

- RIGOBERTO SORIA ROMO
- CARLOS LÓPEZ PORTILLO TOSTADO

¿Por qué puede fracasar una política pública? El caso del Programa de Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal

RESUMEN

Este ensayo trata de un problema de finanzas públicas municipales y relaciones intergubernamentales. El objeto de estudio es el Programa de Subsidios para la Seguridad Pública de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, mejor conocido como Subsemún. El análisis se basa en referentes teóricos, y hace un estado de arte sobre el tema, rastrea las causas por las cuales la política pública instrumentada no ha producido los resultados deseados y corre el riesgo de fracasar. Para lo anterior, se estudia el origen del programa, el papel del Subsemún en la política de seguridad pública municipal. Se revisan las principales características del Subsemún: objetivos, destinos de gasto, criterios de asignación entre los beneficiarios, entre otros. A partir de una radiografía estadística del programa se plantean algunas causas de su potencial fracaso y se detectan municipios en los que no existen condiciones para que el Subsemún tenga repercusiones positivas en la incidencia delictiva; la poca utilidad de la aplicación de criterios y variables para su asignación; el uso de información estadística incongruente y poco adecuada para asignar recursos; la falta de reglas en aspectos sustanciales del programa y la opacidad en el funcionamiento del programa. Se concluye que si el Subsemún ha de cumplir sus objetivos, se requiere un rediseño a fondo de éste, en sus objetivos, reglas, beneficiarios y orientaciones de política.

PALABRAS CLAVE: FINANZAS MUNICIPALES, RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES, POLÍTICA PÚBLICA, SEGURIDAD PÚBLICA, INCIDENCIA DELICTIVA

Recepción: 28 de octubre de 2014.
Dictamen 1: 14 de noviembre de 2014.
Dictamen 2: 4 de enero de 2015.

Why can a public policy fail? The case of the subsidy program for public safety of municipalities and territorial divisions of the federal district

ABSTRACT

This paper is about the interaction between municipal public finance and intergovernmental relations. The object of study is the Subsidy Program for Public Safety of Municipalities and Territorial Divisions of the Federal District, i.e. Subsemún. The analysis traces the reasons why this public policy has not produced the desired results and runs the risk of failure. To accomplish these objectives, we study the origin of the program, the role of Subsemún in the context of national public security policy, the main features of Subsemún such as goals, expenditure allocation, distribution criteria among beneficiaries, and so on. We depart from a statistical radiography of the program to deduce some causes of its potential failure, and emphasize some municipalities where there are no conditions for the Subsemún to have a positive impact on the crime rate; the limited usefulness of the application of criteria and variables for assignment; the use of inconsistent and inadequate statistical information to allocate resources; the lack of rules on critical aspects of the program and opacity in its day to day operation. We conclude that if the Subsemún is to meet its objectives, a full redesign of the program is needed, in its targets, rules, beneficiaries, orientations and policy guidance.

KEYWORDS: MUNICIPALITY FINANCE, INTERGOVERNMENTAL FISCAL RELATIONS, PUBLIC POLICY, PUBLIC SECURITY, CRIME RATE

¿POR QUÉ PUEDE FRACASAR UNA POLÍTICA PÚBLICA?

EL CASO DEL PROGRAMA DE SUBSIDIO PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA DE LOS MUNICIPIOS Y DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL

RIGOBERTO SORIA ROMO*

CARLOS LÓPEZ PORTILLO TOSTADO**

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como objetivo analizar las causas por las cuales puede fracasar una política pública, ejemplificada con el caso del Programa de Subsidios para la Seguridad Pública de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Subsemún). El Subsemún opera a base de transferencias fiscales etiquetadas de la federación a los municipios orientadas a apoyar las funciones de seguridad pública de los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal seleccionados como beneficiarios. Los recursos transferidos pueden orientarse exclusivamente a profesionalizar y equipar el personal de las corporaciones municipales; mejorar su infraestructura física e informática; implantar un nuevo modelo policial; apoyar la operación de los cuerpos policíacos y prevenir el delito apoyado en la participación ciudadana. El propósito último del Subsemún es incidir en la baja de la delincuencia y la violencia asociada. El Subsemún se puso en marcha en 2008 y sigue vigente en el presente.

Para cumplir el anterior objetivo, el trabajo se divide en siete secciones adicionales a la presente. En el segundo apartado se presentan referentes teóricos y estado de arte sobre la seguridad en México. En el apartado siguiente, se rastrea el origen del programa en la disparidad existente entre las funciones y responsabilidades de los gobiernos locales por un lado y la escasez de recursos para

* Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas, Departamento de Políticas Públicas. Correo electrónico: soriaromo@yahoo.com.mx

** Universidad de Occidente, Unidad Culiacán. Correo electrónico: carloslopezportillo@hotmail.com

enfrentar dichas responsabilidades, lo que hace necesario que la brecha se cierre con transferencias fiscales de la federación a los municipios. En el cuarto apartado se reflexiona acerca del papel del Subsemún en una política de seguridad pública municipal. En la quinta parte se describen a detalle los objetivos y destinos de gasto del Subsemún. En la sección sexta, se rastrean los diferentes criterios que se han aplicado para asignar el apoyo a los municipios beneficiados en los diferentes años de operación del programa. El apartado 7 es la parte principal del artículo, pues a partir de un análisis estadístico se destacan las principales causas por las cuales puede fracasar esta política pública. En el último acápite se avanza con algunas reflexiones finales.

REFERENTES TEÓRICOS Y ESTADO DE ARTE

En este apartado se definen cuatro conceptos que son centrales para efectos del análisis e interpretación del presente ensayo: violencia, seguridad pública, seguridad ciudadana y seguridad comunitaria; conceptos que ofrecen una polifonía de significados. Asimismo, se contextualiza el tema del ensayo al referenciar algunas interpretaciones casuísticas de la inseguridad, y se realiza una breve reseña de la situación presente en México y la enunciación de medidas emprendidas por el gobierno nacional en los últimos catorce años, para fortalecer el combate a la criminalidad y la delincuencia.

La violencia

La violencia es un problema que preocupa y ocupa a la sociedad. Su debate y discusión se ha dado principalmente en los medios de comunicación a través de percepciones, debido a la falta de estudios e investigaciones académicas que proporcionen evidencias para su interpretación. En la literatura se encuentra una serie de investigaciones acerca de la violencia y el fenómeno delictivo, aunque estas investigaciones suelen ser limitadas en su enfoque, por lo general acotado al impacto en la salud, originado en parte por la disponibilidad de herramientas metodológicas para su análisis.

La Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud (2012) definen la violencia como “el uso intencional de la fuerza o el poder físico, de hecho o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o un grupo o

comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daño psicológico, trastornos del desarrollo o privaciones” (2002:5). Para Fernando Carrión (2008), la violencia debe ser concebida como una relación particular del conflicto social y, por tanto, como una “compleja construcción social y política que se cristaliza en un territorio y en un tiempo específico” (2008:115).

La seguridad pública

La seguridad de los habitantes de una comunidad o sociedad implica llevar al mínimo o de plano eliminar los riesgos de sufrir daño en las personas o en sus bienes. Por otra parte, también implica impulsar la percepción de que dichos riesgos son los mínimos.

Para el estudio de este problema, existen dos enfoques principales: el de la seguridad pública y el de la seguridad ciudadana. También se hará alusión al modelo de policía comunitaria (Salgado, 2010).

El paradigma de la seguridad pública se centra en el Estado y concibe las instituciones gubernamentales como responsables directas de la seguridad. Este paradigma se aplica tanto en regímenes autoritarios como democráticos. Enfoca sus acciones en el mantenimiento de la paz y el orden públicos y en la prevención situacional del delito. La mayor parte de sus políticas se dirigen a la preservación de la gobernabilidad y la operación de las instituciones estatales (Salgado, 2010:5). En términos del mismo autor, “el paradigma de la seguridad ciudadana se basa en una perspectiva antropocéntrica. Es decir, ubica a la ciudadanía en el centro de las políticas de seguridad y adopta una visión transversal de derechos humanos que concibe a la seguridad como un derecho inalienable e involucra activamente a la ciudadanía en la búsqueda de soluciones para ejercer tal derecho y a las instituciones estatales para garantizarlo” (Salgado, 2010:6).

