverse, puesto la tendencia del modelo vigente indica que el costo de llevar a la prisión a un delincuente ha crecido vertiginosamente, por lo que el modelo no podrá aplicarse indefinidamente.

Desde la perspectiva de este trabajo, la solución en el plazo largo no consiste en asignar un monto creciente de recursos a las agendas de segu-



ridad ciudadana, esperando que ellas solas resuelvan un problema tan complejo que en realidad es competencia de todo el Gobierno, sino en incorporarlas a la discusión de los programas multiagencia, compartiendo recursos, experiencias y proyectos, entendiendo que la seguridad ciudadana es un asunto relacionado con pobreza, exclusión, marginación y que se agrava con las formas tradicionales de hacer gestión en donde cada institución se cuida de la intromisión de otras en el campo que tiene asignado en exclusiva.

Entretanto, así como antes se revisaron las competencias de gobierno y se estableció que son insuficientes, por lo que el Gobierno del Distrito Federal carece de algunos de los instrumentos para que su gestión tenga eficacia, ahora es preciso subrayar que en la asignación y gasto que el Gobierno del Distrito Federal realiza no tiene eficiencia.

## Bibliografía

- Ayala Espino, José (1999). *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero Mendoza, Enrique (Coord.) (1996). *Los dilemas de la modernización municipal. Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*. México: Ed. CIDE / Miguel Ángel Porrúa.
- Coulomb, René (Coord.). *La vivienda en el Distrito Federal. Retos actuales y nuevos desafíos*. México: Ed. Instituto de Vivienda del Distrito Federal / Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda / Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco.
- Gobierno del Distrito Federal (2004). *Plan de acciones de seguridad, procuración de Justicia y Gobierno 2004-2006*. Disponible en: <http://www.df.gob.mx/>
- Gobierno del Distrito Federal (2006). *Sexto informe de Gobierno*. Disponible en: <http://www.df.gob.mx/>
- Hernández Campos, Ismene (2006). *Penales y presupuesto en el Distrito Federal, 1993-2003. Problemas y alternativas*. México: Tesis de Licenciatura.

- ciatura en Economía / Escuela Superior de Economía, Instituto Politécnico Nacional.
- Moloeznik, Marcos Pablo (2000). *Mitos y realidades de la participación ciudadana (breves reflexiones sobre seguridad pública y ciudadanía bajo la gestión del PAN en Jalisco)*. Ponencia inédita presentada en el Seminario sobre Seguridad Pública y Participación Ciudadana, Puerto Vallarta, Jalisco, octubre.
- OCDE (1997). *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE. Boletín oficial del Estado*. Madrid: Ed. Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaría General Técnica y Ministerio de la Presidencia.
- OCDE (2000). *Estudios económicos*. México: Ed. OCDE.
- OCDE (2005). *Factbook. Economic, environmental and social statistics*. París: Ed. OECD Publications.
- Ruiz Harrell, Rafael (1998). *Criminalidad y mal gobierno*. México: Ed. Sansores y Aljure.
- Secretaría de Desarrollo Social (2006). *La política social del gobierno del Distrito Federal. Una valoración general*. Documento electrónico: [http://www.sds.df.gob.mx/documentos/politica\\_social\\_df\\_2000\\_2006.pdf](http://www.sds.df.gob.mx/documentos/politica_social_df_2000_2006.pdf)
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología del Estado de Puebla (SEDUEEP) (1993). *Angelópolis, programa regional de ordenamiento territorial*. México: Ed. SEDUEEP / Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma de Puebla.
- SEDESOL / CONAPO / INEGI (2007). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005*. México: Ed. SEDESOL / CONAPO / INEGI.
- Tenorio, Fernando (2001). *Cultura, sistema penal y criminalidad*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa.
- Zedillo Ponce de León, Ernesto (2000). *Sexto informe de gobierno*. Documento electrónico: [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)
- Zicardi, Alicia (1998). *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa / IISUNAM.