Por otra parte, se habla de la seguridad comunitaria que postula una serie de elementos, entre los que destacan:

- a) énfasis en la actividad policial preventiva enfocada en el vecindario;
- b) promoción de relaciones estrechas con la comunidad para consultar permanentemente a los ciudadanos;
- c) iniciativa de la policía para movilizar a la comunidad en acciones preventivas y
- d) concertación estratégica de la comunidad y la policía en el estudio de las condiciones y circunstancias que favorecen la delincuencia o las infracciones menores que trastornan la vida de las personas, entre otros elementos (Frühling, 2003:10).

En la realidad del México actual, se observa una mezcla de elementos de ambos paradigmas y del modelo de policía comunitaria. Por su parte, la federación trata de impulsar el modelo de seguridad ciudadana a través del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), apoyado en la transferencia de recursos mediante el Subsemún y en las entidades a través del Fondo de Apoyo para la Seguridad Pública (FASP). En este contexto se ubica el presente análisis.

Situación actual

En la actualidad, la inseguridad que prevalece en México ha permeado todo el territorio nacional y sus consecuencias se han reflejado en todos los ámbitos tanto sociales, económicos, policiales, justiciables, políticos y de salud. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), se confirma que la inseguridad ocupa el primer lugar en los temas que generan una mayor preocupación entre la población (57.2 por ciento); le sigue el desempleo (49.3 por ciento) y la pobreza (34.2 por ciento) (ENVIPE, 2012).

El problema de la seguridad pública es muy complejo, y se aplica bajo dos principios fundamentales: el primero es que en un Estado de derecho, la autoridad sólo puede realizar aquello que le permita el marco normativo que lo rige; en segundo lugar, la existencia de un gran número de instituciones participantes pertenecientes tanto a la federación como al estado y los municipios, en la que cada ámbito cuenta con un marco normativo específico, con políticas a seguir en su aplicación en el marco del SNSP (Rabasa, 2012: XI).

Hay diversas interpretaciones sobre las causas de la violencia en México. Desde el punto de vista gubernamental, en el Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018 (Diario Oficial de la Federación, 30 de abril de 2014) asume que:

la crisis de seguridad pública durante el cambio de siglo fue resultado de un largo proceso de acumulación de rezagos, que se reflejaron en los siguientes fenómenos: a) El crecimiento sostenido de la delincuencia organizada, en especial de los delitos contra la salud y sus efectos en el aumento del consumo de drogas. b) El crecimiento y consolidación de organizaciones delictivas asociadas con la economía ilegal con un importante fortalecimiento financiero a través de operaciones con recursos de procedencia ilícita. c) El surgimiento de patrones delictivos más violentos como resultado de la especialización de los grupos delictivos y de la impunidad. d) La colusión y corrupción de las autoridades policiales y de administración y procuración de justicia (Secretaría de Gobernación, 2014).

Una propuesta teórica que incluye factores sociales, familiares y personales es la planteada elaborada por Herrera-Lasso, quien consideró que las causas de la violencia se expresan en el siguiente conjunto de factores: a) pobreza y marginación; b) infraestructura física precaria; c) violencia intrafamiliar; d) presencia de pandillas juveniles; e) presencia de crimen organizado; f) presencia de armas, drogas y alcohol; y por último, g) presencia precaria de la autoridad (Herrera-Lasso, 2014:4-5).

Fortalecimiento institucional

No obstante esa complejidad, el Estado mexicano ha realizado avances en las dos últimas décadas hacia la consolidación de dicho sistema; sin embargo, existen múltiples problemas que resolver. Durante la administración de Vicente Fox (2000-2006) se buscó fortalecer las instituciones de seguridad pública, con resultados mixtos. Una de sus primeras acciones, en diciembre de 2000, fue la creación de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) en la administración federal, con la responsabilidad de resguardar la seguridad en todo el país. De igual forma, dos años después se fundaría la Agencia Federal de Investigación, que sustituyó a la Policía Judicial Federal (González et al., 2012:65).

Pese a los esfuerzos realizados en materia de transformación institucional y ante los embates de la delincuencia organizada, la administración del Presidente Calderón propuso un programa de seguridad encaminado a la salvaguarda de la seguridad ciudadana, basado en una estrategia nacional de seguridad para la contención y el debilitamiento de las organizaciones criminales; el incremento de las capacidades del Estado para prevenir y castigar el delito; la transformación institucional de la seguridad pública; la reconstrucción del tejido social, y la corresponsabilidad y cooperación (González et al., 2012:65).

Ante ese gran reto, se hizo necesario un esfuerzo de coordinación federal por medio de los acuerdos del SNSP, de los compromisos de fortalecimiento institucional e inversión en infraestructura para estados y municipios que se derivan del FASP y del Subsemún.

De acuerdo con cifras proporcionadas por Aguayo y Benítez (2012), el fortalecimiento del sistema de seguridad nacional del país se desglosa en los siguientes aspectos:

El presupuesto dedicado a las dependencias de seguridad y defensa del país aumentó 100% en el sexenio, mientras que el Producto Interno Bruto sólo lo hizo en 71%.

Fue notable el crecimiento de la Policía Federal (52) y de la Secretaría de Seguridad Pública. Los efectivos policiacos pasaron de trece mil a más de 37 mil.

(28) Los salarios de los miembros de las fuerzas armadas aumentaron —en el caso de los soldados se duplicaron— y recibieron beneficios adicionales bastante generosos (Aguayo y Benítez, 2912: 11-12).

En consecuencia, tal como lo señala Guerrero (2012), durante la administración de Calderón se observó una recomposición de la política de seguridad, que llegó a colocarse como la prioridad del gobierno, en la que el gasto de seguridad creció a un ritmo acelerado desplazando otras prioridades. No obstante, “el dramático repunte de la violencia constituye un saldo negativo difícil de soslayar, que plantea nuevos desafíos y que deberá ser atendido de forma más eficaz por los próximos gobiernos” (Guerrero, 2012:82).

En diciembre de 2012, el presidente Peña Nieto anunció una nueva estrategia de seguridad, cuyo objetivo principal es recuperar la tranquilidad de las familias mexicanas. Para ello, se establecen un conjunto de acciones entre las cuales destacan la creación de una Gendarmería Nacional; las Fuerzas Armadas continúan con labores de apoyo, mientras concluye el proceso de reestructuración de las policías estatales; la coordinación entre las diferentes dependencias de seguridad, y no una competencia entre ellas; así como la disposición de que la SEGOB estará a cargo de la política de seguridad (Foro Jurídico, 2012:2).

Dos años después, en el marco de una situación compleja a raíz de los sucesos ocurridos en Iguala, Guerrero, con la desaparición y posible muerte de 43 normalistas de Ayotzinapa, en noviembre de 2014, el presidente dio a conocer un decálogo de medidas e iniciativas para lograr la paz, la justicia, la unidad y el desarrollo de México. Entre otras, destacan por su importancia:

[...] la iniciativa de Reforma Constitucional que facultará al Congreso para expedir la Ley contra la Infiltración del Crimen Organizado en los Ayuntamientos Municipales; se presentará una iniciativa que redefinirá por completo el sistema de competencias en materia penal, a fin de que los diferentes órganos de gobierno asuman su responsabilidad; el establecimiento de las Policías Estatales Únicas, iniciándose en los estados de Guerrero, Jalisco, Michoacán y Tamaulipas; así como el 911, como teléfono único para emergencias (Peña Nieto 2014).

¿POR QUÉ SURGE EL SUBSEMÚN?

Con el incremento de la inseguridad de los últimos años, se han incrementado los programas, proyectos y acciones que abarcan diversos aspectos de la seguridad pública, como son la profesionalización, la capacitación, el diseño de modelos de organización policial, programas de reorganización, comités ciudadanos, juntas de coordinación, jornadas para la seguridad, acuerdos por la seguridad, entre muchas otros. Se ha reformado la constitución varias veces, se han decretado nuevas leyes, se han modificado y “ajustado” otros ordenamientos, se han incrementado las penas para los delitos más comunes, entre otras acciones. Ante estos intentos, existe una realidad persistente, la delincuencia en México es básicamente del fuero común y es por lo tanto responsabilidad de los gobiernos estatales y municipales enfrentar este fenómeno. Esta situación se ilustra en el cuadro 1 y en la gráfica 1.

CUADRO 1. DELITOS DENUNCIADOS, FUEROS COMÚN Y FEDERAL Y PORCENTAJES.
COBERTURA ANUAL ENTRE 2000 Y 2013

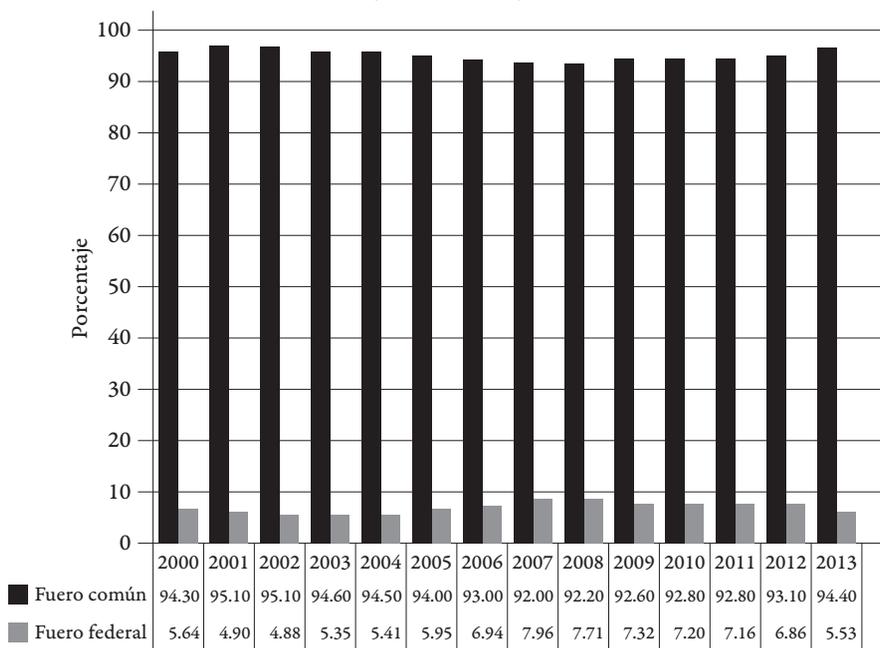
Año	Tipo de fuero			Porcentaje		
	Fuero común	Fuero federal	Total	Fuero común	Fuero federal	Total
2000	1,367,714	81,781	1,449,495	94.36	5.64	100
2001	1,438,335	74,113	1,512,448	95.10	4.90	100
2002	1,439,481	73,803	1,513,284	95.12	4.88	100
2003	1,436,669	81,230	1,517,899	94.65	5.35	100
2004	1,424,321	81,539	1,505,860	94.59	5.41	100
2005	1,415,681	59,530	1,505,211	94.05	5.95	100
2006	1,471,101	109,629	1,580,730	93.06	6.94	100
2007	1,587,030	137,289	1,724,319	92.04	7.96	100
2008	1,628,054	136,091	1,764,145	92.29	7.71	100
2009	1,665,792	131,582	1,797,374	92.68	7.32	100
2010	1,704,082	132,227	1,836,309	92.80	7.20	100
2011	1,725,896	133,045	1,858,941	92.84	7.16	100
2012	1,702,279	125,328	1,827,607	93.14	6.86	100
2013	1,677,466	98,189	1,775,655	94.47	5.53	100
Promedio	1,548,850	106,098	1,654,948	93.66	6.34	100

* Se refiere a las denuncias de hechos presentadas ante el Ministerio Público a partir de las cuales se inician averiguaciones previas. En una denuncia de hechos puede involucrarse más de un delito, así como una o mas personas responsables.

** Comprende delitos culposos y dolosos.

Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública http://estadisticadelictiva.secretariadoejecutivo.gob.mx/mondrian/testpage.jsp?query=entidad_ano_ff

GRÁFICA I. DELITOS DENUNCIADOS, FUERO COMÚN Y FUERO FEDERAL, 2000-2013
(PORCENTAJES)



Como se observa, en nuestro país, una mayoría de los delitos denunciados corresponde al fuero común y únicamente seis por ciento al fuero federal. Lo anterior implica que la responsabilidad de prevenir, procurar y administrar justicia de un promedio de 94 por ciento de los delitos es de los estados y, en su frase de prevención, de los municipios. Por otro lado, seis por ciento de los delitos totales son responsabilidad del gobierno federal. En resumen, en términos de la seguridad pública, la mayor parte de la responsabilidad recae en los gobiernos estatales y municipales y en una proporción mucho menor corresponde al gobierno federal. Sin embargo los delitos federales son los que más impactan la percepción de inseguridad por el grado de violencia con que se ejecutan.

En contrasentido con la anterior realidad, las capacidades operativas, los recursos financieros, las facultades legales, la inteligencia, la capacidad de fuego, entre otros recursos y capacidades se concentran en el ámbito federal, ya que las entidades federativas y municipios sobreviven en una aguda carencia de dichas facultades, capacidades y recursos. De esta manera se presenta una enorme contradicción,

mientras que los gobiernos locales concentran las responsabilidades y las funciones, el gobierno federal concentra los recursos, las facultades y las capacidades. Lo anterior genera una enorme brecha fiscal vertical que tiene que ser cerrada (sobre el tema existe amplia literatura en el campo del federalismo fiscal, entre los que cabe citar a Bird, 2002, 2003; Soria 2004; Mandujano 2008). En el caso de México existe una tradición de cierre de estas brechas mediante transferencias fiscales, lo que tiene fuertes implicaciones en el sistema federal mexicano (Soria 2004).

Este argumento justifica la creación de fondos de transferencias federales a los estados y los municipios para apoyar funciones específicas, destacadamente el llamado Ramo 33. En el caso concreto del financiamiento de la seguridad pública existen al menos tres programas federales de apoyo a los gobiernos locales, que tratan de atender este problema: el Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones del Distrito Federal (FORTAMUN-DF), el FASP y el Subsemún.

MUNICIPIO Y SEGURIDAD PÚBLICA: LIMITANTES, POTENCIALIDADES Y EL PAPEL DEL SUBSEMÚN

En este punto se responde a la pregunta ¿Por qué es necesario apoyar a los municipios en sus funciones de seguridad pública? Este apartado parte de una serie de trabajos de Rowland y coautores (Rowland, 2003, 2003a, 2005; Rowland y Navarro, 2005) sobre el tema. Estos autores parten de la afirmación de que a pesar de las reformas aprobadas al Artículo 115 constitucional, (en 1983 y 1999) que regula al municipio¹, éstos muestran poco progreso en lo que respecta a políticas públicas para prevenir y controlar la delincuencia (Rowland, 2003a:3). Entre los argumentos destacan:

- a) Para aquellos que parten de la percepción de que el crimen organizado, especialmente el narcotráfico, es la mayor fuente de violencia e inseguridad, señalan que este problema es muy superior a las capacidades del municipio, por lo que éste ámbito de gobierno es, en la práctica, irrelevante.
- b) Un segundo argumento para descalificar a los municipios en la materia, es el señalamiento de que las corporaciones municipales son fácilmente

¹ Para fines del presente trabajo, cuando se utilice el término municipio sin que se acompañe de las palabras “delegación” o “demarcación territorial” del Distrito Federal, se sobreentiende que también incluye las demarcaciones territoriales del Distrito Federal o delegaciones del mismo.

corruptibles, o son simplemente corruptas, por lo que no están capacitados para enfrentar el problema.

- c) En relación a la participación ciudadana, se dice que una de las principales ventajas de los municipios es su proximidad y cercanía a los ciudadanos residentes en sus localidades, los que pueden expresar de manera más clara sus preferencias y ofrecer información fidedigna a sus gobernantes. Sin embargo, en materia de seguridad pública existe una historia de desconfianza de la ciudadanía hacia sus fuerzas policiales y la participación ciudadana no es fácil de alcanzar.
- d) El marco institucional municipal también representa una limitante importante. Destaca el corto periodo de las administraciones municipales, la carencia de un servicio profesional de carrera en prácticamente la totalidad de municipios del país, falta de experiencia de los funcionarios, presupuestos restringidos y ciudadanos cada vez más exigentes, entre otros elementos.
- e) Otro asunto, aunque no menos importante, es la poca o de plano ausencia de coordinación, colaboración y esfuerzos conjuntos entre los órdenes federal, estatal y municipal de gobierno.
- f) No existen mecanismos claros de rendición de cuentas y de control de la discrecionalidad, ni de respeto a los derechos humanos por parte de los diferentes cuerpos policiales.

Por el lado de las potenciales ventajas de los municipios en la implementación de políticas públicas en la materia, se encuentran:

- a) La potencial instrumentación de programas de educación y de otro tipo para los jóvenes y las familias que permiten identificar y responder a grupos pequeños que pueden provocar inseguridad en áreas locales.
- b) Coadyuvar en la formación de una policía capacitada, profesionalizada y bien organizada, con todas las condiciones que conlleva (sueldos justos y acordes con el riesgo de la profesión, servicio profesional de carrera o su equivalente, seguros de vida, gastos médicos y de retiro también adecuados a la profesión, entre otros). Una política que pretenda combatir la inseguridad pública sin una policía con estas características está destinada al fracaso o al no cumplimiento de los objetivos planteados, entre otras causas por falta de legitimidad del personal encargado de hacerlos cumplir.
- c) Facilidad para la implementación de algunas estrategias de mejora y/o control social como una buena iluminación pública, campañas de limpieza, lucha

contra el “grafiti”, organización de los vecinos en grupos de autoprotección, entre otros, pueden ser clave para reducir la inseguridad tanto en el nivel objetivo como en el subjetivo.

El Subsemún es una política pública diseñada para aprovechar las potencialidades de los municipios y superar algunas de sus limitantes en relación a la seguridad pública. En primera instancia, dentro del SNPS se ha contemplado una vertiente de participación ciudadana apoyada por el Subsemún y se han asignado recursos crecientes a esta política, así como definido acciones concretas para su implementación, aunque falta una evaluación exhaustiva de ésta. En segundo lugar, pretende apoyar en la superación de las limitantes administrativas y financieras, entre las que destacan programas de capacitación, profesionalización, equipamiento e infraestructura vigentes, así como la aplicación de controles de confianza, entre otras medidas. Lo anterior incluye el establecimiento de un Servicio Profesional de Carrera Policial (SPCP). Una vez expuesto lo anterior, se pasará a estudiar el objeto de estudio: el Subsemún.

OBJETIVOS Y DESTINOS DEL GASTO DEL SUBSEMÚN

Como todo programa “vivo”, los objetivos del Subsemún han evolucionado. A medida que avanzan los años, el programa ha ampliado sus objetivos y a la vez se han sofisticado. Los objetivos generales del Subsemún son (SESNSP, DOF, 2011, enero 28):

- a) Alinear las capacidades del Estado mediante una estrategia de prevención social del delito, que vincule el quehacer institucional con la participación de la sociedad civil.
- b) Fortalecer el desempeño de las funciones que en materia de seguridad pública, ejercen los municipios para salvaguardar los derechos e integridad de sus habitantes y preservar las libertades, el orden y la paz públicos.
- c) Profesionalizar y equipar a los cuerpos de seguridad pública en los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, mejorar la infraestructura de las corporaciones, así como para el desarrollo y aplicación de políticas públicas para la prevención social del delito. El cumplimiento de este objetivo implica: a) la adopción del SPCP; b) la evaluación de control de confianza; c) la evaluación de habilidades, destrezas y conocimientos de la función y del

desempeño en el servicio; d) la capacitación y, e) el programa de mejora de las condiciones laborales del personal operativo y la homologación salarial de los municipios y delegaciones beneficiadas.

- d) Fortalecer los niveles de seguridad y confiabilidad que demanden las instituciones de seguridad pública, mediante la aplicación de evaluaciones de control de confianza homogéneas.
- e) Promover una política preventiva que incida sobre los contextos socioculturales en donde se desarrollan los factores de riesgo que propician la violencia y la delincuencia, desde antes que ocurran los eventos que las detonan.

En 2008, año de su inicio, los objetivos eran básicamente el b) y el c). El objetivo a) se agregó en 2009. La vertiente de prevención y participación ciudadana se incluyó en 2010 y se ha fortalecido a partir de 2011. Estos objetivos han sido reforzados de 2012 a la fecha.

En cuanto a los destinos de gasto del Subsemún, desde su creación en 2008 éste ha tenido tres destinos de gasto: la profesionalización de los cuerpos policiales municipales, el mejoramiento de la infraestructura de las corporaciones y el equipamiento de los cuerpos de seguridad pública. A partir de 2009, se incorporaron como destinos de gasto la operación policial y la prevención del delito con participación ciudadana (SEGOB, 2012:10).

La profesionalización se define como “el proceso permanente y progresivo de formación de los cuerpos policiales, integrado por las etapas de formación inicial (capacitación) y formación continua (actualización, promoción, especialización y alta dirección), evaluación de control de confianza y del desempeño” (SEGO, 2012:10). El objetivo final es la instauración del SPCP.

El mejoramiento de la infraestructura comprende la construcción, el mejoramiento y la ampliación de las instalaciones estratégicas de seguridad pública, así como la incorporación, la homologación y la actualización de la infraestructura tecnológica para la interconexión a la Red Nacional de Telecomunicaciones del SNSP (Plataforma México), con el fin de proporcionar una adecuada operación y funcionamiento a la policía municipal.

Por equipamiento se entiende la adquisición, adecuación, modernización y homologación de los bienes básicos para la operación de las policías municipales, tales como armamento, uniformes, equipo de protección personal y vehículos, además de los insumos y mantenimiento necesarios para lograr la interconexión a la Plataforma México.

Respecto de la operación policial, a partir de 2009 se incorporó la operación policial como destino de gasto. La reestructuración del estado de fuerza de las corporaciones se englobó en un modelo policial basado en la investigación como método para prevenir la comisión de delitos y combatir a la delincuencia, lo que supone un uso intensivo de la información, de su análisis y de la generación de inteligencia policial y criminal susceptible de ser operada con oportunidad y eficacia, mediante las herramientas tecnológicas de Plataforma México.

Acerca de la prevención del delito con participación ciudadana, este destino se incorporó a partir de 2009, y ha tenido una importancia creciente.

Se busca promover la intervención coordinada de instituciones públicas y privadas, así como de otros actores sociales, para anticipar, detectar y disminuir las dinámicas sociales que generan contextos de violencia y delincuencia. Se trata de reducir riesgos y contribuir a generar una cultura favorable a la resolución pacífica de conflictos y la creación de comunidades seguras (SEGOB, 2012).

A partir de 2012 se asignó como mínimo 20 por ciento del presupuesto del Subsemún a este conjunto de políticas.

CRITERIOS PARA LA ASIGNACIÓN DEL SUBSEMÚN Y LOS PROBLEMAS DE SELECCIÓN DE LOS MUNICIPIOS BENEFICIARIOS

En toda su historia, el Subsemún se ha distribuido con base en dos criterios y dos variables. El primer criterio consiste en la aplicación de los llamados principios de “equidad, proporcionalidad y racionalidad” en el combate de la delincuencia, se seleccionan de forma automática dos municipios o delegaciones por entidad federativa (para 2008) y tres municipios para 2009, y entre 2011 y 2014. La selección se hace en base al Índice de Criminalidad Compuesto (ICC). Este ejercicio se realizó todos los años, excepto 2010.

La aplicación de estos llamados “principios” cuya única justificación es complacer a todas las entidades federativas con el pretexto del trato equitativo, da pie para plantear la primera causa del fracaso de esta política: la introducción de sesgos debido a la aplicación de estos “principios”. Este criterio obliga apoyar con el Subsemún a municipios sólo por el hecho de pertenecer a una determinada entidad federativa, aunque su problema de inseguridad sea relativamente menor o

inexistente. Por el contrario excluye a municipios que pudieran tener un problema de inseguridad relativamente grave, pero pertenecen a otra entidad federativa cuya cuota ya ha sido agotada.

Un ejemplo claro de este problema de asignación se presentó en 2010, único año en que no se aplicaron los mencionados “principios” y, por lo tanto, la cuota de dos o tres municipios por entidad federativa no operó. Para 2010 quedaron fuera del apoyo Subsemún diversos municipios de los estados más seguros, mismos que se presentan en el cuadro 2.

CUADRO 2. MUNICIPIOS QUE RECIBEN APOYO SUBSEMÚN DEBIDO A LA APLICACIÓN DE LOS “PRINCIPIOS” Y NO EstrictAMENTE POR INSEGURIDAD

Aguascalientes	Jesús María
Aguascalientes	Calvillo
Baja California Sur	Comondú
Campeche	Champotón
Chiapas	Chiapa de Corzo
Chiapas	Tonalá
Chihuahua	Nuevo Casas Grandes
Coahuila de Zaragoza	Frontera
Guanajuato	San Luis de la Paz
Guanajuato	San Francisco del Rincón
Hidalgo	Huejutla de Reyes
Michoacán de Ocampo	Zacapu
Nuevo León	Juárez
Querétaro Arteaga	Corregidora
Querétaro Arteaga	El Marqués
Quintana Roo	Cozumel
Tabasco	Najacua
Tlaxcala	Huamantla
Tlaxcala	Chiautempan
Veracruz	Cosoleacaque
Veracruz	Thihuatlán
Yucatán	Tizimin
Yucatán	Valladolid
Yucatán	Progreso
Yucatán	Tekax

Fuente: Acuerdo de asignación Subsemún, varios años.

Por lo anterior, se concluye que la aplicación de estos principios introduce un sesgo en la inclusión o exclusión de los municipios beneficiados al seleccionar como tales a municipios que no requieren el apoyo y excluir del mismo a municipios que sin la aplicación de los “principios” serían parte de los beneficiarios. Esta es una de las razones por las cuales se puede argumentar que contribuyen a que el Subsemún sea una política tendiente al fracaso.

UNA RADIOGRAFÍA DEL DUBSEMÚN Y ALGUNAS CAUSALES DE SU POTENCIAL FRACASO

El presente apartado es el núcleo del trabajo, ya que presenta una radiografía estadística del Subsemún de la que se extraen las principales conclusiones del mismo.

Municipios sin probabilidad de impacto positivo

El Subsemún tiene cobertura nacional, al beneficiar a municipios de todas las entidades de la república que cumplan los requisitos de elegibilidad. La evolución del Subsemún se describe en el cuadro 3.

CUADRO 3. CARACTERÍSTICAS DEL SUBSEMÚN

Año	Millones de pesos nominales	Número de municipios o delegaciones beneficiados	Coparticipación municipal	Suma por entidad federativa	Mínimo de municipios por entidad federativa	Mínimo y máximo de apoyo por municipio
2008	\$ 3,589.4	150	25.00	287.2	2	9-104
2009	\$ 4,137.9	206	33.33	338.6	3	10-95
2010	\$ 4,137.9	206	30.00	338.6	0	10-95
2011	\$ 4,303.3	220	30.00	338.6	3	10-95
2012	\$ 4,453.9	239	30.00	N/A	3	10-95
2013	\$ 4,559.8	251	25.00	N/A	3	10-95
2014	\$ 4,733.0	268	25.00	N/A	3	10-95

Fuente: Reglas de Operación de Subsemún para cada año. Acuerdo que define los municipios o demarcaciones territoriales del DF elegibles para recibir transferencias del Subsemún.

De acuerdo con la información anterior, de 2008 a 2014, el Subsemún ha asignado un total de 29 mil 915.20 millones de pesos entre los municipios beneficiados. En el mismo periodo muestra una tasa de crecimiento anual promedio de 4.3 por ciento nominal. El número de municipios beneficiados pasa de 150 a 268, es decir 79 por ciento más que al inicio del programa. Durante el mismo periodo la coparticipación de los municipios o delegaciones ha oscilado entre 25 y 33.3 por ciento.

El cofinanciamiento municipal fue destinado los primeros años a un programa de renivelación y homologación salarial de los elementos operativos de los cuerpos policiales y posteriormente a apoyar el SPCP mediante un programa de mejora de las condiciones laborales que incluye el fortalecimiento de los sistemas institucionales de prestaciones como seguro de vida, gastos médicos, fondo de retiro para policías, créditos para vivienda, comercial y educativo, entre otros. De haber excedentes de los recursos de coparticipación, los municipios deberán aplicarlos (hasta 50 por ciento para 2011 y en adelante) a programas de prevención social del delito con participación ciudadana.

El Subsemún entró en operación en 2008, por lo que para 2014 tiene 7 años de vigencia. Se tiene registrado a un total de 274 municipios que han recibido el apoyo Subsemún uno o más años. Se resalta que 141 municipios, equivalente a 51.46 por ciento, han recibido el apoyo Subsemún los seis años de operación. Un total de 37 municipios han recibido el apoyo durante cinco años y 24 municipios durante cuatro años. Por otro lado, un total de 52 municipios, equivalentes a 26 por ciento de los municipios beneficiados han recibido el apoyo tres años o menos.

CUADRO 4. SUBSEMÚN. DISTRIBUCIÓN DE MUNICIPIOS
Y NÚMERO DE VECES QUE HAN RECIBIDO EL SUBSIDIO

Número de veces que el municipio ha recibido el apoyo	Número de municipios	Porcentaje de municipios que han recibido el apoyo en diferentes años
6	141	51.46
5	37	13.50
4	24	8.76
3	18	6.57
2	28	10.22
1	26	9.49
Total	274	100

Fuente: Diario Oficial de la Federación, varias fechas en diferentes años entre 2008 y 2014.

Una pregunta que se debe hacer en este punto es ¿cuántos años se deben invertir para iniciar, desarrollar, consolidar e institucionalizar el SPCP, que es uno de los principales objetivos del Subsemún? La respuesta no es fácil, pero de acuerdo con experiencias en otros ámbitos, son procesos de largo plazo, por lo que no se logra en dos o tres años. De esta manera, otorgar el apoyo del Subsemún por un periodo corto (de uno a tres años) no logrará cumplir este objetivo; de manera que para 52 municipios beneficiados, de un total de 274 (19 por ciento del total), el fracaso del Subsemún es previsible desde sus inicios.

La poca utilidad de los criterios y variables de asignación

El Subsemún se distribuye utilizando una sofisticada combinación de criterios y variables, además de los “principios” mencionados anteriormente.

- a) El segundo criterio son las llamadas “características municipales”. A partir de 2009 se introdujeron como criterio de selección, aunque sin ninguna ponderación, los municipios que son destinos turísticos, zonas fronterizas y conurbados. Para 2010 se agregaron los municipios afectados por alta incidencia delictiva. Para 2011 se introdujeron ponderaciones de las características municipales como sigue: i) destinos turísticos (DT): 35 por ciento; ii) municipios fronterizos (ZF): 35 por ciento; iii) municipios conurbados (CN): 20 por ciento y iv) municipios afectados por su proximidad geográfica (PG): 10 por ciento. Para 2012 se cambian las ponderaciones vigentes en 2011, para quedar como sigue: $ICM = DT (0.275) + ZF (0.275) + CN (0.20) + PG (0.25)$

Para 2012, este conjunto de características recibió 10 por ciento en la ponderación para integrar el ICC. En 2013 se repitió la aplicación de este criterio.

- b) La primer variable es la población, que es un dato relativamente fijo, pues entre 2008 y 2010 se utilizó la información generada en el conteo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI; para 2005 y para 2011 en adelante se usan las cifras del Censo de Población y Vivienda de 2010. Esta variable no se actualiza aplicando las estimaciones de CONAPO o del INEGI, sino que permanece estable.
- c) Sin duda alguna la variable más dinámica es el indicador de la incidencia delictiva. Para 2008 se utilizó el Índice de Criminalidad Compuesto (ICC), que pondera con 50 por ciento los homicidios. El restante 50 por ciento de

ponderación se aplica a los demás delitos de los presuntos delincuentes por cada cien mil habitantes.

$$ICC=IC * (Pi/ 100,000), \text{ donde } IC = 0.5 \overline{(Pdi)} + 0.5 \overline{Hdi}$$

Donde:

IC = índice de criminalidad, como indicador de incidencia delictiva.

Pi = Población del municipio o demarcación territorial del Distrito Federal seleccionado, según el Censo de Población y Vivienda 2005 del INEGI.

Pdi se define como los delitos de los presuntos delincuentes.

Hdi es la variable homicidios dolosos.

Para 2009 se aplicó el anterior ICC, dando más importancia a los municipios con destinos turísticos, zonas fronterizas y municipios conurbados. Para 2010 se dio un mayor peso a los municipios o delegaciones con las anteriores características, añadiendo los municipios o delegaciones afectados por alta incidencia delictiva. Un cambio importante para este año es que se dejaron de aplicar, únicamente para 2010, los llamados principios de equidad, proporcionalidad y racionalidad en el combate de la delincuencia enumerados líneas arriba. Para 2011 se modifica el IC, al introducir la variable secuestros. De esta manera, el IC se redefine como:

$$IC=0.35\overline{Hd} + 0.35\overline{S} + 0.30\overline{Od}$$

Donde:

Hd = Homicidios Dolosos.

S = Secuestros.

Od = Otros delitos

Con las ponderaciones enunciadas. Los variables, y corresponden al promedio del periodo 2005 a 2009.

Para 2012 la fórmula de elegibilidad sufrió un cambio radical, y se integra por tres subíndices con diferentes ponderaciones:

$$ICC = (IP * 0.5) + (IC * 0.4) + (ICM * 0.1)$$

Donde:

IP = índice de población.

IC = índice de criminalidad,

donde $IC_i = C_i / CN * 100\%$ y $C = D + S + RV + E + R * 0.5 + OD * 0.5$.

Donde CN se refiere al índice de criminalidad a nivel nacional.

Hd = homicidios dolosos; S=secuestros; RV=robos con violencia;

E=extorsión; R=robos sin violencia (R) y OD=otros delitos.

Para 2013 se utilizó la misma fórmula de 2012, y para 2014 únicamente cambiaron las ponderaciones de los subíndices para quedar como sigue:

$$ICC = (IP * 0.40) + (IC * 0.35) + (ICM * 0.25).$$

CUADRO 5. DISTRIBUCIÓN DE FRECUENCIAS EN LOS MUNICIPIOS
QUE RECIBIERON 6 AÑOS EL SUBSIDIO

Distribución de frecuencias	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Rango						
De 0 a 20 millones	98	101	98	103	103	103
Más de 20 y menos de 40 millones	19	17	17	13	13	13
Más de 40 y menos de 60 millones	5	3	6	6	7	6
Más de 60 y menos de 80 millones	4	6	4	6	5	6
Más de 80 millones	15	14	16	13	13	13
Total	141	141	141	141	141	141
Municipios que recibieron el máximo	10	13	13	11	11	11
Municipios que recibieron el mínimo	79	90	86	79	79	79
Municipios que recibieron el máximo o el mínimo	89	103	99	90	90	90
Porcentaje de municipios que recibieron el máximo	7	9	9	8	8	8
Porcentaje de municipios que recibieron el mínimo	56	64	61	56	56	56
Porcentaje de municipios que recibieron el máximo o el mínimo	63	73	70	64	64	64

Fuente: Diario Oficial de la Federación, varias fechas en diferentes años entre 2008 y 2014.

De acuerdo con la información de los diferentes acuerdos del SESNSP y gobiernos de los 141 municipios beneficiados con el apoyo Subsemún, los seis años de operación del programa (para fines de análisis, no se considera 2014), se genera la distribución de frecuencias del cuadro 5. Este cuadro, adicionado con información para el resto de municipios beneficiarios, permitirá obtener conclusiones acerca de la poca utilidad de la aplicación de los criterios y variables para distribuir el apoyo.

CUADRO 6. MUNICIPIOS QUE HAN
RECIBIDO EL APOYO MÁXIMO

Municipio	Número de años
Mexicali	6
Tijuana	6
Juárez	6
Guadalajara	6
Monterrey	6
Puebla	6
Querétaro	6
Culiacán	6
Mérida	5
León	4
Hermosillo	3
Chihuahua	2
Iztapalapa	2
San Luis Potosí	1
Ecatepec de Morelos	1

Fuente: Subsemún, convenios de asignación, varios años.

Para obtener la distribución de frecuencias mencionada, el monto del apoyo se dividió en intervalos de frecuencia de 20 millones de pesos (recordar que el apoyo oscila entre 10 y 95 millones de pesos, excepto en 2008, en que varió entre 9 y 104 millones). También se añade información de los municipios que recibieron el mínimo y el máximo de la asignación. Como se observa, únicamente entre 13 y 15 de los 274 municipios (equivalente a entre 7 y 9 por ciento) han recibido el máximo de apoyo en diferentes años (véase el cuadro 6).

En otro sentido, de los 141 municipios que recibieron el apoyo durante los seis años, un promedio de 82 recibió el mínimo de asignación, a los que se deben de sumar los 133 municipios que recibieron el apoyo Subsemún cinco años o menos, que también han recibido el mínimo o cantidades muy cercanas a éste durante todos los años. Lo anterior implica que un promedio anual aproximado de 215 municipios, de los 274 beneficiarios, es decir 78 por ciento, recibieron el mínimo del apoyo o una cantidad cercana durante la totalidad de la vigencia del programa.

Ante esta distribución la pregunta ¿es necesaria la aplicación de criterios y variables cada vez más sofisticados para distribuir el Subsemún? La respuesta es no, ya que 83 por ciento de todos los municipios reciben consistentemente el máximo o el mínimo del apoyo Subsemún y con indicadores más sencillos como la población y una medición de la incidencia delictiva serían suficientes y darían más transparencia al proceso de asignación.

Utilización de información estadística inadecuada

Para el cálculo del ICC mencionado anteriormente se han utilizado diferentes fuentes de información y distintas series de tiempo, lo que distorsiona la asignación de los recursos.

De esta manera, para el cálculo del ICC de 2008 se utiliza la serie estadística de los años 1997 a 2005, es decir nueve años de los registros administrativos del INEGI. Para 2009, 2010 y 2011 se va incorporando sucesivamente un año adicional. Sin embargo, debido a cambios constitucionales aprobados por el constituyente permanente para introducir la presunción de inocencia, el INEGI interrumpió sus registros de incidencia delictiva en 2008, para iniciar series nuevas en 2009, lo que provocó que el cálculo del ICC a partir de 2009 ya no fuera congruente con el de 2008.

Debido a los problemas con los registros del INEGI, el SESNSP comenzó a procesar información sobre incidencia delictiva y la estimación del ICC se comenzó a realizar con dicha base de datos. De esta manera, para 2012 y 2013 se toma la información mensual del año anterior, cambiando la base del cálculo del ICC y dificultando la comparación con años previos. El uso de diferentes fuentes y bases estadísticas para calcular el ICC y por ende asignar los recursos del Subsemún introduce distorsiones en dicha política pública.

Inexistencia de reglas o normas para fijar la cantidad a asignar a cada municipio

Una explicación adicional de la sesgada distribución del Subsemún entre los municipios beneficiados se debe a la falta de normas o reglas para determinar la cantidad o monto correspondiente a cada municipio.

El Subsemún se rige con una serie de normas publicadas en el DOF: a) el presupuesto de egresos de la federación establece el monto total asignado al programa; b) las reglas de operación plantean objetivos, metas, estrategias, responsables, obligaciones, responsabilidades y sanciones. De igual forma señala destino de los recursos, monto de coparticipación y otras cuestiones. Las reglas de operación se publican en enero de cada año en el DOF; c) el acuerdo de elegibilidad, que también se publica en enero de cada año, establece los municipios potencialmente beneficiarios para recibir el apoyo y finalmente, con los municipios elegidos y que aceptan el apoyo, se firma un convenio que establece las modalidades de actuación y los compromisos para ambas partes.

Sin embargo, en ninguno de estos documentos normativos, se especifican reglas, normas o una mecánica para establecer el monto o la cantidad a asignar a cada municipio. En SEGOB, 2012, se explica esta mecánica para 2008 y 2009. Sin embargo, para el resto de los años no existe dicho procedimiento. Lo anterior abre un espacio de discrecionalidad (y de potencial de corrupción) para que los responsables del SNSP asignen el monto de los municipios con criterios no públicos o publicados, como pueden ser los criterios políticos, de grupo, de amistad etc., generando la no correspondencia entre los criterios y variables y los montos asignados (ASF, 2013: 30-31).

Para dar mayor transparencia a este proceso, se requiere que se determine y transparente un procedimiento objetivo para la asignación de los montos de apoyo anual a los municipios beneficiados por este programa.

Áreas de opacidad del Subsemún y su posible manejo discrecional²

La Auditoría Superior de la Federación en un reciente análisis (ASF, 2013) destaca las principales áreas de opacidad del Subsemún. Dichas áreas son potencialmente sujetas de su manejo discrecional y por lo tanto puede propiciar la corrupción en dicho sentido. En este apartado se sintetizan estas áreas:

² Este apartado se basa en el análisis de la Auditoría Superior de la Federación (2013) en su *Diagnóstico sobre la opacidad en el gasto federalizado*. Las páginas específicas se citan posteriormente a cada resultado reportado.

- a) Asignación de los recursos. En este aspecto, existe una fórmula de elegibilidad para determinar los municipios que serán beneficiados con el subsidio; sin embargo, antes de su aplicación, el SESNSP determina la cantidad de municipios por beneficiar; al respecto, no están suficientemente claros los criterios que determinan el número de municipios que serán elegidos cada año (ASF, 2013:218).
- b) Distribución de los recursos. Los criterios utilizados no son publicados en el DOF. En el acuerdo de elegibilidad de los municipios beneficiados se determina la fórmula de elegibilidad, sin especificar el monto asignado a cada municipio (ASF, 2013:219).
- c) Entrega de recursos. Existe retraso en la entrega de los recursos a los municipios, por el SESNSP o por parte de los gobiernos estatales; dentro de las principales causas de estos retrasos se encuentran las siguientes (ASF, 2103:220):
 - i) Para cada ministración existen requisitos asociados con el cumplimiento de metas, acciones e informes diversos, que los municipios incumplen, lo que implica la suspensión del suministro; ii) Insuficiente control y coordinación sobre la entrega-recepción y verificación de la documentación y demás aspectos relacionados con el cumplimiento de dichos requisitos, entre los municipios y el SESNSP, y iii) cambios de personal directivo y operativo en los municipios o en el SESNSP, que afecta los avances logrados en el proceso. La entrega tardía de estos recursos incide en la existencia de subejercicios, lo que a su vez genera un ambiente de insuficiente transparencia en el ejercicio y destino de los recursos” (ASF, 2013:220).
- d) La normatividad del Subsemún señala que las entidades federativas y los municipios deberán manejar los recursos en una cuenta específica, así como los rendimientos que generen, a efecto de identificarlos y separarlos del resto del financiamiento de la seguridad pública; sin embargo, diversos municipios manejan en la misma cuenta los recursos de la coparticipación municipal y los del Subsemún. De igual manera, se registran traspasos de recursos del Subsemún a otras cuentas bancarias, lo que ocasiona que se mezclen recursos. Ambas situaciones hacen que se dificulte su identificación y control.
- e) Ejercicio de los recursos. Los procesos de adjudicación de obra pública que realizan los municipios se asignan de manera directa, bajo el argumento de cuestiones de seguridad, lo que limita las mejores condiciones en cuanto a precio y calidad para la entidad y le resta transparencia al proceso. En relación con el armamento, no existe un contrato o documento formal en el que se

establezcan los compromisos de entrega, precios y características del armamento, por lo que éste puede variar respecto de los requerimientos originales; dichas situaciones se traducen en retrasos en la entrega o limitaciones de los municipios en su uso, si se da el caso de que los elementos policiales hubieren sido capacitados para armamento y equipo con características distintas al entregado (ASF, 2013:221).

- f) Profesionalización del personal. La profesionalización del personal representa un elemento importante en la gestión y objetivos del programa. Las pruebas de control y confianza del personal constituyen la base de ese proceso, pero se presentan algunas insuficiencias de transparencia en esta materia, ya que no se especifica la vigencia de estas evaluaciones y en las de habilidades, destrezas y conocimientos de la función y del desempeño en el servicio. Por otra parte, algunos municipios no reestructuraron su estado de fuerza operativa, a partir del esquema de jerarquización terciaria, el cual comprende el establecimiento de tabuladores equitativos y diferenciados de acuerdo con el ámbito de competencia, grado jerárquico, especialidad, riesgo, cargo o comisión y antigüedad del personal, para estandarizar los niveles salariales de las corporaciones de los tres órdenes de gobierno; la falta de esta reestructuración limita identificar la remuneración de los elementos policiales, así como valorar y transparentar si el esquema salarial es el adecuado según sus funciones, aptitudes y capacitación (ASF, 2013:222).
- g) Sistemas de información municipal. La Plataforma México es básica para desarrollar la estrategia de inteligencia policial y de atención del delito con enfoque preventivo. Sin embargo, se observa que en muchos municipios registra insuficiencias operativas, por lo que se utilizan sistemas propios de información, de operación paralela al primero. El kárdex electrónico es el conjunto de datos de identificación del personal policial que comprende huellas digitales, fotografía, escolaridad, antecedentes en el servicio, trayectoria en la seguridad pública, historial académico (laboral y disciplinario), estímulos, reconocimientos y sanciones a que se hubiere hecho acreedor y cualquier cambio de adscripción, actividad o rango, por lo que resulta de importancia fundamental para el control del personal y otros aspectos de la estrategia de seguridad. Cabe señalar que éstos (kárdex electrónico y Plataforma México) ya no se mencionan en las Reglas de Operación a partir de 2011, lo que genera dudas sobre su continuidad estratégica y operativa (ASF, 2013:223).

- h) Participación social. La participación ciudadana es un tema relevante en la estrategia de seguridad pública. Sin embargo en la práctica se observa que los recursos destinados a la misma se dispersaron en una multiplicidad de programas, planes, diagnósticos y actividades, que no tuvieron el impacto esperado en la sociedad, debido a que no se difundieron entre la ciudadanía a fin de que los conociera y participara activamente en los mismos, por lo que sus resultados fueron limitados (ASF, 2013:224).
- i) Evaluación. No se han llevado a cabo evaluaciones en ninguno de los municipios beneficiados con el Subsemún. La carencia de evaluaciones y de indicadores representa una significativa área de opacidad de la gestión del Subsemún, ya que esa carencia impide conocer los resultados e impactos de la gestión del subsidio, lo cual es primordial para implementar las medidas necesarias que coadyuven a su gestión más transparente y eficiente (ASF, 2013:224-225).

Las anteriores deficiencias y opacidades en el proceso de administración del Subsemún, generan amplios espacios de discrecionalidad y potencial corrupción en su gestión, por lo que ponen en riesgo el programa y pueden ocasionar su fracaso.

COMENTARIOS Y REFLEXIONES FINALES

La inseguridad y la violencia asociada a la misma son el problema más grave y crítico que enfrenta la sociedad mexicana estos días. Para atender este problema se ha modificado la constitución federal y diversas leyes secundarias. Se han implementado diversas estrategias de combate a la delincuencia y se han diseñado programas de transferencias para apoyar a los estados y municipios a mejorar sus programas de seguridad pública (FASP, FORTAMUN-DF, Subsemún) entre otros. Se ha gastado una enorme cantidad de dinero en este problema (Soria 2011). Sin embargo algunas de estas políticas pueden estar destinadas al fracaso.

En este trabajo se exploran las causas por las cuales puede fracasar una política pública, ejemplificada con el Subsemún. Entre las causas detectadas destaca que la aplicación de los llamados “principios de equidad, proporcionalidad y racionalidad” en la seguridad pública introduce un sesgo en la inclusión o exclusión de los municipios beneficiados al seleccionar como beneficiarios a municipios que no requieren el apoyo y excluir del mismo a municipios que sin la aplicación de los “principios” serían

parte de los beneficiarios. Una segunda causa potencial del fracaso del Subsemún es el otorgamiento de este apoyo por un periodo corto (de uno a tres años) no logrará cumplir el objetivo de implantar y consolidar un SPCP, e inducir una baja notable en la incidencia delictiva. De manera que para 52 municipios beneficiados, de un total de 274 (19 por ciento del total) el fracaso del Subsemún es previsible desde sus inicios. Una tercera causa es la ausencia de reglas, normas o una mecánica para establecer el monto o la cantidad a asignar a cada municipio. Se establecen los municipios elegibles, pero no se fija el monto del apoyo. Lo anterior abre un espacio de discrecionalidad, y de potencial corrupción, para que los responsables del SNSP asignen el monto de los municipios con criterios no públicos o publicados, como pueden ser los criterios políticos, de grupo, de amistad etc., generando la no correspondencia entre los criterios y variables y los montos asignados. La cuarta causa se asocia a la carencia de estadísticas uniformes o series de tiempo consistentes. La variable clave para asignar el Subsemún es el ICC y para su cálculo durante los diversos años se han variado las series, y las bases de datos, introduciendo inconsistencias en su cálculo y por ende, introduciendo distorsiones en dicha política pública. Finalmente la existencia de opacidades, discrecionalidad y violación a la normatividad, con impunidad reportada por la ASF introducen riesgos de fracaso del Subsemún.

La inseguridad pública y el buen funcionamiento de los programas diseñados para su combate son estratégicos para la mejora del país. En este sentido la implementación de programas exitosos que cumplan sus objetivos son una condición necesaria y, de acuerdo con el análisis realizado, el Subsemún de acuerdo con su actual diseño y funcionamiento, no es un programa que contribuya al máximo con este objetivo.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUAYO QUEZADA, S., y Benítez Manaut, R. (2012). "Introducción. Las violencias: Balance, efectos y prospectiva". En: S. Aguayo Quezada y R. Benítez Manaut (eds.). *Atlas de la seguridad y la defensa de México*. México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE). 11-14. Disponible en: http://cei.colmex.mx/EstudiosViolenciaMexico2_archivos/Aguayo,%20Atlas%20seguridad%20y%20defensa%20México.pdf
- ASF (Auditoría Superior de la Federación), (2013). *Diagnóstico sobre la opacidad en el gasto federalizado*. México: Cámara de Diputados. Disponible en: www.asf.gob.mx

- BIRD, R. (2002). *Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America: Policy Design and Policy Outcomes*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank-Sustainable Development Department.
- BIRD, R. et al. (2003). "Assignment of responsibilities and fiscal federalism". En: R. Watts y Raoul Blindenbacher. *Federalism in a Changing World. Learning from Each Other: Scientific Background, Proceedings and Plenary Speeches of the International Conference on Federalism 2002*. Ed. R. Blindenbacher y A. Koller. Québec: McGill-Queen's University Press.
- CARRIÓN, M., y Carrión, F. (2008). "Violencia urbana: un asunto de ciudad. *Revista Eure*, XXXIV(103):111-130. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19611481006>
- FRÜHLING, H. (2003). *Policía comunitaria y reforma policial en América Latina. ¿Cuál es su impacto?*. Santiago de Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana.
- GUERRERO, E. (2012). Políticas de seguridad en México: Análisis de cuatro sexenios. En: S. Aguayo Quezada y R. Benítez Manaut (eds.). *Atlas de la seguridad y la defensa de México*. México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE).
- GONZÁLEZ ARÉCHIGA, B. et al. (2012). "El reto de la seguridad". En: T. E. Almaguer Salazar, H. Moreira Rodríguez, C. M. Urzúa Macías (eds.). *Construyendo el futuro de México: Propuestas de políticas públicas*. Monterrey: Escuela de Graduados en Administración Pública del Tecnológico de Monterrey. 62-111. Disponible en: http://s2.medicina.uady.mx/observatorio/docs/ss/li/SS2012_Li_TecMonterrey.pdf
- HERRERA LASSO MIJARES, L. (2014). "Factores que propician la violencia y la inseguridad: Apuntes para una estrategia integral de seguridad pública en México. Disponible en: <http://cei.colmex.mx/Estudios%20Violencia%20México%20Materiales%20recibidos/Luis%20Herrera-Lasso,%20Factores%20que%20propician%20la%20violencia%20y%20la%20inseguridad.pdf>
- MANDUJANO RAMOS, N. (2010). *Federalismo fiscal en México. Una propuesta para fortalecer la hacienda pública estatal*. México: UNAM-Instituto de Investigaciones Económicas.
- Organización Panamericana de la Salud (OPS) y Organización Mundial de la Salud (OMS) (2002). *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. Washington, D.C.: OPS.
- PEÑA NIETO, E. (2014). Iniciativa de reforma a los artículos 21, 115, fracción 111, inciso h), y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Mando Único Policial Estatal. Gaceta del Senado de la República, diciembre de 2014.

- RABASA GAMBOA, E. (coord.) (2012). *El marco jurídico de la seguridad pública en México*. México: Editorial Porrúa/CIES/SSP.
- ROWLAND, A. M. (2003). “La seguridad pública local en México: Una agenda sin rumbo”. En: E. Cabrero Mendoza (coord.). *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*. México: CIDE/Miguel Ángel Porrúa. 339-371.
- ROWLAND, A. M. (2003a). *Assessing decentralization: What role for municipal government in the administration of justice?* San Diego: Center for U.S. Mexican Studies, UC San Diego. Series Project on reforming the administration of justice in México. Disponible en: <http://escholarship.org/uc/item/8z5799br>.
- ROWLAND, A. M. (2005). “Respuestas locales a la inseguridad pública en México: La policía comunitaria de la Costa Chica y la Montaña de Guerrero”. En: L. Dammer y J. Bailey. *Seguridad y reforma policial en las Américas*. Santiago de Chile: ILANUD/ONU/FLACSO/Siglo XXI Editores. 296-316.
- ROWLAND, A. M., y Navarro, A. (2005). *La seguridad pública y el desarrollo humano en el ámbito local. Estudios sobre desarrollo humano*. México: PNUD, núm. 2005-20, 31 de agosto 5.
- SALGADO, J. (2010). “Documento conceptual metodológico sobre políticas públicas de seguridad ciudadana, capacidades institucionales para medir su desempeño y bases para el desarrollo de indicadores de esta materia”. *México Estatal*, 8. Disponible en: www.seguridadpublicacide.org.mx.
- SORIA ROMO, R. (2004). *Poder y toma de decisiones en la coordinación fiscal: El caso México, 1980-2003*. Culiacán: Universidad de Occidente.
- SORIA ROMO, R. (2011). “El camino a la reforma policial en México: Posibilidades y dificultades del “mando único”. En A. Peña et al (coords.-eds.). *Estudios en las organizaciones públicas, privadas y sociales en América Latina y el Caribe: Una mirada desde la inter y la transdisciplinariedad*. Maracaibo: Universidad Nacional Experimental Rafael María Baralt-Instituto de Estudios Avanzados/Universidad de Santiago de Chile/Universidad Centro Occidental Lisandro Alvarado.

Documentos oficiales

- DOF. Reglas de Operación del Subsemún. Documento de emisión anual en enero de cada año.
- DOF. Acuerdo de elegibilidad de los municipios beneficiarios del Subsemún. Documento de emisión anual en el mes de enero de cada año.

- DOF. Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad, 11 de diciembre de 1995.
- INEGI (2012). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2012. www.inegi.org.mx.
- Reporte informativo, 19 de diciembre de 2012. Disponible en: <http://www.reporte.com.mx/tendra-6-cjes-principales-nueva-estrategia-de-seguridad-de-epn>
- SEGOB (2012). El libro blanco del Subsemún, 2008-2012. México: Secretaría de Gobernación.
- SEGOB (2014). Programa Nacional Para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. Diario Oficial de la Federación. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343087&.